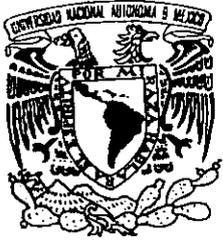


00781

5
2g



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

EL JUICIO POLÍTICO EN MÉXICO

**TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO
P R E S E N T A:
JOSÉ LUIS BENÍTEZ LUGO**

TUTOR ACADÉMICO: DR. LUIS J. MOLINA PIÑEIRO



MÉXICO, D. F.

272987

1999

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

POR SIEMPRE AGRADECIDO

A DIOS:

Que es fuente de todo lo bueno.

Gracias Señor porque me diste y me conservas la vida.

A MIS PADRES:

Por haberme dado la oportunidad de vivir y de ser alguien en la vida, ya que sin su esfuerzo, dedicación y cariño, no hubiera logrado ser lo que soy y por lo cual siempre les estaré eternamente agradecido.

A MIS HERMANOS:

Con cariño por estar siempre conmigo, por el apoyo que siempre me han dado, esperando poder recompensar algún día, por lo menos un poco, todo lo recibido.

A MI TUTOR:

Dr. Luis J. Molina Piñeiro

Mi agradecimiento por todo su tiempo dedicado a la presente investigación; por brindarme su amistad; por compartir sus conocimientos que me permitieron seguir mi camino en el vasto campo del Derecho.

A LOS TITULARES DEL COMITÉ DE TUTORÍA:

**Dr. Emilio O. Rabasa
Dr. Luis J. Molina Piñeiro
Dr. Francisco Berlín Valenzuela
Dr. David Vega Vera**

A todos mi agradecimiento por sus acertados comentarios, y por compartir su amplia experiencia con su servidor.

AL HONORABLE JURADO:

Mi agradecimiento por su apoyo y sus comentarios en la elaboración del presente trabajo de investigación.

A NUESTRA UNAM:

Por haberme dado la oportunidad de ingresar
a su recinto y hacer de mi un profesionista.

A TODOS MIS MAESTROS:

Por brindar lo mejor de la gran tradición
académica, por su dedicación y esfuerzo en
su difícil tarea.

A MI QUERIDO MÉXICO:

Por la grandeza de su historia y de su pueblo.

A MIS FAMILIARES Y AMIGOS:

Por su amistad y apoyo.

FALTA PAGINA

No. **I**

INTRODUCCIÓN

El abuso del poder, por quienes tienen en sus manos el destino de un pueblo, es uno de los problemas de mayor gravedad en todos los tiempos de la historia del hombre, puesto que de ello depende la existencia misma de una Nación.

Asimismo, como un elemento para contener el abuso del poder, las diferentes leyes supremas que han regido la vida política de nuestro país, adoptaron principios como el de legalidad que debe revestir los actos de gobierno; dando con ello seguridad a la integridad personal y los bienes de los gobernados.

Por otra parte, como principio fundamental cabe citar lo dispuesto por nuestra Constitución en su artículo 39, mismo que a la letra dice: *"La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste..."*.

De tal forma y con fundamento en lo precedentemente expuesto, se puede afirmar que la legitimidad de los Poderes de la Unión reside en la voluntad popular, por tal motivo, los mexicanos que tienen la distinción de ocupar determinado cargo dentro de la Administración Pública, asumen la responsabilidad de ejercer su alta función en beneficio del pueblo, con estricto apego a la Constitución y las leyes que de ella emanan; de lo contrario deberán ser sancionados en términos de Ley, por traicionar la confianza que el pueblo depositó en ellos.

Ahora bien, mi hipótesis consiste en afirmar que en tanto no se regule de una manera más eficaz las responsabilidades de los servidores públicos, los mismos podrán abusar de las facultades que les otorga la función, sin que se imponga una sanción adecuada al grave daño que se produce al Estado, sumando además que no es suficiente con la existencia de leyes justas, si tal hecho no corresponde al interés de los órganos de Administración y Procuración de Justicia.

Considero indiscutible que el desarrollo económico, social y político de una Nación depende del trabajo de todo el pueblo, pero en especial del trabajo honrado, leal, imparcial y eficiente de los altos servidores públicos, los cuales deben ser los primeros en respetar el

orden jurídico, es por ello que nuestra Ley Fundamental ordena en su artículo 128 que: *"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"*. De tal forma la DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA y el JUICIO POLÍTICO, de acuerdo a mi criterio son elementos fundamentales para el control del posible abuso del poder.

En otro orden de ideas, dada la importancia de lo que genéricamente se puede denominar un buen gobierno, en el presente trabajo se estudiará el Título Cuarto de nuestra Constitución mismo que regula la Responsabilidad Política, Administrativa, Penal y Civil de los servidores públicos; revistiendo especial interés, dado los últimos acontecimientos sociales, las figuras de Juicio Político y Declaración de Procedencia, de tal manera que en el desarrollo de nuestra investigación las contemplaremos en los capítulos III y IV.

Con el fin de encontrar el espíritu de la ley en el análisis de los preceptos que regulan las responsabilidades de los empleados públicos, trataré en primer término los antecedentes del Juicio Político y para tal efecto veremos la figura del Impeachment en la antigua Inglaterra, donde se determinó que el Rey investido de poderes limitados para gobernar de acuerdo con las leyes, estaba obligado por juramento a usar el poder para el beneficio del pueblo, y al abusar de tal facultad era culpable de traición.

Asimismo, haré referencia a la Constitución de los Estados Unidos de América, en la cual se destaca, entre otros puntos, la necesidad de otorgar al pueblo un recurso cuando ha perdido la confianza en quien conduce el destino del Estado.

Por otra parte, hago un análisis del Juicio de Residencia de la época de la Colonia, mismo que recibe este nombre porque el acusado debía residir en el lugar del juicio, para que los denunciantes tuvieran facilidad de aportar sus pruebas en cuestión. En España, el juicio de residencia fue previsto en diversas disposiciones, entre las que se encuentra: la recopilación de Leyes de Indias, en su libro V, Título XV, al que se denominó "De las Residencias y Jueces que la han de tomar". De esta forma al citado juicio podían ser sometidos todos los funcionarios de la Nueva España, por ejemplo: Virreyes, gobernadores, alcaldes, jueces,

etc.; de tal situación destaca, sin lugar a dudas, el Juicio de Residencia que le fue seguido a Don Hernán Cortés el cual enfrentó 101 cargos, dentro de los cuales se puede citar: Infidelidad a la Corona e intentos de tiranía; desobediencia en las provisiones reales; crímenes, crueldades y arbitrariedades durante la guerra; excesos y promiscuidades sexuales; enriquecimiento personal sin dar al rey su quinto, etcétera. Sin embargo lo más interesante de ello, como se verá en su momento es que nunca concluyó dicho proceso, debido a que la finalidad del mismo era de naturaleza exclusivamente política y no el de sancionar a Don Hernán Cortés por su conducta inmoral y delictiva.

Dentro del mismo Capítulo Primero se tratarán los cambios que en materia de las responsabilidades de los servidores públicos, se han venido presentando en las distintas leyes supremas que rigieron la vida política de nuestra Nación, desde la Época de Independencia. Y es objeto de especial estudio el tratar de encontrar las razones que motivaron al Constituyente de nuestra Carta Magna vigente para determinar que: "El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves de orden común", derogando los supuestos de: "... violación expresa de la Constitución y ataque a la libertad electoral", previstos en la Carta Magna de 1857.

En el Capítulo Segundo se realiza un examen de distintas constituciones latinoamericanas, con la finalidad de encontrar las figuras más relevantes en lo concerniente a la responsabilidad de los funcionarios del Estado; de tal forma que nos pueda ser de utilidad para ampliar los criterios existentes al respecto, así por ejemplo la inmunidad de no procesabilidad de los miembros del Congreso, no opera en caso de flagrancia según reiteran varias de las leyes supremas que se citan, esto debido a la evidencia indiscutible del acto delictivo, así como el hecho de que tal prerrogativa tiene como finalidad la protección de la actividad legislativa y no el de permitir la impunidad en los delitos cometidos por los diputados o senadores. Por otra parte, veremos constituciones recientes, como la de Colombia, donde el Presidente de la República es responsable por todo acto u omisión que viole la Constitución y las leyes que de ella emanan.

En el Capítulo Tercero se presenta un breve estudio de las responsabilidades civiles y administrativas en que pueden incurrir los servidores públicos, para pasar inmediatamente después a la figura de la Declaración de Procedencia motivada por la presunción de responsabilidad penal.

Para complementar lo anterior se puede decir que, la Declaración de Procedencia es el procedimiento seguido ante la Cámara de Diputados, la cual determina en caso de ser procedente por voto de la mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, la suspensión temporal del servidor público en sus funciones respectivas y en consecuencia, queda igualmente suspendida su inmunidad que la Constitución le otorga en razón de su alta investidura; en tales términos queda dicho funcionario a disposición del Poder Judicial y de la Procuraduría General competente. Por último en el caso de ser absuelto el acusado por el Juez Penal de la causa, el servidor público podrá reasumir su función, respetándosele además todas las prestaciones inherentes que dejó de percibir; o por el contrario si el Juez Penal lo considera responsable del delito que se le imputa, el acusado cumplirá con la pena que le corresponda.

De tal forma con lo expuesto se puede apreciar la complejidad para establecer la naturaleza jurídica de la figura en estudio, sin olvidar la dificultad para determinar el alcance de la figura del fuero; en tal orden de ideas se tratará de exponer, con el mayor cuidado, todos y cada uno de los puntos que contempla el capítulo que se comenta.

En el Cuarto y último capítulo de la investigación que nos ocupa, se tratará la figura del Juicio Político, mismo que procede cuando existe presunción de responsabilidad política por parte de alguno de los altos servidores públicos, como lo indica el artículo 110 de nuestra Ley Suprema, sumando a lo anterior que dicho proceso también se puede iniciar cuando el Ciudadano Presidente de la República es acusado de traición a la Patria o delitos graves del orden común.

Por otra parte, nuestra Constitución determina en su artículo 109, fracción I, el supuesto que motive el Juicio Político, señalando 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", asimismo la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos determina, en su numeral siete, cuáles son tales actos u omisiones. La correcta interpretación de dichos supuestos no deja de ser complicada, debido a su generalidad, como se podrá apreciar al adentrarnos en el estudio del capítulo en cuestión.

Asimismo, una de las cuestiones más interesantes que se tratarán es el hecho de que el principal responsable de la dirección política del país no incurre en responsabilidad de dicha naturaleza, por tal motivo no puede ser sujeto de Juicio Político para tal efecto.

Por último atento a todo lo expuesto y fundado es indiscutible la importancia así como la complejidad que reviste la responsabilidad de los servidores públicos misma que se analizará en este trabajo, tratando de encontrar su verdadera esencia y magnitud.

CAPÍTULO I.

REFERENCIAS HISTÓRICAS

1.1 EL IMPEACHMENT

El Juicio Político y la Declaración de Procedencia que regula nuestra Constitución, tienen como antecedente la figura del Impeachment consagrado en la Constitución de los Estados Unidos de América, que por otra parte toma los precedentes del Impeachment Inglés.

A este respecto el doctor González Rubio nos dice: "*La historia política en Inglaterra puede verse como la lucha entre el Rey y el Parlamento por el ejercicio del poder*".

"La noción de Ley no era la misma que hoy tenemos... —una Ley impuesta por la autoridad, que puede ser modificada o derogada mediante los procedimientos establecidos— la Ley se consideraba en parte como precepto invisible y en parte como revelación divina. La Ley se daba a conocer por boca del Rey en nombre del cielo y en el suyo propio. Un límite divino a la revelación divina, era imposible...".¹

Por otra parte, Inglaterra se caracterizó por el gobierno de una monarquía absolutista que al paso del tiempo se reemplaza por otra de carácter constitucional, en la cual el poder se compartía entre el Rey, la aristocracia y la Cámara de los Comunes.

El Impeachment se aplica por primera vez en el año de 1376 con el enjuiciamiento del consejero privado de Eduardo III, Lord Latimer, bajo la acusación de malversaciones y fraudes financieros colosales. La culpabilidad fue decidida por la mayoría de la Cámara de los Lores ante la acusación formulada por la Cámara de los Comunes, es por lo que a Lord Latimer se le separó de su cargo y se le condenó a prisión pagando además una multa; sin embargo al poco tiempo se le dejó libre, recuperando su influencia ante el Rey Eduardo III, motivo por el cual la Cámara de los Comunes, durante el reinado de Enrique II, hizo la petición en el sentido de impedir que los condenados y privados de sus cargos, los pudieran recuperar después.

¹ GONZÁLEZ RUBIO, Ignacio. *Revista Mexicana de Justicia*, México: Procuraduría General de la República, 1980, pág. 9.

Como podemos observar dentro de los inicios de la institución del Impeachment inglés, se constituye la destitución e inhabilitación, como parte de la sanción aplicable al acusado.

Asimismo, la figura que nos ocupa contiene los siguientes elementos, que son parte esencial de su naturaleza:

1. Es necesario que la ley limite las facultades de quienes tienen en sus manos el gobierno de un Estado.
2. Como consecuencia del primer punto, el Rey se encuentra obligado a gobernar con estricto apego a la ley.
3. Se requiere de un órgano jurisdiccional autónomo e imparcial encargado de administrar justicia para estos casos.

Es importante señalar que en esta época la aristocracia era más poderosa que los tribunales, por lo que sus actos criminales eran cosa común ante un estado de impunidad.

La lucha entre el Rey y el Parlamento da origen a una filosofía política contraria a la doctrina del origen divino del rey, por lo cual se hablará más adelante de figuras tan importantes como la soberanía y la libertad.

Asimismo el maestro Ignacio González nos ilustra al respecto con el siguiente comentario: *"En el curso de esta lucha, el Parlamento presionó al Rey enjuiciando a Thomas Wentworth, Earl of Strafford (marzo-mayo 1641), el Ministro que con mayor efectividad cumplía 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"*.

La lucha alcanzó su punto culminante con la ejecución de Carlos I, en 1649, y el establecimiento del Commonwealth bajo Oliverio Cromwell. En este juicio se confrontan las dos corrientes filosóficas en pugna: la doctrina del derecho divino de los reyes y el derecho fundado en la soberanía popular.

Los cargos que se le formulan al Rey:

"... en nombre de todo el pueblo de Inglaterra..., acusó de traición y de delitos graves a Carlos Stuart, Rey de Inglaterra aquí presente que habiendo sido nombrado Rey... y, por lo mismo, investido de PODERES LIMITADOS para gobernar de acuerdo con las Leyes y no de otra manera, y por juramento, obligado a usar el poder para bien y en beneficio del PUEBLO... se erigió en tirano y abusó ILIMITADAMENTE del poder, para gobernar de acuerdo con su voluntad... en contra del interés general, el derecho común, la libertad, la justicia, y la paz del PUEBLO, por QUIEN Y PARA QUIEN fue hecho Rey... y, por lo tanto, es culpable de traición, rapiñas, desolación, daños en perjuicio de la Nación y causante de la guerra...."

En su turno, el Rey pregunta:

"...Quisiera saber por qué poder he sido traído aquí. Quisiera saber, con qué autoridad, con qué autoridad legítima... Recuerden que soy su Rey; su legítimo Rey... Tengo un mandato de DIOS por legítima descendencia... No hay poder en la tierra capaz de juzgar a un Rey... Donde está la palabra del Rey, ahí esta el Poder".²

El hecho histórico que se cita en los renglones precedentes nos recuerda que la figura de la soberanía es un elemento fundamental en la vida del Estado. De esta forma, no son las leyes donde radica la soberanía, ni menos aún en un grupo de hombres de gobierno, sino que reside en esencia y origen en el pueblo que conforma el Estado.

Por otra parte se destaca que el Rey tiene PODERES LIMITADOS, gobernando por consecuencia de acuerdo con la LEY, OBLIGADO A USAR EL PODER PARA BIEN Y EN BENEFICIO DEL PUEBLO Y NO PARA EL BENEFICIO PERSONAL, es esta idea la esencia y fundamento mismo de la responsabilidad de los hombres de Estado.

² Idem, pág. 12.

Cabe señalar que una vez consolidado el Sistema Parlamentario cayó en desuso la figura del Impeachment, ya que a partir de entonces se estableció un nuevo sistema de responsabilidad bajo el cual bastaba un VOTO DE CENSURA para eliminar a los miembros del gabinete, sin necesidad de una condena del Parlamento.

Finalmente se puede decir que el Juicio Político en México tiene como antecedente el Impeachment inglés, el cual consiste en un procedimiento de acusación iniciado por la Cámara de los Comunes y tramitado por la Cámara de los Lores, misma que actúa como tribunal.

El Impeachment en la Constitución Norteamericana

Las condiciones políticas e históricas de los Estados Unidos de Norte América fueron distintas a las de Inglaterra, pero tomando como experiencia que en Europa se había tenido que luchar contra el abuso del Rey, se buscó un instrumento para tal efecto, asimismo se requería de un Ejecutivo unipersonal que diera mayor energía al ejercicio del gobierno, estas ideas dan como consecuencia que para el caso de responsabilidades el pueblo tendrá la seguridad de quién es el culpable.

También la figura que se estudia tiene el mérito de otorgar al pueblo un recurso cuando se ha perdido la confianza en quien conduce el destino del Estado.

En otro orden de ideas la experiencia norteamericana sobre este tema, nos revela que la conducta para iniciar un Juicio Político no tiene que ser necesariamente criminal. Al respecto Elliot, citado por el doctor González Rubio, señala: *"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 sustituye al proceso penal: no libera al inculgado de la responsabilidad penal”.*³

Por otra parte, cabe citar lo que el doctrinario Alexis de Tocqueville, señala al respecto.

“En Europa, los tribunales políticos pueden aplicar todas las disposiciones del Código Penal; en América, cuando le han arrebatado a un culpable el carácter público de que estaba revestido y lo han declarado indigno de ocupar algunas funciones políticas en el porvenir, su derecho queda agotado, y empieza la tarea de los tribunales ordinarios.

Voy a suponer que el presidente de los Estados Unidos haya cometido un crimen de alta traición.

La Cámara de Representantes le acusa, los senadores pronuncian su destitución. Se presenta entonces ante un jurado, que es el único que puede arrebatarle la libertad o la vida. ...

La meta principal del juicio político, en los Estados Unidos, es retirar, pues, el poder a quien hace un mal uso de él, e impedir que ese mismo ciudadano quede revestido por él en el porvenir. Es, como puede verse, un acto administrativo al que se ha dado la solemnidad de una sentencia.

No se podría negar que el juicio político, tal y como se entiende en Europa, viola el principio conservador de la división de poderes, y amenaza sin cesar la libertad y la vida de los hombres.

El juicio político, en los Estados Unidos, no supone más que un atentado indirecto al principio de la división de poderes; ...

Los europeos, al establecer los tribunales políticos, tuvieron como principal objeto castigar a los culpables; los americanos, arrebatárles el poder. El Juicio Político, en Estados Unidos, es, en cierta manera, una medida preventiva. No se debe, pues, encadenar en él al juez con definiciones criminales muy exactas.

*Nada más confuso que la oleada de leyes americanas, cuando definen los crímenes políticos propiamente dichos...”.*⁴

De esta manera, atento a lo antes expuesto por el autor que se cita tenemos que, el Juicio Político en los Estados Unidos es el proceso por medio del cual la Cámara de Representantes acusa ante la Cámara de Senadores misma que en el supuesto de tener

³ Idem, pág. 16.

⁴ DE TOCQUEVILLE, Alexis. La Democracia en América, traducción de Marcelo Arroita-Juaregui; Madrid: Guadarrama, 1969, págs. 106-113.

pruebas al respecto resuelve la destitución por considerar que el acusado es indigno de ocupar cierta función política; razón por la que, el servidor público queda a disposición de los tribunales para el ejercicio de la competencia que les corresponde. Asimismo se reitera que la finalidad del Juicio Político consiste en retirar el poder a quien hace un mal uso de él e impedir que nuevamente pueda ocupar cierto cargo público.

La Ley Suprema de los Estados Unidos adoptó el Impeachment inglés, bajo los siguientes términos:

CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (Aprobada por la Convención el 17 de septiembre de 1787).

NOSOTROS, el Pueblo de los Estados Unidos, a fin de formar una Unión más perfecta, establecer la Justicia, afianzar la tranquilidad interior, proveer a la Defensa común, promover el bienestar general y asegurar para nosotros mismos y para nuestros descendientes los beneficios de la Libertad, estatuímos y sancionamos esta CONSTITUCIÓN para los Estados Unidos de América.

ARTÍCULO UNO

Primera Sección

Todos los poderes legislativos otorgados en la presente Constitución corresponderán a un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes.

Segunda Sección

...

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

Tercera Sección

1. El Senado de los Estados Unidos se compondrá de dos senadores por cada Estado, elegidos por seis años por la legislatura del mismo, y cada senador dispondrá de un voto.

...

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

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

Sexta Sección

Los senadores y representantes recibirán por sus servicios una remuneración que será fijada por la ley y pagada por el tesoro de los Estados Unidos. En todos los casos, exceptuando los de traición, delito grave y perturbación del orden público, gozarán del privilegio de no ser arrestados durante el tiempo que asistan a las sesiones de sus respectivas cámaras, así como al ir a ellas o regresar de las mismas, y no podrán ser objetos, en ningún otro sitio, de inquisición alguna con motivo de cualquier discusión o debate en una de las cámaras.

ARTÍCULO DOS

Primera Sección

1. Se deposita el poder ejecutivo en un Presidente de los Estados Unidos. Desempeñará su encargo durante un término de cuatro años y, juntamente con el Vicepresidente designado para el mismo periodo, será elegido como sigue:

...

5. En caso de que el Presidente sea separado de su puesto, de que muera, renuncie o se incapacite para dar cumplimiento a los poderes y deberes del referido cargo, éste pasará al Vicepresidente y el Congreso podrá prever por medio de una ley el caso de separación, muerte, renuncia o incapacidad, tanto del Presidente como del Vicepresidente, y declarar qué funcionario fungirá como Presidente en el caso que se supone. Este funcionario hará las veces de Presidente hasta que desaparezca la causa de incapacidad o se elija un Presidente.

...

7. Antes de entrar a desempeñar su cargo prestará el siguiente juramento o protesta: "Juro (o protesto) solemnemente que desempeñaré legalmente el cargo de Presidente de los Estados Unidos y que sostendré, protegeré y defenderé la Constitución de los Estados Unidos, empleando en ello el máximo de mis facultades."

Segunda Sección

1. El Presidente será comandante en jefe del ejército y la marina de los Estados Unidos y de la milicia de los diversos Estados cuando se le llame al servicio activo de los Estados Unidos; podrá solicitar la opinión por escrito del funcionario principal de cada uno de los departamentos administrativos con relación a cualquier asunto que se relacione con los deberes de sus respectivos empleos, y estará facultado para suspender la ejecución de las sentencias y para conceder indultos tratándose de delitos contra los Estados Unidos, excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales.

Cuarta Sección

El Presidente, el Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán separados de sus puestos al ser acusados y declarados culpables de traición, cohecho u otros delitos y faltas graves.

ARTÍCULO TRES

Primera Sección

Se depositará el poder judicial de los Estados Unidos en un Tribunal Supremo y en los tribunales inferiores que el Congreso instituya y establezca en lo sucesivo. Los jueces, tanto del Tribunal Supremo como de los inferiores, continuarán en sus funciones mientras observen buena conducta y recibirán, en períodos fijos, una remuneración por sus servicios que no será disminuida durante el tiempo de su encargo.

...

3. Todos los delitos serán juzgados por medio de un jurado, excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales, y el juicio de que se habla tendrá lugar en el Estado en que el delito se haya cometido; pero cuando no se haya cometido dentro de los límites de ningún Estado, el juicio se celebrará en el lugar o lugares que el Congreso haya dispuesto por medio de una ley.

Tercera Sección

1. La traición contra los Estados Unidos sólo consistirá en hacer la guerra en su contra o en unirse a sus enemigos, impiéndose ayuda y protección. A ninguna persona se le condenará por traición si no es sobre la base de la declaración de dos testigos que hayan presenciado el mismo acto perpetrado abiertamente o de una confesión en sesión pública de un tribunal.

2. El Congreso estará facultado para fijar la pena que corresponda a la traición; pero ninguna sentencia por causa de traición podrá privar del derecho de heredar o de transmitir bienes por herencia, ni producirá la confiscación de sus bienes más que en vida de la persona condenada.

Atento a los artículos precedentes tenemos que, la Cámara de Representantes es la única facultada para declarar si hay lugar a proceder en contra de los servidores del Estado, por responsabilidades oficiales, asimismo es un derecho exclusivo del Senado el poder juzgar sobre tal materia, condenando en su caso al acusado a ser destituido en el cargo e inhabilitado para desempeñar cualquier otro en la Administración Pública, mediante el voto de dos tercios de sus miembros presentes.

En tal orden de ideas podemos apreciar cierta identidad entre el procedimiento que se comenta y el Juicio Político que regula nuestra Constitución, donde la Cámara de Diputados se erige en órgano de acusación y la Cámara de Senadores se erige en jurado de sentencia.

Por otra parte, es importante resaltar que los representantes y los senadores no pueden ser arrestados durante el periodo de sesiones, excepto en el caso de delitos graves y

perturbación del orden público; de tal forma se deduce de lo anterior que el fuero que reviste a los citados funcionarios es de carácter limitado, en razón de que únicamente opera en el periodo de sesiones y siempre que no se trate de los delitos que se especifican, lo cual nos parece acertado, puesto que con ello se evita el abuso por parte del funcionario del fuero constitucional.

Ahora bien, tanto el Presidente como los demás funcionarios civiles de los Estados Unidos serán separados de sus puestos al ser declarados culpables de traición, cohecho u otros delitos graves, situación que es parecida a lo que dispone nuestra Ley Suprema, aclarando que en el presente caso el delito de cohecho es calificado de grave por el legislador, lo cual nosotros aceptamos plenamente, pero nos permitimos agregar que hay otros tipos penales que atentan gravemente contra los valores fundamentales de la sociedad y dentro de los cuales podemos señalar el peculado, el enriquecimiento ilícito, etcétera.

Por otra parte el maestro Raúl F. Cárdenas, nos narra un suceso interesante:

“En el caso del Presidente, el día 24 de febrero de 1868, la Cámara Baja votó la acusación en contra del Presidente ante el Senado por altos crímenes y transgresiones, habiéndose formulado en su contra más de doce cargos, que se consideraron absolutamente ficticios.

El Presidente Johnson fue víctima de una de las maniobras más absurdas que ha sufrido, en los Estados Unidos, un alto funcionario, e inclusive su figura ha sido sumamente discutida ya que se le considera como uno de los mejores presidentes que ha tenido la Unión Americana, en tanto que otros lo han considerado como un Presidente borracho, incapaz, inculto y lleno de defectos. La acusación contra Johnson fue, según señalan los historiadores, uno de los episodios más desgraciados y bajos de la historia del Gobierno Federal, y estuvo a punto de suspender este sistema. La acusación tuvo su origen en un Comité encabezado por Benjamin F. Utter, Thaddeus Stevens y John Bingham, parlamentarios sin escrúpulos, que agotaron toda clase de recursos para poder fundar la acusación y hacer que tuviera éxito; sin embargo, por un sólo voto obtuvo una resolución favorable el Presidente Johnson, y este episodio ha sido presentado como uno de los más graves errores que se ha cometido en los Estados Unidos de Norteamérica.

*También en los últimos años, hemos sido testigos de la acusación que se presentó en contra del Presidente Nixon, acusación de la que se salvó, gracias a su renuncia...”*⁵

1.2 EL JUICIO DE RESIDENCIA EN LA ÉPOCA DE LA COLONIA

Posteriormente a la caída de la gran Tenochtitlan, el 13 de agosto de 1521, Carlos V nombra gobernador y capitán general de la nueva España a Don Hernán Cortés, mediante provisión real expedida el 24 de abril de 1523, confirmando así los poderes que este venía ejerciendo desde que inició la conquista.

Como es de suponerse, las ambiciones de los españoles por el poder que daría la posesión de las nuevas tierras provocó las acusaciones de los enemigos de Cortés ante la Corona, por tal motivo Carlos V tuvo la necesidad de tomar una medida en esas circunstancias y la solución fue el Juicio de Residencia, mismo que fue ordenado desde 1522, pero no es sino hasta 1524-1525 ante nuevas acusaciones de los oficiales reales, en especial de Rodrigo de Albornoz y de Gonzalo de Salazar, que se decidió el envío de un juez, licenciado Luis Ponce de León; por consecuencia fue necesario que Cortés quedara sin mando y autoridad. De esta forma, el 4 de julio de 1526, Don Luis presentó sus despachos ante el cabildo de la ciudad de México y los concejales entregaron las varas de justicia.

En la plaza pública y en otros lugares, el pregonero Francisco González leyó en voz alta el bando en el cual se decía que se iniciaba Juicio de Residencia contra Don Hernán Cortés, por lo cual durante noventa días, de las dos a las cuatro de la tarde, el Juez oíría en su posada a todos los agraviados, sin embargo en dicho gobierno nadie presentó acusación en contra de Cortés, de lo cual dio testimonio el escribano de la residencia Francisco de Orduna.

⁵ CÁRDENAS F., Raúl. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, México: Porrúa, 1982, pág. 328.

Luis Ponce de León murió el día 20 de julio del mismo año, quedando en su lugar el licenciado Marcos de Aguilar, que al igual que el anterior era un hombre enfermizo que no pudo soportar el trabajo de gobernar en esos tiempos, de esta manera falleció el 1 de marzo de 1527, y lo sustituye en el cargo el Tesorero Alonso de Estrada, el cual tenía poco prestigio y peor capacidad, aumentándose por tal motivo los desórdenes.

Sin lugar a dudas Cortés era un hombre temerario, situación que hacia temer que no obedeciera a la Audiencia si no se le obligaba por una persona de igual agresividad, en tal situación el Emperador designó Presidente de la Audiencia de la Nueva España a Nuño de Guzmán, el cual además tenía enemistad con Cortés; al respecto el maestro Esquivel Obregón nos dice:

"La razón única que se tuvo para nombrarlo para un puesto de tanta responsabilidad fue que los amigos que tenía en la corte insinuaron en el ánimo de los consejeros del emperador que sólo Guzmán era capaz de reprimir a Cortés y obligarlo a dar residencia. Este partido se adoptó porque no se ofrecía otro. Nuño de Guzmán había sido nombrado gobernador de Pánuco desde 1525; pero no se presentó en esa provincia sino en mayo de 1527; pareciéndole poco su concesión envidiaba a Cortés el gobierno de la Nueva España; rapaz, irascible y cruel, hizo fuente de ingresos la venta de los indios de su provincia, sacándolos de ellas para las islas; según el testimonio de Bernal Díaz fueron tantos los indios herrados y vendidos como esclavos que la provincia de Pánuco casi quedó despoblada. Sin respetar los límites de su jurisdicción mandaba aprehender a los caciques en territorio de la Nueva España, arrojando a los vecinos e imponiéndoles graves penas porque desconocían su autoridad; a Pedro González de Trujillo, porque se opuso a su invasión, le mandó dar tormento y clavar la lengua; para imponerse por el terror, maltrataba a los españoles, mataba a los naturales a quienes no reducía a esclavitud y quemaba sus pueblos, al extremo que éstos, por orden de sus jefes dejaron solas sus poblaciones, se remontaron a los bosques y se rehusaban a vivir con sus mujeres para acabar con su generación. No contento con esos excesos, y para adelantarse a las acusaciones que se hicieran de sus crímenes, tachaba de traidor a Hernán Cortés y a todos sus partidarios y oficiales, inclusive a los miembros del ayuntamiento de México, y mandó a la corte a Sancho de Caniego a informar al emperador..."

Los resultados fueron cual correspondía a tales antecedentes, como puede verse en la historia de aquellos calamitosos tiempos. Todavía se unieron a los oidores, como sus más preciados auxiliares, el factor Pedro Almindéz Chirinos, que había estado preso en una jaula por sus crímenes durante la ausencia de Cortés y en contra de éste y otros vecinos, y García del Pilar "interprete", hombre revoltoso y de malos antecedentes, a quien Cortés había querido ahorcar por abusos cometidos con los indios, y que era por esto irreconciliable enemigo del conquistador... Entraron los oidores a México del 5 al 8 de diciembre de 1528, y poco tiempo después se les reunió el presidente Nuño de

Guzmán; ya el día primero de enero de 1529 se reunieron los concejales, los oidores y su presidente a celebrar cabildo, nombrar los alcaldes y entregar Estrada el mando a Nuño de Guzmán".⁶

De esta manera, para dar continuidad a la Residencia de Cortés, la cual había quedado sin terminar por la muerte de Don Luis Ponce de León, se presentó la provisión el día 8 de febrero y el día 11 se mandó pregonar para los efectos de Ley.

Se formuló un interrogatorio de 38 preguntas relativas a la actuación general de Cortés y de los oficiales en asuntos de gobierno (administración, fiscales y de justicia); 15 preguntas más de los capítulos secretos, es decir acerca de cuestiones de piedad, moralidad, tiranía, infidelidad, apoderamiento del tesoro real, etc., y otras 15 preguntas sobre los oficiales reales. Por otra parte, para responder a los interrogatorios se presentaron 22 testigos de cargo, cuyas declaraciones bajo juramento se recibieron entre el 23 de enero y el 7 de abril de 1529. Asimismo desde el 4 de abril hasta fines del mismo mes se citó a más personas, dando un total de 90.

Cargos que resultan contra Hernán Cortés

El 8 de mayo estaba listo el escrito denominado CARGOS que resultan contra Hernán Cortés, donde se resumen las acusaciones presentadas, firmando Nuño de Guzmán y el licenciado Diego Delgadillo. De esta manera tenemos debidamente ordenados por tema y cronología 101 cargos.

Algunas de las acusaciones principales son las siguientes: infidelidad a la Corona e intentos de tiranía; desobediencia a las provisiones reales; crímenes, crueldades y arbitrariedades durante la guerra; excesos y promiscuidades sexuales; enriquecimiento personal sin dar al rey su quinto; apoderamiento de grandes extensiones de tierras urbanas y rurales; responsabilidad en las muertes de Ponce de León y en especial de su primera esposa Catalina Xuárez.

⁶ ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México, México: Porrúa, 1984, págs. 373 y 374.

La defensa de Cortés

Sus abogados, en México, fueron Diego de Ocampo, Juan Altamirano y García de Llerena, los cuales iniciaron su defensa en el Juicio de Residencia con la promoción del 13 de mayo de 1529, donde se hace notar irregularidades en el juicio, tales como el hecho de que todos los testigos de cargo presentados eran enemigos de Cortés; asimismo, que ya habían pasado los noventa días que se fijaron como límite del juicio y en el cual no se encontraba presente Cortés.

El 25 de septiembre los procuradores de Cortés, con sólidos argumentos recusaron a los tres jueces: Nuño de Guzmán, Juan Ortiz de Matienzo y Diego Delgadillo, así como a sus socios Salazar y Chirinos; de esta manera se dice que Salazar tenía una deuda con Cortés de 800 castellanos, motivo por el cual lo demandó, y a pesar de ello lo han enviado como Procurador. Por otra parte, Nuño de Guzmán tenía enemistad contra Cortés, al que había escrito, desde Santisteban, Pánuco, palabras injuriosas; además de tener pleitos antiguos con los oidores Matienzo y Delgadillo. En otro orden de ideas se desobedecieron la cédula y sobrecédula reales que les ordenaban que no tocasen los pueblos y bienes de Cortés, el Presidente y los oidores le habían quitado sus pueblos, tomado sus casas, sus 35 tiendas, sus huertas y solares que tenía entre las calzadas de Chapultepec y de Tacuba, además de cavar en algunas casas en busca de tesoros.

Como la recusación no prosperó, García de Llerena presentó elaborados descargos en la Audiencia del 12 de octubre de 1529, y según los historiadores es un extenso documento de defensa de notable solidez jurídica, dando razonamientos convincentes de la actuación de Cortés para desvanecer las acusaciones; además de las tachas presentadas contra los testigos de cargo por su enemistad contra Cortés.

El Juicio de Residencia de Cortés de 1529, los juicios colaterales, así como los tres documentos de defensa presentados por sus abogados habían sido sobreseídos y la documentación remitida al Consejo de Indias. Sin embargo, considerando que los

descargos presentados eran insuficientes, Cortés hizo gestiones, en enero de 1534, para que se recibieran declaraciones de sus testigos de descargo, a lo que el rey accedió para reabrir y prorrogar el juicio. El escrito que presentó Cortés en esta nueva etapa fueron otros descargos a las acusaciones de la instrucción secreta, fechados el 14 de enero de 1534.

Al oidor de la segunda audiencia, licenciado Alonso Maldonado, se le asignó la tarea de tomar los juramentos y escuchar las declaraciones de 26 testigos que nombra Cortés, y al procurador Juan Altamirano que formuló 422 preguntas a los testigos. El escribano Gerónimo López, trabajó del 21 de abril de 1534 al 27 de agosto de 1535.

Finalmente se dirá que el expediente sumo más de dos mil folios, y fue remitido al Consejo de Indias donde nunca se resolvió y se mantuvo como una amenaza latente contra Cortés.

Para comprender mejor lo anterior consideramos pertinente retomar los siguientes hechos: Carlos V, más cuidadoso en la elección de sus funcionarios resolvió mandar un virrey que representara al monarca con más respetabilidad, de tal manera se nombra a Don Antonio de Mendoza, y en tanto toma posesión de su cargo se designa por el momento un presidente de la Audiencia que sustituye a Nuño de Guzmán, siendo esta persona el Obispo de Santo Domingo, Sebastián Ramírez de Fuen Leal y por otra parte se comisionó al Obispo de Badajoz para que nombrara los oidores, que fueron los licenciados Vasco de Quiroga, Alonso Maldonado, Francisco Ceynos (fiscal del Consejo Supremo) y Juan Salmerón. Esta nueva audiencia entró en la ciudad de México en el año de 1531.

El presidente Fuen Leal devolvió a Cortés parte de los bienes que la primera Audiencia le había confiscado, y se hizo aprehender a Delgadillo, familiar del oidor de ese nombre, y al alcalde mayor de Oaxaca por su mal tratamiento a los naturales, por otra parte se prohibió hacer esclavos a los indios, bajo pena de muerte.

Se procede a fincar residencia contra los oidores Matienzo y Delgadillo, resultando contra ellos ciento veinticinco cargos y se les confiscaron los bienes, mismos que se subastaron. Asimismo se les interno en la cárcel pública para hacer notar que los altos cargos no evitan la responsabilidad y por lo que hace a Nuño de Guzmán, hombre sumamente astuto, no fue posible castigarlo porque había emprendido la conquista de la Nueva Galicia, y fue, mucho tiempo después cuando se logró su aprehensión y se le remitió a España, donde lo desterraron a Torrejón de Velasco muriendo en 1544.

Si bien estos cambios fueron favorables para el conquistador en su momento, era un hecho que la carrera política del mismo se conducía hacia el ocaso.

Es importante señalar que la Residencia de Cortés no fue la primera, puesto que se practicó en nuestro continente desde el año 1501, a consecuencia del nombramiento de Nicolás Ovando como gobernador de Indias y conforme a las instrucciones reales de efectuar Residencia a su antecesor, Francisco de Bobadilla.

El maestro Raúl F. Cárdenas, haciendo referencia a un artículo publicado por el doctor Don Carlos Mario Vargas Gómez, nos dice que *"...esta Institución española, concebida para garantizar la administración y control de los vastos y lejanos territorios americanos, conquistados por España... Tenía como finalidad el tratar que las disposiciones de la Corona Española, Legales, administrativas o políticas, fueran debidamente cumplidas y, por otra parte, que sus funcionarios pudieran actuar en un ambiente de relativa elasticidad en el desempeño de sus funciones"*.⁷

Precisando los datos expuestos se puede señalar que podían ser sometidos a Juicio de Residencia todos los funcionarios y autoridades de la Nueva España, por ejemplo: Virreyes, oidores, gobernadores, intendentes, alcaldes, jueces, alguaciles, escribanos, oficiales, etc., de esta manera el trámite se daba cuando se retiraban de su cargo o cuando se les asignaba otra función. Para el caso de desempeñar funciones vitalicias, se les practicaba cada 5 años o cuando existían acusaciones en su contra.

⁷ CÁRDENAS F. Raúl. Ob cit., págs. 14 y 15.

En España el Juicio de Residencia fue legislado en diversas disposiciones entre las que se encuentra la recopilación de Leyes de Indias, en su libro V, Título XV, al que se denominó "De las Residencias y Jueces que la han de tomar". El total de leyes contenidas en este Título es de cuarenta y nueve, entre las que se menciona la residencia practicada a los Virreyes, que debían substanciar en un término de 6 meses.

En los casos de remoción de gobernadores designados por tiempo indefinido, el juicio debía tramitarse en la Audiencia de Distrito en que residían; la residencia se practicaba por un funcionario enviado por el Rey o por la presidencia.

Una vez que se había nombrado el juez a quien correspondía llevar a cabo el juicio, se procedía a la emisión de los bandos y pregones dando a conocer el edicto de residencia. Esto debía realizarse en forma amplia para el verdadero conocimiento de las personas del lugar, ya que el principio de la publicidad era la esencia de esta institución pues de nada serviría si los reclamos de los habitantes del lugar no llegaban al juez.

A partir de la publicación del edicto se empezaba a contar el tiempo que duraría el juicio y durante el cual se recibirían las quejas que presentarían las personas agraviadas, a las cuales se les brindaría protección contra quienes los quisieran amenazar.

En el proceso el juicio consta de dos partes; la primera secreta que se realiza de oficio y, la segunda pública donde se reciben las acusaciones.

El juez contaba con amplias facultades para investigar y utilizar medios que le permitieran comprobar los hechos. Asimismo se le daba a conocer al residenciado una lista con los cargos a efecto de que pudiera presentar su defensa.

Los juicios se tramitaban en el lugar en donde el residenciado laboraba para que los quejosos tuvieran facilidad de presentar sus testigos y demás pruebas. Es importante

citar que el juicio en estudio recibe este nombre precisamente porque el acusado debía residir en el lugar del juicio mientras durase el proceso.

Terminado el juicio, en caso de resultar culpable el funcionario residenciado, se le podían imponer diversas penas; multa, inhabilitación perpetua o temporal para desempeñar otro cargo en el gobierno, el destierro o la confiscación de bienes.

Por último se dirá que los recursos se tramitaban ante el Consejo de Indias cuando los funcionarios eran designados por la Corona, o ante la Audiencia.

1.3 LEYES SUPREMAS

Dentro del desarrollo de este punto del trabajo, se trataran los cambios que en materia de responsabilidad de los servidores públicos se han venido presentando en las Constituciones que han regido la vida política de nuestra nación desde la época de la gesta de Independencia hasta la promulgación de nuestra Carta Magna de 1917.

1.3.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA

(Promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812)

DEL REY

Capítulo 1. De la inviolabilidad del rey y de su autoridad

Art. 168 La persona del Rey es sagrada e inviolable, y no está sujeta a responsabilidad.

Como se desprende de este artículo, en lo referente al Rey prevaleció la impunidad más absoluta en cuanto a sus acciones y conducta en general.

Por otra parte recordemos que en el Estado feudal, la organización económica, política y social giraba en torno al Rey, dueño de los medios de producción, y al cual debían pleno respeto sus siervos; de tal forma los privilegios de la nobleza y del clero fueron justificados por un supuesto mandato divino. Ahora bien después de décadas de explotación del pueblo por parte de la aristocracia se generan movimientos armados donde los hombres reclaman los mismos derechos y obligaciones para todos. De esta manera la igualdad jurídica tiene como fundamento el principio de que todos los hombres nacen iguales y por lo tanto son sujetos de los mismos derechos y obligaciones de acuerdo con la Ley, misma que debe emanar de la voluntad popular, que hoy en día se hace patente por medio del Congreso de la Unión.

Históricamente tenemos que fue, precisamente durante la Revolución Francesa, cuando la Asamblea Nacional dictó, el 26 de agosto de 1789, la “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano”, documento que fue firmado por el Rey Luis XVI.

En el artículo primero se estableció: *“Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común”*.

Por otra parte, adelantándonos en el tiempo es importante destacar que la Constitución de 1814, sancionada en Apatzingán, establecía en su artículo 2º: *“Ningún ciudadano podrá obtener más ventajas que las que haya merecido por servicios hechos al Estado. Estos no son títulos comunicables ni hereditarios; y así es contraria a la razón la idea de un hombre nacido legislador o magistrado”*.

Así mismo la Constitución de 1824 incluyó en parte el presente principio en su artículo 18. Sin embargo no fue sino en la Constitución de 1857 donde la igualdad del hombre se estableció de manera clara y precisa en su artículo 12:

“No hay ni se reconocen en la República, títulos de nobleza, ni prerrogativas, ni honores hereditarios. Sólo el pueblo, legítimamente representado, puede decretar recompensas en honor de los que hayan prestado o prestasen servicios eminentes a la patria o la humanidad”.

Finalmente diremos que nuestra Constitución vigente contempla la garantía de igualdad principalmente en: artículo 1. Establece el principio de que todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución; artículo 2. Contempla la prohibición de que exista la esclavitud; artículo 4. Que se refiere a la igualdad entre el hombre y la mujer; artículo 13. Establece la igualdad entre las personas para ser juzgados prohibiendo la existencia de fueros; pero principalmente en su artículo 12. Ordena que no se concederán títulos de nobleza, ni honores hereditarios.

Art. 128. Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad, podrán ser reconvenidos por ellas. En las causas criminales, que contra ellos se intentaren, no podrán ser juzgados sino por el tribunal de Cortes, en el modo y forma que se prescriba en el reglamento del gobierno interior de las mismas. Durante las sesiones de las Cortes y un mes después, los diputados no podrán ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas.

Podemos observar que dicha Constitución ya contempla la inmunidad legislativa pero, el punto negativo que encontramos y que afortunadamente no se considera en nuestra Constitución vigente es la extensión de la inmunidad a las obligaciones civiles.

CAPITULO VII. DE LAS FACULTADES DE LAS CORTES

Art. 131. Las facultades de las Cortes son: ...

Vigesimaquinta: Hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios del Despacho y demás empleados públicos.

Art. 226. Los Secretarios de Despacho serán responsables a las Cortes de las Órdenes que autoricen contra la Constitución o las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el Rey.

Art. 228. Para hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios del Despacho, decretarán ante todas las cosas las Cortes, que ha lugar a la formación de causa.

Art. 229. Dado este decreto, quedará suspenso el Secretario del Despacho; y las Cortes remitirán al Tribunal Supremo de Justicia todos los documentos concernientes a la causa que haya de formarse por el mismo Tribunal, que la substanciará y decidirá con arreglo a las leyes.

Como podemos apreciar al artículo 226 rompe con el principio de igualdad ya que el Rey se considera inviolable de responsabilidad alguna y los Secretarios de Despacho son responsables aun cuando estén obedeciendo al Rey.

Para hacer afectiva la responsabilidad de los Secretarios de Despacho, las Cortes debían decretar que había lugar a la formación de causa (art. 228) lo que es a nuestro entender, un antecedente directo de lo que nuestra legislación vigente denomina Declaración de Procedencia y que más adelante trataremos.

Una vez que se había dado el decreto, el Secretario del despacho queda suspendido de sus funciones y las Cortes remitan al Tribunal Supremo de Justicia todos los documentos relativos a la causa que había de formarse por el propio Tribunal, el cual debía seguir el proceso y dictar sentencia (art. 229).

Art. 254. Toda falta de observancia de las leyes que arreglan el proceso en lo civil y en lo criminal, hacen responsables personalmente a los jueces que la cometieren.

Art. 255. El soborno, el cohecho y la prevaricación de los magistrados y jueces producen acción popular contra los que los cometan.

En estos artículos se señala la responsabilidad a los jueces en caso de inobservancia de las leyes a que debían sujetarse los procesos tanto penales como civiles y por otra parte en el artículo siguiente, queda previsto que el soborno, el cohecho y la prevaricación de los funcionarios judiciales, otorga acción popular a los individuos contra quienes los cometieran,

Art. 252 Los magistrados y jueces no podrán ser depuestos de sus destinos, sean temporales o perpetuos sino por causa legalmente probada y sentenciada, ni suspendidos sino por acusación legalmente intentada.

Art. 253. Si al Rey llegaren quejas contra algún magistrado, y formando expediente, parecieren fundadas, podrá, oído el Consejo de Estado, suspenderle haciendo pasar inmediatamente el expediente al Supremo Tribunal de Justicia para que juzgue con arreglo a las leyes.

Los artículos citados son un acierto puesto que en parte dan cumplimiento a las garantías de autonomía e independencia que el titular de un órgano jurisdiccional debe tener para desempeñar correctamente su función, evitándose las presiones negativas que tratan de torcer el camino de la Ley.

Art. 261. Toca a este Supremo Tribunal.

Primero: Dirimir todas las competencias de las audiencias entre sí en todo el territorio español, y las de las audiencias con los tribunales especiales que existan en la península e islas adyacentes. En ultramar se dirimirán estas últimas según lo determinen las leyes.

Segundo: Juzgar a los Secretarios de Estado y del Despacho, cuando las Cortes decretaren haber lugar a la formación de causa.

Tercero: Conocer de todas las causas de separación y suspensión de los consejeros de Estado y de los magistrados de las audiencias.

Cuarto: 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 institución del proceso para remitirlo a este Tribunal.

Quinto: Conocer de todas las causas criminales que se promovieren contra los individuos del Supremo Tribunal. Si llegare el caso en que sea necesario hacer efectiva la responsabilidad de este Supremo Tribunal, las Cortes, previa la formalidad establecida en el artículo 228, procederán a nombrar para este fin un tribunal compuesto de nueve jueces, que serán elegidos por suerte de un número doble.

Sexto: Conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes.

Séptimo: Conocer de todos los asuntos contenciosos pertenecientes al real patronato.

Octavo: Conocer de los recursos de fuerza de todos los tribunales eclesiásticos superiores de la Corte.

Noveno: Conocer de los recursos de nulidad, que se interpongan contra las sentencias dadas en la última instancia para el preciso efecto de reponer el proceso, devolviéndolo, y hacer efectiva la responsabilidad de que trata el artículo 254. Por lo relativo a Ultramar, de estos recursos se conocerá en las audiencias en la forma que se diera en su lugar.

Décimo: Oír las dudas de los demás tribunales sobre la inteligencia de alguna ley, y consultar sobre ellas al Rey con los fundamentos que hubiere, para que promueva la conveniente declaración en las Cortes.

Undécimo: Examinar las listas de las causas civiles y criminales, que deben remitirse las audiencias, para promover la pronta administración de justicia, pasar copia de

ellas para el mismo efecto al Gobierno, y disponer su publicación por medio de la imprenta.

Entre las facultades del Supremo Tribunal de Justicia, se le concedía juzgar a los Secretarios de Estado y del Despacho así, también conocer de las causas criminales. Promovidas contra ellos y contra los individuos del propio Tribunal, conociendo además del juicio de residencia a que se encuentra sujeto todo empleado público, por otra parte encontramos que la Constitución que se comenta no consagra un título expreso para las diversas disposiciones relativas a las responsabilidades de los funcionarios públicos, así como tampoco hace una diferenciación del tipo de responsabilidad: administrativa, política, penal. etc.

Al respecto es interesante citar en este momento lo que nos dice el maestro José María Luis Mora:

“Cuando hablamos de responsabilidad, no es nuestro intento tratar de la que se contrae por delitos comunes, tales como el robo, el asesinato y otros de su clase; los funcionarios públicos deben en estos casos responder como cualquier ciudadano ante el tribunal ordinario, sin otro requisito respecto de los diputados, senadores, ministros del despacho y gobernadores de los Estados, que la previa declaración de los cuerpos legislativos o de alguna de las cámaras, de haber lugar a la formación de causa, más como no siempre los congresos están en sesiones, y estos delitos pueden cometerse todos los días, es necesario declarar que para este sólo efecto podrán reunirse siempre que ocurra un suceso semejante, autorizando, aunque no hubiere número competente, a los que se hallan en el lugar, para que procedan a hacerlo.

Viniendo ya la responsabilidad constitucional, ella puede provenir, o de un verdadero delito o de una simple falta, según que sea de perversidad y malicia, 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 tiene que establecerse y dos decisiones las que deben seguirse cuando se trata de calificar la conducta de un funcionario público, al 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 casos procediendo de un modo diverso en cada uno de ellos, pues no se debe hacer lo mismo para separar un inepto, que para castigar un delincuente, el primer juicio es necesariamente discrecional, el segundo debe ser ajustado a las leyes; el primero no le debe parar en 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 critica y equidad natural, y el segundo debe estar sujeto al fallo de los tribunales por los trámites comunes...

Que en toda sociedad bien organizada deba haber un poder bastante autorizado para separar de sus destinos a los funcionarios ineptos, es una verdad en que no puede caber la menor duda; los males públicos deben evitarse o precaverse sea cual fuere el principio de donde provengan; podrá enhorabuena abusarse de este poder discrecionario, más cualquiera que sea el abuso, nunca puede tener tan fatales resultados como los de la tolerancia de hombres ineptos en los puestos públicos; especialmente si estos son los primeros y principales destinos de la Sociedad. Más ¿quien ha de ejercer y a quien se ha de confiar este formidable poder? Nosotros no vacilamos en asegurar que a la Cámara del Senado; este cuerpo es o debe ser el más respetable de toda la República,...

Como la ineptitud puede provenir de falta de capacidad y 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; ...".⁸

1.3.2 DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA (sancionado en Apatzingán a 22 de octubre de 1814)

"El supremo congreso mexicano, deseoso de llenar las heroicas miras de la nación, elevadas nada menos que al sublime objeto de substraerse para siempre de la dominación extranjera, y sustituir al despotismo de la monarquía española un sistema de administración que, reintegrado a la nación misma en el goce de sus augustos imprescriptibles derechos, la conduzca a la gloria de la independencia y afiance sólidamente la prosperidad de los ciudadanos, decreta la siguiente forma de gobierno, sancionado ante todas las cosas los principios tan sencillos como luminosos en que puede solamente cimentarse una Constitución Justa y saludable".

Dentro de los artículos relativos al tema central de este trabajo encontramos los siguientes:

⁸ MORA, José Ma. Luis. Revista Mexicana de Justicia, México: PGR, 1980, págs. 28 a 30.

Art. 27 La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social; ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Art. 28. Son tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de la ley.

Art. 29 El magistrado que incurriere en este delito será depuesto y Castigado con la severidad que mande la ley.

En estos artículos se habla de la seguridad de los ciudadanos, la cual no puede existir sin que la ley fije límites a los poderes asimismo se prevé la responsabilidad de los funcionarios públicos cuando se conducen de una manera tiránica y arbitraria en perjuicio del pueblo, por lo que en tales casos se les debe de castigar con toda la severidad de la ley.

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

Como se señaló en su momento, el presente artículo tiene su antecedente en el numeral 128 de la Constitución de Cádiz, por otra parte la inviolabilidad de opinión de los diputados es un privilegio legislativo que tiene como fin proteger a los mismos de los ataques de otros poderes.

En otro orden de ideas tenemos que durante el tiempo del ejercicio de su cargo los diputados pueden ser acusados por dos tipos de delitos, es decir, en el primer caso tenemos los delitos contra la religión católica, y de acuerdo con lo ordenado por el artículo primero de la Constitución que se comenta es la única que se debe profesar en el Estado; de tal forma se tiene el delito de herejía mismo que se puede definir como el error en materia de fe, es decir la opinión sustentada contra los principios de la religión católica apostólica y romana. Por otra parte el delito de apostasia se comete por negar la fe de Jesucristo recibida en el bautismo.

Ahora bien los delitos contra el Estado son: La **infidencia**, que es la falta a la confianza y fe debida a otro, es decir, en otras palabras, la traición; la **concusión**, éste delito se comete cuando el servidor público a título de impuesto, renta o salario exija por si o por medio de otro, dinero o servicios que sepa no son debidos (artículo 218 del Código Penal); y la **dilapidación de los caudales públicos**, es decir cuando se malgasta el dinero del Estado; lo cual en nuestro Derecho Penal vigente tiene relación con el delito de peculado que se comete cuando el servidor público utilice indebidamente fondos públicos (artículo 223 del Código Penal).

CAPÍTULO VIII. DE LAS ATRIBUCIONES DEL SUPREMO CONGRESO AL SUPREMO CONGRESO PERTENECE EXCLUSIVAMENTE:

Art. 102. ...

Art. 120. Hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo Congreso y de los Funcionarios de las demás supremas corporaciones, bajo la forma que explica este decreto.

Art. 145. Los secretarios serán responsables en su persona de los decretos, órdenes y demás que autoricen contra el tenor de este decreto o contra las leyes mandadas observar y que en adelante se promulgaren.

Art. 146. Para hacer efectiva esta responsabilidad, decretará ante todas cosas el Congreso, con noticia justificada de la transgresión, que ha lugar a la formación de la causa.

Art. 147. Dado este decreto, quedará suspenso el secretario, y el Congreso remitirá todos los documentos que hubiere al Supremo Tribunal de Justicia, quien formará la causa, la substanciará y sentenciará conforme a las leyes.

Art. 149. Los secretarios se sujetarán indispensablemente al juicio de residencia y a cualquier otro que en el tiempo de su ministerio se promueva legítimamente ante el Supremo Tribunal de Justicia.

Art. 150. Los individuos del Gobierno se sujetarán, asimismo, al juicio de la residencia; pero en el tiempo de su administración solamente podrán ser acusados por los delitos que manifiesta el artículo 59 y por la infracción del artículo 166.

Del estudio conjunto de los artículos precedentes encontramos que entre las atribuciones del Supremo Congreso se encuentra la de hacer efectiva la responsabilidad de los miembros del propio Congreso así como de otros funcionarios de las demás corporaciones. Por lo que hace a los secretarios de

Estado eran responsables de los decretos que autorizaran en contra de la ley suprema y secundarias, de tal forma para hacer efectiva esta responsabilidad, el Congreso debía decretar que había lugar a la formación de causa con fundamento en las noticias justificadas, con lo cual quedará suspendido el secretario en el desempeño de sus funciones y el Congreso remitía todos los documentos al Supremo Tribunal de Justicia quien estaba encargado de formar la causa y sentenciar.

Los secretarios debían sujetarse al Juicio de Residencia, pero durante el tiempo de su gestión solamente podían ser acusados por delitos de herejía, apostasía infidencia, concusión, dilapidación de los caudales públicos, y por arrestar algún ciudadano más de 48 horas, sin remitirlo en ese lapso al tribunal competente.

Art. 194. Los fiscales y secretarios del Supremo Tribunal de Justicia se sujetarán al juicio de residencia, y los demás, como se ha dicho de los secretarios del Supremo Gobierno; pero los individuos del mismo Tribunal solamente se sujetarán al juicio de residencia, y en el tiempo de su comisión, a los que se promuevan por los delitos determinados en el artículo 59.

CAPÍTULO XV. DE LAS FACULTADES DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA.

Art. 196. ...

Art. 198. Fallar o confirmar las sentencia de deposición de los empleados públicos sujetos a este tribunal; aprobar o revocar las sentencias de muerte y destierro que pronuncien los tribunales subalternos, exceptuando las que han de ejecutarse en los prisioneros de guerra y otros delincuentes del Estado, cuyas ejecuciones deberán conformarse a las leyes y reglamentos que se dicten separadamente.

CAPÍTULO XIX. DE LAS FUNCIONES DEL TRIBUNAL DE RESIDENCIA.

Art. 224. E1 Tribunal de residencia conocerá privativamente de las causas de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia.

Art. 225. Dentro del término perentorio de un mes, después de erigido el tribunal, se admitirán las acusaciones a que haya lugar contra los respectivos funcionarios, y pasado este tiempo no se oirá ninguna, antes bien se darán aquéllos por absueltos, y se disolverá inmediatamente el Tribunal, a no ser que haya pendiente otra causa de su inspección.

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

Art. 227. Conocerá también el Tribunal de Residencia en las causas que se promuevan contra los individuos de las supremas corporaciones por delitos indicados en el artículo 59, a los cuales se agrega, por lo que toca a los individuos del Supremo Gobierno, la infracción del artículo 166.

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

Art. 229. Las sentencias pronunciadas por el Tribunal de Residencia se remitirán al Supremo Gobierno para que las publique y haga ejecutar por medio del jefe o tribunal a quien corresponda, y el proceso original se pasará al Congreso, en cuya secretaría quedará archivado.

Art. 230. Podrán recusarse hasta dos jueces de este Tribunal, en los términos que se ha dicho del Supremo de Justicia.

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

Los presentes artículos contemplan la existencia de un Tribunal de Residencia, que debía constituirse previamente, para conocer de las causas de esta especie, pertenecientes a los individuos de los tres Poderes Supremos. En el término fatal de un mes, dicho Tribunal recibía las acusaciones contra los respectivos funcionarios, sin dar entrada a ninguna más pasado este tiempo.

Todo Juicio de Residencia debía concluirse en el término de tres meses, pues pasado este tiempo se absolvía a los acusados, excepto cuando se admitía el recurso de suplicación, lo cual aumentaba en un mes más dicho término. El Tribunal de Residencia debía conocer de las causas promovidas por los delitos señalados en el artículo 59, por lo cual la acusación debía hacerse ante el Supremo Congreso, o bien, éste promovía de oficio, la declaratoria de formación de causa, suspendía al acusado y se remitía el expediente al Tribunal para que

éste formara la causa, y dictará sentencia misma que era publicada por el Gobierno y la mandaba ejecutar por medio del jefe o tribunal correspondiente.

Por último el tribunal de residencia se disolvía después de sentenciar la causa que daba origen a su instalación.

Ahora bien podemos comentar que nuestra Constitución de 1814, retoma del Derecho Español la importante figura del Juicio de Residencia, con lo cual se da fundamento al órgano jurisdiccional competente para juzgar a los funcionarios públicos que incurren en actos ilegales, es por ello que podemos afirmar que desde los inicios del Derecho Constitucional Mexicano, se tuvo el interés en sancionar las conductas arbitrarias de los empleados del Estado.

1.3.3 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824

Artículo 38. Cualquiera de las dos Cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones:

I. Del Presidente de la Federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.

II. Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta constitución, o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.

III. De los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios del Despacho, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.

IV. De los gobernadores de los Estados, por infracciones de la Constitución Federal, leyes de la Unión, u órdenes del Presidente de la Federación, que no sean manifiestamente contrarias a la constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la misma constitución y leyes.

Artículo 39. La Cámara de Representantes hará exclusivamente de gran jurado, cuando el presidente o sus ministros sean acusados por actos en que hayan intervenido el senado o el consejo de gobierno en razón de sus atribuciones. Esta misma Cámara servirá del mismo modo de gran jurado en los casos de acusación

contra el vicepresidente, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de su destino.

Artículo 40. La Cámara ante la que se hubiere hecho la acusación de los individuos de que hablan los dos artículos anteriores, se erigirá en gran jurado, y si declarare por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspenso de su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente.

Artículo 42. Los diputados y senadores serán inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

Artículo 43. En las causas criminales que se intentaren contra los senadores o diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, no podrán ser aquéllos acusados sino ante la Cámara de éstos ni estos sino ante la de senadores, constituyéndose cada Cámara a su vez en gran jurado, para declarar si ha o no lugar a la formación de causa.

Artículo 44. Si la Cámara que haga de gran jurado en los casos del artículo anterior, declarare, por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspenso de su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente.

Artículo 107. El Presidente, durante el tiempo de su encargo, no podrá ser acusado sino ante cualquiera de las cámaras, y sólo por los delitos de que habla el artículo 38, cometidos en el tiempo que allí se expresa.

Artículo 108. Dentro de un año, contado desde el día en que el presidente cesare en sus funciones, tampoco podrá ser acusado sino ante alguna de las cámaras por los delitos de que habla el artículo 38, y además por cualesquiera otros, con tal que sean cometidos durante el tiempo de su empleo. Pasado este año, no podrá ser acusado por dichos delitos.

Artículo 109. El Vicepresidente, en los cuatro años de este destino podrá ser acusado solamente ante la Cámara de diputados por cualquier delito cometido durante el tiempo de su empleo.

SECCIÓN CUARTA. DE LAS ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE Y RESTRICCIONES DE SUS FACULTADES

110. Las atribuciones del presidente son las que siguen:

...

XX. Suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, a los empleados de la federación, infractores de sus ordenes y decretos; y en los casos que crea deberse formar causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo.

...

Artículo 119. Los secretarios del despacho serán responsables de los actos del Presidente que autoricen con su firma contra esta Constitución, la acta constitutiva, leyes generales y constituciones particulares de los Estados.

SECCIÓN TERCERA. DE LAS ATRIBUCIONES DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

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

...

V. Conocer:

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

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

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

Cuarto. De las de los secretarios del despacho, según los artículos 38 y 40.

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

Sexto. De las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, y contrabandos, de los crímenes cometidos en el alta mar; de las ofensas contra la nación de los Estados Unidos Mexicanos; de los empleados de hacienda y justicia de la federación; y de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley.

De acuerdo con el artículo 38 de la Ley Suprema que se comenta, tanto la Cámara de Senadores como la de Diputados, podían conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones del Presidente, por los delitos de traición contra la independencia o la forma de gobierno y por cohecho o soborno así como por realizar actos tendientes a impedir las elecciones del Presidente, senadores y diputados o impedir que estos últimos desempeñen sus funciones. De esta forma se puede destacar que se tipifica perfectamente los supuestos por los cuales puede ser acusado el Presidente, pero el mérito mayor de tal precepto radica en hacer posible la responsabilidad del Presidente de la Federación cuando su conducta actualiza cualquiera de los supuestos indicados. En otro orden de ideas cabe aclarar que el titular del Ejecutivo durante el ejercicio de su encargo no

puede ser acusado por delito distinto de los mencionados, por lo que se puede concluir que dicha responsabilidad es limitada.

Pasado un año desde el día en que el Presidente cesare en su encargo tampoco puede ser acusado sino ante alguna de las Cámaras, tanto por los delitos que cita el artículo 38 de la presente ley, así como por cualquier otro.

Por lo que corresponde a los miembros de la Corte Suprema de Justicia y los Secretarios del Despacho, su responsabilidad es general, es decir se les puede acusar por cualquier delito cometido durante su encargo.

Por su parte los Gobernadores de los Estados son responsables por infracción de la Constitución Federal, Leyes de la Unión u órdenes del Presidente de la Federación, así como por la violación de la Constitución del Estado.

La Cámara que conozca de la acusación de los funcionarios precedentemente citados se erigirá en gran jurado, y si declara por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes haber lugar a la formación de causa, queda el acusado suspendido en su encargo y puesto a disposición de la Corte Suprema de Justicia.

Al igual que en nuestra legislación vigente a los Diputados y Senadores se les considera inviolables por sus opiniones. Por otra parte, en las causas penales intentadas en su contra, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, no podrán ser acusados sino ante la Cámara opuesta a la que pertenecen, lo cual es un acierto, puesto que es más difícil actuar con imparcialidad cuando se tenga que declarar, por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, haber lugar a la formación de causa, de uno de sus compañeros.



1.3.4 BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPÚBLICA MEXICANA (decretadas por el Congreso General de la Nación en el año de 1836)

La Ley se dividió en siete estatutos, por lo que se le conoce también como "Constitución de las Siete Leyes". La Primera Ley fue promulgada el 15 de diciembre de 1835 y, las seis restantes el 30 de diciembre de 1836.

En la Segunda Ley aparecen importantes disposiciones sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos

ARTÍCULO 18. Si alguno de ellos cometiere algún delito, la acusación se hará ante el congreso general, reunidas las dos cámaras, el cual, a pluralidad absoluta de votos, calificará si ha lugar a la formación de causa, y habiéndolo, seguirá ésta y la feneceará la Suprema Corte de Justicia, ante la que se seguirán también las causas civiles en que sean demandados.

De la Tercera Ley tenemos lo siguiente:

ARTÍCULO 47. En los delitos comunes, no se podrá intentar acusación criminal contra el Presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su presidencia, ni contra los senadores, desde el día de su elección hasta que pasen dos meses de terminar su encargo, ni contra los ministros de la alta Corte de Justicia y la marcial, secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos, sino ante la cámara de diputados. Si el acusado fuere diputado, en el tiempo de su diputación y dos meses después, o el Congreso estuviere en receso, se hará la acusación ante el Senado.

ARTÍCULO 49. En los delitos comunes, hecha la acusación, declarará la Cámara respectiva si ha o no lugar a la formación de causa; en caso de ser la declaración afirmativa, se pondrá al reo a disposición del tribunal competente para ser juzgado.

La resolución afirmativa sólo necesitará la confirmación de la otra Cámara, en el caso de ser acusado el Presidente de la República.

ARTÍCULO 50. La declaración afirmativa, así en los delitos oficiales como en los comunes, suspende al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano.

En la Cuarta Ley se ordena lo siguiente:

ARTÍCULO 15. Son prerrogativas del Presidente de la República:

...

III. No poder ser acusado criminalmente, durante su presidencia y un año después, por ninguna clase de delitos cometidos antes, o mientras funge de Presidente, sino en los términos que prescriben los artículos 47 y 48 de la tercera ley constitucional.

...

V. No poder ser procesado, sino previa la declaración de ambas Cámaras prevenida en el artículo 49, párrafo último de la tercera ley constitucional...

Atento a los artículos precedentes tenemos que la Cuarta Ley contempla, en su numeral 15, diversas prerrogativas del Presidente de la República, en donde destaca el hecho de que no puede ser acusado criminalmente, durante el ejercicio de su encargo y un año después; situación que se reitera por el artículo 47 de la Tercera Ley, que además cita a otros funcionarios como: Los senadores y diputados los cuales no pueden ser acusados por delitos comunes, desde el día de su elección hasta que pasen dos meses de terminar su encargo (asimismo se hace referencia a otros funcionarios entre los que se puede citar a los Ministros de la Alta Corte de Justicia, Secretarios del Despacho, Gobernadores de los Departamentos entre otros), sino ante la Cámara de Diputados, de otra manera no procede dicha acusación. Por su parte, el artículo 49 de la Tercera Ley complementa lo expuesto al ordenar que presentada la acusación por delitos comunes, la Cámara respectiva declarará si ha o no lugar a la formación de causa (aclarando que sólo se necesitará la confirmación de la otra Cámara en el caso de ser acusado el Presidente de la República), y de ser positiva la declaración se pondrá al inculpado a disposición del Tribunal competente para ser juzgado. En otro orden de ideas cabe señalar que la Ley Suprema en estudio establece una responsabilidad general para el Presidente, puesto que no se limita las posibles acusaciones a determinados supuestos.

TERCERA LEY

ARTÍCULO 48. En los delitos oficiales del Presidente de la República, en el mismo tiempo que fija el artículo anterior, de los secretarios del despacho, magistrados de la alta Corte de Justicia y de la marcial, consejeros, gobernadores de los departamentos y juntas departamentales, por infracción del artículo 3, parte quinta de la segunda Ley Constitucional, del 3 de la cuarta y del 15 de la sexta en sus tres primeras partes, la Cámara de diputados, ante quien debe hacerse la acusación,

declarará si ha o no lugar a ésta; en caso de ser la declaración afirmativa, nombrará dos de sus miembros para sostener la acusación en el senado. Este, instruido el proceso, y oídos los acusadores y defensores, fallará, sin que pueda imponer otra pena que la de destitución del cargo o empleo que obtiene el acusado, o de inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro alguno; pero si del proceso resulta ser, a juicio del mismo senado, acreedor a mayores penas, pasará el proceso al tribunal respectivo para que obren según las leyes.

De acuerdo con el presente precepto en los delitos oficiales del Presidente de la República, de los Secretarios del Despacho, Magistrados de la Alta Corte de Justicia, Gobernadores de los Departamentos entre otros, la Cámara de Diputados previa acusación declarará si ha o no lugar a proceder, y en el caso de que dicha declaración sea afirmativa se nombrará a dos diputados para sostener la acusación ante el Senado, donde instruido el proceso con intervención de las dos partes se dará el fallo, sin que se pueda imponer otra pena que la destitución en el cargo o inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro, pero si a juicio del Senado el inculpado es acreedor de mayores penas, pasará el proceso al Tribunal respectivo para que actúe conforme a la Ley. Ahora bien tomando como fundamento todo lo anterior se puede decir que el origen del Juicio Político en nuestro derecho, se da con el precepto que se comenta.

Por otra parte tenemos que atento ha los distintos preceptos que se indican en el mismo numeral que se comenta, los delitos oficiales se originan por faltas de orden electoral, así como por el hecho de que los Gobernadores impongan contribuciones fuera de los términos que expresa la ley, o cuando se destinan dichos fondos para otros objetos; asimismo es importante recordar que tales conductas se encuentran contempladas en nuestro Derecho Penal vigente como delitos de los servidores públicos, en el artículo 218 se regula la figura de concusión y en el artículo 223 se sanciona el Peculado.

En otro supuesto tenemos que se comete un delito oficial por el levantamiento de fuerzas armadas fuera de los casos ordenados por el Gobierno General, o por la ley.

1.3.5 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

(Sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente, el día 5 de febrero de 1857).

La convocatoria para el Congreso Constituyente fue expedida por Don Juan Alvarez el 16 de octubre de 1855, reuniéndose en la Ciudad de México el 17 de febrero de 1856 y el día siguiente llevo a cabo la apertura solemne de sus sesiones.

El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución, primero por el Congreso y después por el Presidente Comonfort. Asimismo el 17 del mismo mes la Asamblea Constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución.

En esta Constitución por primera vez se consagra un título especial para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos, y el cual estaba integrado por seis artículos, que a la letra dicen:

TÍTULO IV. DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Art. 103. Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas ú 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 los delitos de traición á la patria, violación expresa de la Constitución, ataque á la libertad electoral y delitos graves del orden común.

En el numeral en trato tenemos que el Presidente sólo podrá ser acusado en cuatro supuestos:

- A. Traición a la patria.
- B. Violación expresa de la Constitución.
- C. Ataque a la libertad electoral, y
- D. Delitos graves del orden común.

De esta forma encontramos que en la actualidad se derogan los supuestos B y C lo que reduce en gran manera la responsabilidad de tan alto servidor público.

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

El requisito para que un funcionario pudiera quedar sujeto a la jurisdicción del tribunal penal por la comisión de un delito era la declaración de procedencia por parte del Congreso. Asimismo, en el supuesto de que dicha declaración se pronunciare en sentido afirmativo, se removía de su encargo al funcionario y por ende se le privaba del fuero de que gozaba en razón de ese mismo cargo, para efecto de que se le pudiera juzgar como cualquier ciudadano. Sin embargo, si el Congreso declaraba que no había lugar a proceder contra el acusado, éste quedaba exonerado de culpa, sin que pudiera ya juzgársele por el tribunal competente lo cual indiscutiblemente contraviene lo estipulado por el artículo 50 de la propia Carta fundamental que habla de la división de poderes.

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

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar á mayoría absoluta de votos, si el acusado es ó no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo y será puesto á 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 á mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.

En esta época no había dentro del Poder Legislativo de nuestro país Cámara de Senadores, por tal motivo la Suprema Corte de Justicia se constituía en jurado de sentencia.

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

Esta medida es acertada, en virtud de que si se otorga el indulto, sería solapar las conductas de corrupción de los servidores del Estado.

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

Art. 108. En las demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.

Con toda razón se encuentra denegada la inmunidad a los funcionarios en los asuntos de carácter civil, ya que lo que se protege no es la persona del funcionario en sí sino la función o cargo que se desempeña.

En otro orden de ideas es conveniente señalar que, el 10 de noviembre de 1909, la Cámara erigida en Gran Jurado, declaró culpable de fraude y otros delitos a José López Portillo y Rojas, senador por Nuevo León; también, se conoce el suscitado el 14 de diciembre de 1910, cuando la Cámara erigida en Gran Jurado, consideró que había motivos suficientes para proceder contra el diputado Salvador Díaz Mirón, motivo por el cual se le envió a prisión.

Ahora bien se hace necesario precisar lo que se debe entender por delitos oficiales y para tal efecto nos permitimos citar las siguientes leyes:

LEY DEL CONGRESO GENERAL SOBRE DELITOS OFICIALES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACIÓN DEL 3 DE NOVIEMBRE DE 1870

Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. Sección Primera. El Ciudadano Presidente de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

BENITO JUAREZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el Congreso de la Unión ha tenido a bien decretar lo que sigue:

El Congreso de la Unión decreta:

ARTÍCULO 1. Son delitos oficiales en 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 las garantías individuales y cualquiera infracción de la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad.

ARTÍCULO 2. La infracción de la Constitución o leyes federales en materia de poca importancia, constituye una falta oficial en las funciones a que se refiere el artículo anterior.

ARTÍCULO 3. Los mismos funcionarios incurren en omisión por la negligencia o 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 le impongan la Constitución o leyes federales.

Del estudio conjunto de los artículos que preceden tenemos que la responsabilidad política de los funcionarios se divide en tres modalidades, dependiendo de su gravedad:

1. **Delitos oficiales.** Por ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno, a la libertad del sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de las garantías individuales, y cualquier violación de la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad.

2. **Falta oficial.** Por infracción de la Constitución o leyes federales en materia de poca importancia.

3. **La omisión en el desempeño de funciones oficiales.** Por la negligencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus respectivos encargos.

ARTÍCULO 4. El delito oficial se castigará con la destitución del encargo en cuyo desempeño se haya cometido, y con la inhabilidad para obtener el mismo u otro encargo o empleo de la federación, por un tiempo que no baje de cinco ni exceda de diez años.

ARTÍCULO 5. Son penas de la falta oficial, la suspensión respecto del encargo en cuyo desempeño hubiere sido cometida, la privación consiguiente de los emolumentos anexas a tal encargo y la inhabilidad para desempeñarlo, lo mismo que cualquiera otro encargo o empleo de la federación; todo por un tiempo que no baje de un año ni exceda de cinco.

ARTÍCULO 6. La omisión en el desempeño de funciones oficiales será castigada con la suspensión, así del encargo como de su remuneración, y con la inhabilidad para desempeñarlo, lo mismo que cualquiera otro encargo o empleo del orden federal; todo por un tiempo que no baje de seis meses ni exceda de un año.

ARTÍCULO 7. 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.

Reiterando la postura expresada tenemos que las sanciones por la responsabilidad oficial son graduales, es decir mayor en los delitos oficiales, menor en la falta oficial y mínima en la omisión.

ARTÍCULO 8. Declarada la culpabilidad de cualquiera de los funcionarios a que se refiere el artículo anterior, por delitos, faltas u omisiones en que hayan incurrido desempeñando sus respectivos encargos, queda expedito el derecho de la Nación o el de los particulares para hacer efectiva ante los tribunales competentes y con arreglo a las leyes, la responsabilidad pecuniaria que hubieren contraído por daños y perjuicios causados al incurrir en el delito, falta u omisión.

ARTÍCULO 9. Siempre que se ligare un delito común con un delito, falta u omisión oficial, después de sentenciado el reo por la responsabilidad de este último carácter, será puesto a disposición del Juez competente, para que se le juzgue de oficio o a petición de parte, y se le aplique la pena correspondiente al delito común.

ARTÍCULO 11. Los delitos, faltas u omisiones oficiales producen acción popular.

Consideramos que es un precedente de suma importancia el supuesto previsto en el artículo 8 de la Ley que nos ocupa, donde se dispone que; declarada la culpabilidad de cualquiera de los funcionarios, por delitos, faltas u omisiones oficiales en que hayan incurrido, queda expedito el derecho de la Nación o de los particulares para hacer efectiva la responsabilidad civil que se hubiere contraído por daños y perjuicios causados.

Por otra parte, en el supuesto de que a un alto funcionario de la Federación se le declare culpable de cierto delito oficial, previo procedimiento respectivo, y se le impongan como penas la destitución en su encargo y la inhabilidad para desempeñar cualquier otro empleo de la Federación, no constituye una sanción suficiente si todo un pueblo se encuentra en una condición de pobreza extrema por consecuencia de la actividad ilegal del funcionario, el cual por el contrario goza de una fortuna producto de sus actos criminales. Por todo ello la posibilidad de la responsabilidad civil que se contempla en el precepto citado es un precedente que debe retomar nuestro Derecho Constitucional vigente; para tal

efecto nos permitimos proponer que la declaración de responsabilidad política genera la presunción de responsabilidad civil misma que debe ser resuelta por el Juez, y con lo cual se respeta plenamente el principio de división de poderes.

Finalmente tenemos que en esta antigua ley se reconoce acción popular para denunciar los delitos, faltas u omisiones oficiales.

LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 104 Y 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (Decreto del Congreso del 6 de junio de 1890).

El Presidente de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

Porfirio Díaz, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el Congreso de la Unión ha tenido a bien decretar:

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal...

En la presente Ley Reglamentaria se determina el procedimiento que se debe de seguir, tanto en el caso de los delitos comunes como en los delitos oficiales, bajo los siguientes términos (artículos 1 a 43 de la ley de la materia):

Procedimiento en los casos de delitos del orden Común.

1. Presentada la acusación se turnará a la sección instructora que corresponda, misma que se encuentra integrada por cuatro Diputados.

La sección instructora tendrá la facultad de hacer comparecer al acusador y al acusado para tomar sus declaraciones, asimismo practicara todas las diligencias que estime pertinentes.

En los dictámenes se mencionará si el hecho que al funcionario se le atribuye está o no calificado por las leyes como delito, y si existen presunciones para creer que el funcionario acusado puede ser el autor del hecho criminal.

2. Dada cuenta del dictamen, el Presidente de la Cámara de Diputados anunciará a ésta que debe erigirse en Gran Jurado al siguiente día, haciéndolo saber al acusado y al acusador si lo hubiere.

Erigida la Cámara en Gran Jurado, se le dará lectura al expediente, inmediatamente después se concederá la palabra al acusador y luego al acusado y a su defensor o defensores.

3. Se procederá a votar por mayoría absoluta, la proposición final del dictamen.

Si se declara que ha lugar a proceder contra el acusado, por el mismo hecho quedará separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

En su caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior.

Procedimiento en los casos de delitos, faltas u omisiones oficiales.

1. Presentada la acusación por responsabilidad oficial se tomarán los documentos respectivos a la sección instructora de la Cámara de Diputados.

Practicadas las diligencias necesarias y sujetándose en lo conducente al Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, se hará constar las circunstancias del caso, la existencia del delito y quien sea su autor.

Comprobado el delito se citará al acusado para tomarle su declaración indagatoria.

Concluida la declaración indagatoria, se hará saber al acusado el nombre del acusador y el derecho de nombrar una o dos personas que lo defiendan o en su caso se le nombrará defensor de oficio.

La sección instructora abrirá un término prudente para recibir las pruebas que el acusador y el acusado presenten y también las que la misma sección juzgue necesarias.

Después se pondrá a la vista de las partes el expediente por tres días, para que tomen los datos necesarios para preparar sus alegatos de acusación o de defensa, los cuales presentarán en los seis días siguientes.

Se hayan presentado o no los alegatos, la sección instructora, dictaminará analizando si está o no probada la existencia del delito, falta u omisión y la de su autor, aclarando si hay circunstancias agravantes o atenuantes que concurrieren y por último se referirá a la culpabilidad o inocencia del funcionario acusado.

Terminado el dictamen la sección instructora lo entregará a los secretarios de la Cámara y recibido por el Presidente de la misma anunciara que ella debe erigirse en Jurado de acusación el siguiente día y se le hará saber al acusador y al acusado.

2. La Cámara de Diputados erigida en Jurado de Acusación, previa declaración del Presidente, procederá por conducto de la Secretaría a dar lectura públicamente a todo el proceso y al dictamen presentado.

A continuación se concederá la palabra al acusador o a su abogado y al acusado o a su defensor o a ambos. El acusador podrá replicar, y el acusado podrá responder.

Retirados el acusador y el acusado se procederá a discutir y a votar. Y si la declaración de la Cámara fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo; si fuere condenatoria, quedará separado de su función y se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores.

3. Recibida por la Cámara de Senadores el veredicto de la Cámara de Diputados, lo mandará a la sección instructora la cual notificara al acusador y al acusado, haciéndoles saber que en tres días pueden presentar sus alegatos por escrito. Concluido el término anterior la sección instructora formulará su dictamen en vista de las actuaciones.

El Presidente anunciará que el Senado debe erigirse en Jurado de Sentencia, al día siguiente de presentado el dictamen, citando al acusador y acusado.

El Presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en Jurado de Sentencia, dándose enseguida lectura al veredicto del Jurado de Acusación, a los alegatos presentados ante el Senado y el dictamen de la misma.

Se procederá después a dar la palabra sucesivamente al acusador y al acusado y a su defensor, acto continuo se retiraran dichas partes y se procederá a discutir y votar por mayoría de la Cámara.

Por último, es importante aclarar que si con el delito, falta u omisión oficial concurre un delito del orden común, se procederá a sentenciar al reo por la responsabilidad oficial y será puesto a disposición del Juez competente para que se le juzgue por el delito común.

Modificaciones a la Constitución de 1857 (adiciones y reformas del 13 de noviembre de 1874).

El artículo 103 de la Constitución, quedará en estos términos:

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

Se agregará al artículo anterior, 103 de la Constitución, lo siguiente:

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

Los artículos 104 y 105 de la Constitución quedarán en estos términos:

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

105. De los delitos oficiales conocerán; La Cámara de Diputados como Jurado de Acusación, y la de Senadores como Jurado de Sentencia.

El Jurado de Acusación tendrá por objeto declarar, 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 Cámara de Senadores. Esta, erigida en jurado de sentencia y con audiencia del reo y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.

Reformas, adiciones y supresiones de 6 de mayo de 1904.

Art. 103. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados son responsables por infracción de la Constitución y leyes federales. El Presidente y el Vicepresidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrán ser acusados por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Mensaje del Primer Jefe ante el Constituyente

En el mismo se dijo que: *"... los legisladores de 1857 se conformaron con la proclamación de principios generales que no procuraron llevar a la práctica, acomodándolos a las necesidades del pueblo mexicano para darles pronta y cumplida satisfacción"*.

Pero una de las declaraciones más importantes es cuando el Titular del Ejecutivo reconoce que: *"La soberanía nacional, que reside en el pueblo, no expresa ni ha significado en México una realidad"*.

"Tampoco ha tenido cumplimiento y, por lo tanto, valor positivo apreciable, el otro principio fundamental claramente establecido por la Constitución de 1857, relativo a la división del ejercicio del Poder Público, pues tal división sólo ha estado, por regla general, escrita en la ley, en abierta oposición con la realidad, en la que, de hecho, todos los poderes han estado ejercidos por una sola persona".⁹

Finalmente, una de las afirmaciones más importantes es cuando se señala: *"Los abusos y excesos de la Autoridad se han dado de uno a otro extremo de la República"*.

Es, por todo lo expuesto y fundado que se ratifica la hipótesis presentada al inicio de la investigación donde se afirma que es necesario poner límites precisos por medio de la ley al campo de acción de los servidores del Estado, con la finalidad de contener los abusos y excesos en el ejercicio del Poder. De tal forma cuando es violada flagrantemente la ley se debe de iniciar el Procedimiento Civil, Administrativo o en su caso La Declaración de Procedencia o el Juicio Político, teniendo especial interés para nosotros los dos últimos puesto que en el primer caso nos encontramos ante la presunción de Responsabilidad Penal por parte de

⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1997, 20ª ed., México: Porrúa, 1997, págs. 745-762.

un alto servidor público, lo cual en sí mismo es un extremo ya que se debe de partir del supuesto de que solo los hombres más honestos y capaces son los escogidos por el pueblo para velar por sus intereses y en el Juicio Político se tiene como supuesto los actos u omisiones que atentan contra los intereses públicos fundamentales.

1.3.6 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

TÍTULO CUARTO. DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Art. 108. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de 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.

Es importante citar, en este momento, los debates de los miembros del Congreso Constituyente de 1916, donde se dan las razones por las cuales se reducen los supuestos que pueden dar lugar a la responsabilidad del Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo.

Congreso Constituyente de 1916

Este precepto se presentó como artículo 108 del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza.

En la 48ª sesión ordinaria, celebrada la tarde del 18 de enero de 1917, se dio lectura al siguiente dictamen:

Ciudadanos diputados:

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

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

Respecto del primer punto, se establece por el proyecto la responsabilidad del Presidente de la República, de los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, de los Magistrados de la Suprema Corte, de los Secretarios del Despacho y del Procurador General de la República, así como también la de los Gobernadores de los Estados y de los Diputados a las legislaturas locales

La estabilidad del Poder Ejecutivo exige que solamente por delitos de carácter muy grave pueda ser juzgado durante el periodo de su encargo, y por este motivo se limitan los hechos por los que pueda ser juzgado el Presidente, a los delitos de traición a la patria o los de carácter grave del orden común.

Los miembros del Congreso de la Unión, de la Suprema Corte, los Secretarios de Estado y el Procurador, respecto de todas las faltas, omisiones y delitos en que incurran, porque respecto de ellos no militan las razones que para la limitación de los cargos que puedan ser hechos se establecía respecto del Presidente de la República.

Los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales asumen, además de su carácter genuino de funcionarios de cada estado, el de auxiliares de la Federación y pueden incurrir, con este carácter, en responsabilidades de carácter federal.

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

Solamente el Presidente de la República será juzgado siempre por el procedimiento para delitos oficiales.

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

La Cámara de Diputados hace la acusación a la de Senadores; dicta la sentencia, previos los trámites ordinarios de todo proceso, como son oír al acusado y practicar todas las diligencias necesarias para comprobar su responsabilidad.

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

Como un gran paso en el sistema de responsabilidad de los funcionarios, se concede acción a toda persona para que ante la Cámara de Diputados presente denuncia formal de los delitos o faltas de los funcionarios, a fin de que dicha cámara proceda a incoar el procedimiento.

Se recibió por la Comisión una iniciativa del C. diputado David Pastrana Jaimes, sugiriendo la creación de un tribunal especial de responsabilidades. Esto, desde luego, no fue aceptado por la Comisión, en virtud de la imperiosa prohibición de no establecer tribunal especial de ningún género, y porque las razones que el autor de la iniciativa presenta para fundar ésta, y que son principalmente las de los tribunales comunes pueden incurrir en lenidad al juzgar a los funcionarios, por espíritu de solidaridad de clase, siendo todos empleados del poder público, militan también en contra del tribunal especial de responsabilidad porque éste sería también formado por empleados del gobierno que, a su vez, sentirían respecto de sus colegas el mismo espíritu de clase que se reprocha a los tribunales en su organización actual.

Sin embargo, la Comisión, comprendiendo la gran importancia que tiene el problema de la responsabilidad de los funcionarios y la necesidad de cambiar por completo las bases del sistema actual, que ha venido a nulificar radicalmente la responsabilidad de los funcionarios y empleados, ha creído que para juzgar, nadie mejor que el pueblo mismo, el cual por experiencia propia conoce el manejo de dichos empleados y puede, a ciencia cierta, dar su resolución. Por este motivo se establece que los funcionarios y empleados públicos, cualquiera que sea la pena en que incurran, serán juzgados por el jurado popular.

En tal virtud, la comisión propone a la honorable asamblea la aprobación del siguiente:

Título Cuarto. De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos.

Artículo 108. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que comentan 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 podría ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común...

Sala de Comisiones Querétaro de Arteaga, 18 de enero de 1917. Paulino Machorro Narváez. Heriberto Jara. Arturo Méndez. Hilario Medina”.

Este dictamen suscitó el siguiente debate:

54ª sesión ordinaria, celebrada la tarde del domingo 21 de enero de 1917.

El C. Pastrana Jaimes: Tengo presentada una iniciativa respecto a las responsabilidades de los funcionarios públicos y deseo que se le dé lectura.

El C. Secretario: En virtud de que la comisión no se encuentra presente, pues se encuentra redactando el proyecto, no se puede tomar en consideración la petición del señor Pastrana Jaimes desde luego.

El C. Pastrana Jaimes: Que se tome en cuenta para cuando la Comisión termine.

El C. Secretario: En vista de que su iniciativa es más bien una adición, que se podrá tener en cuenta con posterioridad, se continúa la lectura del dictamen.

El C. Céspedes: Respetuosamente pido a la Comisión se sirva decirme las razones que tuvo para no considerar al Presidente de la República responsable de las violaciones a la Constitución.

El C. Jara, Miembro de la Comisión: La Comisión no tuvo en cuenta al C. Presidente de la República para lo que se refiere a las responsabilidades, por que tendría que ser juzgado por los otros poderes y en estas condiciones se establecería un conflicto.

El C. Céspedes: Señores Diputados. El señor diputado Jara no me ha satisfecho con su explicación respecto a la interpelación que le hice. Yo considero este asunto, como en alguna ocasión que vine a esta tribuna lo manifesté de mucha importancia. Juzgo que el Presidente de la República, como ciudadano de honor, no debe ser juzgado dentro de los preceptos sagrados de la Constitución que le vamos a dar, pero juzgo que debe hacerse responsable de las violaciones de esos mismos preceptos. El artículo constitucional relativo, del cuerpo de leyes de 1857 dice lo siguiente:

"Lo es también el Presidente de la República; pero 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".

Sólo se preceptúa que este alto funcionario puede ser responsable o puede ser acusado por los delitos de traición a la patria. Como ustedes comprenderán esta clase de delitos especificados por este artículo son verdaderamente peligrosos, porque ¿cuándo se podrá acusar al Presidente de la República de traición a la Patria si tiene el freno de los otros poderes? ¿Por delitos graves del orden común sería peligroso, pero los casos de violación a la Constitución éstos si es muy posible que se efectúen porque, ¿quién nos asegura que tengamos en el futuro un presidente modelo, un presidente como es el anhelo de esta asamblea, como creemos que lo vamos a tener? Pero no hay la seguridad. Yo pido a ustedes que reconsideren este artículo; y ya que le hemos dado facultades verdaderamente numerosas al Ejecutivo frente a los otros poderes, y así como vamos pidiendo que sea responsable de los preceptos de esta Constitución ¿por qué no va a ser responsable de las violaciones a esta misma Constitución? Es un ciudadano igual a todos nosotros, y aunque es un funcionario de alta investidura, pido que no por eso deba dejar de ser responsable de las violaciones que haga a esta Carta Magna que todos estamos obligados a respetar. Por tanto, señores, yo os invito a reconsiderar este asunto, y a que me apoyes: para pedir una adición en este sentido que sea responsable también de las violaciones a los preceptos de la Constitución.

El C. Lizardi: Al hablar en pro del dictamen de la Comisión debo principiar por pedir una excusa a la asamblea, supuesto que había ya declarado su soberanía que estaba ya suficientemente discutido el artículo, más como quiera que se ha hecho una seria impugnación al dictamen de la comisión, juzgo de mi deber, desvanecer las dudas, no ya de la honorable asamblea, supuesto que no ha habido oradores en contra, sino las dudas muy especiales del diputado Céspedes, quien me merece toda clase de consideraciones, supuesto que hemos sido compañeros en diversas luchas, y en tal virtud, únicamente por vía de aclaración, vengo a explicarme y a explicar el por qué procedió cuerdamente la comisión al hacer lo que hizo. Nuestro sistema político está organizado en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y ninguno de esos poderes es soberano con relación a los otros, es decir, ninguno es mayor que otro ni menor que otro. Se necesita, pues, que cada uno de esos Poderes sea intocable por los otros dos, y es perfectamente fácil de conseguirse, por lo que se refiere al Legislativo y Judicial, toda vez que está compuesto de varios miembros; y si un diputado viola la Constitución, no se atenta contra la soberanía del Legislativo cuando se procede contra ese diputado o contra ese senador; de la misma manera cuando un magistrado de la Suprema Corte de Justicia Viola la Constitución no se atenta contra el Poder Judicial porque se proceda contra ese magistrado de la Suprema Corte de Justicia, toda vez que en el primer caso han quedado los demás diputados y senadores y en el segundo caso han quedado los magistrados y, por consiguiente, los poderes quedan intactos; pero hemos reconocido y

aprobado ya un artículo que preceptúa que el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposite en una sola persona, y desde el momento en que esa persona, durante el ejercicio de su cargo, pudiera ser procesada por violación a la Constitución, daríamos lugar a la intromisión de los otros poderes, a la supremacía de los otros poderes sobre el Poder Ejecutivo, cosa que sería fatal en nuestro sistema de ponderación como diría el señor Medina o del equilibrio como diría el señor, Truchuelo de los diversos poderes públicos. ¿Cómo evitar que el Presidente de la República viole la Constitución?. Esto está evitando ya; no es necesario enjuiciarlo; en ningún acto del Presidente de la República, en ninguno de los ramos de la administración tiene validez su firma si no va refrendada por la del secretario de Estado correspondiente. Ahora bien; desde el momento en que viole el Presidente de la República la Constitución, no será el único violador de la Constitución, sino que habrá también un Secretario de Estado para reprimir la falta, habrá el Poder Judicial para castigar al Secretario de Estado que hubiere podido evitar la violación de la Constitución negándose a firmar el acuerdo que hubiere dictado el Presidente de la República. Si pues, hay secretarios de Estado responsables, y sin ellos no puede hacer nada el Presidente de la República, se habrá evitado el peligro de que el Presidente viole la Constitución. Se me dirá: *"Se ha castigado ya el secretario de Estado responsable, pero no se ha castigado al Presidente de la República, y esto es contra los más elementales principios de la justicia, toda vez que no es posible castigar a uno de los autores de un delito y perdonar al otro,..."*. Pues señores diputados, no se trata de perdonar al Presidente de la República, se necesita conservarlo en su investidura y ejercicio del Poder Ejecutivo sin perjuicio de castigarlo después, porque lo que nos dice el artículo es: *"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"*. Luego quiere decir que si comete una violación a la Constitución, en primer lugar se castigara al Secretario de Estado que debió impedirlo; en segundo lugar no se castigará de momento al Presidente de la República, pero si después, cuando no estuviere ya en el ejercicio de su cargo; de no hacerlo así, habremos roto por completo el equilibrio de los poderes y habremos convertido al Ejecutivo en un esclavo del Legislativo.

En tal virtud, suplico a la asamblea que en el momento oportuno se sirva votar a favor del dictamen presentado por la comisión.

El C. Ibarra: Suplico a la honorable Comisión tenga la bondad de decirnos por qué a los gobernadores de los estados y diputados a las legislaturas locales no se les hacen responsables de los delitos del orden común como el Presidente de la República.

El C. Jara, miembro de la Comisión: la legislatura de cada estado determinará la forma de castigar a los diputados de la propia legislatura. Nosotros no hemos querido que la Federación invada la soberanía de los Estados, sino que el espíritu de la Comisión ha sido respetar esa soberanía en todo lo que ha sido posible.

El C. Pintado Sánchez: El Señor licenciado Lizardi, al pretender defender el dictamen, no ha hecho más que dar argumentos para atacarlo duramente. *"No es posible en este caso nos dice; el Presidente no hace más que sancionar los actos de los secretarios de Estado"* (voces: Al contrario). Más bien los secretarios sancionan los actos del Presidente, puesto que sin la firma del secretario no tiene validez ninguna. Ahora bien; pregunto: ¿No es una inconsecuencia que los secretarios sean responsables de aquello que sancionan con el Presidente? Se pretende, según he visto en el dictamen de la Comisión, quitar al Poder Legislativo todas las facultades que tenía en la Constitución de 1857. Ahora bien, esta Constitución fue redactada a raíz de la revolución del Plan de Ayutla, que fue un movimiento netamente popular contra la dictadura de Santa Anna, y es natural que tratándose de derrocar a un dictador se procura hacer que no se pudiera entronizar dictaduras en la República se vio que no se consiguió ese fin y las dictaduras seguían persistiendo a través de nuestra historia. El Ejecutivo ha seguido su labor de facultades omnímodas hasta la fecha, y ojalá que hubiera, desde la Constitución de 1917, en adelante, un hombre que comprenda que sus facultades están limitadas en la Constitución y no invada las facultades del Legislativo. Por lo tanto, propongo a ustedes que no voten de acuerdo con el dictamen, desde el momento que ataca una de las libertades más grandes de nuestra Constitución.

El C. Ugarte: Señores diputados: Las breves palabras que voy a dirigir a ustedes no son, en esencia, sino la repetición de los argumentos del señor Lizardi; pero como parece que no fueron bien comprendidas por el ciudadano que me precedió en el uso de la palabra, y para quitar todo escrúpulo a los diputados que piensan que de algún modo se deja sin responsabilidades al Presidente de la República por violaciones a la Constitución, el artículo 92, ya aprobado, dice terminantemente:

"Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario del despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin estos requisitos no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, relativos al gobierno del Distrito Federal y a los departamentos administrativos serán enviados directamente por el Presidente al gobernador del Distrito y al jefe del departamento respectivo".

De manera que nuestra organización de gobierno hace que el funcionamiento del Poder Ejecutivo tenga todo el desarrollo en las ramas que le corresponden; así se han establecido las secretarías de Estado y en la Constitución que estamos elaborando se ha determinado ya claramente que los secretarios de Estado, altos funcionarios de la Federación, son responsables, durante el ejercicio de sus funciones, de las violaciones a la Constitución. Es seguro que un Presidente honrado no le dirá a un secretario de Estado que obre si es del ramo de justicia, atropellando la justicia; si es en relaciones violando la soberanía de la nación para comprometer esa soberanía; si es en el ramo de comunicaciones, celebrando contratos que vulneren la soberanía de la nación y haciendo que sufran los intereses de la

misma; si es, en fin, en cada uno de los departamentos u órganos por medio de los cuales el Ejecutivo ejerce sus funciones, no habrá repito Presidente carente de toda honradez que, falseando la confianza del voto popular, llegase a cometer esos desatinos por conducto de un ministro. El equilibrio perfecto para que los poderes existan y armónicamente desarrollen sus funciones y tengan por resultado el bien común hace que las prevenciones de las legislaturas no entrometan las funciones del Poder Legislativo o Poder Judicial en un amago constante para tener el Ejecutivo, digámoslo así con restricciones absolutas en sus funciones públicas. Los secretarios de Estado, responsables con el ejecutivo y más responsable; aún desde el momento en que entren en vigor esta Constitución, por que el artículo 93 les impone la obligación de informar al Congreso cuando esté reunido, respecto de los ramos que a cada uno corresponde, hará repito, señores diputados, que no haya un presidente torpe o malvado y un secretario que sea cómplice de una violación a la Constitución, y que el peligro que dijo el señor Céspedes y que reforzó el señor diputado Pintado Sánchez, sea un obstáculo para que aprobemos el artículo a discusión. En efecto, en las violaciones a la Constitución si fuésemos a dejar sin responsabilidades al Ejecutivo y sin responsabilidades a los ministros, entonces sería el peor de los gobiernos; pero los secretarios de Estado, al refrendar los actos del Presidente, deben suponerse que son hombres conscientes, ilustrados y patriotas, yo aseguro que dimitirán antes de ser cómplices de una violación flagrante a la Constitución, y el Secretario de Estado a quien el Presidente impusiera la obligación de dictar un acuerdo por medio del cual se violara esa Constitución.

Así pues, señores diputados, creo que la objeción de buena fe hecha, quedó contestada; que no hay ningún peligro de que el Presidente de la República cometa violaciones a la Constitución y quede sin castigo; el Secretario de Estado es el responsable; no podemos llegar al parlamentarismo, tenemos necesidad de hacer una obra evolutiva para que cuando en México pueda haber realmente ministros responsables ante el Congreso, esa responsabilidad ya en modo alguno podrá tocarle al Presidente de la República, porque el sistema parlamentario exige la responsabilidad directamente a los secretarios de Estado, a los ministros a quienes los partidos políticos, dentro del parlamento, llevan al poder a colaborar con el Ejecutivo, con responsabilidad directa oficial. En nuestro sistema propuesto y adoptado ya en los artículos 92 y 93, vamos a esa responsabilidad, en buena parte ganada, para que ningún ministro que colabore en las funciones del Ejecutivo pueda ser cómplice, y si lo es, responda de sus actos debe ser procesado durante su encargo sólo por el delito de traición a la patria o delitos graves de orden común. En esto si no puede ser responsable justamente el Presidente de la República con sus ministros, los delitos graves de orden común sólo pueden cometerlos el Presidente personalmente y por eso personalmente se le exigirá la responsabilidad; en los delitos de traición a la patria, que serían la vergüenza más grande para la República de México, si un Presidente cometiera ese gravísimo delito, también sólo se consigna allí como una prevención para el caso de hacer responsable al Presidente de la

República. Para los delitos de violación a la Constitución, ya quedó explicado que ejerciendo el Ejecutivo su autoridad por conducto de los secretarios de Estado, si está perfectamente garantizada la Constitución de que no sufrirá violaciones, sino que vendrá el castigo que merezca el secretario que, haciéndose cómplice del Presidente, le hubiera servido de instrumento para efectuar esa misma violación.

El C. Secretario: Por acuerdo del Presidente, y en atención a que han hablado dos oradores en pro y dos en contra, se vuelve a preguntar si está suficientemente discutido el asunto. Los que estén por la afirmativa, sírvanse ponerse de pie. Está suficientemente discutido. Se reserva para su votación.

En esta misma sesión, el artículo 108 del Proyecto fue aprobado por 101 votos de la afirmativa contra 51 de la negativa.

Por otra parte comentando lo expuesto precedentemente, podemos decir que es un grave error suponer que la existencia de Secretarios de Estado ilustrados y patriotas es suficiente para contener cierto reglamento, decreto, acuerdo y orden del Presidente de la República cuando los mismos sean violatorios de la Constitución, partiendo del hecho imaginario de que se negaran a firmar tal disposición para no incurrir ellos mismos en responsabilidad y en un extremo preferirán presentar su renuncia antes de ser cómplices de tales actos, dejando así de recibir todas las prerrogativas que tan alta función les otorga. En tal orden de ideas lo cierto es que el titular del Ejecutivo tiene la facultad de nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, por lo cual no existe posibilidad alguna de oposición de dichos funcionarios los cuales le deben lealtad, respeto y gratitud al Presidente, por la oportunidad de estar al frente de una Secretaría de Estado, y en el caso remoto de oponerse a determinada disposición, se les removerá del encargo y se nombrará a otra persona respetuosa y acorde con la forma de gobierno del titular del Ejecutivo. Por todo ello se puede concluir que el supuesto presentado en los debates del Congreso Constituyente de 1916 se encuentra muy lejos de la realidad jurídica y sobre la base de tal situación, lo más acertado es el permitir la responsabilidad del Presidente por todo acto u omisión que atente contra la Constitución.

TEXTO DE 1917	REFORMAS
	<p>Diario Oficial de 28 XII 1982</p> <p>Título Cuarto. De las Responsabilidades de los Servidores Públicos</p> <p>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 del 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.</p> <p>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.</p> <p>Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.</p> <p>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.</p> <p>Diario Oficial de 31 XII 1994</p> <p>Artículo 108. ...</p> <p>Los gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.</p> <p>Diario Oficial de 22 VIII 1996</p> <p>Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se</p>

TEXTO DE 1917	REFORMAS
	<p>reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.</p>
<p>Artículo 109. Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la forman, 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.</p> <p>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.</p>	<p>Diario Oficial de 28 XII 1982</p> <p>Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:</p> <p>I. Se impondrán, mediante juicio político las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.</p> <p>II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, y</p> <p>III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.</p> <p>Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.</p> <p>Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del</p>

TEXTO DE 1917	REFORMAS
	<p>mismo, por si o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las Leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan. Cualquier ciudadano, bajo su 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.</p>
<p>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.</p>	<p>Diario Oficial de 28 XII 1982</p> <p>Art. 110. Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los 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 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.</p> <p>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 de 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.</p> <p>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.</p> <p>Para la aplicación de las sanciones a que se</p>

TEXTO DE 1917	REFORMAS
	<p>refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.</p> <p>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.</p> <p>Las declaraciones y resoluciones de la Cámara de Diputados y Senadores son inatacables.</p> <p>Diario Oficial de 10 VIII 1987</p> <p>Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo; los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del Órgano u Órganos del Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.</p> <p>Diario Oficial de 31 XII 1994</p> <p>Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito</p>

TEXTO DE 1917	REFORMAS
	<p>y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura 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. Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanan, 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.</p> <p>Diario Oficial de 22 VIII 1996</p> <p>Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejos de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.</p>
<p>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.</p>	<p>Diario Oficial de 20 VIII 1928</p> <p>Artículo 111 De los delitos oficiales conocerá el Senado erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir averiguación correspondiente, sin previa</p>

TEXTO DE 1917	REFORMAS
<p>Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de oír al acusado y de practicar las diligencias que estime convenientes, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración o inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determinare la ley.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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 hay lugar a acusar ante el Senado, nombrará una Comisión de su seno, para que sostenga ante aquel la acusación de que se trate.</p> <p>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 defectuoso. Estos delitos serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>En los casos de este artículo y en los del 109 las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables.</p> <p>Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación. Cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar, nombrará una comisión de su seno para que sostenga ante el Senado la acusación de que se trate.</p> <p>El Congreso de la Unión expedirá a la mayor brevedad, una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un jurado popular, en los términos que para los delitos de imprenta, establece el artículo 20.</p> <p>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 de Orden Común del Distrito Federal y de los Territorios.</p> <p>En estos casos si la Cámara de Diputados, primero y la Cámara 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</p>

TEXTO DE 1917	REFORMAS
	<p>legal en que hubiere incurrido, y se procederá a una nueva designación.</p> <p>Diario Oficial de 21 IX 1944</p> <p>Artículo 111. ... El Presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario Judicial, oír a éste, en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud.</p> <p>Diario Oficial de 8 X 1974</p> <p>Artículo 111. El Congreso de la Unión expedirá a la mayor brevedad, una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho aún cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.</p> <p>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 Jueces del Orden Común del Distrito Federal. 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 una nueva designación.</p> <p>Diario Oficial de 28 XII 1982</p> <p>Artículo 111. Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los 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</p>

TEXTO DE 1917	REFORMAS
	<p>del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado. Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación. Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.</p> <p>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.</p> <p>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. Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.</p> <p>El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.</p> <p>En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia. Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños por perjuicios patrimoniales, deberán</p>

TEXTO DE 1917	REFORMAS
	<p>graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita. Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.</p> <p>Diario Oficial de 10 VIII 1987 Artículo 111. Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano del gobierno 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 de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.</p> <p>Diario Oficial de 31 XII 1994 Artículo 111. Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno 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 de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.</p> <p>...</p> <p>Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto</p>

TEXTO DE 1917	REFORMAS
	<p>de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.</p> <p>Diario Oficial de 22 VIII 1996</p> <p>Artículo 111. Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.</p>
<p>Artículo 112. Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto.</p>	<p>Diario Oficial de 28 XII 1982</p> <p>Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111, cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo. Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.</p>
<p>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.</p>	<p>Diario Oficial de 28 XII 1982</p> <p>Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables</p>

TEXTO DE 1917	REFORMAS
	<p>por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.</p>
<p>Artículo 114. En demandas del orden civil, no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.</p>	<p>Diario Oficial de 28 XII 1982</p> <p>Artículo 114. El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.</p> <p>La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley Penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.</p> <p>La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.</p>

Por otra parte, tomando en consideración que las reformas y adiciones más importantes en el Título Cuarto de la Constitución vigente se dieron en el año de 1982, bajo el amparo de la Renovación Moral, con el objeto de garantizar la eficiencia y honestidad de los servidores públicos, considero importante

reproducir en este momento parte de la exposición de motivos que el titular del Ejecutivo presentó para tal efecto.

Se reconoce que para prevenir y sancionar con efectividad la corrupción no bastan leyes idóneas; sino que es necesario una voluntad política firme y una administración eficaz.

Asimismo como una de las ideas fundamentales se determina que el Título Cuarto constitucional denominado "De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos", se cambia al "De Responsabilidades de los Servidores Públicos". Con la finalidad de remarcar la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión.

Por otra parte, se indica que se busca sancionar las conductas corruptas y reintegrar al pueblo los bienes que se sustraen del patrimonio nacional. Sancionar el enriquecimiento ilícito de los servidores públicos, cualquiera que sea su fuente, situación que es exigencia ineludible del pueblo.

Asimismo, se precisa que la protección constitucional, necesaria para prevenir de represalias políticas por el despacho de los intereses públicos fundamentales, no se utilice como medio de impunidad frente a delitos que cometan servidores públicos que han dejado de despachar asuntos públicos de dicha naturaleza.

Atento a la exposición de motivos que se comenta en algunas de sus partes más importantes en las líneas precedentes, se puede afirmar que los razonamientos que se citan son de validez indiscutible, puesto que en parte retoman el sentir del pueblo mexicano consistente en el deseo de una ley más eficaz por lo que se refiere a la responsabilidad de los servidores públicos, sin embargo, a pesar de la mejor técnica jurídica que regula la materia en estudio, se tiene que los resultados no han sido ni medianamente proporcionales al interés general de mejorar la administración pública la cual debe servir con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia a los intereses del pueblo.

Después de 15 años de las reformas que se comentan tenemos que, se dieron y se siguen dando conductas de corrupción muy graves por parte de algunos servidores públicos, las cuales son del conocimiento público y donde no se ha fijado la responsabilidad que corresponde, permitiendo con ello la impunidad. Por todo lo anterior se puede afirmar que no se ha dado la voluntad política firme para prevenir y sancionar la conducta ilegal de ciertos servidores públicos; de otra manera no se explica el porqué se han dado hechos de tal magnitud que han dañado la vida económica y política de México de una manera tan grave.

Dada la complejidad que reviste la responsabilidad política, consideramos pertinente reproducir en líneas siguientes el concepto de delitos oficiales, plasmado en las leyes reglamentarias anteriores a la vigente de la materia que nos ocupa.

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 de 21.II.1940).

LÁZARO CÁRDENAS, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente:
DECRETO

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta:

Ley de Responsabilidades de los...

De los altos funcionarios de la Federación, de los gobernadores de los Estados y de los diputados de las Legislaturas locales.

Artículo 13. Son delitos de los altos funcionarios de la Federación, a que se refiere el artículo 2. de esta ley:

- 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. Cualquiera 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.

Artículo 14. Los Gobernadores de los Estados y los diputados a las legislaturas locales son responsables, como auxiliares de la Federación, por las violaciones a la Constitución y leyes federales.

El artículo 13 de la ley que se comenta es prácticamente idéntico al artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo cual se puede concluir que no existe diferencia sustancial entre los denominados delitos oficiales y las causas que hoy en día dan lugar al juicio político, es decir los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Artículo 15. Las sanciones de los delitos oficiales a que se refieren los dos artículos anteriores son:

I. Destitución del cargo o privación del honor de que se encuentre investido;

II. Inhabilitación para obtener determinados empleos, cargos u honores, por un término que no baje de cinco años ni exceda de diez; y

III. Inhabilitación para toda clase de empleos, cargos u honores por el término señalado en la fracción anterior.

Artículo 16. Las infracciones a la Constitución o a las leyes federales no comprendidas en el artículo 13 de esta ley se conceptuarán como faltas oficiales.

Artículo 17. Las faltas oficiales se sancionarán con suspensión del cargo en cuyo desempeño hubieren sido cometidas, por un término no menor de un mes ni mayor de seis meses.

Las faltas oficiales se les considera de menor gravedad según se desprende de su sanción la cual es mínima, por otra parte los supuestos que pueden dar origen a la misma son muy diversos puesto que se da por cualquier infracción a la Constitución o leyes federales no comprendidas en el artículo 13.

De los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal.

Artículo 18. Son delitos oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal no comprendidos en el artículo 2 de esta Ley.

I. Aceptar un cargo público y tomar posesión de él sin reunir los requisitos que establezcan la Constitución o las leyes respectivas;

II. Ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión para el que hayan sido electos o nombrados, sin haber tomado posesión legítima de él, o sin llenar todos los requisitos legales para ese efecto;

...

IV. Continuar ejerciendo las funciones de su empleo, cargo o comisión, para el que fue electo o nombrado por tiempo limitado, después de haber expirado el término de su ejercicio;

...

VII. Coaligarse para tomar medidas contrarias a una ley, reglamento o cualquiera otra disposición de carácter general o impedir su ejecución, o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir, entorpecer o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas;

VIII. Solicitar indebidamente dinero o alguna otra dádiva, o aceptar una promesa para sí o para cualquiera otra persona, por hacer algo justo o injusto, o dejar de hacer algo justo relacionado con sus funciones.

...

XII. Abstenerse de ejercitar la acción penal, cuando sea procedente conforme a la Constitución y a las leyes de la materia, en los casos en que la ley les imponga esa obligación;

...

XV. Negar, indebidamente, los encargados de las fuerzas públicas, el auxilio que les solicite legalmente una autoridad civil;

...

XXIV. Exigir por sí, o por medio de otra, a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa, a sabiendas de no ser debidos, o en mayor cantidad que la que señale la ley;

...

XXVII. Distraer de su objeto, para usos propios o ajenos, el dinero, valores, fincas o cualesquiera otras cosas pertenecientes a la Federación, al Distrito Federal o a algún Territorio, a un Estado, a un municipio, o a un particular, si los hubiese recibido por razón de su encargo, en administración, en depósito o por cualquiera otra causa.

Artículo 19. Las sanciones aplicables a los delitos enumerados en el artículo anterior son las siguientes:

I. Para los comprendidos en las fracciones I a VI, prisión de tres días a un año y multa de cincuenta a quinientos pesos;

II. Para el comprendido en la fracción VII, de seis meses a dos años de prisión y multa de veinticinco a mil pesos;

III. Para el comprendido en la fracción VIII prisión de tres meses a cinco años y multa hasta de dos mil pesos;

IV. Para los definidos en las fracciones IX a XXIII, prisión de seis meses a seis años, multa de veinticinco a mil pesos y destitución de empleo;

V. El definido por la fracción XXIV se castigará con destitución de empleo e inhabilitación para obtener otro, por un término de dos a seis años y multa igual al duplo de la cantidad que hubiesen recibido indebidamente. Si ésta pasa de cien pesos, se le impondrá, además, de tres meses a dos años de prisión;

...

VII. Para el definido en la fracción XXVII, de seis meses a doce años de prisión, multa de diez a dos mil pesos, destitución de empleo, cargo o comisión e inhabilitación por dos a seis años.

Los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, a los cuales se menciona en líneas precedentes son en nuestros días delitos del orden común previstos en consecuencia en el Código Penal para el Distrito Federal, en el Título Décimo, que corresponde a los delitos cometidos por servidores públicos. Así por ejemplo las fracciones I, II y IV corresponden al delito de: Ejercicio indebido de servicio público (artículo 214); la fracción VII corresponde a la coalición de servidores públicos (artículo 216); la fracción VIII corresponde al delito de cohecho (artículo 222); la fracción XV corresponde al Abuso de autoridad (artículo 215); la fracción XXIV corresponde al delito de concusión (artículo 218), y por último, la fracción XXVII se relaciona con el tipo de peculado (artículo 223).

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 de la Federación de 4-I-1980)

Al margen un sello con el escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.

JOSÉ LÓPEZ PORTILLO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente DECRETO:

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

Ley de Responsabilidades de los...

Artículo 3. Son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

Redundan en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho:

- 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. Cualquiera 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;
- VI. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior;
- VII. Las violaciones sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- VIII. En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictivo conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes.

Los delitos a que se refiere este artículo no se cometerán mediante la expresión de las ideas.

Artículo 4. Son faltas oficiales las infracciones que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho y no trasciendan al funcionamiento de las Instituciones y del Gobierno, en que incurran los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo.

Artículo 10. La sanción de los delitos oficiales será la destitución del cargo de Que el responsable se encuentre investido e inhabilitación por un término no menor de cinco ni mayor de diez años.

Las faltas oficiales de los funcionarios y empleados que no gocen de fuero se sancionarán con la suspensión del cargo por un término no menor de un mes ni mayor de seis meses o inhabilitación hasta por un año para obtener otro cargo.

La sanción se impondrá sin perjuicio de la reparación del daño quedando expedito el derecho de la Federación o de los particulares para exigir ante los Tribunales competentes la responsabilidad pecuniaria que hubiese contraído el funcionario o empleado.

La figura de delitos oficiales que se estudia reproduce de forma casi idéntica el artículo 13 de la ley reglamentaria de 1940, asimismo dicho precepto es casi igual al artículo 7 de la Ley de Responsabilidad vigente, de esta manera, con

excepción de algunos elementos, la esencia de los supuestos que dan origen a la responsabilidad política no ha cambiado.

En otro orden de ideas, es conveniente mencionar que desde 1917 solamente han procedido dos casos de Juicio Político.

1. Nombre del funcionario: Tiburcio Fernández Ruiz. Cargo: Senador. Estado: Chiapas. Fecha: 17 de octubre de 1924. Acusación: Violación al artículo 62 constitucional.
2. Nombre del funcionario: José Guadalupe Zuno. Cargo: Exgobernador. Estado: Jalisco. Fecha: 17 de febrero de 1926. Acusaciones: Ataques a instituciones democráticas, representativas y federales. Ataques al municipio libre. Violación sistemática de las garantías individuales. Violaciones a leyes federales (agrarias) Rebelión con Enrique Estrada. Resultado: Inhabilitado para ocupar nuevos cargos públicos.

Por otra parte los casos de Desafuero hoy Declaración de Procedencia, son más numerosos y entre otros, de acuerdo con el maestro Manuel González, tenemos los siguientes:

1. Nombre del funcionario: Silvestre Mariscal. Cargo: Gobernador. Estado: Guerrero. Fecha: 29 y 30 de agosto de 1918. Acusaciones: Abuso de autoridad militar. Desobediencia militar. Extralimitación del mando militar. Usurpación de mando. Insubordinación. Tipo: Desafuero. Resultado: Prosperó la acusación sin respetarse el fuero.
2. Nombre del funcionario: José Santos Godínez. Cargo: Gobernador. Estado: Nayarit. Fecha: 24 de septiembre y 17 de noviembre de 1919. Acusaciones: Ante la Legislatura del Estado: Negativa para publicar las leyes aprobadas. Violación del fuero de dos diputados locales. Malversación de fondos. Tipo: Desafuero declarado por la Legislatura. Senado interviene como conflicto

Político. Resultado: Desafuero anulado, conflicto político resuelto y se le restituye en el cargo.

3. Nombre de los funcionarios: Manuel Riva Palacio, Francisco L. Terminel, Bernardo L. Bandala, Elías Pérez Gómez y Cristóbal Bon Bustamante. Cargos: Senadores. Estados: Diversos. Fecha: 14 de diciembre de 1935. Acusación: Sedición. Tipo: Separación definitiva del cargo. Resultado: Prosperó sin respetarse su fuero.
4. Nombre del funcionario: Carlos Ortega Zavaley. Cargo: Senador. Fecha: 27 de octubre de 1942. Acusación: Comisión del delito de homicidio. Tipo: Desafuero. Resultado: Prosperó.
5. Nombres de los funcionarios: Pedro Téllez Vargas, Carlos Madrazo y Sacramento Joffre. Cargos: Diputados. Fecha: 17 de enero de 1945. Acusaciones: Cohecho y falsificación de documentos. Tipo: Desafuero. Resultado: Solicitaron licencia la cual tuvo los efectos del desafuero, pues se sometieron a la Jurisdicción de los tribunales comunes.
6. Nombre del funcionario: Félix Ireta Viveros. Cargo: Senador. Fecha 22 de octubre de 1947. Acusaciones: Delito de falsificación de documentos. Uso de documentos falsos y Tentativa punible de fraude. Tipo: Desafuero. Resultado: Prosperó. Probada su inocencia se le reinstaló en su cargo el 28 de noviembre de 1951.
7. Nombre del funcionario: Oscar Flores Tapia. Cargo: Gobernador. Fecha: 21 de julio de 1981. Renunció el 11 de agosto. Acusación: Enriquecimiento inexplicable. Tipo: Desafuero. Resultado: Aseguramiento de bienes. Se interrumpió con la renuncia.

8. Nombre del funcionario: Jorge Díaz Serrano. Cargo: Senador. Fecha 30 de julio de 1983. Acusación Peculado. Tipo: Declaración de Procedencia, (Desafuero). Resultado: Prosperó.¹⁰

Es importante señalar que el caso Díaz Serrano es uno de los más interesantes, por tal motivo será estudiado al final del Capítulo Tercero de la presente investigación.

¹⁰ ALVARO BUNSTER, José Barragán; FIX-ZAMUDIO, Héctor; GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel; OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús; SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, México: Manuel Porrúa, 1984. Págs. 94 a 96 y 106 a 107.

CAPÍTULO II.

ESTUDIO DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN DISTINTAS CONSTITUCIONES

2.1 CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA

PREÁMBULO

Nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en el congreso General Constituyente por voluntad y elección de las provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes, con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino: invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia: ordenamos, decretamos y establecemos esta Constitución, para la Nación Argentina.

De la Cámara de Diputados

Artículo 53 (JUICIO POLÍTICO: FUNCIÓN). Sólo ella ejerce el derecho de acusar ante el Senado al presidente, vicepresidente, al jefe de gabinete de ministros, a los ministros y a los miembros de la Corte Suprema, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por la mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes.

De acuerdo con el artículo que antecede la Cámara de Diputados es la única que puede acusar al Presidente y otros altos funcionarios, por mal desempeño o por delito cometido en ejercicio de sus funciones, previa declaración de la mayoría de las dos terceras partes.

Por otra parte tenemos que la responsabilidad del Presidente no se limita a determinados supuestos como ocurre en nuestro derecho, sino que es general.

Artículo 59 (JUICIO POLÍTICO: FUNCIÓN). Al senado corresponde juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados, debiendo sus miembros prestar juramento para este acto. Cuando el acusado sea el presidente de la Nación, el Senado será presidido por el presidente de la Corte Suprema. Ninguno será declarado culpable sino a mayoría de los dos tercios de los miembros presentes.

Artículo 60 (JUICIO POLÍTICO: FALLO, EFECTOS). Su fallo no tendrá más efecto que destituir al acusado, y aun declararlo incapaz de ocupar ningún empleo de honor, de confianza o a sueldo de la Nación. Pero la parte condenada quedará, no obstante, sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios.

Atento a los artículos que se comentan, tenemos que al Senado le corresponde juzgar a los acusados por la Cámara de Diputados, destacando que si el acusado es el Presidente

de la Nación, el Senado será presidido por el Presidente de la Corte Suprema y en el segundo precepto se determinan las sanciones que se pueden imponer, y al igual que en nuestro Derecho Constitucional sólo puede consistir en destitución e inhabilitación para desempeñar algún otro empleo público.

Artículo 68 (INMUNIDAD DE EXPRESIÓN). Ninguno de los Miembros del Congreso puede ser acusado, interrogado judicialmente, ni molestado por las opiniones o discursos que emita desempeñando su mandato de legislador.

Artículo 69 (INMUNIDAD DE ARRESTO. EXCEPCIÓN). Ningún senador o diputado, desde el día de su elección hasta el de su cese, puede ser arrestado; excepto el caso de ser sorprendido infraganti en la ejecución de algún crimen que merezca pena de muerte, infamante, u otra aflictiva; de lo que se dará cuenta a la Cámara respectiva con la información sumaria del hecho.

Por lo anterior, si un senador o diputado es descubierto en el momento de la ejecución de un delito, no lo ampara la inmunidad de arresto ante la evidencia de la conducta delictiva.

Es importante recordar que hay flagrancia cuando el sujeto es sorprendido en el momento mismo de cometer el acto delictivo; cuasiflagrancia cuando es perseguido inmediatamente después de ejecutar el delito; y presunción de flagrancia si la persona señalada como responsable es acusada por la víctima, algún testigo o por quien hubiera participado con él, o se encuentran en su poder los instrumentos u objetos del delito, o indicios que hagan presumir su participación, siempre que no hayan transcurrido setenta y dos horas de la comisión del hecho delictivo.

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

2.2 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL 1988

PREÁMBULO

Nosotros, representantes del pueblo brasileño, reunidos en Asamblea Nacional Constituyente para instituir un Estado Democrático, destinado a asegurar el ejercicio de los derechos sociales e individuales, la libertad, la seguridad, el bienestar, el desarrollo, la igualdad y la justicia como valores supremos de una sociedad fraterna, pluralista y sin perjuicios, fundada en la armonía social y comprometida, en el orden interno e internacional, en la solución pacífica de las controversias, promulgamos, bajo la protección de Dios, la siguiente Constitución de la República...

Artículo 44. El Poder Legislativo es ejercido por el Congreso Nacional, que se compone de la Cámara de los Diputados y del Senado Federal.

Parágrafo único. Cada legislatura tendrá una duración de cuatro años.

Sección III. De la Cámara de los Diputados.

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

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

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

Sección IV. Del Senado Federal.

Artículo 52. Compete privativamente al Senado Federal:

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

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

...

XI. Aprobar, por mayoría absoluta y mediante voto secreto, la exoneración de oficio del Procurador General de la República, antes del término de su mandato;

Parágrafo único En los casos previstos en los incisos I y II, funcionará como Presidente el del Supremo Tribunal Federal, limitándose la condena, que sólo será acordada por dos tercios de los votos del Senado Federal, a la pérdida del cargo, con inhabilitación durante ocho años para el ejercicio de la función pública, sin perjuicio de las demás sanciones judiciales posibles.

Como podemos apreciar, corresponde a la Cámara de Diputados autorizar por el voto de dos tercios de sus integrantes, el procesamiento del Presidente y de otros altos funcionarios en el caso de responsabilidad por delitos comunes.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA** 79

Por otra parte, es competencia del Senado, procesar y juzgar al Presidente, al Vicepresidente, a los Ministros de Estado, a los Ministros del Supremo Tribunal Federal, al Procurador General de la República, entre otros, por los delitos de responsabilidad, es decir lo que podemos denominar responsabilidad política. Ahora bien, en el procedimiento de referencia actuará como Presidente el del Supremo Tribunal Federal, y finalmente sólo se podrá imponer como pena la pérdida del cargo así como la inhabilitación por ocho años para el desempeño de cualquier función pública, previo voto de dos tercios del Senado Federal.

Sección V. De los Diputados y de los Senadores.

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

1. Desde la expedición del acta, los miembros del Congreso Nacional no podrán ser detenidos, salvo en caso de delito flagrante no afianzable, ni procesados penalmente, sin previa licencia de su Cámara.
2. La denegación de la petición de licencia o la ausencia de deliberación suspende la prescripción mientras dura el mandato
3. En el caso de delito flagrante no afianzable, los autos serán remitidos, en el plazo de veinticuatro horas, a la Cámara respectiva, para que, por el voto secreto de la mayoría de sus miembros, resuelva sobre la detención y autorice o no la instrucción de la causa.
4. Los diputados y senadores serán sometidos a juicio ante el Supremo Tribunal Federal
5. Los diputados y senadores no serán obligados a declarar sobre las informaciones recibidas o prestadas en razón del ejercicio del mandato, ni sobre las personas que les facilitasen o que de ellas recibieran informaciones.
6. La incorporación a las Fuerzas Armadas de diputados y senadores, aunque fuesen militares, aún en tiempo de guerra, dependerá de la licencia previa de la Cámara respectiva.
7. Las inmunidades de los diputados y senadores subsistirán durante el estado de sitio, pudiendo ser suspendidas únicamente mediante el voto de dos tercios de los miembros de la Cámara respectiva, en los casos de actos practicados fuera del recinto del Congreso que sean incompatibles con la ejecución de la medida.

En el presente artículo se ratifica la inmunidad de los diputados y senadores por sus opiniones y votos, asimismo se determina que no podrán, ser detenidos, salvo en el supuesto de delito flagrante que no admita fianza, ni sujetos a proceso penal, sin previa licencia de su Cámara.

Artículo 78. El Presidente y el Vicepresidente de la República tomarán posesión en sesión del Congreso Nacional, prestando juramento de mantener, defender y cumplir la Constitución,

observar las Leyes, promover el bien general del Pueblo brasileño, y sustentar la unión, la integridad y la independencia de Brasil.

Sección III. De la Responsabilidad del Presidente de la República.

Artículo 85. Constituyen delitos de responsabilidad los actos del Presidente de la República que atenten contra la constitución Federal y especialmente contra:

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

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

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

1º. El Presidente quedará suspendido en sus funciones:

- I. En las infracciones penales comunes, una vez recibida la denuncia o la querrela por el Supremo Tribunal Federal;
- II. En los delitos de responsabilidad después del procesamiento por el Senado Federal.

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

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

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

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

I. Procesar y juzgar, originariamente:

- a) La acción directa de inconstitucionalidad de leyes o actos normativos federales o estatales;
- b) Al Presidente de la República, al Vicepresidente, a los miembros del Congreso Nacional, a sus propios Ministros y al Procurador General de la República en las infracciones penales comunes;
- c) A los Ministros de Estado, con excepción de lo dispuesto en el art. 52, 1, a los miembros de los Tribunales Superiores, a los del Tribunal de Cuentas de la Unión y a los jefes de

misiones diplomáticas de carácter permanente en las infracciones penales comunes y en los delitos de responsabilidad.

Del estudio conjunto de los artículos supra mencionados, se desprende que el Presidente de la República es responsable, de manera general, por todo acto violatorio de la Constitución y, muy especialmente, de los actos que atenten contra: la existencia de la Unión; el libre ejercicio del Poder Legislativo, del Poder Judicial, del Ministerio Público; la seguridad interna del País; la probidad en la Administración, etc. Asimismo, se contemplan, previa votación de la Cámara de Diputados, dos competencias, según la naturaleza de la acusación, de tal forma en las infracciones penales comunes será sometido a juicio ante el Supremo Tribunal Federal y en los casos de responsabilidad ante el Senado Federal.

2.3 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

PREÁMBULO

El pueblo de Colombia, en el ejercicio de su poder soberano, representados por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico, y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana decreta, sanciona y promulga la siguiente: Constitución Política de Colombia, 1991

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

Artículo 122...

Artículo omitido. Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben.

Antes de tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo o cuando la autoridad competente se lo solicite deberá declarar, bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas.

Dicha declaración sólo podrá ser utilizada para los fines y propósitos de la aplicación de las normas del servidor público.

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

Toda persona es libre en sus actos, pero sin que tal hecho implique extralimitación de sus derechos, puesto que el respeto al orden jurídico es lo que permite la convivencia con armonía y justicia entre las personas y los pueblos.

Los servidores públicos se encuentran obligados tanto moral como jurídicamente a ser los primeros en cumplir y hacer cumplir la ley Suprema del país y las leyes que de ella emanen. Es por todo ello que antes de tomar posesión de su encargo el empleado público debe tomar la protesta de guardar la Constitución como lo dispone el numeral que se comenta.

Por otra parte, se regula la declaración patrimonial de los servidores públicos con el fin de evitar figuras como el enriquecimiento ilícito u otro delito de la misma naturaleza.

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

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

En el numeral 185, encontramos el fundamento de la inviolabilidad de los miembros del Congreso por opiniones que emitan en el ejercicio de sus funciones, pero tal situación no es impedimento para imponer una sanción disciplinaria, cuando se conducen sin el debido respeto y seriedad en las sesiones, lo cual permite que la actitud de dichos representantes públicos se desarrolle ordenadamente.

Por lo que corresponde al artículo 186, destaca el hecho de que la inmunidad que protege a los miembros del Congreso de ser aprehendidos por la comisión de diverso delito, no opera en caso de flagrancia, lo cual se debe seguramente por lo evidente del hecho y para no entorpecer la administración de justicia.

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

1. Elegir al Defensor del Pueblo.
2. Examinar y fenecer la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el Contralor General de la República.
3. Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República, o a quien haga sus veces, a los magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicaturas, a los magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación.
4. Conocer de las denuncias y quejas que ante ella se presenten por el Fiscal General de la Nación o por los particulares contra los expresados funcionarios y, si prestan mérito, fundar en ellas acusación ante el Senado.
5. Requerir el auxilio de otras autoridades para el desarrollo de las investigaciones que le competen, y comisionar para la práctica de pruebas cuando lo considere conveniente.

Atento al presente artículo, tenemos que la facultad de ejercitar la acusación de altos servidores públicos ante el Senado, corresponde a la Cámara de Representantes, previo estudio de las pruebas que determinen la posible responsabilidad en cuestión.

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

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

1. El acusado queda de hecho suspenso de su empleo, siempre que una acusación sea públicamente admitida.
2. Si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de funciones, o a indignidad por mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la de destitución del empleo, o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos; pero al reo se le seguirá juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia, si los hechos lo constituyen responsable de infracción que merezca otra pena.
3. Si la acusación se refiere a delitos comunes, el Senado se limitará a declarar si ha o no lugar a seguimiento de causa y, en caso afirmativo, pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema.
4. El Senado podrá someter la instrucción de los procesos a una diputación de su seno, reservándose el juicio y la sentencia definitiva, que será pronunciada en sesión pública, por los dos tercios, al menos, de los votos de los Senadores presentes.

Como se puede apreciar, previa acusación de la Cámara de Representantes contra alguno de los servidores públicos indicados, el Senado se constituye en órgano jurisdiccional que por sentencia definitiva pronunciada por dos tercios de los Senadores presentes, se determinará si procede o no la acusación.

En el caso de proceder la acusación se impondrá, como pena, la destitución del empleo o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos, en el supuesto de delitos cometidos en ejercicio de sus funciones, o a indignidad por mala conducta. Pero si la acusación se refiere a los delitos comunes, el Senado se limita a declarar si ha o no lugar a seguimiento de la causa, y en caso positivo el acusado queda a disposición de la Corte Suprema.

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

El Presidente de la República de Colombia responde por todo acto u omisión que viole la Constitución o las leyes que de ella emanan, por tal motivo se puede decir que la responsabilidad del titular del Ejecutivo es general, puesto que no se encuentra limitada a determinados supuestos, basándose en ello es indiscutible el respeto en el precepto que nos ocupa al principio de igualdad de toda persona ante la ley.

Artículo 199. El Presidente de la República, durante el periodo para el que sea elegido, o quien se halle encargado de la Presidencia, no podrá ser perseguido ni juzgado por delitos, sino en virtud de acusación de la Cámara de Representantes y cuando el Senado haya declarado que hay lugar a formación de causa.

Como se encuentra previsto en otras leyes supremas, el titular del Ejecutivo se encuentra revestido de inmunidad durante el periodo que dure su encargo, por lo que para ser juzgado se requiere de la acusación de la Cámara de Representantes ante el Senado, que resolverá si hay lugar a formación de causa o no.

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

1. Actuar como tribunal de casación.

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

3. Investigar y juzgar a los miembros del Congreso.

Juzgar, previa acusación del Fiscal General de la Nación, a los Ministros del Despacho, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, a los Agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales; a los Directores de los Departamentos Administrativos, al Contralor General de la República, a los Embajadores y jefes de misión diplomática o consular, a los Gobernadores, a los Magistrados de Tribunales y a los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen.

4. Conocer de todos los negocios contenciosos de los agentes diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la Nación, en los casos previstos por el Derecho Internacional.

5. Darse su propio reglamento.

6. Las demás atribuciones que señala la ley.

Parágrafo. Cuando los funcionarios antes enumerados hubieren cesado en el ejercicio de su cargo, el fuero sólo se mantendrá para las conductas punibles que tengan relación con las funciones desempeñadas.

2.4 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

(Dictada el 7 de noviembre de 1949)

Nosotros, los representantes del pueblo de Costa Rica, libremente elegidos diputados a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando el nombre de Dios y reiterando nuestra fe en la Democracia, decretamos y sancionamos la siguiente: Constitución Política de la República de Costa Rica. ...

CAPÍTULO V. Responsabilidades de Quienes Ejercen el Poder Ejecutivo

Artículo 148. El Presidente de la República será responsable del uso que hiciere de aquellas atribuciones que según esta Constitución le corresponden en forma exclusiva. Cada Ministro de Gobierno será conjuntamente responsable con el Presidente, respecto al ejercicio de las atribuciones que esta Constitución les otorga a ambos. La responsabilidad por los actos del Consejo de Gobierno alcanzará a todos los que hayan concurrido con su voto a dictar el acuerdo respectivo.

Artículo 149. El Presidente de la República y el Ministro de Gobierno que hubieran participado en los actos que enseguida se indican, serán también conjuntamente responsables:

1) Cuando comprometan en cualquier forma la libertad, la independencia política o la integridad territorial de la República;

2) Cuando impidan o estorben directa o indirectamente las elecciones populares, o atenten contra los principios de alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia o de la libre sucesión presidencial, o contra la libertad, orden o pureza del sufragio;

- 3) Cuando impidan o estorben las funciones propias de la Asamblea Legislativa, o coarten su libertad e independencia;
- 4) Cuando se nieguen a publicar o ejecutar las leyes y demás actos legislativos;
- 5) Cuando impidan o estorben las funciones propias del Poder Judicial, o coarten a los tribunales la libertad con que deben juzgar las causas sometidas a su decisión, o cuando obstaculicen en alguna forma las funciones que corresponden a los organismos electorales o a las Municipalidades;
- 6) En todos los demás casos en que por acción u omisión viole el Poder Ejecutivo alguna ley expresa.

En el presente artículo encontramos que son conjuntamente responsables el Presidente y los Ministros de Gobierno por el ejercicio de sus atribuciones, y por otra parte se trata de limitar el abuso del poder por parte del Ejecutivo, haciéndolo responsable de su acción tendiente a impedir o estorbar de alguna forma las elecciones, o impedir las funciones del Poder Legislativo o Judicial, de esta forma se trata de lograr con tales medidas un equilibrio de las funciones del poder.

Artículo 150. La responsabilidad del que ejerce la Presidencia de la República y de los Ministros de Gobierno por hechos que no impliquen delito, sólo podrá reclamarse mientras se encuentren en el ejercicio de sus cargos y hasta un año después de haber cesado en sus funciones.

Artículo 151. El Presidente, los vicepresidentes de la República o quien ejerza la Presidencia, no podrán ser perseguidos, ni juzgados sino después de que, en virtud de acusación interpuesta, haya declarado la Asamblea Legislativa haber lugar a formación de causa penal.

2.5 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR

(20 de diciembre de 1983).

DECRETO N° 38.

Nosotros, representantes del pueblo salvadoreño reunidos en Asamblea Constituyente, puesta nuestra confianza en Dios, nuestra voluntad en los altos destinos de la Patria y en ejercicio de la potestad soberana que el pueblo de El Salvador nos ha conferido, animados del ferviente deseo de establecer los fundamentos de la convivencia nacional con base en el respeto a la dignidad de la persona humana, en la construcción de una sociedad más justa, esencia de la democracia y al espíritu de libertad y justicia, valores de nuestra herencia humanista.

Decretamos, sancionamos y proclamamos, la siguiente Constitución de la República de El Salvador. ...

TÍTULO VIII. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos

ARTÍCULO 235. Todo funcionario civil o militar, antes de tomar posesión de su cargo, protestará bajo su palabra de honor, ser fiel a la República, cumplir y hacer cumplir la Constitución, atendiéndose a su texto cualesquiera que fueren las leyes, decretos, órdenes o resoluciones que la contraríen, prometiendo, además, el exacto cumplimiento de los deberes que el cargo le imponga, por cuya infracción será responsable conforme a las leyes.

La administración de un Estado debe de estar en manos de personas con firmes principios éticos, de lo contrario no resistirán la tentación de los beneficios económicos que pueden obtener por el abuso de sus funciones, el protestar bajo la palabra de honor es algo que cualquiera puede hacer, pero muy pocos hombres son los que están dispuestos a cumplir con su juramento y a sacrificar sus intereses por el beneficio común de todo un pueblo

Artículo. 238. Los Diputados no podrán ser juzgados por delitos graves que cometan desde el día de su elección hasta el fin del periodo para el que fueron elegidos, sin que la Asamblea Legislativa declare previamente que ha lugar a formación de causa, conforme al procedimiento establecido en el artículo anterior.

Por los delitos menos graves y faltas que cometan durante el mismo periodo no podrán ser detenidos o presos, ni llamados a declarar sino después de concluido el periodo de su elección.

Si el Presidente, Vicepresidente de la República o un Diputado fuere sorprendido en flagrante delito, desde el día de su elección hasta el fin del periodo para el que fueron elegidos, podrán ser detenidos por cualquier persona o autoridad, quien estará obligado a ponerlo inmediatamente a disposición de la Asamblea.

La inmunidad que protege a los altos funcionarios públicos en materia penal es algo común en todas y cada una de las constituciones tratadas hasta el momento pero el hecho de que el propio Presidente de la República pueda ser detenido por cualquier persona o autoridad en caso de ser sorprendido en flagrante delito es algo muy especial, desde el punto de vista legal, y muy difícil, prácticamente imposible en el mundo real.

Artículo 240. Los funcionarios y empleados públicos que se enriquecieron sin justa causa a costa de la Hacienda Pública o Municipal, estarán obligados a restituir al Estado o al Municipio lo que hubieren adquirido ilegítimamente, sin perjuicio de la responsabilidad en que hubieren incurrido conforme a las Leyes.

Se presume enriquecimiento ilícito cuando el aumento del capital del funcionario o empleado, desde la fecha en que haya tomado posesión de su cargo hasta aquella en que haya cesado en

sus funciones, fuere notablemente superior al que normalmente hubiere podido tener, en virtud de los sueldos y emolumentos que haya percibido legalmente, y de los incrementos de su capital o de sus ingresos por cualquier otra causa justa. Para determinar dicho aumento, el capital y los ingresos del funcionario o empleado, de su cónyuge y de sus hijos, se considerarán en conjunto.

Los funcionarios y empleados que la ley determine están obligados a declarar el estado de su patrimonio ante la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con los incisos anteriores, dentro de los sesenta días siguientes a aquel en que tomen posesión de sus cargos. La Corte tiene facultad de tomar las providencias que estime necesarias para comprobar la veracidad de la declaración, la que mantendrá en reserva y únicamente servirá para los efectos previstos en este artículo. Al cesar en sus cargos los funcionarios y empleados aludidos, deberán hacer nueva declaración del estado de sus patrimonios. La ley determinará las sanciones por el incumplimiento de esta obligación.

Los juicios por enriquecimiento sin causa justa sólo podrán incoarse dentro de diez años siguientes a la fecha en que el funcionario o empleado haya cesado en el cargo cuyo ejercicio pudo dar lugar a dicho enriquecimiento

Cuando un funcionario público dispone de los fondos del Estado para beneficio personal, debe primeramente restituir dichos bienes a la Nación, de acuerdo con el artículo que se estudia y sin perjuicio de la responsabilidad correspondiente. Por otra parte sería muy conveniente que la sanción penal en estos supuestos sea muy severa, puesto que se supone que los servidores públicos deben ser ejemplo de honestidad. Ahora bien en el enriquecimiento sin justa causa, se tomara en cuenta no sólo los bienes del funcionario sino también el patrimonio de las personas que dependen de él como son sus hijos y su cónyuge. En resumen se puede decir que si el aumento del capital del funcionario es muy superior al que le corresponde en razón de su sueldo y no puede acreditar su legítima procedencia es responsable de enriquecimiento ilícito.

Artículo 241. Los funcionarios públicos, civiles o militares que tengan conocimiento de delitos oficiales cometidos por funcionarios o empleados que les estén subordinados, deberán comunicarlo a la mayor brevedad a las autoridades competentes para su juzgamiento, y si no lo hicieren oportunamente; serán considerados como encubridores e incurrirán en las responsabilidades penales correspondientes.

Dentro de todo grupo político existe determinada lealtad, la cual en muchas ocasiones no es muy fuerte sin embargo les permite tener cierto apoyo y seguridad entre ellos.

Tomando como fundamento el precepto de referencia puede decirse que los militantes de ciertos partidos políticos son conjuntamente responsables por el enriquecimiento

ilícito de algunos de sus compañeros, los cuales han dañado seriamente la economía de todo un pueblo al cual le deben su nombramiento y al cual prometieron servir.

Artículo 244. La violación, la infracción o la alteración de las disposiciones constitucionales serán especialmente penadas por la ley, y las responsabilidades civiles o penales en que incurran los funcionarios públicos, civiles o militares, con tal motivo, no admitirán amnistía, conmutación o indulto, durante el periodo presidencial dentro del cual se cometieron.

Artículo 245. Los funcionarios y empleados públicos responderán personalmente y el Estado subsidiariamente, por los daños materiales o morales que causaren a consecuencia de la violación a los derechos consagrados en esta Constitución.

Artículo 237. Desde que se declare por la Asamblea Legislativa o por la Corte Suprema de Justicia, que ha lugar a formación de causa, el indiciado quedará suspendido en el ejercicio de sus funciones y por ningún motivo podrá continuar en su cargo. En caso contrario se hará culpable del delito de prolongación de funciones. Si la sentencia fuere condenatoria, por el mismo hecho quedará depuesto del cargo. Si fuere absolutoria, volverá al ejercicio de sus funciones, si el cargo fuere de aquellos que se confieren por tiempo determinado y no hubiere expirado el período de la elección o del nombramiento.

Atento a los artículos precedentes, tenemos que las responsabilidades de los funcionarios públicos no admitirán el indulto o la amnistía, de otra manera tal hecho podría originar la impunidad. Por otra parte sería contradictorio que la Asamblea Legislativa resolviera que ha lugar a la formación de causa y más adelante otorgara la amnistía. Asimismo se tiene que los servidores del Estado responden personalmente de los daños materiales o morales de sus actos contrarios a la ley, quedando el gobierno como responsable subsidiario. Siendo importante recordar que desde que se declare que ha lugar a la formación de causa el indiciado quedará suspendido en sus funciones.

2.6 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

Invocando el nombre de Dios. Nosotros, los representantes del pueblo de Guatemala, electos libre y democráticamente, reunidos en Asamblea Nacional Constituyente, con el fin de organizar jurídica y políticamente al Estado; afirmando la primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social; reconociendo a la familia como génesis primario y fundamental de los valores espirituales y morales de la sociedad y, al Estado, como responsable de la promoción del bien común, de la consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz; inspirados en los ideales de nuestros antepasados y recogiendo nuestras tradiciones y herencia cultural; decididos a impulsar la plena vigencia de los Derechos Humanos dentro de un orden

institucional estable, permanente y popular, donde gobernados y gobernantes procedan con absoluto apego al Derecho, solemnemente DECRETAMOS, SANCIONAMOS y PROMULGAMOS la siguiente Constitución Política de la República de Guatemala. ...

Artículo 154. Función pública; sujeción a la ley. Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella.

Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno.

La función pública no es delegable, excepto en los casos señalados por la ley, y no podrá ejercerse sin prestar previamente juramento de fidelidad a la Constitución.

Es importante destacar que los funcionarios públicos están al servicio del Estado, más aún, al servicio del pueblo y no al servicio de un partido político. Por tal motivo no tiene excusa la conducta de muchos políticos que anteponen los intereses de su partido a los intereses de la Nación, con el fin de seguir obteniendo los beneficios económicos que da el militar en un partido político, aunque con ello se traicione al pueblo y a la Constitución.

Artículo 156. No obligatoriedad de órdenes ilegales. Ningún funcionario o empleado público, civil o militar, está obligado a cumplir órdenes manifiestamente ilegales o que impliquen la comisión de un delito.

Como se señaló en el comentario al artículo precedente el funcionario público debe de guiar su conducta de acuerdo con lo que dispone la ley, principalmente la Constitución y no debe apartarse de ese camino, sin importar que se lo ordenen sus superiores.

Artículo 161. Prerogativas de los diputados. Los diputados son representantes del pueblo y dignatarios de la Nación; como garantía para el ejercicio de sus funciones gozarán, desde el día que se les declare electos, de las siguientes prerogativas:

a) Inmunidad personal para no ser detenidos ni juzgados, si la Corte Suprema de Justicia no declare previamente que ha lugar a formación de causa, después de conocer el informe del juez pesquisidor que deberá nombrar para el efecto. Se exceptúa el caso de flagrante delito en que el diputado sindicado deberá ser puesto inmediatamente a disposición de la Junta Directiva o Comisión Permanente del Congreso para los efectos del antejuicio correspondiente; y

b) Irresponsabilidad por sus opiniones, por su iniciativa y por la manera de tratar los negocios públicos, en el desempeño de su cargo. Todas las dependencias del Estado tienen la obligación de guardar a los diputados las consideraciones derivadas de su alta investidura. Estas prerogativas no autorizan arbitrariedad, exceso de iniciativa personal o cualquier orden de maniobra tendiente a vulnerar el principio de no reelección para el ejercicio de la Presidencia de

la República. Sólo el Congreso será competente para juzgar y calificar si ha habido arbitrariedad o exceso y para imponer las sanciones disciplinarias pertinentes.

Hecha la declaración a que se refiere el inciso a) de este artículo, los acusados quedan sujetos a la jurisdicción de juez competente. Si se les decretare prisión provisional quedan suspensos en sus funciones en tanto no se revoque el auto de prisión. En caso de sentencia condenatoria firme, el cargo quedará vacante.

Del presente artículo se desprende que los diputados gozan de dos prerrogativas para el buen ejercicio de sus funciones: 1) Inmunidad para no ser detenidos ni juzgados, si la Corte Suprema de Justicia no lo declara, y 2) Irresponsabilidad por sus opiniones en los negocios públicos.

Artículo 164. Prohibiciones y compatibilidades. No pueden ser diputados:

a) Los funcionarios y empleados de los organismos Ejecutivo, Judicial y del Tribunal y Contraloría de Cuentas, así como los Magistrados del Tribunal Supremo Electoral y el Director del Registro de Ciudadanos.

Quienes desempeñen funciones docentes y los profesionales al servicio de establecimientos de asistencia social, están exceptuados de la prohibición anterior;

b) Los contratistas de obras o empresas públicas que se costeen con fondos del Estado o del municipio, sus fiadores y los que de resultas de tales obras o empresas, tengan pendiente reclamaciones de interés propio;

c) Los parientes del Presidente de la República y los del Vicepresidente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad;

d) Los que habiendo sido condenados en juicio de cuentas por sentencia firme, no hubieren solventado sus responsabilidades;

e) Quienes representen intereses de compañías o personas individuales que exploten servicios públicos; y

f) Los militares en servicio activo.

Si al tiempo de su elección, o posteriormente, el electo resultare incluido en cualquiera de las prohibiciones contenidas en este artículo, se declarará vacante su puesto. Es nula la elección de diputado que recaiga en funcionario que ejerza jurisdicción en el distrito electoral que lo postule, o que la hubiere ejercido tres meses antes de la fecha en que se haya convocado a la elección.

El cargo de diputado es compatible con el desempeño de misiones diplomáticas temporales o especiales y con la representación de Guatemala en congresos internacionales.

Tomando en consideración que todo diputado debe trabajar por el bien común del pueblo; no se puede permitir que desempeñe otras actividades como representar los intereses jurídicos de cierta persona física o moral que tenga la concesión de

determinado servicio o bien público; ya que ante la existencia de intereses contradictorios se pone en serio peligro el patrimonio del Estado.

SECCIÓN SEGUNDA. Atribuciones del Congreso

Artículo 165. Atribuciones. Corresponde al Congreso de la República:

a) ...

b) Recibir el juramento de ley al Presidente y Vicepresidente de la República, al Presidente del Organismo Judicial y darles posesión de sus cargos;

c) Aceptar o no la renuncia del Presidente o del Vicepresidente de la República. El Congreso comprobará la autenticidad de la renuncia respectiva;

d) Dar posesión de la Presidencia de la República, al Vicepresidente en caso de ausencia absoluta o temporal del Presidente;

e) Conocer con anticipación, para los efectos de la sucesión temporal, de la ausencia del territorio nacional del Presidente y Vicepresidente de la República. En ningún caso podrán ausentarse simultáneamente el Presidente y Vicepresidente;

f) Elegir a los funcionarios que, de conformidad con la Constitución y la ley, deban ser designados por el Congreso; aceptarles o no la renuncia y elegir a las personas que han de sustituirlos;

g) Desconocer al Presidente de la República si, habiendo vencido su período constitucional, continúa en el ejercicio del cargo. En tal caso, el Ejército pasará automáticamente a depender del Congreso;

h) Declarar si ha lugar o no a formación de causa contra el Presidente y Vicepresidente de la República, Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo Electoral y de la Corte de Constitucionalidad, Ministros, Viceministros de Estado cuando estén encargados del despacho, Secretarios de la Presidencia de la República, Subsecretarios que los sustituyan, Procurador de los Derechos Humanos, Fiscal General y Procurador General de la Nación;

Toda resolución sobre esta materia ha de tomarse con el voto favorable de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso;

i) Declarar, con el voto de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso, la incapacidad física o mental del Presidente de la República para el ejercicio del cargo. La declaratoria debe fundarse en dictamen previo de una comisión de cinco médicos, designados por la Junta Directiva del Colegio respectivo a solicitud del Congreso;

j) Interpelar a los ministros de Estado;

De conformidad al artículo en estudio, corresponde al Congreso de la República desconocer al Presidente si, vencido su período continúa en el ejercicio del encargo, asimismo como medida de seguridad el mando del Ejército pasará de manera automática al Congreso. En tal orden de ideas consideramos que las citadas medidas

pueden salvar la reiterada mala intención de perpetuarse en el ejercicio del poder, evitando además posibles desordenes sociales al dejar sin mando militar al titular del Ejecutivo.

Por otra parte resulta de suma importancia la facultad del Congreso de la República de Guatemala, consistente en la declaración de incapacidad física o mental del Presidente de la Nación; previo procedimiento en los términos que se indica.

Ahora bien, recordemos que en nuestro Derecho Constitucional se tienen precedentes en relación con el supuesto que se comenta, de tal forma la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en su artículo 75 señala que en caso de imposibilidad física o moral del Presidente, todas sus facultades recaerán en el Vicepresidente. Asimismo, de acuerdo con la Constitución de 1836, le corresponde al Supremo Poder Conservador, según el artículo 12, fracción IV de la Segunda Ley, hacer la declaración de incapacidad física o moral, previa excitación del Congreso en el que votan las dos terceras partes de los Diputados y la mayoría de los Senadores (artículo 13 de la Cuarta Ley).

Por último, tomando como fundamento el estudio de derecho comparado, y los precedentes constitucionales supra indicados, nos permitimos proponer que se reforme nuestra Ley Suprema en sus artículos relativos, para permitir la destitución del Titular del Ejecutivo Federal en el supuesto de incapacidad física o mental; siguiendo para tal efecto el procedimiento previsto en el Juicio Político.

Artículo 186. Prohibiciones para optar a los cargos de Presidente o Vicepresidente de la República. No podrán optar al cargo de Presidente o Vicepresidente de la República:

- a) El caudillo ni los jefes de un golpe de Estado, revolución armada o movimiento similar, que haya alterado el orden constitucional, ni quienes como consecuencia de tales hechos asuman la Jefatura de Gobierno;
- b) La persona que ejerza la Presidencia o Vicepresidencia de la República cuando se haga la elección para dicho cargo, o que la hubiere ejercido durante cualquier tiempo dentro del periodo presidencial en que se celebren las elecciones;

- c) Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad del Presidente o Vicepresidente de la República, cuando este último se encuentre ejerciendo la Presidencia, y los de las personas a que se refiere el inciso primero de este artículo;
- d) El que hubiese sido ministro de Estado, durante cualquier tiempo en los seis meses anteriores a la elección;
- e) Los miembros del Ejército, salvo que estén de baja o en situación de retiro por lo menos cinco años antes de la fecha de convocatoria;
- f) Los ministros de cualquier religión o culto; y
- g) Los magistrados del Tribunal Supremo Electoral.

2.7. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE HONDURAS

(11 de enero de 1982)

PREÁMBULO

Nosotros, Diputados electos por la voluntad soberana del pueblo hondureño, reunidos en Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios y el ejemplo de nuestros próceres, con nuestra fe puesta en la restauración de la unión centroamericana e interpretando fielmente las aspiraciones del pueblo que nos confirió su mandato, decretamos y sancionamos la presente Constitución para que fortalezca y perpetúe un estado de derecho que asegure una sociedad política, económica y socialmente justa que afirme la nacionalidad y propicie las condiciones para la plena realización del hombre, como persona humana dentro de la justicia, la libertad, la seguridad, la estabilidad, el pluralismo, la paz, la democracia representativa y el bien común.

Capítulo XIII. De la Responsabilidad del Estado y de sus Servidores.

Artículo 321. Los servidores del Estado no tienen más facultades que las que expresamente les confiere la Ley. Todo acto que ejecuten fuera de la Ley es nulo e implica responsabilidad.

Artículo 322. Todo funcionario público al tomar posesión de su cargo prestará la siguiente promesa de ley: *"Prometo ser fiel a la República, cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes"*.

Artículo 323. Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella.

Ningún funcionario o empleado, civil o militar, está obligado a cumplir órdenes ilegales o que impliquen la comisión de delito.

Artículo 324. Si el servidor público en el ejercicio de su cargo, infringe la ley en perjuicio de particulares, será civil y solidariamente responsable junto con el Estado o con la institución estatal a cuyo servicio se encuentre, sin perjuicio de la acción de repetición que éstos pueden ejercitar contra el servidor responsable, en los casos de culpa o dolo.

La responsabilidad civil no excluye la deducción de las responsabilidades administrativa y penal contra el infractor.

Artículo 325. Las acciones para deducir responsabilidad civil a los servidores del Estado, prescriben en el término de diez años; y para deducir responsabilidad penal en el doble del tiempo señalado por la ley penal.

En ambos casos, el término de prescripción comenzará a contarse desde la fecha en que el servidor público haya cesado en el cargo en el cual incurrió en responsabilidad.

No hay prescripción en los casos en que por acción u omisión dolosa y por motivos políticos se causare la muerte de una o más personas.

Artículo 326. Es pública la acción para perseguir a los infractores de los derechos y garantías establecidas en esta Constitución, y se ejercerá sin caución ni formalidad alguna y por simple denuncia.

Artículo 327. La ley regulará la responsabilidad civil del Estado, así como la responsabilidad civil solidaria, penal y administrativa de los servidores del Estado.

Como se puede apreciar, la Constitución de la República de Honduras regula en su Capítulo XIII la responsabilidad del Estado y de sus servidores, para tal efecto se ordena que todo funcionario público antes de tomar posesión de su cargo debe prometer cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes que de ella emanen, asimismo para robustecer las bases del Estado de Derecho se determina que los servidores del Estado no tienen más facultades que las que les confiere la Ley, por consecuencia todo acto que se ejecuta fuera del orden jurídico origina responsabilidad.

Por otra parte se puede destacar que la responsabilidad civil no excluye la deducción de otras acciones como la administrativa o penal.

2.8 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ (1993)

PREÁMBULO

El Congreso constituyente democrático, invocando a Dios todo poderoso, obedeciendo el mandato del pueblo peruano y recordando el sacrificio de todas las generaciones que nos han precedido en nuestra patria, ha resuelto dar la siguiente Constitución...

Artículo 41. Los funcionarios y servidores públicos que señala la ley que administran o manejan fondos del Estado o de organismos sostenidos por éste deben hacer declaración jurada de bienes y rentas al tomar posesión de sus cargos, durante su ejercicio y al cesar en los mismos.

La respectiva publicación se realiza en el diario oficial en la forma y condiciones que señala la ley.

Cuando se presume enriquecimiento ilícito, el Fiscal de la Nación, por denuncia de terceros o de oficio, formula cargos ante el Poder Judicial.

La ley establece la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como el plazo de su inhabilitación para la función pública.

El plazo de prescripción se duplica en caso de delitos cometidos contra el patrimonio del Estado.

Al igual que la Constitución de Colombia, la Ley Suprema del Perú, contempla la figura de la declaración patrimonial como una obligación fundamental de grado constitucional para los servidores públicos, tal situación tiene como finalidad evitar figuras delictivas como el enriquecimiento ilícito; lo anterior nos recuerda que la honestidad es uno de los valores morales más importantes que tiene un hombre, en especial dicha calidad es indispensable para quien desempeña una función dentro de la administración pública, de lo contrario es imposible lograr el más mínimo desarrollo económico de un pueblo.

Artículo 93. Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación.

No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.

No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.

Artículo 97. El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.

Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales.

En el presente numeral se faculta al Congreso para iniciar investigaciones sobre asuntos de interés público, y para tal efecto pueden requerir cualquier información que se considere necesaria, sin más límite que el respeto a la intimidad personal; tal

facultad, la consideramos acertada puesto que permite al Congreso el estudio de ciertas conductas de los altos servidores públicos que atenten contra los intereses de la Nación. Por otra parte, se respeta la autonomía de los tribunales puesto que las conclusiones del Congreso no son obligatorias para el Juez.

Artículo 99. Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes al Congreso; a los Ministros de Estados; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema, a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.

Artículo 100. Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad.

El acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la comisión Permanente y ante el Pleno del Congreso.

En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. El Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente.

La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos.

Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso.

Artículo 102. Son atribuciones del Congreso:

1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.
2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.

Según dispone el artículo 90 de la Ley Suprema que se comenta: *"El Poder Legislativo reside en el Congreso, el cual consta de Cámara Única"*. Por ello corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso al Presidente de la República y otros funcionarios que se indican, por violación de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de su encargo, finalmente el Congreso, sin participación del órgano acusador (Comisión Permanente), suspende o no al funcionario acusado, o lo inhabilita para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o lo destituye. Por otra parte el acusado tiene derecho a la defensa por sí mismo o por conducto de su abogado en las dos etapas del proceso de referencia.

Asimismo, con pleno respeto al principio de división de poderes se reconoce de forma tácita que la resolución del Congreso no prejuzga sobre los actos delictivos imputados al alto funcionario puesto que existe la posibilidad de que la Corte Suprema emita una sentencia absolutoria.

Artículo 114. El ejercicio de la Presidencia de la República se suspende por:

1. Incapacidad temporal del Presidente, declarada por el Congreso, o
2. Hallarse éste sometido a proceso judicial, conforme al artículo 117 de la Constitución.

Artículo 117. El Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su periodo, por traición a la patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.

Artículo 120. Son nulos los actos del Presidente de la República que carecen de refrendación ministerial.

Artículo 128. Los ministros son individualmente responsables por sus propios actos y por los actos presidenciales que refrendan.

Todos los ministros son solidariamente responsables por los actos delictivos o violatorios de la Constitución o de las leyes en que incurra el Presidente de la República o que se acuerden en Consejo, aunque salven su voto, a no ser que renuncien inmediatamente.

Del estudio conjunto de los artículos precedentes se puede observar que el ejercicio de la Presidencia sólo se suspende por dos supuestos:

1. Incapacidad del Presidente, declarada por el Congreso
2. Por proceso judicial donde se acuse al titular del Ejecutivo por: traición a la Patria; impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales; disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en la Constitución, impedir su reunión o funcionamiento o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.

De lo anterior se hace patente entre otras cosas la importancia que se concede al aspecto electoral, con lo que estamos de acuerdo; toda vez que la voluntad popular plasmada en el voto es lo que legitima a todo gobierno.

Por otra parte, es de especial reconocimiento la disposición que contempla las responsabilidades individuales de los ministros por sus propios actos y por los actos presidenciales que refrendan, así como la responsabilidad solidaria de los actos violatorios de la Constitución y de las leyes que de ella emanan, acordados en Consejo. De tal manera en estricto sentido jurídico se trata de limitar el abuso del poder por parte del Ejecutivo, aunque la experiencia nos ha demostrado que no son pocos los secretarios de Estado que prefieren la posibilidad de la responsabilidad por actos ilegales, que renunciar a todas las prerrogativas que implica ser Secretario de Estado.

2.9 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA.

El Congreso de la República de Venezuela, requerido el voto de las Asambleas Legislativas de los Estados..., y visto el resultado favorable del escrutinio, en representación del pueblo venezolano, para quien invoca la protección de Dios Todopoderoso; con el propósito de mantener la independencia y la integridad territorial de la Nación, fortalecer su unidad, asegurar la libertad, la paz y la estabilidad de las instituciones; proteger y enaltecer el trabajo, amparar la dignidad humana, promover el bienestar general y la seguridad social; lograr la participación equitativa de todos en el disfrute de la riqueza, según los principios de la justicia social, y fomentar el desarrollo de la economía al servicio del hombre; mantener la igualdad social y jurídica, sin discriminaciones derivadas de raza, sexo, credo o condición social;

Cooperar con las demás naciones y, de modo especial, con las Repúblicas hermanas del Continente, en los fines de la comunidad internacional, sobre la base del recíproco respeto de las soberanías, la autodeterminación de los pueblos, la garantía universal de los derechos individuales y sociales de la persona humana, y el repudio de la guerra, de la conquista y del predominio económico como instrumentos de política internacional; sustentar el orden democrático como único e irrenunciable medio de asegurar los derechos y la dignidad de los ciudadanos, y favorecer pacíficamente su extensión a todos los pueblos de la tierra; y conservar y acrecer el patrimonio moral e histórico de la Nación, forjado por el pueblo en sus luchas por la libertad y la justicia y por el pensamiento y la acción de los grandes servidores de la patria, cuya expresión más alta es Simón Bolívar, el Libertador, decreta la siguiente: Constitución de la República de Venezuela

Artículo 143. Los Senadores y Diputados gozarán de inmunidad desde la fecha de su proclamación hasta veinte días después de concluido su mandato o de la renuncia del mismo, y, en consecuencia, no podrán ser arrestados, detenidos, confinados, ni sometidos a juicio penal, a registro personal o domiciliario, ni coartados en el ejercicio de sus funciones.

En caso de delito flagrante de carácter grave cometido por un Senador o Diputado, la autoridad competente lo pondrá bajo custodia en su residencia y comunicará inmediatamente el hecho a la Cámara respectiva o a la Comisión Delegada con una información debidamente circunstanciada. Esta medida cesará si dentro del término de noventa y seis horas la Cámara respectiva o la Comisión Delegada no autoriza que continúe en ese estado mientras se decida sobre el allanamiento.

Los funcionarios o empleados públicos que violen la inmunidad de los Senadores y Diputados incurrirán en responsabilidad penal y serán castigados de conformidad con la ley.

De esta manera, en nuestro estudio de Derecho Comparado, encontramos que es un hecho reiterado la posibilidad de que el funcionario público, revestido de fuero, sea detenido en el supuesto de flagrante delito, sin embargo, en la presente Constitución se destaca el respeto que se tiene al citado funcionario, debido a que el arresto será en su propio domicilio y por un término fatal de noventa y seis horas, si no se da autorización por la Cámara respectiva para que se continúe en ese estado.

Artículo 147. La inmunidad parlamentaria se suspende para el Senador o Diputado mientras desempeñe cargo público cuyo ejercicio acarree separación de la Cámara o mientras goce de licencia por el tiempo de ésta que exceda de veinte días, siempre que proceda la convocatoria del suplente respectivo, de acuerdo con el reglamento.

Los suplentes gozarán de inmunidad mientras estén en ejercicio de la representación, a partir de la convocatoria y hasta veinte días después de concluido aquel ejercicio.

El fuero es una figura que tiene como finalidad la protección de la actividad política respectiva, y no la protección de la persona en si misma, por lo que es correcto que dicha prerrogativa sólo se dé cuando el servidor del Estado se encuentre en funciones.

Asimismo, se determina de manera precisa que la licencia, en las funciones del Senador o Diputado, que exceda de veinte días suspende la inmunidad parlamentaria, lo cual consideramos es acertado, puesto que evita la consideración equivocada de algunos que contemplan al fuero como una figura absoluta que no pierde sus efectos por la solicitud de licencia, sostener esta última tesis sólo puede originar abuso e impunidad por parte de quien tiene la obligación de servir al Estado, dañando con ello seriamente el orden social y provocando que los gobernados pierdan la confianza en quienes representan el gobierno.

Artículo 150. Son atribuciones del Senado: ...

8°. Autorizar, por el voto de la mayoría de sus miembros, el enjuiciamiento del Presidente de la República, previa declaratoria de la Corte Suprema de Justicia de que hay mérito para ello. Autorizado el enjuiciamiento, el Presidente de la República quedará suspendido en el ejercicio de sus funciones; ...

Artículo 192. El Presidente de la República es responsable de sus actos, de conformidad con esta Constitución y las leyes.

Artículo 215. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

1°. Declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento del Presidente de la República o quien haga sus veces, y, en caso afirmativo, continuar conociendo de la causa, previa autorización del Senado, hasta sentencia definitiva;

2°. Declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento de los miembros del Congreso o de la propia Corte, de los Ministros, el Fiscal General, el Procurador General o el Contralor General de la República, los Gobernadores y los jefes de Misiones diplomáticas de la República y, en caso afirmativo, pasar los autos al Tribunal ordinario competente, si el delito fuere común, o continuar conociendo de la causa hasta sentencia definitiva, cuando se trate de delitos políticos, salvo lo dispuesto en el artículo 144 con respecto a los miembros del Congreso; ...

Del estudio conjunto de los artículos precedentes, tenemos que corresponde al Senado autorizar, por medio del voto de la mayoría de sus miembros, el enjuiciamiento del Presidente de la República, quedando suspendido como consecuencia de lo anterior en el ejercicio de sus funciones; para tal efecto se requiere previamente de la declaratoria de la Corte Suprema de Justicia en el sentido de que hay mérito para ello.

Ahora bien, igualmente se requiere de la resolución de que si hay mérito para el enjuiciamiento de los demás altos servidores públicos que se indican. De esta manera podemos resumir que para seguir un proceso penal a un alto funcionario se requiere primeramente que la Corte Suprema de Justicia declare que si hay mérito para ello, y después corresponde autorizar al Senado para el supuesto que el enjuiciado sea el Presidente de la República o Senador. Por otra parte, corresponde a la Cámara de Diputados autorizar el enjuiciamiento de uno de sus miembros, según se desprende del artículo 144 de la misma Ley Suprema.

Retomando lo expuesto, cabe resaltar que de manera contraria a lo dispuesto por otras constituciones, encontramos en el caso que nos ocupa, la iniciativa del Poder Judicial para poder procesar a un servidor público que se encuentra revestido de inmunidad.

CAPÍTULO III.

LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

3.1 ANÁLISIS DE LA RESPONSABILIDAD

Responsabilidad Constitucional

De manera muy interesante, el destacado doctor Ignacio Burgo Orihuela, hace mención de la responsabilidad constitucional de los expresidentes de la República, en su artículo publicado el 5 de abril de 1995 en el periódico Excélsior, el cual reproducimos en las siguientes líneas:

Contra un expresidente, a nuestro entender, no debe promoverse ningún Juicio Político ni tampoco presentarse ninguna denuncia penal sin las pruebas idóneas que la apoyen. Dicha responsabilidad, distinta de la "política" y de la "penal", es de carácter constitucional, según lo demostraremos a continuación:

El artículo 87 de la Constitución establece que al asumir su cargo, el Presidente presentará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente en los recesos de aquél, la protesta consistente en "guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanan, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República, "gobernando" en todo por el bien y prosperidad de la Unión, en la inteligencia de que si faltare a este ingente compromiso, la Nación puede demandarlo.

La violación a este terminante y enfático precepto constitucional y de la obligación que involucra, se manifiesta en lo que genéricamente se denomina "mal gobierno", no sólo en lo que respecta a las infracciones constitucionales en que el expresidente pudo haber incurrido durante su cargo, sino en los graves daños y perjuicios que su actuación hubiese causado al pueblo derivados de actos, informes y declaraciones engañosas, torpes o dolosos manejos financieros, olvido o desatención de los problemas que afectan a las grandes mayorías de la población, asunción de una política económica y social contraria a los intereses nacionales, protección de los grupos económicos minoritarios mexicanos o extranjeros, y, en general, empobrecimiento del país y descrédito de éste frente a la comunidad internacional, generando pobreza, endeudamiento, malestar, zozobra, temor y desconfianza en los diversos ámbitos de la vida del pueblo.

Cuando los anteriores fenómenos se registran durante un sexenio presidencial, el expresidente respectivo debe responder ante la Nación, la cual, como entidad damnificada, tiene derecho de exigir la responsabilidad consiguiente. Esta responsabilidad se manifiesta en la obligación de resarcir los daños nacionales con los bienes que puedan integrar el patrimonio personal del expresidente. Así lo declara, en efecto el artículo 1928 del Código Civil Federal, que dispone: "El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado, cuando el funcionario directamente

responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.

“La Nación, que es una persona moral así concebida jurídicamente por el artículo 25 fracción I de dicho Código, y que equivale heterodoxamente a la Federación, está representada por el procurador General de la República en todos los negocios en que sea parte, según lo prescribe el artículo 102 constitucional en su apartado A, párrafo cuarto. En otras palabras, es dicho Procurador el que tiene la obligación de promover contra el Expresidente responsable, violador del artículo 87 de la Constitución, el juicio respectivo ante el Juez de Distrito competente, substanciable según las disposiciones conducentes del Código Federal de Procedimientos Civiles. Contra el fallo que dicho Juez Federal emita procederá la apelación ante la Suprema Corte de Justicia conforme a lo establecido en la fracción III del artículo 105 Constitucional.”

Comentando la exposición precedente, podemos decir que es indiscutible la violación de lo dispuesto por el precepto 87 de la Constitución, cuando el Titular del Poder Ejecutivo desempeña su importante función sin el estricto apego a la ley, y sin tener en cuenta ante todo el bien común del pueblo; de tal forma los graves daños económicos que causa un mal gobierno se traduce en el empobrecimiento de las mayorías, como tristemente es un hecho notorio en nuestro México. Es, por todo ello, que se hace necesario actualizar, en el caso de referencia, lo dispuesto por el artículo 1928 del Código Civil, por los daños y perjuicios causados, en razón de la mala fe o negligencia en el actuar de un servidor público que tiene en sus manos el destino de una Nación.

El Juez de Distrito en materia Civil, es el competente para determinar la responsabilidad en cuestión de acuerdo con lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Civiles; en tal orden de ideas, previo estudio de las pruebas aportadas por las partes, se determinará si es procedente la acción intentada o si son procedentes las excepciones y defensas que hace valer el servidor público.

Ahora bien, dicha acción civil procede no sólo en contra del expresidente de la República, sino también en contra de los demás altos servidores públicos, los cuales, igualmente deben de tomar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, antes de tomar posesión de su encargo según ordena el artículo 128 de la Ley Suprema.

Como bien lo señala el doctor Burgoa, la procedencia de la acción civil es independiente del Juicio Político; pero nosotros nos permitimos agregar que puede ser una consecuencia necesaria de la responsabilidad política, debido a que esta última ocasiona, entre otras cosas, serios problemas económicos a una Nación, donde las mayorías no sólo pierden la oportunidad de lograr un mejor nivel de vida, sino que se empobrecen aún más, llegando a condiciones deprimentes e inhumanas.

Responsabilidad Civil

El Título Cuarto de nuestra Constitución regula las Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismas que de acuerdo con los numerales 108 a 114 pueden ser de orden civil o penal (que da lugar a la Declaración de Procedencia), administrativa y a la responsabilidad por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales, la cual se impone mediante el Juicio Político. En tal orden de ideas es importante estudiar en este momento la responsabilidad civil.

La palabra Responsabilidad proviene de *respondere*, que significa: prometer, merecer, pagar; en otras palabras es el obligado a responder de algo o de alguien.

En el Derecho Civil existen dos clases de responsabilidad, que son la objetiva y la subjetiva. De esta forma en cuanto a la primera nuestro Código Civil señala lo siguiente:

Artículo 1913. Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o substancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

De esta manera, la responsabilidad objetiva es la que emana de un riesgo creado, que produce un daño y del cual está obligado a responder la persona que recibe algún beneficio por la actividad generadora del peligro y causante del daño, sin importar que

haya procedido lícitamente, a no ser que el daño se deba a la culpa inexcusable de la víctima.

Otra clase de responsabilidad es la subjetiva, la cual es explicada de manera muy clara por el distinguido profesor Rafael Rojina, en los siguientes términos:

"DOCTRINA DE LA CULPA O TEORÍA SUBJETIVA DE LA RESPONSABILIDAD. Esta teoría se ocupa de estudiar los hechos ilícitos como fuentes de las obligaciones. Se funda en un elemento de carácter psicológico: la intención de dañar como base principal del delito, es decir, obrar con dolo o bien proceder sin intención de dañar, pero con culpa porque no se hayan tomado las precauciones necesarias, porque se incurra en descuido, negligencia o falta de previsión, lo que constituye la base de la responsabilidad en los llamados cuasidelitos, tanto desde el punto de vista penal como civil. Por esto se ha denominado a la teoría subjetiva de la responsabilidad doctrina de la culpa, entendiendo la noción de culpa en su sentido más general, tanto cuando hay dolo, es decir, intención de dañar, como cuando existe un acto ejecutado con negligencia" 11.

Ahora bien, con apoyo de lo antes expuesto, tenemos que la responsabilidad subjetiva es la más importante para el presente estudio, puesto que tal responsabilidad será exigida al servidor público que por medio de su acción u omisión produce un daño por no haber actuado con apego a Derecho.

Asimismo, es importante recordar que nuestra Carta Suprema señala en su artículo 111, párrafo octavo que: *"En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia"*.

Por otra parte, el Código Civil ordena que la persona que actuando ilícitamente cause un daño está obligado a repararlo (artículo 1910), y cuando el funcionario responsable no tiene bienes o sean insuficientes para cubrir los daños el gobierno es responsable subsidiariamente (artículo 1928).

En otro orden de ideas el mismo cuerpo legal define el término daño como: la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio (artículo 2108), y el perjuicio como: la privación

¹¹ ROJINA VILLEGAS, Rafael. Compendio de Derecho Civil III. Teoría General de las Obligaciones, 12ª ed., México: Porrúa, 1983, págs. 289 y 290.

de cualquier ganancia lícita (artículo 2109), sumando el daño moral que es: la afectación que sufre una persona en sus sentimientos, honor, reputación, etc. (artículo 1916).

Responsabilidad Penal

La responsabilidad penal es el deber jurídico, inherente a una persona imputable de soportar la pena que le corresponde por su acción u omisión típica, antijurídica y culpable.

Por lo que corresponde a los servidores públicos el artículo 108 de la Ley Suprema determina que: *"... serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones"*. De tal afirmación se deduce que los empleados del Estado son responsables de cualquier delito en que incurran en el ejercicio de su encargo, respetándose con ello el principio de igualdad de toda persona ante la Ley.

Ahora bien es importante recordar que para determinados servidores públicos es necesario seguir un procedimiento previo, denominado Declaración de Procedencia según ordena el precepto 111 de la Constitución, de otra manera no se les puede seguir un Juicio Penal durante el tiempo que dure su función pública.

En otro orden de ideas tenemos que, independientemente de lo supra señalado, el Código Penal contempla determinados delitos que exigen la calidad especial de servidor público en el sujeto activo, por ejemplo:

- Ejercicio indebido de servicio público (artículo 214).
- Abuso de autoridad (artículo 215).
- Coalición de servidores públicos (artículo 216).
- Uso indebido de atribuciones y facultades (artículo 217).

- Concusión (artículo 218).
- Intimidación (artículo 219).
- Ejercicio abusivo de funciones (artículo 220).
- Tráfico de influencia (artículo 221).
- Cohecho (artículo 222).
- Peculado (artículo 223).
- Enriquecimiento ilícito (artículo 224).
- Delitos cometidos contra la administración de justicia (artículo 225).

Responsabilidad Administrativa

La presente responsabilidad se encuentra prevista en los artículos 109, fracción III y 113 de la Constitución.

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

...

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalan las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la

fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

De acuerdo con el artículo en trato, es importante determinar lo que se debe de entender por: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Legalidad. Atento a tal principio tenemos que todo acto de los órganos del Estado debe estar fundado y motivado; en otras palabras el ejercicio de funciones por parte de todo servidor público debe tener su apoyo en un cuerpo legal, el cual procede aplicar en el acto jurídico determinado.

Honradez. Es la cualidad moral que nos induce a proceder de manera recta propia de un hombre de honor el cual sería incapaz de disponer o apropiarse de un bien que no le pertenece.

Lealtad. Es la cualidad de las personas que cumplen sus promesas u obligaciones con hombría, y fidelidad. De tal forma todo servidor público le debe lealtad al pueblo que a depositado su confianza y fe en él, por lo cual se encuentra obligado a trabajar en beneficio de su patria, y no anteponer los intereses personales o de partido.

Imparcialidad. Es cuando una persona juzga tomando en cuenta únicamente los elementos de prueba y la ley, de tal forma que su juicio no se deja influir por elementos como la amistad, inamistad, interés directo o indirecto, parentesco, etc.

Eficiencia. Es la Facultad o virtud de hacer bien las cosas por que se cuenta con los conocimientos y el interés de trabajar correctamente.

Aparte de las cualidades antes señaladas, me permito agregar la veracidad, es decir la virtud de hablar con la verdad; de tal forma debe existir identidad entre lo que se dice con lo que se piensa y se hace, pero muchos políticos consideran que es un error decir lo que realmente se piensa, puesto que tal hecho puede traer consecuencias negativas para su carrera política y porque están conscientes de que no son personas de honor.

Por último, de acuerdo con nuestra Carta Fundamental, las sanciones aplicables administrativamente son la suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas.

Con el fin de complementar lo antes expuesto es necesario citar lo que la LFRSP nos indica en el siguiente numeral:

Artículo 47. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

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

II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;

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

VI. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;

VII. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba;

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

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

XIV. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuya actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentran directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

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

XVII. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley;

XIX. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de esta;

XX. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;

XXI. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan;

XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, y

XXIII. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones y con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y

XXIV. Las demás que le impongan las leyes y reglamentos. Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.

En el artículo que nos ocupa, se contempla un gran número de supuestos que tienen como finalidad salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar los servidores públicos en el ejercicio de su empleo. De esta forma se ordena que el servidor del Estado debe cumplir con máxima diligencia su trabajo; por otra parte, se señala que los recursos económicos se deben utilizar para los fines indicados en los programas o de acuerdo a las normas que determinen su manejo. Asimismo se habla del trato respetuoso que debe de existir con los inferiores o superiores jerárquicos y en general con todas las personas con las que tengan relación.

En otro orden de ideas, en la fracción IX encontramos lo que en nuestro Código Penal se denomina: Ejercicio indebido de servicio público (artículo 214, fracción II); en la fracción XV, se encuentran elementos que pueden actualizar el tipo penal del Cohecho (artículo 222); en la fracción XXIII, el supuesto en cuestión puede dar lugar a lo que se denomina, uso indebido de atribuciones y facultades (artículo 217, inciso D); es por lo antes expuesto que se puede afirmar que determinada conducta ilícita puede dar lugar a la responsabilidad administrativa y en ciertos casos también a la responsabilidad penal.

Por lo que toca al principio de imparcialidad lo encontramos previsto en la fracción XIII del artículo que se comenta, y en el cual encontramos que cuando existe algún

impedimento en razón de la amistad inamistad parentesco, interés directo o indirecto el servidor público se debe de excusar.

Finalmente, es pertinente citar la fracción XI, la cual tiene relación con los artículos 62, 101 y 125 de la Constitución.

Procedimiento Previsto para la Responsabilidad Administrativa

Se presenta la denuncia o queja respectiva por escrito, de tal forma toda persona que haya sido afectada en sus derechos por determinado servidor público se encuentra legitimada para iniciar el procedimiento, así también los superiores respectivos de los servidores del Estado pueden presentar la denuncia en cuestión.

Artículo 49. En las dependencias y entidades de la administración pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tendrá fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

Artículo 57. Todo servidor público deberá denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia o entidad los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.

Las unidades específicas a que hace referencia el citado artículo 49 de la LFRSP, son las contralorías internas, las cuales se encargan de determinar si existe responsabilidad por parte del servidor público.

En cuanto a la competencia para resolver esta clase de procedimientos y determinar cuándo conoce la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y cuándo las contralorías internas, tenemos lo siguiente:

Artículo 62. Si de las investigaciones y auditorías que realice la Secretaría apareciera la responsabilidad de los servidores públicos, informará a la contraloría interna de la dependencia correspondiente o al coordinador sectorial de las entidades, para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad, si fuera de su competencia. Si se trata de responsabilidades mayores cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría, ésta se avocará directamente al asunto, informando de ello al titular de la dependencia y a la contraloría interna de la misma para que participe o coadyuve en el procedimiento de determinación de responsabilidades.

Por otra parte, la misma disposición se contempla en el último párrafo del artículo 57.

El superior jerárquico de la dependencia o entidad respectiva enviará a la Secretaría copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando, en su concepto, y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría deba directamente conocer el caso o participar en las investigaciones.

Los siguientes artículos nos dan los elementos para determinar la competencia.

Artículo 56. Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas:

...

VI. Las sanciones económicas serán aplicadas por la contraloría interna de la dependencia o entidad.

Artículo 60: La contraloría interna de cada dependencia o entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias.

Complementando lo anterior, los artículos 113 constitucional y 55 de la Ley Federal de la materia, determinan el monto de la sanción económica en los siguientes términos:

Nuestra Carta Magna autoriza, dentro del artículo 113, la imposición de hasta tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Artículo 55. En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

Las sanciones económicas establecidas en este artículo se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento:

I. La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición, y

II. El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día del pago de la sanción.

Para los efectos de esta ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Procedimiento ante la Secretaría de la Contraloría

Como quedo anotado, el primer paso es la denuncia respectiva donde se hace constar la falta en que incurrió el servidor público, misma que puede ser de acción u omisión. Asimismo, la Secretaría mandará citar al servidor público denunciado a una audiencia, según lo ordena la fracción I del artículo 64 de la LFRSP, y se le deberá dar a conocer previamente el escrito de denuncia para efecto de que prepare su defensa respectiva con las pruebas pertinentes.

En la audiencia debe de estar presente también el representante del titular de la dependencia en la que presta sus servicios el inculpado.

La audiencia debe tener verificativo dentro del término que indica la última parte de la fracción I, del artículo 64 de la Ley de Responsabilidades, el cual es de cinco días posteriores a la citación y antes de los quince días siguientes a la misma fecha

Por otra parte, la ley no hace mención a los medios de prueba que pueden ser ofrecidos, por lo que se puede concluir que son admisibles todas las pruebas comunes en Derecho, a excepción de la confesional por las propias características de este procedimiento.

La fracción III, del artículo 64 de la multicitada Ley, dispone que la audiencia puede suspenderse o ampliarse cuando las constancias del expediente sean insuficientes, por lo que se puede ordenar la práctica de nuevas diligencias que pueden influir para dictar la resolución respectiva.

Finalmente, una vez desahogada la audiencia en trato, es procedente que la Secretaría dicte la resolución respectiva. Por otra parte para los efectos de la sanción es importante lo que disponen los siguientes artículos:

ARTÍCULO 54. Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta ley o las que se dicten con base en ella;

II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;

IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V. La antigüedad del servicio;

VI. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

VII. El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.

Artículo 76. Si el servidor público presunto responsable confesare su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que hace referencia la presente ley, se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser que quien conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. En caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión, se impondrá al interesado dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a indemnización, ésta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción. Quedará a juicio de quien resuelve, disponer o no la suspensión, separación o inhabilitación.

Por último, se dirá que el presunto responsable puede ser suspendido como medida preventiva, según la fracción IV del artículo 64 de la ley en trato, aclarando que dicha suspensión no prejuzga sobre la responsabilidad, y que tal medida puede impugnarse por medio del juicio de amparo. Si el proceso se resuelve en favor del acusado y éste fue suspendido, se le deberá restituir en su cargo retribuyéndosele el salario que debió haber recibido.

En suma, podemos decir que el procedimiento ante las contralorías internas es el mismo que el anteriormente citado, según dispone el artículo 65 de la LFRSP.

Sanciones

Atento al artículo 53 de la ley, se pueden imponer las siguientes sanciones a los servidores públicos:

Apercibimiento privado o público. Esto se traduce en una advertencia que se le hace para que se conduzca en términos de ley; tal advertencia se hace por el superior respectivo a puerta cerrada o ante ciertas personas, inclusive ante la prensa.

Amonestación privada o pública. La diferencia entre esta figura y la anterior es muy sutil, sin embargo se puede decir que en el apercibimiento se exhorto para que su actuación se apegue a Derecho, en tanto que la amonestación es más fuerte, es decir una advertencia más drástica donde se hace de su conocimiento que será castigado severamente, como puede ser la destitución.

Suspensión. Consiste en separar temporalmente al empleado, por tal motivo podrá reincorporarse más adelante.

Destitución. En este caso la persona será separada de su encargo en forma definitiva

Pecuniaria. Consiste en pagar una cantidad determinada, la cual no debe ser superior a dos tantos del beneficio obtenido, ni de los daños y perjuicios causados, según dispone el artículo 55 de la ley reglamentaria.

Inhabilitación. En este caso el empleado del Estado no podrá ocupar nuevamente un cargo público por determinado tiempo.

De acuerdo a la fracción VI del artículo 53 de la LFRSP, la inhabilitación puede ser de uno y hasta diez años, si el monto del lucro o daños y perjuicios no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente y de diez a veinte años cuando excede de dicho monto.

Impugnación

Según dispone la Ley en estudio, los servidores del Estado que son sancionados administrativamente cuentan con dos clases de recursos cuando dicha sanción haya sido impuesta por el superior respectivo; de tal forma tenemos el recurso de revocación

que se tramita ante la misma autoridad administrativa que impuso la sanción; o en su caso puede impugnarse la resolución ante el Tribunal Fiscal de la Federación, por medio del juicio de nulidad.

Recursos de Revocación

1. El promovente deberá hacerlo valer por escrito en el que señalara los agravios que le cause la resolución y constancia de la notificación respectiva, así como las pruebas idóneas para el caso concreto.
2. Se debe hacer valer dentro de los quince días siguientes a la fecha que surta efectos la notificación de la sanción recurrida.
3. La admisibilidad del recurso corresponde a la misma autoridad, la cual podrá por otra parte desechar las pruebas que no guarden relación con la controversia (artículo 71 de la LFRSP).
4. La interposición de la revocación suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, cuando lo solicite el promovente, de acuerdo con las siguientes reglas:
 - a) Tratándose de sanciones económicas sí se garantiza el pago.
 - b) En otras sanciones se suspenderá si la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación, y
 - c) Cuando la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos que dañen el interés social o al servicio público (artículo 72 de la LFRSP).
5. Desahogadas las pruebas respectivas se dictará la resolución que proceda en el término de Ley, que es de treinta días hábiles siguientes.

En otro orden de ideas, es importante señalar que si el servidor público confesare su responsabilidad se procederá a dictar resolución y se impondrá al interesado dos tercios de la sanción aplicable.

El Juicio de Nulidad Fiscal

Este juicio se tramita en términos del Código Fiscal de la Federación (CFF), el cual determina que la demanda se presentará por escrito, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, según ordena el artículo 207 del CFF.

Requisitos del escrito de demanda

Artículo 208. La demanda deberá indicar:

- I. El nombre y domicilio fiscal y en su caso domicilio para recibir notificaciones del demandante;
- II. La resolución que se impugna;
- III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa;
- IV. Los hechos que den motivo a la demanda;
- V. Las pruebas que ofrezca.
En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalaran los nombres y domicilios del perito o de los testigos
- VI. Los conceptos de impugnación; y
- VII. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

....

Emplazada la parte demandada, esta tiene un término de cuarenta y cinco días para dar contestación, en caso contrario se tendrán por ciertos los hechos manifestados por el actor de acuerdo con el artículo 212 del CFF.

Contexto de la contestación de demanda y de la contestación de su ampliación

Artículo 213. El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará:

- I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar;

II. Las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda;

III. Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso;

IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación; y

V. Las pruebas que ofrezca.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

En este juicio se admiten todas las pruebas, con excepción de la confesional, por medio de posiciones para las autoridades, pero si la confesión se obtiene por otros medios será admisible y deberá ser valorada por el Tribunal.

Cuando se desahoguen todas las pruebas admitidas se abrirá un plazo de cinco días para que aleguen lo que a sus intereses convenga y se dictará sentencia, la cual puede ser impugnada por el recurso de revisión en un término de quince días hábiles de acuerdo con los numerales 248 y 249 de la Ley Fiscal.

Por lo que corresponde a la competencia es pertinente citar el siguiente artículo de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que a la letra dice:

Artículo 11. El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

....

VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

Declaración de Bienes Patrimoniales

La Declaración de Bienes Patrimoniales es una obligación de todos los servidores públicos.

Artículo 47. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones ...

XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley; ...

La declaración de situación patrimonial debe presentarse cada año en el mes de mayo dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión, o en su caso dentro de los treinta días naturales siguientes a la terminación del encargo (artículo 81 de la LFRSP).

3.2 LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

Definición

El maestro Elisur Arteaga nos presenta la siguiente definición de la figura en estudio:

"La declaración de procedencia es un acto político, administrativo de contenido penal, procesal, irrenunciable, transitorio y revocable, competencia de la Cámara de Diputados que tiene por objeto poner a un servidor público a disposición de las autoridades judiciales, a fin que sea juzgado exclusivamente por el o los delitos cometidos durante el desempeño de su encargo y que precisa la declaración".¹²

Como puede apreciarse, la Declaración de Procedencia es el procedimiento seguido ante la Cámara de Diputados, la cual determina, en caso de ser procedente, por voto de la mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, la suspensión temporal del servidor público en sus funciones respectivas, y en consecuencia queda igualmente suspendida su inmunidad que la Constitución le otorga en razón de su alta investidura. En tales términos queda dicho funcionario a disposición del Poder Judicial y de la Procuraduría General competente. Por último, si es absuelto en el proceso penal respectivo el servidor público podrá reasumir su función o en caso contrario cumplirá con la pena que se le imponga.

¹² ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho Constitucional, México: UNAM, 1994, Tomo III, págs. 405 y 406.

El fundamento de la Declaración de Procedencia, se encuentra en los siguientes artículos de nuestra Carta Fundamental, que a la letra dicen:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3 NATURALEZA JURÍDICA DE LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

En cuanto a la naturaleza jurídica de la Declaración de Procedencia, el jurista Elisur Arteaga, nos da a conocer diversos puntos de vista muy interesantes al respecto y de esta manera nos dice que:

"... el acto que emite la cámara de diputados o las legislaturas de los estados, en su caso, no es una sentencia en el sentido procesal del concepto... La cámara técnicamente no juzga hechos con vista a las normas legales, se limita a emitir una declaración de oportunidad con vista a hechos, de probable responsabilidad; no prejuzga de una culpabilidad, simplemente resuelve si el servidor público queda o no a disposición de un juez para que lo juzgue respecto de delitos que expresamente determina.

La resolución que emite una cámara de diputados, ya sea en el sentido negativo o positivo, no puede ser considerada, procesalmente hablando, como una sentencia; la constitución se encarga de precisar su naturaleza: una resolución declarativa, sin más fuerza que la de poner a disposición del ministerio público o del juez al servidor público. No obstante ello... están obligadas a razonar y fundar su punto de vista..."¹³

Concuerdo con el punto de vista del maestro antes citado, puesto que calificar a la Declaración de Procedencia como sentencia sería violatorio del principio de división de poderes con agravio directo del Poder Judicial, que es el único facultado para imponer penas por medio de una sentencia. Por otra parte, como atinadamente remarca el maestro, nuestra Constitución en su artículo 111, segundo párrafo, dispone que dicha

¹³ Ob. cit., pág. 406.

resolución no prejuzga los fundamentos de la imputación, lo cual es propio y exclusivo según lo antes fundamentado de un Juez Penal

Por otra parte, tenemos que la conducta del servidor público tiende presumiblemente a actualizar algún supuesto del Código Penal u otras leyes penales, independientemente que la competencia corresponda al fuero federal o local.

La Declaración de Procedencia como un Acto Político

Doctrina extranjera

El maestro Elisur Arteaga, en su libro de Derecho Constitucional, nos menciona:

La autorización de parte de la Cámara —dice Balladore Pallieri— es un acto político, y puede ser concedida o negada por los más variados motivos.

Los parlamentarios —dice Marcel Prétot— están sometidos a las leyes comunes; ellos deben responder de sus actos criminales o delictivos, pero, por interés público, conviene que no sean distraídos en sus funciones, y, por lo mismo, sustraídos de ellas por persecuciones arbitrarias o vejatorias, ya emanadas de un adversario político o ya de un gobernante deseoso de desembarazarse de un oponente peligroso.

“Por su parte Giuseppino Treves, en su principi di diritto público... afirma: Los parlamentarios están así protegidos contra el peligro de acusaciones artificiosas, que impiden desempeñar su mandato. Pero tal falta de confianza hacia la magistratura parece hoy del todo injustificada.”¹⁴

Si bien estamos de acuerdo en que la Declaración de Procedencia es un acto político, siento que los autores extranjeros antes señalados se limitan a explicar la importancia y razón de ser de la inmunidad de los legisladores, olvidándose de determinar lo que se debe de entender por un acto político para el efecto que nos ocupa. De esta manera podríamos decir que acto político, en este caso, es el ejercicio exclusivo de una facultad que otorga la Constitución a la Cámara de Diputados, que consiste en la declaración de suspensión en el encargo y por consecuencia en la inmunidad de un alto servidor público que ha cometido una conducta presumiblemente delictiva de acuerdo

¹⁴ Idem, pág. 412.

con las pruebas presentadas por determinado denunciante. De esta manera en estricto apego al Estado de Derecho se autoriza al Poder Judicial para que siga el proceso penal respectivo, previo ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, y en caso de ser improcedente tal acusación se reintegrara al servidor público en su representación, respetándole toda compensación, retribución que haya dejado de percibir por la suspensión en sus labores. Además, es muy importante que si la Declaración de Procedencia se dio a conocer por los medios de información, igualmente se dé a conocer públicamente la absolución del servidor público respectivo, con el objeto de que recupere su prestigio que fue indebidamente dañado.

Por otra parte es estricta responsabilidad de la Cámara de Diputados tener la seguridad de que la solicitud o mejor dicho la denuncia que tiene como fin la Declaración de Procedencia, no tenga su razón de ser en cuestiones de rivalidad política y personales.

Doctrina nacional

El maestro Elisur, en su obra multicitada, nos habla de lo expuesto por Don Ignacio L. Vallarta:

"Sin el fuero político de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial federales, así lo creyó el constituyente, no existiría el sistema representativo, porque con un auto de prisión esos poderes podían desaparecer; porque el derecho de un juez, aun suponiéndolo la más fiel expresión de la justicia, y aun sin prever que él pudiera llegar hasta ser sólo una intriga política, podría sobreponerse a la voluntad del pueblo, destruir el gobierno y trastornar todo el orden político y constitucional de la república".¹⁵

De lo antes expuesto, tenemos que la esencia misma de la figura del fuero es la de proteger la existencia y autonomía de los tres poderes contra posibles ataques que tengan como fin romper el orden constitucional y político del país.

¹⁵ Idem, pág. 413.

La Declaración de Procedencia como un acto administrativo de contenido penal.

En la obra, citada anteriormente, del maestro Elisur, dice literalmente lo siguiente:

“La Cámara de Diputados, cuando emite una declaración de procedencia, realiza un acto materialmente administrativo. La autorización, en general –dice Manzini– es el acto administrativo con que la autoridad competente preveía valorización de la oportunidad o utilidad de lo que se pide en orden al interés público que debe tutelar, quita el impedimento opuesto por una norma jurídica al cumplimiento de ciertos actos jurídicos...”¹⁶

En la doctrina se hace la distinción del acto administrativo desde el punto de vista formal y material, es decir, en el sentido formal es todo acto del Poder Ejecutivo, en sentido material es el acto intrínsecamente administrativo, sin importar que órgano lo realice, sea el Legislativo o Judicial. En tal orden de ideas la Declaración de Procedencia es naturalmente un acto administrativo emanado del Poder Legislativo, concretamente de la Cámara de Diputados, cuando presumiblemente un servidor público es responsable de una conducta prevista en la legislación penal.

La Declaración de Procedencia como un acto procesal

La última teoría que trata de establecer cuál es la naturaleza jurídica de la figura en trato, encontramos, en la obra del jurista Elisur Arteaga, que es un acto procesal, por las razones siguientes:

La declaración de procedencia, aunque de índole constitucional, emitida por razones eminentemente políticas y de oportunidad, puede afirmarse también que es un acto materialmente procesal. Por virtud de ella se remueve el obstáculo que impide la actuación de la autoridad judicial competente.¹⁷

La Declaración de Procedencia como un acto político de consecuencias preprocesales

Después de haber hecho un estudio de diversas teorías que tratan de explicar cual es la naturaleza jurídica de la Declaración de Procedencia, me permito proponer la presente

¹⁶ Idem, pág. 415.

¹⁷ Idem, pág. 416.

teoría, donde se tiene que la esencia de esta figura es eminentemente política, esto tomando en consideración que a través de la misma se estudia la conducta de un servidor público, el cual ha sido acusado de haber cometido cierto delito; en tales términos la Cámara de Diputados puede declarar procedente la suspensión del presunto responsable en el encargo que desempeñe; para ponerlo a disposición de las autoridades competentes, es por ello que las consecuencias de la misma son preprocesales, es decir una autorización que permite el desarrollo de la actividad jurisdiccional.

3.4. EL FUERO CONSTITUCIONAL

Tratar de definir lo que se debe de entender por Fuero e Inmunidad es una tarea difícil, puesto que normalmente se les utiliza como sinónimos, es por ello que en el desarrollo de este punto trataré de precisar cada uno de estos términos con el apoyo de lo expuesto por destacados investigadores.

La inmunidad, en el presente caso, significa el privilegio de no estar sujeto al procedimiento jurisdiccional, concretamente en materia penal, debido a la importancia de la función que desempeña determinado servidor público.

La palabra inmune proviene del latín *inmunis*, que se traduce como libre de cualquier cosa; en otras palabras es el conjunto de derechos reconocidos a ciertos servidores del Estado o agentes diplomáticos.

El término fuero proviene del vocablo latino *forum*, que significa recinto sin edificar, plaza pública, y por cuestiones históricas se le denominó al lugar donde se administra justicia, es decir el local del tribunal. Por otra parte en la Edad Media se dio a la voz fuero el significado de derecho local y posteriormente se utilizó dicha palabra para ciertas recopilaciones legislativas, más adelante se le identifica como privilegio.

En conclusión, podemos decir que la palabra desafuero se compone del prefijo “des” que denota negación y “fuero”, lo cual se traduce como privar del privilegio de que se goza en razón de un cargo público, debido a la comisión de un hecho delictivo.

Como quedo expuesto precedentemente, nuestra Constitución prevé en su artículo 111 que servidores públicos no pueden ser procesados penalmente sin previa Declaración de Procedencia, de tal forma podemos deducir que todos y cada uno de ellos se encuentran revestidos de fuero en razón de su encargo; sobre la base de dicha disposición podemos formar la siguiente lista:

1. Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;
2. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
3. Los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral;
4. Los Consejeros de la Judicatura Federal;
5. Los Secretarios de Despacho;
6. Los Jefes de Departamento Administrativo;
7. Los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal;
8. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
9. El Procurador General de la República;
10. El Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
11. El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral;
12. El Presidente de la República;
13. Los Gobernadores de los Estados;

14. Los Diputados Locales;

15. Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados;

16. Los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

Es importante aclarar, por lo que se refiere al Presidente de la República, que sólo procede el Juicio Político, mismo que se estudiara más adelante.

Cabe mencionar que los artículos que establecen una excepción, así como los que establecen un privilegio, deben ser interpretados restrictivamente, por lo que no es posible ampliarlos a otros casos, en tales términos la enumeración de los servidores públicos citada anteriormente es limitativa.

Al respecto el maestro José Becerra Bautista, nos dice lo siguiente: "*Finalmente, en cuanto a que es derecho de excepción no debe aplicarse acaso alguno no contenido expresamente en la norma, aún cuando sea semejante*".¹⁸

Por otra parte el maestro Ignacio Burgoa, nos da una explicación muy clara de lo que debe de entenderse por fuero bajo los siguientes términos:

Los altos funcionarios... gozan de lo que se llama fuero constitucional, cuya finalidad no estriba tanto proteger a la persona del funcionario sino en mantener el equilibrio entre los poderes del Estado para posibilitar el funcionamiento normal del gobierno institucional dentro de un régimen democrático.

...

Así, don Jacinto Pallares sostiene que: La necesidad de que los funcionarios a quienes están encomendados los altos negocios del Estado, no estén expuestos a las pérfidas asechanzas de sus enemigos gratuitos, el evitar que una falsa acusación sirva de pretexto para eliminar a algún alto funcionario de los negocios que le están encomendados y 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. Este fuero da lugar a dos clases de procedimiento, 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

¹⁸ BECERRA BAUTISTA, José. El Fuero Constitucional, México: Jus, pág. 37.

juez competente, sino previa declaración del Congreso por haber lugar a formación de causa; y esto 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 políticos de la nación. La razón y conveniencia de este 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 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 y cuales delitos oficiales y profundamente versados en todos los ramos de la legislación, sean los que conozcan de ese juicio político. Y así, fue conveniente que la Constitución confiriera a funcionarios muy caracterizados ese linaje de responsabilidades para evitar que una ley secundaria viniera a sujetar al criterio más o menos ruin y extraviado 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 altos funcionarios de la federación.

...

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.

a) El fuero como inmunidad, es decir, como privilegio o prerrogativa que entraña irresponsabilidad jurídica, únicamente se consigna por la Ley Fundamental en relación con los diputados y senadores en forma absoluta conforme a su artículo 61, en el sentido de que éstos "son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos" sin que "Jamás puedan ser reconvenidos por ellas"; así como respecto del Presidente de la República de manera relativa en los términos del artículo 108 in fine constitucional que dispone que dicho alto funcionario durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado por traición a la Patria y por delitos graves del orden común.

Tratándose de los senadores y diputados, dicha inmunidad absoluta sólo opera durante el desempeño del cargo correspondiente, es decir, con motivo de las funciones que realicen como miembros integrantes de la Cámara respectiva, pero no en razón de su investidura misma. Dicho de otra manera, no por el hecho de ser diputado o senador, la persona que encarna la representación correlativa goza de la inmunidad prevista en el artículo 61 constitucional, sino únicamente cuando esté en su ejercicio funcional. De esta guisa, cualquier miembro del Congreso de la Unión, cuando emita opiniones fuera del desempeño de su cargo, o sea, en el caso de que no este en funciones, no es inviolable, pudiendo ser reconvenido por aquéllas, pues la inmunidad sólo se justifica por la libertad parlamentaria que todo diputado o senador debe tener dentro de un régimen democrático basado en el principio de división de poderes, sin que deba significar irresponsabilidad por actos que realice en su conducta privada. Por otra parte, si las opiniones que emita un diputado o senador en el desempeño de su cargo

configuran la incitación a algún hecho delictivo común u oficial o si su externación implica en sí misma un delito de cualquier otro orden, opera la inmunidad mencionada en el sentido de que el opinante permanece inviolable y de que no puede ser reconvenido por tales opiniones, o sea, que no se le puede formular cargo alguno. Esto significa, dice Tena Ramírez, 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 las ideas constituye un delito (injurias, difamación, calumnia) que si no lo constituye.

Otro caso de fuero-inmunidad que previene la Constitución es el que se refiere al Presidente de la República y se traduce en que éste, durante el tiempo de su encargo (no simplemente durante el desempeño de sus funciones, es decir, con motivo de su actuación inherente a su alto puesto, como sucede con los diputados y senadores) sólo puede ser acusado por traición a la Patria y por delitos graves del orden común (Art. 108 in fine), gravedad cuya estimación queda al criterio de la Cámara de Senadores. Por ende, durante su periodo funcional, el Presidente de la República goza de inmunidad respecto a cualquier delito oficial. Nótese, sin embargo, que dicha inmunidad no significa la irresponsabilidad absoluta del Jefe del Ejecutivo Federal por delitos comunes u oficiales que pueda cometer durante el tiempo y en ejercicio de su puesto, sino que sólo equivale a que, en el periodo de su gestión gubernativa, únicamente puede ser acusado por traición a la Patria y por hechos delictivos graves del primer orden. Además, si la acusación por traición a la Patria o por delitos graves del orden común hubiese sido desestimada por el Senado al presentarse durante el periodo presidencial, ello no implica que, una vez expirado éste, no se acuse ante el Ministerio Público que corresponda por tales hechos delictivos a la persona que haya tenido el cargo de Presidente de la República, teniéndose en cuenta, claro está, las reglas sobre prescripción de la acción penal.

Esta responsabilidad restringida del Jefe del Estado la justifica don Felipe Tena con las siguientes consideraciones que compartimos plenamente; "La Constitución quiso instituir esta situación excepcional y única para el jefe del Ejecutivo, dice, 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 del 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 (artículo 103). Como ningún presidente mexicano estaba a salvo de cometer alguno de los dos últimos delitos, por ese sólo hecho quedaba a merced de las Cámaras.

b) 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 ... La no procesabilidad realmente se traduce en la circunstancia de que, mientras no se promueve y decida contra el funcionario de que se trate... no quedan sujetos a la potestad jurisdiccional ordinaria...

c) En situación jurídica diferente se encuentran colocados los gobernadores de las entidades federativas y los diputados a las legislaturas locales... En estas condiciones, ambos fueros deben ser respetados por todos los órganos locales con apego al principio de territorialidad consignado en el artículo 121, fracción I, de la Constitución de la República, o sea, que tales fueros sólo son operantes dentro del territorio del Estado de que se trate. Consiguientemente, y en paridad jurídica, extra muros de su entidad, los gobernadores y diputados locales no gozan de ningún fuero, situación que en la realidad puede provocar serios conflictos que deben resolverse políticamente....¹⁹

Tomando en consideración que el propio maestro Burgoa, reconoce en este último inciso que puede ser peligroso el no reconocer fuero federal a los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales; me permito proponer que a los mismos se les considere con fuero federal por razones políticas y jurídicas, es decir, en primer lugar por la necesidad de una armónica relación entre las entidades de la Federación y, en segundo lugar por que el artículo 111 de la Constitución establece en su quinto párrafo que para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y... se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Como podemos apreciar, el respeto al fuero federal en este caso llega al extremo de establecer que la resolución de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión no podrá determinar, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado, sino que sólo tendrá el efecto de que se comunique a las legislaturas locales para que procedan como corresponda.

De esta manera y con base a todo lo expuesto es indiscutible que en el numeral que se comenta, el legislador otorgó la prerrogativa del fuero federal a los multicitados

¹⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Revista Mexicana de Justicia, México: PGR, 1980, págs. 90 a 96.

servidores públicos; en otro orden de ideas tenemos que el fuero que otros servidores estatales poseen es de estricto carácter local, en consecuencia inoperante frente a autoridades locales de otro Estado o improcedente frente autoridades federales por delitos federales, en otras palabras el fuero local tiene efectos únicamente por delitos comunes del Estado donde rige la Constitución que lo otorga, y para mayor robustecimiento de los razonamientos expuestos citaremos el siguiente precedente.

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Epoca: 7A

Volumen: 45

Página: 45

RUBRO: FUERO DE LOS FUNCIONARIOS, NATURALEZA DEL.

TEXTO: El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos distingue tres diversas categorías de funcionarios que gozan de fuero, cada una de las cuales recibe un tratamiento distinto. En primer término están los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del despacho y el Procurador General de la República, quienes son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. La segunda categoría de funcionarios esta compuesta por los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas Locales mismos que son responsables por violaciones a la Constitución Federal y leyes Federales. Finalmente, la tercera categoría comprende al presidente de la República, quien, durante el tiempo de su encargo, sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Respecto de la primera categoría de funcionarios arriba precisada, ningún delito cometido durante el tiempo de su encargo queda excluido del fuero, aunque es posible perseguirlos por cualquier delito conforme al procedimiento previsto en la Constitución federal para cada uno de ellos. Con relación al Presidente de la República, tiene una singular posición constitucional en cuanto a responsabilidad, pues mientras, esta es absoluta para otros funcionarios, ya que responden, de toda clase de delitos una vez desaforados, para el jefe del ejecutivo queda limitada a los delitos de traición a la patria y los graves del orden común. Finalmente, en cuanto a la segunda categoría de funcionarios, compuesta por los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las legislaturas locales debe señalarse que en el artículo 103 de la Constitución de 1857 sólo se incluía a los Gobernadores de los Estados como responsables por infracción a la constitución y leyes federales pero la Constitución de 1917 extendió la prerrogativa de fuero constitucional por infracciones delictuosas a la Carta Magna y leyes federales, a los Diputados Locales. Son las únicas autoridades locales que gozan de Fuero Federal y por ello disponerlo el único cuerpo legal que podía hacerlo: la Constitución General. Ahora bien, la interpretación sistemática de los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114 de la Constitución Federal, lleva a

la conclusión que únicamente las tres categorías de funcionarios previstas en las leyes fundamentales gozan de fuero por violaciones a la Constitución y leyes federales, lo cual se traduce en que no pueden ser perseguidos por las autoridades federales si previamente no son desaforados en los términos de los artículos 109, 110, 111, y 112 por su parte la Constitución de cada Estado puede consagrar el fuero de los funcionarios locales frente a los delitos tipificados en sus propios ordenamientos, pero de ninguna manera por delitos a la Constitución Federal y leyes federales aceptar lo contrario llevaría a concluir que la inclusión de los Gobernadores y Diputados locales en el artículo 108 constitucional, era superflua y que cada Constitución Local puede consignar fuero en el ámbito federal. Cuando la Constitución de un Estado tiene a bien conceder inmunidad a ciertos funcionarios del propio Estado, no puede hacerlo sino en relación con los actos que considera punibles la legislación del mismo Estado, nunca respecto a los delitos de orden federal en relación con los cuales corresponde a la Constitución Federal señalar a los funcionarios que disfruten de inmunidad. Síguese de aquí que el Fuero Federal de los Gobernadores y Diputados locales valga en todo el país, frente a todas las autoridades federales, por delitos federales, puesto que la Constitución Federal que así lo dispone, tiene aplicación en todo el país; mientras que el fuero local de los mismos y otros funcionarios, vale por delitos comunes y tan sólo dentro del Estado donde rige la Constitución que lo otorga, de suerte que no servirá a ningún funcionario local frente a autoridades locales de otro Estado, por delitos comunes, ni frente a autoridades federales por delitos federales cuando en este último caso no se trata del Gobernador o de Diputados Locales.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 6438/60 Fidencio Silva Galicia. 5 de septiembre de 1972
Unanimidad de 19 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Momento en que el servidor público es revestido de fuero constitucional y momento en que termina dicha prerrogativa

En estricto sentido podemos decir que se tiene fuero a partir del momento en que se toma legalmente posesión del encargo; de tal forma, no es a partir de que se otorga el nombramiento en el caso de ser un encargo por designación, ni cuando se hace entrega de la Constancia de Mayoría y Validez a quien hubiese obtenido el triunfo electoral en el caso de encargos por elección popular, sino que dicha prerrogativa inicia en el momento en que se toma la protesta de Ley, lo cual deducimos del siguiente precepto constitucional:

Artículo 128. 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.

Por otra parte, por cuestiones políticas y no jurídicas encontramos que normalmente se les reconoce fuero constitucional a las personas que asumen una función pública, a partir de que reciben su nombramiento o la Constancia de Mayoría y Validez.

Por último, consideramos que la prerrogativa en estudio termina por haberse vencido el periodo legal del encargo, por destitución, renuncia, suspensión y licencia en la función, tomando como fundamento para ello, el argumento de que no hay Fuero si no se desempeña la función pública.

Con la finalidad de dar mayor sustento jurídico a lo expuesto, se puede citar lo dispuesto por nuestro Código Penal en el siguiente artículo:

Ejercicio indebido de servicio público

Artículo 214. Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que:

- I. Ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales;
- II. Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido; ...

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ordena lo siguiente:

Artículo 47. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

...

IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

Por otra parte cabe señalar que en distintas tesis se sostiene, con interesantes argumentos, la postura de que un servidor público no pierde la prerrogativa del fuero cuando se le otorga licencia en sus funciones, de tal forma al estar en contradicción con nuestro criterio se hace necesario citarlas.

RUBRO: FUERO CONSTITUCIONAL

TEXTO: Los miembros del Poder Legislativo gozan de una inmunidad que se conoce entre nosotros como fuero constitucional. Esa prerrogativa es indispensable para la existencia de las instituciones que salvaguarda, a virtud de la cual, quienes la disfrutan, tienen la facultad de no comparecer ante cualquier jurisdicción extraña sin previa declaración del propio Cuerpo Cámara a la que pertenece el acusado y esa declaración debe ser emitida por mayoría de votos del número total de sus miembros: La norma constitucional que esto establece, se informa en una necesidad política que descansa en impedir que la Asamblea sea privada de uno o parte de sus miembros por intervención de una jurisdicción extraña y sólo puede suceder esto, con la autorización que la propia asamblea de en la forma Constitucional antes expresada; y si es verdad que el fuero tiende a proteger la independencia y autonomía de un poder frente a los otros, esto no implica revestir a sus miembros de impunidad, sino que condiciona la intervención de otras jurisdicciones a la satisfacción de determinados presupuestos que sólo puedan ser calificados por la Cámara relativa, y mientras no exista el consentimiento de la Asamblea, ninguno de sus miembros puede ser enjuiciado por otra autoridad. Este principio o corolario que se establece de una manera indubitable en el artículo 109 de la Constitución, implica que la licencia concedida a un Diputado, no tiene más valor que el de un permiso para separarse del cargo, pero no de un desafuero para el cual es necesario el consentimiento y la decisión de la Cámara, a la que pertenencia, dado por mayoría absoluta de votos de los miembros que la integran; y mientras no exista esa declaración, es indudable que dicho Diputado no ha sido desaforado legalmente y por ende, ninguna autoridad judicial puede enjuiciarlo, al grado de ser privativo de su libertad, por la comisión de los hechos delictuosos que se le imputen.

Es necesario insistir en que la licencia concedida a un Diputado para separarse de su puesto, no implica privación de su fuero, o sea de la prerrogativa que nuestra Ley Constitucional le otorga en forma reflejo del derecho objetivo que la Carta Fundamental fija para proteger la soberanía de los órganos legislativos, pues que siendo el fuero una prerrogativa esencial para la existencia misma del cuerpo en cuya garantía ha sido establecida, los sujetos particulares que lo integran resultan beneficiados, no por que se les conceda a cada uno de ellos particularmente alguna tutela, sino que se benefician pro-parte y como consecuencia del beneficio común, y tal beneficio, que descansa en el interés público tiende a proteger el órgano colegiado para que sea inviolable, pero esto sólo puede lograrse protegiendo a cada uno de sus componentes de donde resulta que ese beneficio no viene a ser, sino el interés jurídicamente protegido, o sea un derecho reflejo y específico que corresponde a cada uno de los miembros de las Cámaras Legislativas fijado en el artículo 109 constitucional. Sin embargo, no puede renunciar a ese derecho, porque el beneficio de la ley no está establecido únicamente en favor del particular sino como miembro de una Cámara que es en realidad la que tiende a ser protegida constitucionalmente con objeto de que su función de soberanía no se menoscabe; por eso es que nuestra Constitución únicamente faculta a ese órgano para que decida por mayoría absoluta de votos; si no uno de sus miembros puede ser enjuiciado por delitos del orden común y por la autoridad judicial competente. No obstante esto, es indispensable convenir en que esa prerrogativa establecida en favor de la Cámara, finca un interés en cada uno de sus miembros que debe ser

jurídicamente protegido, pero esto no implica en forma alguna, que pueda renunciarse ese beneficio, porque los beneficios que establecen las leyes de orden público son irrenunciables, puesto que se establecen para satisfacer intereses sociales, ya que sólo pueden renunciarse los beneficios que la ley concede exclusivamente a los particulares si no afectan los derechos de tercero. Por estos conceptos el fuero no puede renunciarse, ya que únicamente puede privarse de él a virtud de una función de soberanía que realice la Cámara a la que pertenezca el miembro o individuo que es objeto de una decisión sobre este particular, pero este, como tal y mientras no haya sido privado, de ese beneficio, no puede ser sujeto a proceso, y en consecuencia, no puede ordenarse su aprehensión, pues al hacerlo se viola el artículo 16 constitucional, toda vez que la jurisdicción represiva, bien sea del orden común o federal, no es competente para realizarlo, puesto que no se han satisfecho las condiciones de procedibilidad y punibilidad, a virtud del obstáculo que de una manera expresa señala el artículo 109 de nuestra Constitución Federal, por otra parte, y para que se perciba la profunda diferencia entre una licencia concedida, aún cuando haya sido solicitada con el propósito de someterse a los órganos del Poder Judicial, y el desafuero constitucional, es pertinente advertir que por medio de la primera, no se pierde el carácter de representante popular y el interesado puede volver a sus funciones al terminar esa licencia, o cuando lo estime conveniente, dándola por concluida, en tanto que tratándose de desafuero, el representante popular queda desde luego separado del Cuerpo a que pertenece, sin que pueda volver a recuperar su cargo, aún cuando sea absuelto en el proceso judicial correspondiente. Además, en el caso de licencia, aparte del derecho de percibir sus dietas respectivas, el representante popular conserva su carácter de tal, con todas sus inmunidades, de tal manera que si cometiera un delito del orden común o de naturaleza oficial, dentro del plazo de la licencia, no podrá ser enjuiciado, sino con las formalidades previas que señala la Constitución: en cambio con el desafuero, queda en calidad de simple ciudadano, y puede ser enjuiciado por las autoridades judiciales no sólo por el delito que origino el desafuero, sino por cualquier otro delito posterior, sin requisito previo alguno. Por último, en su parte formal se diferencia la licencia y el desafuero, en que para conceder la primera basta un quórum ordinario, y para decretar la segunda, es necesario el quórum que la Constitución General señala.

PRECEDENTES: TOMO LXXXVIII, pág. 325.- Joffre Sacramento.- 8 de Abril 1945.- Cuatro votos.

RUBRO: FUERO CONSTITUCIONAL

TEXTO: El artículo 109 de la Constitución Federal determina en lo conducente: "si el delito (materia de la incriminación) fuera común, la Cámara de Diputados, origina un Gran Jurado lo declarara por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la forman, si ha, o no, lugar a proceder contra el acusado... En caso afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho separado de su cargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, etc. como se advierte, el constituyente rodeo a los miembros del poder legislativo de una inmunidad que es conocida entre nosotros como fuero constitucional, sólo es en esencia, la prerrogativa indispensable para la existencia de las instituciones que salvaguarda

otorgando a quienes la disfrutan, la facultad de no comparecer ante cualquiera jurisdicción extraña, sin previa declaración del propio cuerpo, de que ha lugar a proceder contra el acusado, emitida por mayoría absoluta de votos del número total de sus miembros. La norma constitucional citada, se informa en una necesidad política, la de impedir que la asamblea sea privada de sus miembros por intervención de una jurisdicción extraña, sin participación, consentimiento, autorización o control, al menos de la propia asamblea. Es decir, el fuero tiende a proteger la independencia y autonomía de un Poder frente a los otros Poderes del Estado y lejos de revestir de impunidad a quien lo disfrute, condiciona tan sólo la intervención de otras jurisdicciones a la satisfacción de determinados presupuestos, cuya esencia las obliga a no enjuiciar a un miembro funcionario de la Cámara, sin el consentimiento de la asamblea. Siendo el fuero, como anteriormente se dijo, una prerrogativa esencial para la subsistencia misma del cuerpo, en cuya garantía ha sido establecida, los sujetos particulares que lo integran, resultan beneficiados pero no porque se conceda a cada uno de ellos particularmente ninguna tutela, se benefician por parte y como consecuencia del beneficio común. Es decir, de la protección directa del interés público de que el órgano colegiado sea inviolable se beneficia sus componentes durante el término de su función, disfrutando de un derecho reflejo, o sea de un específico y particular beneficio que con toda propiedad puede ser considerado como un interés jurídicamente protegido. No siendo el fuero, por lo tanto un propio y verdadero derecho subjetivo, del que puede disponer libremente quien lo disfruta, resulta claro que los miembros del Congreso no pueden renunciarlo, si no es rehusado formar parte del parlamento, por que no se trata de un privilegio otorgado a su persona, si no de una prerrogativa parlamentaria, de orden público, y tal particularidad priva de efectos jurídicos a cualquier renuncia que alguno de los legisladores hiciera de su fuero, para someterse a una jurisdicción extraña porque establecido para proteger la independencia y autonomía del Poder Legislativo en sus funciones, se proyecta tan sólo en sus componentes, invistiéndolos de la facultad de no comparecer ante otra jurisdicción, entre tanto el organismo de que forman parte no declare, en los términos y con las formalidades que establece el artículo 109 de la Constitución Federal, que existiendo los actos delictuosos que se imputan al acusado, ha lugar a proceder en su contra, satisfaciéndose de este modo, la ineludible condición previa de punibilidad y procedibilidad. No siendo, en consecuencia, renunciable el fuero o prerrogativa menos aún puede aceptarse que se suspenda o concluya por licencia. De acuerdo con la doctrina y normas positivas, la licencia es una simple autorización que cada Cámara otorga a sus miembros, para que puedan estar ausentes de las sesiones sin incurrir en la sanción establecida por el artículo 63 de la Constitución, y aún cuando significa una suspensión en el ejercicio del cargo, no implica por su naturaleza temporal, la pérdida de los derechos, directos o indirectos, inherentes al mismo, razón por la que sería absurdo pretender que tal permiso deroga o suple una prevención constitucional expresa, satisfaciéndose en su virtud, las exigencias de forma requeridas como indispensables para que la jurisdicción represiva pueda actuar. No obsta en contrario, la consideración de que, entre nosotros, sustituyendo al titular contra el suplente al desempeño de la función, porque en esto se complementa la representación, otorgada a aquél y su función supletoria no es sino el ejercicio del propio mandato, prolongado en su persona, para ejercerlo en defecto del titular y como expresión soberana de sus

electores. Tampoco tienen relevancia el hecho de que el suplente en ejercicio y el propietario con licencia, disfruten simultáneamente de la prerrogativa, porque la Constitución la otorga no en razón del número de los componentes del Congreso, sino para garantizar la independencia del Poder Legislativo frente a los otros Poderes de la Unión, asegurando así la integridad del régimen federal de gobierno que la propia Constitución adoptada. No privando la licencia al legislador, del fuero que lo protege, como integrante del Poder a que pertenece, se llega a la forzosa conclusión de que tal prerrogativa sólo concluye por muerte, por renuncia del cargo, por el transcurso del término durante el cual debe ejercerse la función o porque el interesado no se presente a rendir la protesta durante el término de 30 días que señala el artículo 63 de la Constitución Federal, en la especie. No habiéndose extinguido la relación funcional que liga al reo con el órgano Constitucional a que pertenece por concurrir alguna de las causas señaladas, ni habiendo declarado la Cámara de Diputados, en los términos del artículo 109 de la propia Constitución que ha lugar de proceder en su contra, resulta evidente que sigue siendo Diputado, no obstante la licencia que le fue otorgada y en estas condiciones no puede ser válidamente enjuiciado por la jurisdicción federal, protegido como está por la prerrogativa implícita en su investidura y que por constituir un atributo del Poder Legislativo no puede serle desconocida sin agravio del propio cuerpo en su integridad. Siendo las normas procesales de acatamiento ineludible para todos los sujetos del proceso, inclusive el juez éste debe conformar a las mismas su conducta cerciorándose previamente si se han observado los requisitos pertinentes de la Constitución y desarrollo del proceso, en forma de que su inobservancia, no constituya un impedimento para la eficacia de su función decisoria. Es decir, la autoridad judicial está obligada legalmente a ser juez de su propia competencia y sólo en el caso de que considere que la ley le confiere atribuciones para conocer del negocio sometido a su jurisdicción, puede proceder válidamente al desarrollo de su actividad. Traduciéndose el fuero en el establecimiento por la Constitución de una competencia funcional o por razón de grado, en favor de la Cámara de Diputados frente a la jurisdicción de los tribunales, es indudable que éstos no puedan enjuiciar a un miembro del parlamento mientras éste no declare que ha lugar a proceder en su contra, por tanto, la autoridad judicial no puede jurídicamente procesar al quejoso en ausencia de aquella declaratoria de la Cámara hecha con las formalidades esenciales del procedimiento establecido en la norma constitucional citada.

PRECEDENTES: TOMO LXXXVII, pág. 1877.- Madrazo Carlos A.- 28 de febrero de 1946.- 4 votos.

Por otra parte, es importante reiterar que no compartimos la postura que se expone en las dos tesis transcritas con antelación, y para tal efecto fundamentaremos nuestro criterio en un estudio verdaderamente exhaustivo, de esta forma en primer término se hará referencia a lo dispuesto por ciertas Cartas Fundamentales de otras Naciones, después retomaremos lo que la Doctrina Constitucional señala al respecto, y finalmente se analizará lo ordenado por nuestra Ley Suprema, sin olvidar el criterio contemplado

en las Constituciones de algunos Estados Libres y Soberanos de la República Mexicana.

Atento al estudio de Derecho Comparado que se presenta en el segundo capítulo del trabajo que nos ocupa, tenemos que la figura del fuero en esencia tiene limitaciones, por lo que es relativo y no absoluto, así por ejemplo el artículo 69 de la Constitución de la Nación Argentina dispone que: *"Ningún Senador o Diputado, desde el día de su elección hasta el de su cese, puede ser arrestado; excepto el caso de ser sorprendido infraganti en la ejecución de algún crimen que merezca pena de muerte, infamante u otra afflictiva; de lo que se dará cuenta a la Cámara respectiva con la información sumaria del hecho"*, y por si fuera poco lo anterior, el artículo 238 de la Constitución de la República de El Salvador ordena en su último párrafo lo siguiente:

Si el Presidente, Vicepresidente de la República o un Diputado fuere sorprendido en flagrante delito, desde el día de su elección hasta el fin del periodo para el que fueron elegidos, podrán ser detenidos por cualquier persona o autoridad, quien estará obligado a ponerlo inmediatamente a disposición de la Asamblea.

Finalmente y de manera concreta en cuanto a la figura de la licencia encontramos que la Constitución de la República de Venezuela ordena en su artículo 147 que:

La inmunidad parlamentaria se suspende para el Senador o Diputado mientras desempeñe cargo público cuyo ejercicio acarree separación de la Cámara o mientras goce de licencia por el tiempo de ésta que exceda de veinte días, siempre que proceda la convocatoria del suplente respectivo, de acuerdo con el reglamento.

Los suplentes gozarán de inmunidad mientras estén en ejercicio de la representación, a partir de la convocatoria y hasta veinte días después de concluido aquel ejercicio.

Por otra parte no debemos olvidar que históricamente la necesidad del fuero nace para proteger la autonomía de cada uno de los tres poderes, logrando por consecuencia un equilibrio entre los mismos. En otro orden de ideas la prerrogativa del fuero se da para proteger la función que desempeña determinado servidor del Estado, no para proteger a la persona que desempeña la función, por ello es lógico concluir que el privilegio termina cuando concluye la función o se suspende cuando se interrumpe el ejercicio de la actividad política.

Ahora bien, para dar mayor robustecimiento al conjunto de argumentos expuestos consideramos que el fundamento legal de la afirmación de que la prerrogativa del fuero se suspende en el caso de otorgarse cierta licencia lo encontramos en el artículo 112 de nuestra Constitución Política, que a la letra dice:

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

Es por ello que al ser la figura de la licencia una separación temporal, no se requiere en dicho tiempo de la Declaración de Procedencia cuando el sujeto en cuestión comete un delito. Por último diremos que entender efectos contrarios a la licencia en el ejercicio de la actividad pública es abrir las puertas a la figura negativa de la impunidad.

En otro orden de ideas consideramos importante citar, en este momento, lo que disponen diversas Constituciones de los Estados en lo referente a la figura en estudio.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua

Artículo 179. El fuero se establece para la eficaz realización de las funciones públicas y no constituye privilegio alguno de carácter personal. No hay fuero para ningún servidor público en las demandas del orden civil.

Tienen fuero:

- I. Del Poder Legislativo, los Diputados al Congreso del Estado;
- II. Del Poder Ejecutivo, el Gobernador del Estado, el Secretario de Gobierno y el Procurador General de Justicia;
- III. Del Poder Judicial, los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y los jueces de primera instancia;
- IV. De la Comisión Estatal de Derechos Humanos, su presidente;
- V. Del tribunal Estatal de Elecciones, cuando estén en funciones, sus magistrados, y
- VI. Del consejo Estatal de Elecciones, su presidente.

Artículo 180. La licencia suspende el fuero y demás prerrogativas inherentes al cargo. Si durante el periodo de licencia, las autoridades competentes procedieran penalmente contra un servidor público, éste no podrá ocupar nuevamente el cargo a menos que se le decrete libertad por resolución firme.

Artículo 186. No se requerirá declaración de procedencia del Congreso del Estado cuando los funcionarios mencionados en el artículo 179 cometan un delito durante el tiempo en que, se encuentren separados de su cargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados en el artículo 179, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 181 y 183.

Como se puede apreciar en los artículos precedentes se contempla de manera clara y precisa qué servidores públicos se encuentran revestidos del fuero constitucional, evitando con ello posibles confusiones al respecto y, por otra parte, de mayor importancia es el precepto que determina que no se requerirá declaración de procedencia cuando los servidores públicos multicitados cometan un delito durante el tiempo en que se encuentren separados de su cargo, reiterando con esto lo ordenado por la Constitución General en su artículo 112. Asimismo se tiene el acierto de señalar que la figura de la licencia suspende el fuero y demás prerrogativas inherentes al cargo; ahora bien consideramos de manera personal que dicho criterio debe ser el imperante en todos y cada uno de los Estados.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima

Artículo 125. Todos los funcionarios públicos a que se refiere el artículo 139 de esta Constitución, que estén separados de su cargo con licencia, gozarán de fuero Constitucional.

Artículo 139. Los Diputados, el Gobernador, los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, el Secretario General de Gobierno, el Procurador General de Justicia, el Sub-Procurador, el Secretario de Programación y Finanzas del Estado y los Municipales gozan de fuero desde el día de su elección o nombramiento en su caso.

Consideramos muy desafortunada la disposición de la Constitución Local que se estudia, puesto que atento a la lógica jurídica no se justifica, de manera alguna, que un empleado del Estado que no se encuentra en funciones conserve el fuero que corresponde al encargo y no a su persona, dando lugar con ello, en determinados casos, a graves problemas de impunidad que tanto agravan a la sociedad la cual puede ver con impotencia, que altos servidores del estado no son sancionados a pesar de lo evidente de su responsabilidad penal por cierto delito.

Constitución Política del Estado de Aguascalientes

Artículo: 79. A excepción de los servidores públicos de elección popular y de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, todos los demás que se encuentran separados temporalmente de sus cargos dejarán de gozar del fuero que por razón de sus puestos les corresponda.

Debido a la falta de uniformidad de criterios en cuanto los efectos de la licencia en la figura del fuero, tenemos ahora una postura mixta que si bien no es tan equivocada como la precedente, la podemos calificar como tímida, puesto que no encontramos razón alguna para que en determinados casos el otorgar una licencia suspenda el fuero y en otros no.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero

Artículo 114. No se requerirá declaración de procedencia del Congreso del Estado cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del Artículo 113, cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

En caso de que el servidor público vuelva a desempeñar sus funciones propias o sea nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 113, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

Como se puede apreciar son idénticos los términos entre el artículo que se comenta y el precepto 112 de la Constitución Federal, de lo cual se deduce cierta uniformidad que nos permite afirmar que la licencia en las funciones públicas motiva indubitadamente la suspensión del fuero.

Finalmente, por todo lo expuesto y fundado, se puede decir que es insostenible la tesis de que la licencia no suspende el fuero, debido a que no existe fundamento jurídico alguno, ni razón de hecho que nos permita razonablemente encontrar elemento alguno para considerar necesario mantener dicha prerrogativa en el caso de suspensión de funciones por licencia.

3.5 ASPECTO PROCESAL DE LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

(Motivado por la presunción de responsabilidad penal del servidor público)

Es importante recordar que los únicos servidores públicos que gozan del fuero de no procesabilidad, por delitos del orden común federales o locales, son los indicados en el artículo 111 de la Constitución, por tal razón sólo en tales casos es necesario seguir el procedimiento denominado Declaración de Procedencia, de otra manera dichos servidores públicos no pueden ser sujetos de juicio penal en tanto estén en ejercicio de sus funciones.

Denuncia

El primer paso es la Denuncia o Querrela por determinado particular, o en su caso el requerimiento del Ministerio Público; ahora bien dicha denuncia es bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba según ordena el artículo constitucional 109 en su última parte; la denuncia se debe presentar por escrito ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados y ratificarse ante la misma dentro de los tres días siguientes.

Con fundamento en lo anterior se puede decir que el Ministerio Público goza de las más amplias facultades para investigar los hechos delictivos realizados por los servidores públicos, cuya calidad esté comprendida en el artículo 111 de la Ley Suprema, así, una vez concluida dicha investigación y habiendo obtenido las pruebas que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado, se informará inmediatamente al Procurador General de la República o en su caso al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, para que se presente el requerimiento ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados. Es de suponerse que cuando la Procuraduría Federal o Local presenta el requerimiento de referencia, los elementos de prueba aportados en el caso concreto son más completos que cuando la denuncia es presentada por un ciudadano, además se debe tener en cuenta que en el

primer caso el Presidente de la República seguramente ya dio su consentimiento para tal efecto, puesto que el Procurador General de la República es nombrado por el Titular del Ejecutivo mismo que removería de su cargo al Procurador que se tomara la libertad de aprobar un acto de esta naturaleza sin su conocimiento (artículo 89, fracción IX).

Como se mencionó en líneas precedentes, el órgano competente para conocer del procedimiento que se estudia es la Cámara de Diputados, como lo ordena el siguiente artículo constitucional:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

...

V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Por otra parte, una vez que se ratificó el escrito de denuncia se turnará a la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, misma que procederá, en un plazo de treinta días hábiles, a comprobar si existen elementos de prueba que confirmen la probable responsabilidad del denunciado, por determinado tipo penal, o en caso contrario la Subcomisión desechará de plano la denuncia presentada.

La resolución que se dicte por la Subcomisión de Examen Previo declarando procedente la acusación, será remitida al pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para su estudio y formulación de la resolución correspondiente, ordenando se turne a la Sección Instructora de la Cámara.

Es importante señalar que si se presentan pruebas supervinientes, la Subcomisión podrá volver a analizar una denuncia que se hubiese desechado, asimismo la resolución en la que la Subcomisión deseche una denuncia, podrá ser revisada por el pleno de las Comisiones Unidas a petición de cualquiera de los presidentes de las Comisiones o a

solicitud, de por lo menos el diez por ciento de los Diputados integrantes de ambas Comisiones.

Sección Instructora

La Sección Instructora deberá practicar todas las diligencias necesarias pendientes a determinar la presunta responsabilidad del servidor público en el hecho delictivo, estableciendo las características y circunstancias del caso.

De esta manera, dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, se informará al servidor público acusado sobre la materia de la denuncia, dando con ello cumplimiento a la garantía de defensa, por tal motivo deberá comparecer o informar por escrito en el plazo de siete días naturales siguientes a la notificación (artículo 13 de la LFRSP).

Periodo Probatorio

Se abrirá un periodo probatorio de treinta días naturales en el cual se recibirán los medios de prueba que ofrezcan el denunciante y el servidor público, así como las que la propia sección estime necesarias, aclarando que la Sección Instructora podrá ampliar el plazo cuando no hubiese sido posible recibir las pruebas; además de tener la facultad de calificar la pertinencia de las mismas (artículo 14 de la LFRSP).

Conclusiones

Concluido lo anterior, se pondrá el expediente a la vista del denunciante y del servidor público y su abogado, por tres días naturales, a fin de que tomen los datos que necesiten para formular sus alegatos o mejor dicho conclusiones, que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes (artículo 15 de la LFRSP).

Conclusiones de la Sección Instructora

La Sección Instructora formulará sus conclusiones, atento a las constancias del procedimiento para justificar si ha lugar a proceder en contra del inculpado, o en su caso si la imputación es improcedente, lo que informará a la Cámara para que ésta resuelva si se continúa o se desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si aparecen motivos. Para los efectos antes indicados la Sección contará con un plazo de sesenta días hábiles.

Para continuar con el procedimiento la Sección Instructora entregará, a los secretarios de la Cámara de Diputados, las conclusiones respectivas para que den cuenta de ello al Presidente de la misma, el cual anunciará a ésta que debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente en que se hubiese depositado el dictamen, haciéndolo del conocimiento del inculpado y su abogado, así como al denunciante o al Ministerio Público en su caso (artículo 26 de la LFRSP).

Jurado de Procedencia

Previa declaración de su Presidente, la Cámara de Diputados se erigirá en Jurado de Procedencia y la secretaria dará lectura a las constancias, haciendo una síntesis de los puntos sustanciales así como a las conclusiones de la Sección Instructora.

Acto continuo se da el uso de la palabra al denunciante y enseguida al servidor público o al abogado o a ambos, el denunciante puede replicar, en tal caso el inculpado y su defensor podrán tomar la palabra en último término. De esta forma la declaración de cada una de las partes tratará de convencer al jurado de la verdad de sus hechos expuestos y por consecuencia de la legalidad de sus pretensiones, desvirtuando con ello las acciones o excepciones de su contra parte.

Finalmente se deben retirar el denunciante y el servidor público, dejando solos a los diputados para que conforme a las constancias del expediente procedan a discutir y votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora.

De acuerdo con el artículo 111 de la Ley Suprema, la Cámara de Diputados declara por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

La declaración emitida por la Cámara no es impugnabile, es decir, contra ella no procede recurso alguno que pueda revocar o modificar el fallo, según ordena la Constitución en el artículo antes citado párrafo sexto: *"Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables"*. Tal disposición se reitera por el artículo 30 de la LFRSP.

En busca de una verdadera autonomía del Congreso en sus funciones de Jurado, nuestra Constitución tiene el acierto de disponer lo siguiente:

Artículo 72. ...

J) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

En resumen, la Declaración de Procedencia tiene el siguiente orden procesal.

1. Denuncia ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados.
2. Intervención de la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia.
3. Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia.
4. Sección Instructora de la Cámara de Diputados.
 - Notificación al servidor público y su defensa.
 - Periodo probatorio y de alegatos.
 - Conclusiones de la Sección Instructora.

5. La Cámara de Diputados se erigirá en Jurado de Procedencia

Más adelante se podrá comparar el presente orden procesal con el previsto para el Juicio Político, encontrando que en esencia son casi iguales, puesto que tan sólo el último punto recibe otro nombre "Órgano de Acusación", sumando además el procedimiento ante la Cámara de Senadores.

3.6 EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN

En cuanto a los efectos de la resolución tenemos los siguientes

A. Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpado:

1. Este quedará inmediatamente separado de su encargo, y
2. Será puesto a disposición de la Jurisdicción de los Tribunales competentes, así como a la acción de la Procuraduría.

Es importante señalar que si el proceso penal respectivo culmina con sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función, por el contrario si la sentencia es condenatoria el exfuncionario cumplirá con la pena respectiva (artículo 111 constitucional y artículo 28 de la LFRSP).

B. Si la Cámara de Diputados resuelve no declarar la procedencia sus efectos serán:

1. No habrá lugar a procedimiento posterior mientras subsista el fuero.
2. El servidor público continuará en el ejercicio de su encargo.
3. Una vez que haya concluido la función pública se podrá continuar con la denuncia respectiva ante la autoridad competente, tomando en cuenta los plazos de prescripción previstos en la ley penal, que nunca serán inferiores a

tres años, además dicha prescripción se interrumpe en cada ocasión en que el funcionario desempeñe un cargo público de los que otorgan el fuero de no procesabilidad.

Por lo que corresponde a los Gobernadores de los Estados, Diputados a las Legislaturas Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y los Miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales a quienes se les impute la comisión de delitos federales, la Declaración de Procedencia que se dicte en sentido positivo por la Cámara de Diputados, se remitirá a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y, en su caso, ponga al inculcado a disposición de la jurisdicción de los tribunales competentes, así mismo quedará sujeto a la acción de la Procuraduría General de la República.

Ahora bien, por consecuencia de lo anterior se hace necesario estudiar lo que disponen las Constituciones de los Estados Libres y Soberanos de la República.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán

En lo relativo a la Declaración de Procedencia la Constitución en estudio señala lo siguiente:

Artículo 97. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se reputará como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los funcionarios, empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Estatal o Municipal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Todos los servidores públicos son responsables por los delitos comunes que cometan en el tiempo de su encargo y por los delitos oficiales en que incurran en el ejercicio de ese encargo. No obstante, al Gobernador del Estado, a los diputados locales propietarios y a los suplentes en funciones, a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, a los magistrados del Tribunal Contencioso Administrativo, a los Titulares de las dependencias de la Administración Pública Estatal y a los presidentes municipales, no se les puede hacer responsables, sin que proceda declaración, en sentido afirmativo, emitida por el Congreso del Estado.

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

Artículo 98.

...

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público, será perseguida y sancionada en los términos de la Legislación en materia de defensa social; y

...

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en que se deban sancionar penalmente, por causa de enriquecimiento ilícito, a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo, aumenten sustancialmente su patrimonio y cuya procedencia lícita no pudiese justificar, señalando las bases para el Registro Patrimonial de los mismos. Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces, por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

Cualquier ciudadano, bajo su responsabilidad y mediante la presentación de pruebas, podrá formular denuncia, ante el Congreso del Estado, respecto de las conductas a que se refiere este título.

Artículo 100. Para proceder penalmente contra los diputados locales propietarios y suplentes en funciones, los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los magistrados del Tribunal Contencioso Administrativo, los titulares de las dependencias del Ejecutivo del Estado y los presidentes municipales por la comisión de delitos durante el periodo de su encargo, el Congreso del Estado declarará por el voto de las dos terceras partes del total de los miembros de la Cámara si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

El Gobernador del Estado, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por delitos graves del orden común.

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

Si el Congreso declara que ha lugar a proceder, el inculpado quedará a disposición de las autoridades competentes.

En caso de que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión emita la declaración de procedencia por delitos federales, en contra del Gobernador, los diputados locales y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado en los términos del Artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, notificada que ésta sea, la Legislatura del Estado resolverá la separación del inculpado de su encargo y lo pondrá a disposición del Ministerio Público Federal. El Congreso del Estado cuando lo estime pertinente solicitará al órgano que declaró la procedencia las aclaraciones pertinentes, antes de resolver que el inculpado sea separado de su cargo.

Las aclaraciones y resoluciones de la Legislatura del Estado son definitivas.

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; tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán valorarse de acuerdo al lucro obtenido y a la reparación de los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos del beneficio obtenido o de los daños o perjuicios causados.

Del estudio conjunto de los preceptos constitucionales antes citados tenemos que todos y cada uno de los servidores públicos son responsables por los delitos que cometan en el tiempo de su encargo; pero al Gobernador, los Diputados locales, los Magistrados, los Titulares de las dependencias de la Administración Pública Estatal y los presidentes municipales, no se les puede juzgar sin que proceda declaración en sentido afirmativo, emitida por el Congreso del Estado, y para tal efecto se requiere del voto de las dos terceras partes del total de los miembros de la Cámara, aclarando que el Gobernador del Estado, en el tiempo de su cargo, sólo podrá ser acusado por delitos graves del orden común y por los delitos federales a que hace referencia el artículo 111 de la Constitución Federal.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas

Por lo que corresponde a la Declaración de Procedencia, la Constitución que se cita dispone lo siguiente:

Artículo 108. Los Diputados a la Legislatura del Estado, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los Secretarios, los Coordinadores y el Procurador General de Justicia son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su cargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño del mismo.

Artículo 109. El Gobernador del Estado, durante el periodo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la Patria, por violación de la Constitución General y de la Particular del Estado, por ataques a la libertad electoral y por delitos graves del orden común.

Artículo 110. Cuando la acusación formulada contra alguno de los servidores públicos que mencionan los artículos anteriores, fuere por delitos del orden común, la Legislatura erigida en Gran Jurado, Declarará por mayoría de votos y previa audiencia del indiciado, si ha o no lugar a proceder en su contra. En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior, sin que tal declaración sea obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el indiciado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Legislatura no prejuzga los fundamentos de la acusación. En caso afirmativo, el indiciado quedará por el mismo hecho, separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. Si la sentencia de estos fuere absolutoria, el servidor público recobrará la posesión de su cargo.

Artículo 113. En todos los casos en que la Legislatura se erija en Gran Jurado, sus resoluciones serán inapelables.

Del estudio conjunto de los artículos que se transcriben se desprende que el Gobernador del Estado, en el período de su encargo, sólo puede ser acusado por traición a la Patria, por violación de la Constitución General o Local, por ataques a la libertad electoral y por delitos graves del orden común. En tal orden de ideas la responsabilidad del Gobernador es limitada como en la Constitución Federal de 1857.

Ahora bien, cuando alguno de los servidores públicos que se mencionan es acusado de haber cometido algún delito del orden común la Legislatura del Estado, erigida en Gran Jurado, declara por mayoría de votos y previa audiencia del acusado si ha o no lugar a proceder en su contra y, en el caso afirmativo, quedará separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

Por último, cabe señalar que el término fuero no sólo se cita en la presente Constitución, sino que se reitera en diversas leyes supremas de los Estados por lo que se puede afirmar que es el más acertado para expresar la prerrogativa que la Constitución otorga a los altos servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

La Declaración de Procedencia se regula en los siguientes términos:

Artículo 91. ...

El Gobernador del Estado durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por delitos graves del orden común.

Artículo 92. ...

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de lo penal.

...

Las leyes determinarán los casos y circunstancias en las que se deba sancionar penalmente por causas de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo, por si o por interpósita persona, aumenten substancialmente su

patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos cuya procedencia no pudiesen justificar.

La ley penal sancionará con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante el Congreso del Estado respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

Artículo 94. Para proceder penalmente contra el Gobernador, los Diputados del Congreso del Estado, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, Secretario General de Gobierno, Procurador General de Justicia del Estado y Presidentes Municipales, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, el Congreso declarará por las dos terceras partes de sus integrantes si se trata del Gobernador o Presidentes Municipales, o por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión cuando se refiera a los demás servidores públicos aquí mencionados, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado.

Si la resolución del Congreso 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 el Congreso del Estado declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la Ley.

En el caso de que el Gobernador del Estado, Diputados y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, sean declarados responsables en juicio político por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión o sujetos de declaración de procedencia por la Cámara de Diputados del mismo Congreso, la Legislativa del Estado determinará las sanciones de las señaladas en el artículo 93 que deban imponerse al sentenciado si se está en el primer caso o decretará la separación del servidor público de que se trate del cargo que ocupa y lo hará saber así a la autoridad que haya solicitado la remoción del fuero constitucional.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado, será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal.

Si este culmina en sentencia absolutoria, el inculcado podrá reasumir a su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

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

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

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

Cuidadoso de los artículos precedentes, cuando el Gobernador del Estado o el Presidente Municipal cometen determinado delito durante el tiempo de su encargo, es necesario que el Congreso Local declare, si ha o no lugar a proceder en su contra, por las dos terceras partes de sus integrantes, aclarando que el Gobernador solamente puede ser acusado por delitos graves del orden común.

Por otra parte, cuando se requiere proceder penalmente en contra de ciertos servidores públicos, distintos de los dos antes citados, pero de aquéllos a los que la Constitución les otorga fuero, se requiere que el Congreso vote, por mayoría absoluta de sus integrantes, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado en cuestión; de tal forma podemos encontrar una protección especial para el Gobernador y presidentes municipales.

En otro orden de ideas, es un acierto que si la sentencia emitida por el Juez Penal competente es absolutoria se le restituya en el ejercicio de su encargo, cuando subsistan las mismas condiciones y se le paguen las remuneraciones que dejó de recibir en razón de la suspensión.

Es indiscutible que la Declaración de Procedencia es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, puesto que así lo disponen la Constitución Federal y de los Estados, pero en opinión personal podemos señalar que tal situación puede ser negativa cuando el inculpado es igualmente un diputado, puesto que será difícil que dicha Cámara actúe con toda la imparcialidad necesaria, más aún cuando dicho servidor público es miembro del partido mayoritario; por todo ello es más prudente lo dispuesto por la Constitución de 1824, donde en su artículo 43 ordenaba que la acusación en estos casos fuera ante la Cámara opuesta.

Alcance procesal de la Declaración de Procedencia

Atento a la doctrina así como a las leyes que sirvieron de precedente a las actuales se puede afirmar con toda seguridad que la Declaración de Procedencia se limita a los delitos que motiven la misma.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, de 23 de diciembre de 1824, disponía

Artículo 162. Siempre que se presentare nueva acusación contra alguna persona de las ya expresadas, estando aquella procesada en el tribunal competente, se procederá a declarar si hay o no lugar a la formación de causa sobre aquel nuevo delito, observándose las mismas formalidades prescritas en los artículos anteriores.

Asimismo tenemos que el Reglamento para el Gran Jurado del Congreso Nacional, de 29 de octubre de 1840, disponía:

Artículo 43. Siempre que se presente nueva acusación o constancia de las expresadas en el artículo 6 contra el reo que ya esté procesado en el tribunal competente, se procederá a declarar si ha o no lugar a la acusación o a la formación de causa sobre el nuevo delito, según sea la calidad de éste, observándose las mismas formalidades previstas en los artículos anteriores.

La actual Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos, regula la presente figura en los siguientes términos:

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

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

Don Raúl F. Cárdenas, en su libro "Responsabilidad de los Funcionarios Públicos", opina:

"Los autores se preguntan si en el caso de que se imputen varios delitos comunes a un alto funcionario, en el caso concreto, diputado o senador ¿basta desafortarlo por uno, para que se pueda conocer de los demás? La opinión dominante es en el sentido de que sólo puede conocerse del delito por el que fue desafortado... si el ministerio público,

como ha sucedido en todos los casos en que se ha intentado acción en contra de diputados y senadores, ha consignado los hechos al juez competente y éste ha librado la orden de aprehensión, quedando pendientes otras. Sobre éstas el juez no podrá actuar, pues es requisito procesal, el que se dé la previa autorización de la cámara, requisito que si no se cumple, puesto que se limitó a un hecho concreto por el que se pidió el permiso, nada puede, ni debe hacer el juez".²⁰

Por otra parte, en la doctrina no existe un criterio unánime en cuanto al término más correcto que explique los efectos procesales de la Declaración de Procedencia y así tenemos que el maestro Luis Jiménez, nos dice que se trata de una Condición Objetiva de Perseguibilidad; para Manzini en cambio es una Condición de Proseguibilidad de la Acción Penal y, finalmente, el jurista Sergio García lo considera un Impedimento Procesal.

Cada uno de los maestros antes señalados expresa sus razonamientos muy respetables para sostener su postura, sin embargo lo importante es que un juez en materia penal no puede iniciar un proceso en contra de determinado servidor público que se encuentra investido de fuero constitucional, si previamente no se sigue el procedimiento de Declaración de Procedencia donde se resuelve que ha lugar a proceder contra el inculcado.

Don Luis Jiménez de Asúa: *Un problema de subida importancia es el de la esfera jurídico-penal en que ha de moverse el juez cuando se ha concedido la autorización para procesar al parlamentario. A nuestro juicio opera como una condición objetiva de perseguibilidad, pues los tribunales sólo pueden actuar contra el diputado por el delito concreto que las cortes, en sus debates, reconocieron como causa para conceder el suplicatorio enviado por el juez.*

El jurista Manzini: *En lo que se refiere al derecho procesal penal, la autorización no es una condición de perseguibilidad, en sentido absoluto, o sea en el sentido de que sin ella no se puede iniciar el procedimiento (como lo es, en cambio, la querrela, la instancia o el requerimiento), pues incluso se debe iniciar ese mismo procedimiento aunque no se le pueda proseguir sin autorización. Esta, por consiguiente, sólo es una condición de prosequibilidad de la acción penal según la distinción hecha en el código.*

Don Sergio García Ramírez: *A nuestro juicio, la remoción de la inmunidad de funcionarios o desaforamiento no es un requisito de prosequibilidad, porque no condiciona la iniciación del procedimiento ante la autoridad investigadora común, el*

²⁰ CÁRDENAS, Raúl F. Ob. cit., págs. 184 y 185.

*Ministerio Público, más aún, el artículo 26 de la ley, que habla de instancia procedente del juez, se infiere que ya se ha ejercitado la acción penal (obviamente sin detenido). Sin embargo el proceso no puede seguir su marcha si no se remueve previamente la inmunidad, porque el claro texto del párrafo segundo del artículo 109 C. lo impide. Por todo ello, creemos que la remoción es, en rigor, un impedimento de la continuación del proceso judicial, que ha de ser eliminado por el tribunal creado en el título cuarto de la ley suprema. Así, cuando se advierte la presencia de inmunidad, es necesario suspender el procedimiento, conforme a lo establecido por la fracción III del artículo 468 C., en relación con la fracción II del artículo 113 del mismo ordenamiento”.*²¹

Limitaciones a la competencia del juez

La competencia del juez de la causa es limitada, es decir se debe restringir al estudio de los hechos delictivos autorizados en la Declaración de Procedencia, puesto que pretender darle un carácter general privaría a la Cámara de Diputados del Derecho de calificar la conducta en cuestión.

Por otra parte, tenemos que el juez que conozca de un proceso donde el servidor público no ha sido suspendido de su encargo que le confiere inmunidad será sancionado en términos del Código Penal.

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

...

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

A quien cometa los delitos previstos en las fracciones...

XIX. ... Se les impondrá pena de prisión de dos a ocho años y de doscientos a cuatrocientos días de multa.

En todos los delitos previstos en este capítulo, además de la pena de prisión correspondiente, el agente será privado de su cargo e inhabilitado para el desempeño de uno nuevo, por el lapso de uno a diez años.

²¹ ARTEAGA NAVA, Elisur. Ob. cit., págs. 433 y 434.

Posibilidad de imponer correcciones disciplinarias a los servidores públicos, indicados en el artículo 111 constitucional.

Medidas de apremio: Los jueces para hacer cumplir sus resoluciones pueden utilizar medios de apremio, como son: multa, el auxilio de la fuerza pública, cateo, arresto, etc. (CPC, artículo 73).

Corrección disciplinaria: Los jueces tienen el deber de mantener el orden y de exigir se les guarde el respeto y consideración debida, de esta manera tomarán las medidas necesarias para sancionar cualquier acto contrario al respeto que debe existir en el tribunal (CPC, artículos 61 y 62).

En tal orden de ideas encontramos que las medidas de apremio son diferentes de la corrección disciplinaria; puesto que en el primer caso el juez las utiliza para hacer cumplir la orden que dio y la corrección disciplinaria la hace valer cuando se rompe el orden en el juzgado por alguna de las partes.

El jurista Elisur Arteaga nos dice al respecto:

Con vista a los párrafos primero y octavo del actual artículo 111 constitucional, es lícito afirmar que el legislador mexicano se ha inclinado por la alternativa de que la inmunidad sólo se circunscribe a procesos exclusivamente penales, no quedan comprendidos dentro del privilegio ni las multas ni los arrestos, que puedan aplicar tanto las autoridades judiciales como las administrativas para hacerse obedecer. En efecto, el primer párrafo del artículo 111 dice 'Para proceder penalmente contra...'

En ciencia jurídica los términos proceso penal tiene una connotación precisa, exacta: se limita a lo que estrictamente debe estimarse por tal, con exclusión de otros diversos procesos. Aquí la constitución, en su ánimo de restringir un privilegio, ha distinguido; es lícito distinguir cuando la ley distingue. Así, si hubiera utilizado la fórmula 'Para proceder contra...', existirían elementos para suponer un privilegio amplio y genérico; pero cuando se ha tenido la precaución de circunscribir el privilegio a la materia penal, no es dable ni al servidor público ni a la autoridad judicial ampliar a otro tipo de materias.

Lo anterior se corrobora con lo que dispone el párrafo octavo del mismo artículo:

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

De conformidad con la misma constitución las autoridades administrativas pueden imponer arrestos hasta por treinta y seis horas (artículo 21). Las autoridades judiciales pueden imponer arrestos hasta por treinta y seis horas (artículo 73, fracción IV del Código de Procedimientos Civiles para el D. F.). Sobre este particular debe seguir imperando el principio de igualdad ante la ley (artículo 13 de la Constitución)".²²

Es indiscutible lo bien fundamentado y motivado del razonamiento del maestro Elisur Arteaga, en el cual concluye que es perfectamente legal que se aplique las medidas de corrección disciplinaria a un servidor público con inmunidad cuando éste cometa alguna falta sancionada por dicha figura jurídica.

Recordemos que es indispensable, para la buena impartición de justicia, que el Poder Judicial sea respetado por todos, de otra manera perdería su autoridad haciendo difícil su misión.

3.7 IMPROCEDENCIA DEL INDULTO Y LA AMNISTÍA

El Indulto

Es importante señalar que cuando el servidor público (previa Declaración de Procedencia) es condenado en sentencia dictada por el Juez Penal competente, el titular del Ejecutivo no le puede conceder los beneficios del indulto, así lo dispone la Constitución en el siguiente precepto:

Artículo 111. ... Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

Tal disposición nos parece muy correcta, puesto que de otra manera los servidores públicos sentenciados podrían solicitar el apoyo del Presidente de la República con el fin de evadir la responsabilidad penal que les corresponde por cierta conducta delictiva,

²² Idem, pág. 432.

dando origen con ello a la impunidad, además de lesionar gravemente la respetabilidad y autonomía del Congreso de la Unión y del Poder Judicial.

Por otra parte la figura del Indulto se prevé en el siguiente artículo constitucional.

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

...

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal.

Don Felipe Tena Ramírez en su obra de Derecho Constitucional Mexicano, nos dice: *"El indulto consiste en la remisión que hace el Ejecutivo de una pena impuesta en sentencia irrevocable"*.²³

Por su parte, el maestro Daniel Moreno nos comenta: *"El indulto es un acto de clemencia o de política, por medio del cual se hace la remisión de una pena o sentencia impuesta por sentencia irrevocable. Se le define como un acto de gracia emanado del Poder Ejecutivo que exime al individuo a quien se le otorga, del castigo parte del castigo que le ha sido impuesto por los tribunales, a causa del delito por el que se le juzgo"*.²⁴

Asimismo, de acuerdo con nuestra legislación penal se tienen dos clases de indulto: el Necesario y el Discrecional o por Gracia:

Indulto necesario.

Se da cuando aparezca que el reo es inocente (de acuerdo con el artículo 96 del Código Penal) y ha sido condenado por sentencia firme en diverso proceso penal.

De tal forma, el reconocimiento de inocencia se da cuando después de que se ha impuesto una sanción por sentencia irrevocable se encuentra que dicha resolución se

²³ TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 20ª ed., México: Porrúa, 1984, pág. 474.

²⁴ MORENO, Daniel Derecho Constitucional Mexicano, 8ª ed., México: Pax, 1984, pág. 426.

basó en documentos o testigos falsos, o aparezcan documentos que invaliden las pruebas que sirvieron de fundamento a la resolución o en un supuesto homicidio la persona vive, etc. (artículos 614 del CPP y 560 del CFPP).

Dada la naturaleza del Indulto Necesario por reconocimiento de inocencia, consideramos que el mismo se puede otorgar independientemente de que se tenga como precedente la Declaración de Procedencia, en razón de que es evidente lo injusto de la pena.

Indulto Discrecional o por Gracia

Se otorga cuando el sentenciado se encuentra readaptado socialmente y su libertad no representa peligro alguno para la seguridad pública; además de que la sentencia no sea por traición a la Patria, espionaje, terrorismo, sabotaje, genocidio, delitos contra la salud, violación, delito intencional contra la vida y secuestro, ni de reincidente por delito intencional. Se concederá el indulto por el Ejecutivo en uso de sus facultades discrecionales, expresando las razones y fundamentos en los tres siguientes casos:

- A. Por delitos de carácter político como son la rebelión, sedición, motín y el de conspiración para cometerlos.
- B. Por delitos en que la conducta de los responsables haya sido motivada por cuestiones de carácter político o social.
- C. Por los delitos del orden federal o del Distrito Federal, cuando el sentenciado haya prestado importantes servicios a la Nación.

Según el Código Federal de Procedimientos Penales, cuando el sentenciado se considere con derecho a obtener el reconocimiento de inocencia, presentará una promoción ante la Suprema Corte de Justicia, donde exponga las causas que fundan su petición, acompañadas de las pruebas documentales que corresponda, acto continuo se pedirá el expediente a la oficina que corresponda y se dará vista al Ministerio Público

por el término de cinco días para que manifieste lo que a su representación corresponda, igualmente se dará vista al reo y su defensor por el término de tres días, para que se imponga del proceso y formule sus alegatos por escrito. Dado cumplimiento a lo anterior se fallará el asunto declarando fundada o no la solicitud, dentro del plazo de diez días.

En el supuesto que sea fundada, se remitirá el expediente al Titular del Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Gobernación para que, sin mayor trámite se reconozca la inocencia del sentenciado (artículos 561 a 568 DEL CFPP).

En el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal se dispone que, en el presente caso, el sentenciado para pedir el reconocimiento de inocencia presentara su escrito ante el Tribunal Superior de Justicia, expresando las causas en que funde su petición, presentando las pruebas documentales pertinentes, salvo el caso de la fracción III del artículo 614, en el que se podrá presentar otro tipo de prueba. Acto continuo se pedirá el proceso al Juzgado o al archivo, y se citará al Ministerio Público así como al reo, o a su defensor para la vista que tendrá lugar dentro de los cinco días de recibido el expediente, el Ministerio Público pedirá lo que en derecho corresponda.

A los cinco días de celebrada la vista, la sala de referencia resolverá si es o no fundada la solicitud del reo. En el primer supuesto se remitirán las diligencias con informe al Ejecutivo, para que sin más trámite se otorgue el indulto (artículos 615 a 618 del CPP).

Es importante recordar que la reparación de daños causados, se extingue por el reconocimiento de inocencia (artículo 98 del CP).

Séptima Época
Instancia: Primera Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: 133138. Segunda Parte
Página: 100

RUBRO: INDULTO NECESARIO, CARACTERÍSTICAS DEL.
TEXTO: Las fracciones I y II del artículo 560 del Código Federal de Procedimientos Penales tienen respectivamente como base del indulto necesario

“cuando la sentencia se funde exclusivamente en pruebas que posteriormente se declaren falsas” y “cuando después de la sentencia aparecieren documentos públicos que invaliden la prueba en que se haya fundado aquélla o las presentadas al jurado y que sirvieron de base a la acusación y al veredicto” Si el peticionario de indulto se funda en el mismo material probatorio existente en el proceso, haciendo solamente estimaciones y enfoque que no son aptos para considerar que cobran actualidad las hipótesis legales que invoca, debe declararse infundada la petición de indulto necesario, por cuanto reexaminar las mismas pruebas del proceso implicaría abrir una nueva instancia, y lo que caracteriza a la institución del indulto es cabalmente la destrucción de los efectos probatorios base de la condena, a virtud de otros medios, particularmente documentos públicos.

Indulto necesario 1/79. Miguel Angel Garcia Pérez. 17 de mayo de 1980 5 votos.
Ponente: Fernando Castellanos Tena. Secretario: Andrés Flores Hernández.

Esta tesis también aparece en: Informe de 1980, Segunda Parte, Primera Sala, Tesis 51, página 28. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Fecha: 30 septiembre de 1996.
LUS 5, página 1.

Instancia: Primera Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Epoca: 7A
Volumen : 90
Parte: Segunda
Página: 25

RUBRO: INDULTO Y CONDENA CONDICIONAL. DIFERENCIAS Y ALCANCES. LEY DE INDULTO, AMNISTIA Y REDUCCION DE PENAS DEL ESTADO DE DURANGO. COMPETENCIA DE AMPARO.

Texto: El indulto y la condena condicional o “condena de ejecución condicionada” son diferentes en su origen y en sus alcances, pues el indulto nació cuando existía la creencia de que “toda facultad de justicia radicaba en el Rey, quien la delegaba en los tribunales y podía retirarla para su ejercicio directo”, caracterizándolo el que es general, no es renunciable y extingue las sanciones (del todo o en parte); mientras que la condena condicional nació en la lucha librada por el derecho contra la creciente reincidencia; es individual, el reo puede renunciar tácitamente a ella y sólo produce la suspensión de la ejecución de las sanciones (determinadas); el reo queda sujeto a vigilancia y únicamente se declaran extinguidas las sanciones cuando concurren ciertas condiciones establecidas por la Ley. Consecuentemente, si la sentencia reclamada fue dictada por una autoridad judicial del orden común y comprende una pena corporal que, debiendo ser mayor a cinco años, fue reducida en la propia sentencia a un término que no excede de este tope, por aplicación de la Ley de Indulto, Amnistía y Reducción de Penas del Estado de Durango, no compete a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino al Tribunal Colegiado correspondiente, conocer del respectivo juicio de garantías;

puesto que para determinar la competencia del juicio de amparo debe tomarse como base la pena que efectivamente debe extinguir el reo, es decir, la que resulte después de que el juzgador haya hecho la reducción correspondiente, habida cuenta de que ésta obedece al imperativo de la Ley de Indulto y Reducción de Penas aplicable al caso, sin que la jurisprudencia relativa a condena condicional sea aplicable en el caso.

Amparo Directo 1322/76. Esteban Flores Correa. 11 de junio de 1976. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Abel Huitrón y A. Secretario: Régulo Torres Martínez.

Amnistía

Como primer punto es interesante citar lo que el jurista Elisur Arteaga nos dice al respecto.

Técnicamente la amnistía que se concede a personas sujetas a proceso no es una interferencia en la actuación de la rama judicial; el legislador cuando amnistía, deja sin efectos, transitoriamente, por lo que hace a un grupo indeterminado de personas, pero identificables para efectos procesales, una o varias figuras delictivas; si por lo que toca a ellas no existe tipo, tampoco puede existir ni acción ni pena. El legislador, con la amnistía, aunque temporalmente, logra los mismos efectos que alcanza cuando deroga en forma permanente figuras delictivas.²⁵

Más adelante nos dice:

... poco o nada tiene que ver con la justicia, a la que más bien desvirtúa; más que una institución jurídica es un fenómeno político constitucional al que se le ha dado un acomodo en el derecho y leyes penales... es ajeno a la justicia pura que dispone que quien delinque debe ser castigado... Una clase gobernante... siempre la concede obligada por las circunstancias, para pacificar al país, para consolidarse en el poder... También es concedida cuando la clase gobernante es incapaz de castigar a una generalidad, ya sea por su poder, lo crecido del número de sus opositores o ya porque tema, con el castigo, generar mayor intranquilidad, desobediencia o violencia.²⁶

De esta manera se puede decir que la amnistía es un acto del Congreso, por medio del cual se extingue la acción penal y las sanciones impuestas, con excepción de la

²⁵ ARTEAGA NAVA, Elisur. Ob. cit., pág. 134 y 135.

²⁶ Idem, pág. 141.

reparación del daño, en beneficio de los responsables de los delitos y en los términos de la ley que se emita para tal efecto (artículo 92 del CP).

El fundamento constitucional de la presente figura lo encontramos en el siguiente precepto:

De las facultades del Congreso

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.

Por otra parte se supone que es a la Asamblea Legislativa a quien corresponde la facultad para conceder amnistía por delitos que son competencia de los Tribunales del Distrito Federal, sin embargo no se tiene disposición expresa al respecto.

Ahora bien, se puede afirmar de forma indudable que la amnistía no procede en la Declaración de Procedencia, debido a que es contrario a la lógica jurídica el supuesto donde el servidor público quede a disposición de los Tribunales y de la Procuraduría, previa Declaración de Procedencia y una vez iniciado el proceso jurisdiccional o dictada sentencia condenatoria, el Congreso otorgue la amnistía; en otras palabras las contradicciones en las disposiciones del Congreso dañarían en un caso así su respetabilidad.

Fecha: 30 de septiembre de 1996.
Instancia: Primera Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Epoca : 7A
Volumen: 169-174
Parte: Segunda
Página: 15

RUBRO: AMNISTÍA, APLICACIÓN DE LA LEY DE. CORRESPONDE A LA AUTORIDAD JUDICIAL. (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

TEXTO: La aplicación de la Ley de Amnistía del Estado de Nuevo León corresponde a la autoridad judicial, si la causa se encuentra en la fase en que la mencionada autoridad esté conociendo; como también tocará a la autoridad administrativa si el asunto se halla en la fase de la averiguación. La amnistía extingue la acción penal, pero también la ejecución de la pena (amnistía: olvido del delito; a-sin, mnemeco-recordar). No puede por tanto confundirse con el indulto, que sólo es procedente en la fase de ejecución de la sanción.

Amparo Directo 4302/82. Miguel Angel Torres Enriquez. 7 de enero de 1983. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón.

Amparo Directo 4301/82. Elías Orozco Salazar. 7 de enero de 1983. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón.

3.8 IMPROCEDENCIA DEL AMPARO

La declaración emitida por la Cámara de Diputados en el procedimiento de Declaración de Procedencia es inatacable, así lo ordena el artículo 111 de la Constitución en su párrafo sexto y así lo reitera el artículo 30 de la LFRSP, mismo que a la letra dice:

ART. 30. Las declaraciones y resoluciones definitivas de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

De esta forma, por lo expuesto y fundado el amparo es improcedente en el caso que nos ocupa, y así se reconoce por las siguientes tesis que nos permitimos transcribir:

RUBRO: DESAFUERO.

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

PRECEDENTES: TOMO XIII, Pág. 823. Sánchez José María. 26 de octubre de 1923. 8 votos.

Instancia: Primera Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación

RUBRO: DESAFUERO, EL AMPARO ES IMPROCEDENTE CONTRA EL.
TEXTO: Si se reclama en amparo la resolución de un congreso local que, erigido en Gran Jurado, desafuera y separa de su cargo de diputado al quejoso declarando haber lugar a proceder en su contra, por determinado delito del orden común y que queda separado del cargo de diputado y sujeto a los tribunales competentes, esos actos solamente implican la violación de derechos políticos y como no se relacionan con las garantías del hombre, procede dictar sobreseimiento; lo mismo que cuando el amparo se endereza contra la suspensión de pago de las dietas o emolumentos correspondientes, porque la percepción de ellos se deriva del ejercicio del cargo de diputado y la pérdida de esa investidura, trae como resultado la extinción del derecho a percibir aquéllas.

PRECEDENTES: TOMO LI, Pág. 901. Amparo en revisión 2248/36, Sec. 2a. León Bernardo M. de. y coag. 3 de febrero de 1937. Unanimidad de 4 votos.

Instancia: Primera Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación

RUBRO: DESAFUERO DEL CARGO DE DIPUTADO, CONTRA EL ES IMPROCEDENTE EL AMPARO.
TEXTO: La declaración de una legislatura local, privando del cargo de diputado a una persona, debe considerarse como acto meramente político; pues la privación del cargo de representante del pueblo se relaciona con facultades inherentes a la ciudadanía; no tiene conexión alguna con los derechos del individuo, considerado como tal, y que se denomina garantías individuales, consignadas en los veintinueve primeros artículos de la constitución federal y, por tanto, procede sobreseer en el amparo que se endereza contra dicho acto, por no tratarse de garantías individuales.

PRECEDENTES: Azúa Lorenzo y Coags. Pág. número 1926. Tomo XLIX. 25 de Septiembre de 1936.

Instancia: Primera Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación

RUBRO: DESAFUERO.
TEXTO: El desafuero, o sea la declaración de la autoridad competente, sobre que ha lugar a formación de causa y a suspender a un funcionario en el ejercicio de sus funciones, solamente tiende a dejar al funcionario desafortado, en condiciones de igualdad que con el resto de los particulares; de tal manera que por ese solo hecho, no se comete violación de garantías del individuo y además, la instauración de un proceso tampoco es violatoria de garantía constitucional alguna.

PRECEDENTES: Espinosa Amador. Pág. 1670. Torno XXXVIII. 14 de Julio de 1933.

Instancia: Segunda Sala.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

RUBRO: DESAFUERO, SUSPENSIÓN TRATÁNDOSE DE.

TEXTO: La sociedad y el Estado están vivamente interesados en el esclarecimiento de las acciones y omisiones contrarias a la ley penal y en el castigo de los culpables, por lo cual es evidente que no procede conceder la suspensión de los efectos del desafuero de un individuo que decreta el Congreso Local de un Estado, respecto del cargo de Diputado de aquella Legislatura, efectos que consisten en poner al quejoso a disposición del Supremo Tribunal de Justicia para su enjuiciamiento, porque con ello se perjudicarían la sociedad y el Estado, si el Ministerio Público, obrando dentro de sus facultades, legales, en los términos de la Legislación Procesal aplicable, logra justificar la existencia de los delitos que se imputan al acusado, así como su presunta responsabilidad; y por lo que hace a la privación de los emolumentos y de las prerrogativas y honores correspondientes al cargo de Diputado, la omisión de ellos no infiere al reclamante daño material alguno y a la falta de aquéllos no le acarreará perjuicio de difícil reparación, ya que de concederse el amparo en cuanto al fondo, le serán reintegradas las dietas a que tuvo derecho de percibir.

PRECEDENTES: TOMO L, Pág. 770. Velasco Raúl B. 30 de octubre de 1936.

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

RUBRO: DESAFUERO.

TEXTO: Si el juez de amparo no tuviera facultad para examinar si las pruebas fueron, o no, suficientes para acordar el desafuero, este acto nunca podría ser objeto de un juicio de garantías, debiendo estimarse, entonces, como un acto de ejercicio de la soberanía de la Cámara, quien podría decretarlo aun sin fundar su determinación y sin motivo legal alguno, y cualesquiera que fueran las consecuencias; la apreciación que hace el juez de amparo, no Quita a la Cámara su facultad soberana, siempre que la ejercite con motivo y fundamentos legales bastantes.

Del estudio conjunto de todas y cada una de las tesis citadas precedentemente, así como de otras que en esencia son reiterativas y por tal motivo no se mencionan, encontramos el criterio uniforme consistentes en que la Declaración de Procedencia no

puede dar lugar al Juicio de Amparo por violación de garantías individuales, puesto que sus efectos no consisten en cesar al servidor público en el ejercicio de sus funciones, sino que solamente produce la suspensión del encargo, durante el tiempo que el Tribunal competente emite la Sentencia definitiva, donde se determinara si es responsable del delito que se le imputa; por lo anterior en su momento afirmamos que el Desafuero tiene una naturaleza esencialmente política y no jurisdiccional por lo que su resultado es preprocesal.

El Caso de Díaz Serrano

Enrique del Val Blanco y su jefe Francisco Rojas, secretario de la Contraloría General de la Federación en el Gobierno del licenciado Miguel de la Madrid, encontraron irregularidades en la adquisición de los barcos Abkatum y Cantarell por parte de PEMEX, cuando el director de la misma era el ingeniero Jorge Díaz Serrano, de tal forma una vez que la citada Secretaría de la Contraloría terminó con sus investigaciones éstas fueron remitidas a la Procuraduría General de la República, la cual a su vez, el 28 de junio de 1983, solicitó al Secretario de Gobernación que enviara a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el requerimiento formulado por el Director General de Averiguaciones Previas, para dar inicio al procedimiento de declaratoria de la Cámara de Diputados, a fin de permitir el ejercicio de la acción penal por el agente del Ministerio Público Federal

El 29 del mismo mes y año, el Secretario de Gobernación envió a la Comisión Permanente el requerimiento del Procurador General de la República, de tal forma la documentación llegó a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados, la cual notificó, según ordena la ley al entonces Senador Díaz Serrano que *debía "velar por la respetabilidad y dignidad del Congreso de la Unión, cumplir con el deber de permanecer en el país, conservar sin alteración jurídica su patrimonio y aportar cuanto estuviera a su alcance a fin de esclarecer los hechos del procedimiento"*.

Las comisiones citadas en sesión del 4 de julio, dictaminaron que el requerimiento del Ministerio Público era fundado y en consecuencia procedente, es por ello que la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, el 5 de julio, pidió a la Comisión Permanente que se convocara a un periodo extraordinario de sesiones para elegir a la Comisión Jurisdiccional y designar la Sección Instructora que debía actuar.

Por su parte el ingeniero Jorge Díaz habló en la alta tribuna sobre la historia de su vida, en especial como superó sus tendencias a la autodestrucción (alcoholismo), lo cual lo revistió de fortaleza y serenidad de tal manera de viva voz dijo: *"A los 20 años terminé la carrera de ingeniero mecánico en el Politécnico y, a los 52 años, ingresé en la Universidad Nacional Autónoma de México para obtener una maestría en historia"*. En cuanto a la importancia del derecho señaló que: *"Por eso, en medio de las dificultades de todo tipo que nos obliga a vivir la crisis actual una crisis universal y no sólo financiera, si no de valores del espíritu, hay que luchar porque la ley sea escrupulosamente respetada"*. En cuanto a su trabajo en PEMEX, recordó que:

El día 1 de diciembre de 1976, fui designado director de la industria petrolera, y el 6 de junio de 1981, renuncié a ese cargo por hallarme en desacuerdo con el Gabinete económico. Con respecto de la baja del precio del petróleo y para no constituirme en un obstáculo a la política de energéticos a la que yo me oponía y que en ese momento se consideró la más acertada y conveniente. Muy poco tiempo pasó para que la realidad, por desgracia, me diera la razón y avalara las decisiones que en mi campo de acción había yo adoptado en bien de los intereses de México.

Yo de mí sé decir, de una vez por todas, y sin que se me pueda demostrar lo contrario, que en lugar de enriquecerme ilícitamente en Pemex, mi bien habido patrimonio menguó mientras yo servía, trabajando esforzadamente para aportar una nueva riqueza a la prosperidad nacional, en el frente de batalla que me correspondió cubrir durante más de cuatro años. Sólo me guio en aquel tiempo que fue el más bello e intenso de mi vida el anhelo de servir a mi país.

Mientras fui director de Pemex se manejaron, por concepto de compras y contratos, más de 25 mil millones de dólares, y se vendieron al exterior más de 45 mil millones de dólares. Yo quisiera que alguien me indicara quién, en la historia de nuestro país, desde 1810 a nuestros días, ha hecho posible un ingreso de riqueza semejante a éste, que se alcanzó y me complace hacer con ello hincapié con el esfuerzo coordinado de los trabajadores petroleros...

Repito, por enésima vez, que soy incapaz de rebajarme a participar en una vulgar operación amañada como la que se supone que maquiné.

Finalmente en cuanto a las disposiciones de la Constitución, señaló lo siguiente:

El artículo 111 constitucional, que determina sin lugar a equívocos, que: para proceder penalmente contra diputados y senadores al Congreso de la Unión,... por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha lugar o no a proceder contra el inculpado.

Evidentemente, el texto constitucional alude con precisión a la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo como diputados o senadores al Congreso de la Unión; de esta manera no se puede pretender una interpretación extensiva en el sentido de que el precepto se refiere a la comisión de delitos ejecutados durante el tiempo de cualquier otro cargo desempeñado con anterioridad. Resultaría así, señores diputados, que en cualquier momento podrían ustedes ser privados de la armadura de la inmunidad y quedar sujetos a la persecución penal por la comisión de supuestos delitos cometidos antes de su encargo como representantes populares al Congreso de la Unión...

La interpretación es ilógica y contra el principio de igualdad ante la ley y contra los principios políticos más elementales, pues de acuerdo con ese enfoque, el fuero sí debería ser respetado a aquellos diputados y senadores que sin ningún cargo público hubiesen incurrido con anterioridad a su actividad como legisladores en la comisión de un delito del orden común.

Esa propuesta, en mi caso, es doblemente conculcadora de las disposiciones constitucionales, pues además de la interpretación extensiva, contraria a la letra expresa de la ley, se pretende que rija en el pasado, ya que se propugna que regule hechos y circunstancias acaecidos con anterioridad a fecha de la vigencia del texto constitucional citado, que entró en vigor el 29 de diciembre de 1982, violando también el primer párrafo del artículo 14 constitucional, que prohíbe aplicar retroactivamente la ley en perjuicio de persona alguna.

La correcta y lógica aplicación del artículo 111, cuyo texto claro y llano no ofrece dudas de ninguna naturaleza, anula todos los acuerdos y disposiciones que admitieron y dieron trámite al Requerimiento de Procedencia, por lo cual espero que al retomarse el cauce de la ley no se vote mi desafuero.

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es una expresión más de la concepción libertaria que anima el espíritu del Constituyente de 1917 y que, para proteger las garantías individuales de igualdad y de seguridad jurídicas, crea el Órgano Técnico del Ministerio Público, al cual confía el monopolio, es decir, el ejercicio único y exclusivo del poder-deber de investigar y perseguir delitos en salvaguarda de la sociedad misma. La función persecutoria corresponde a un órgano único de la administración pública con exclusión de todos los demás.

Como puede fácilmente comprobarse, el Ministerio Público Federal, en mi caso, abdicó de su actividad investigatoria y persecutoria que la Constitución le confiere en exclusividad, en beneficio de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y redujo su función a levantar simples actas de ratificación.

Es evidente que ratificar no es investigar; investigar y averiguar es allegarse datos de acuerdo con el mandato constitucional, es obtenerlos conforme a un procedimiento legalmente regulado y consecuente a fines técnicamente predeterminados y matizados con la buena fe con la que la ley ha querido impregnar toda la actuación del Ministerio Público, que como órgano moderador debe ceñirse a los cauces y limitaciones que la ley le impone. La averiguación en mi contra no se ajusta a lo señalado por la ley procesal. El procedimiento es nulo y carece de eficacia para sostener cualquier conclusión jurídica.

Por si mediare alguna duda, el propio artículo 21 constitucional ya invocado establece también que a la autoridad administrativa sólo le compete la aplicación de sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía. En observancia a esta atribución constitucional, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su Artículo 32 bis, fracción XVII, preceptúa que corresponde a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación conocer e investigar a los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas y aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen. De todo lo cual resulta evidente y no discutible que son nulas e ineficaces las actuaciones practicadas por la Contraloría, pues fueron realizadas con evidente invasión de las facultades que, en forma exclusiva, la Constitución le otorga al Ministerio Público.

Nuestra Constitución limita el poder del Estado al prevenir que la eficacia y validez jurídica de todo procedimiento penal, así como de toda orden de aprehensión o detención librada por la autoridad judicial, deben estar necesariamente precedidas por denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, apoyadas aquéllas por declaración, bajo protesta, de persona digna de fe.

Las actuaciones practicadas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, además de los vicios formales de carácter constitucional, no fueron precedidas por denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, y sin que ninguna de ellas estuviese apoyada por declaración bajo protesta, de persona digna de fe.

Como todos sabemos, la práctica de la delación anónima o de la pesquisa general es una de las formas afortunadamente ya superadas en la historia de nuestra evolución jurídica, por lo que, para bien de la república, deben rechazarse tales procedimientos como fundamento de cualquier conclusión.

Confío pues en la rectitud e imparcialidad de quienes hayan de juzgarme y, por lo tanto, en que recobraré la libertad absuelto de toda culpa y restaurado en la buena fama a que tengo derecho por la limpieza de todas mis acciones, antes, durante y después de mi ejercicio como servidor público. Sólo me resta reiterar mi apasionado amor por mi patria, mi entrega para servirla y la pureza de actos e intenciones que

puse en mi tarea cuando se me dio la oportunidad de trabajar por el engrandecimiento de México. Sé lo que me espera y lo afrontaré con serenidad, sin rencor ni amargura. Haciendo más las palabras de un filósofo estoico, diré concluyendo, que todo podrán quitármelo, aun la honra y la libertad, menos mi voluntad de hacer el bien.

Por su parte la Sección Instructora emite las siguientes consideraciones:

Los criterios sistemáticos y teológico para la interpretación de las disposiciones aplicables, seguidos por esta Sección Instructora, le permitieron evitar desorientaciones derivadas de invocaciones fragmentarias de textos legales aislados, cuya aplicación produciría efectos contrarios a las consecuencias buscadas por el legislador. El caso más notable es el de las diversas hipótesis en que se aplica el procedimiento de declaración de procedencia. La primera, invocada por la defensa, atañe ciertamente a la *"comisión de delitos, durante el tiempo de su encargo"* por quienes gozan de la inmunidad prevista en el primer párrafo del artículo 111 constitucional. Sin embargo, en el séptimo párrafo del mismo artículo se dispone que *"si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio"* del encargo que le otorga la prerrogativa de la inmunidad, *"no se concederá al reo la gracia del indulto"*, lo que permite lógicamente establecer que existen otras hipótesis en que se aplica el procedimiento de declaración de procedencia diferente a la del servidor público investido de inmunidad que cometa delitos durante el tiempo de su encargo. Es el caso, por ejemplo, de lo previsto en los dos primeros párrafos del artículo 112 constitucional, en los que se prevé la hipótesis de la comisión de delitos durante el tiempo en que se encuentran separados de su encargo los servidores públicos mencionados en el artículo 111 de la propia Constitución. En este supuesto no se requiere Declaración de Procedencia, pero sí se requiere, expresamente, cuando existe la comisión de delitos por parte de alguno de dichos servidores públicos y posteriormente *"ha sido nombrado o electo para desempeñar"* un cargo *"de los enumerados por el artículo 111"*. A mayor abundamiento, la parte final del segundo párrafo del artículo 114 constitucional, al establecer que *"los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111"* y

que son los que dan lugar al procedimiento de declaración de procedencia, está incluyendo la hipótesis de la comisión de delitos fuera del tiempo de su encargo, ya que, de otra manera, no se podrían interrumpir los plazos de prescripción de que habla la norma, en el momento de asumir el encargo que le otorga la prerrogativa de la inmunidad. Esta Sección Instructora desea llamar la atención de la honorable asamblea, sobre el criterio teleológico, esto es, el que informa sobre los fines de la norma, que completa esta interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales.

Esta interpretación armoniza la tutela de la inmunidad constitucional, con la garantía de los derechos de la sociedad cuando se trata de remover aquella prerrogativa ante la probable comisión de delitos por quienes gozan de ella, sea durante el tiempo de su encargo o fuera de él. La interpretación gramatical limitada sólo a la primera de las hipótesis, abriría el camino no a la inmunidad procesal, sino a la impunidad, al abuso y a la negación absoluta del principio de la igualdad ante la ley. Ese sería el caso de quien, a sabiendas de que asumirá un cargo investido de inmunidad a fecha fija, comete previamente delitos bajo el supuesto de que no le será removida la prerrogativa por no haber incurrido en dichos ilícitos "*durante el tiempo de su encargo*". Ello acarrearía consecuencias jurídicas aberrantes, efectos antisociales y una situación política intolerable en cuanto a que violentaría el concepto republicano del cargo público.

En otro orden de ideas el licenciado Francisco García Cordero, representante de la Procuraduría General de la República, en su intervención señaló que la defensa al estudiar el asunto justifica la compra de los navíos, operación que se haría bajo arrendamiento financiero teniendo un precio correcto. Las cosas sin embargo, no eran así el 30 de abril de 1980, Navigas no era aún propietaria de las embarcaciones, que seguían estando en el dominio de los astilleros; fue sólo más tarde el 19 de mayo de 1980, cuando los astilleros facturaron el primer barco a la intermediaria por 62 millones de dólares. Petróleos Mexicanos, en cambio, adquirió, este primer buque por

79 millones y se facturó la adquisición el 30 de mayo. Pocos meses después se repitió la operación con el segundo barco. El primero de octubre los astilleros facturaron a la intermediaria este otro barco adquirido por Petróleos Mexicanos desde el 30 de abril. Esta factura indica 62 millones de dólares, PEMEX recibió la factura el 17 de octubre, señalando como valor la cantidad de 79 millones de dólares. De aquí resulta con evidencia, los sobrepagos de que se han hablado, por un lucro indebido por 34 millones de dólares, monto al que asciende el daño inmediato y directo a la paraestatal.

El Ministro Público afirma la existencia del delito de fraude ateniéndose a la descripción de este tipo penal contenida en el artículo 386 del Código de la Materia. Es decir, se indica la existencia de un engaño o del aprovechamiento de un error para obtener un lucro indebido.

En sus alegatos la defensa estima que el Ministerio Público pretende aplicar retroactivamente los preceptos constitucionales. Conviene aclarar que no se ha solicitado la aplicación retroactiva de alguna norma, en perjuicio del ciudadano senador. Lo que se pide es, desde el punto de vista sustantivo, la aplicación de la norma penal de fraude, que ha estado vigente y sigue estándola, y desde el ángulo procesal, la aplicación de las normas que hoy rigen a la inmunidad constitucional, que precisamente en este momento amparan al ciudadano senador.

La defensa argumenta, en los mismos alegatos que el MP, ha declinado en favor de otra dependencia del Ejecutivo, la función de reunir los elementos conducentes al ejercicio de la acción penal, tampoco es admisible este punto de vista.

A mayor abundamiento, es preciso advertir que las pruebas entregadas por la Secretaría de la Contraloría, fueron en sus respectivos casos, analizadas, ratificadas y ampliadas por el MPF, éste, por su parte, recabó las pruebas adicionales que estimó procedentes para la debida integración de la averiguación previa.

En el alegato de la defensa se dice que las actuaciones de la Secretaría de la Contraloría, ameritan impugnación en vista de que no se sujetaron a los requisitos que

es preciso satisfacer para el libramiento de una orden de aprehensión, esto es, no fueron precedidas por denuncia, acusación o querrela. El MPF, hace notar que la Secretaría ha intervenido como denunciante, no como actor en un juicio penal, y en esta virtud no es aplicable, en lo absoluto el artículo 16 constitucional, que, además de referirse a la orden de aprehensión, cosa que no se ha planteado en este procedimiento, no exige que el denunciante, para poderlo ser, reciba a su vez una denuncia anterior. Sin embargo conviene señalar, y el alegato de la defensa le reconoce, que las autoridades del organismo descentralizado al que se lesionó patrimonialmente informaron en su oportunidad sobre este asunto a la Secretaría de la Contraloría y que ésta, a su vez, actuó en los términos de sus atribuciones.

Al finalizar la precipitada discusión del dictamen, la llamada Asamblea Plenaria de la Cámara de Diputados puso mi caso a votación. Lo que ocurrió entonces no me sorprendió. Los integrantes de la LII Legislatura se llenaron de oprobio votando por la remoción de mi fuero. Una mujer sólo una mujer, la diputada nuevoleonesa Carlota Vargas de Montemayor, votó, valientemente, contra la consigna. Principiaba en ese momento una dura y amarga etapa de lucha para mí".²⁷

Finalmente se siguió el proceso penal ante el juez noveno de Distrito en materia penal y fue condenado el ingeniero Díaz Serrano a 10 años de prisión, por su responsabilidad en la comisión del delito de fraude previsto y sancionado en el artículo 386 del CP, la sentencia le fue reducida a 5 años en segunda instancia, pero se le ratificó el pago de los 54 millones de dólares, quedando asegurados ciertos bienes para tal efecto. Inconforme, la defensa interpone la demanda de amparo, pero el Primer Tribunal Colegiado en materia penal determinó infundados los conceptos de violación concluyendo en consecuencia que debía negársele la protección constitucional.

En una mañana fría (30 de julio de 1988), a las 8.09 horas, salió libre el ingeniero Díaz Serrano, después de 5 años de prisión en el Reclusorio Sur, y entre otras cosas dijo "No tengo nada. Solo este traje que llevo puesto. No sé que voy hacer. Ni siquiera tengo casa", y se retiró en compañía de su esposa Helvia Martínez y sus hijos del

²⁷ DÍAZ SERRANO, Jorge. La encubierta lucha de ambiciones por el poder, escrita en la soledad de una celda. México: Talleres de Litográfica Ingramex, 1989, págs. 180-191.

primer matrimonio, así como con cinco guardaespaldas, rumbo a una camioneta café mientras el mariachi entonaba la canción "El Rey", del compositor José Alfredo Jiménez.

Después de analizar los argumentos jurídicos expuestos por la Sección Instructora, así como los alegatos del Agente del Ministerio Público Federal, y tomando en consideración el impecable discurso político del ingeniero Jorge Díaz Serrano donde hace valer distintos argumentos para su defensa, nos permitimos emitir el siguiente juicio sobre los hechos en cuestión. El Decreto de la Cámara de Diputados por medio del cual se declara la remoción del fuero del entonces Senador de la República J. Díaz Serrano, con la finalidad de que se puedan ejercitar las acciones penales que correspondan por el delito de fraude en agravio de PEMEX, fue apegada estrictamente a derecho, según se demuestra del estudio conjunto de las pruebas aportadas y de la adecuada interpretación jurídica de los preceptos legales que regulan la figura de la Declaración de Procedencia, y los cuales se actualizan en el presente caso.

Ahora bien, quiero agregar que en este estudio se retomaron las fuentes directas como son el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, documentos de la Procuraduría General de la República y de la Secretaría de la Contraloría tomando en consideración además la información de distintas revistas políticas y diarios de la época.

CAPÍTULO IV.

EL JUICIO POLÍTICO

4.1 DEFINICIÓN

El jurista Rafael Bielsa lo define como *"el procedimiento dirigido a la revocación del mandato, pues tiene por objeto privar al funcionario de su función pública, sin perjuicio de someterlo a la jurisdicción judicial, según sean los hechos generadores de su responsabilidad"*.²⁸

En opinión del tratadista Linares Quintana, citado por el maestro Cárdenas, manifiesta: *"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 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"*.²⁹

Al respecto, el doctor González Rubio nos dice: *"El juicio político tiende a salvaguardar los actos u omisiones que atenten contra la forma de gobierno; su fin se manifiesta en lo limitado de su acción: remover e inhabilitar"*.³⁰

En relación con este tema, el maestro Orozco Enriquez nos dice: *"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 figuren 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*

²⁸ BIELSA, Rafael. Derecho Constitucional, 3ª ed., Buenos Aires: Depalma, 1959, pág. 596.

²⁹ CÁRDENAS F., Raúl. Ob. cit., p 16.

³⁰ GONZÁLEZ RUBIO, Ignacio. Ob. cit., pág. 16.

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). —Más adelante agrega— 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 última que exige la imparcialidad de un juez en sentido estricto para evitar los excesos de la pasión política.”³¹

El doctor Ignacio Burgoa señala: “Por juicio político se entiende el procedimiento que se sigue contra algún alto funcionario del Estado para desafortarlo o aplicarle la sanción legal conducente por el delito oficial que hubiese cometido y de cuya perpetración se le declare culpable. En el primer caso, a dicho procedimiento se le denomina también antejuicio puesto que sólo persigue como objetivo eliminar el impedimento que representa el fuero para que el funcionario de que se trate quede sometido a la jurisdicción de los tribunales ordinarios que deban procesarlo por el delito común de que haya sido acusado.

En cambio, en el segundo caso, el aludido procedimiento si reúne las esenciales características de un proceso, ya que culmina con un acto jurisdiccional, llamado sentencia, en el que se impone la pena legalmente decretada por el delito oficial del que el alto funcionario haya sido declarado responsable. —Más adelante dicho jurista agrega— Los servidores públicos a que se refiere el párrafo primero del artículo 110 constitucional... pueden ser acusados en juicio político que culmine con una sentencia en que se pueden imponer como sanciones la destitución del servidor público y, su

³¹ OROZCO Enriquez, José de Jesús. Régimen constitucional de responsabilidad de los servicios públicos, México, pág. 117.

inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza dentro del servicio público (artículo 110, párrafo tercero). En el caso del juicio político, que sólo procede por los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho y de los que sean responsables los funcionarios anteriormente señalados, es la Cámara de Diputados la que forma la acusación respectiva ante el Senado, previa declaración de la mayoría absoluta del número de sus miembros presentes en la sesión que corresponda. El senado, previa dicha acusación, se erige en jurado de sentencia, pudiendo aplicar las sanciones ya mencionadas por resolución de las dos terceras partes de los senadores que concurren a la sesión respectiva. Tanto ante la Cámara de Diputados como ante la de Senadores, el funcionario presuntamente responsable tiene el derecho a defenderse, es decir, goza de la garantía de audiencia instituida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional... Por último, las declaraciones y resoluciones de ambas Cámaras en lo que a dicho juicio concierne son inatacables, sin que contra ellas proceda recurso alguno ni el amparo".³²

De esta manera, se puede decir que Juicio Político es el procedimiento de carácter jurisdiccional realizado por el Congreso de la Unión, donde la Cámara de Diputados erigida en órgano de acusación acuerda presentar conclusiones acusatorias en contra de un alto servidor público ante la Cámara de Senadores por medio de una comisión y previo estudio por la sección de enjuiciamiento de los elementos probatorios aportados por el inculpado y por la comisión de diputados que sostienen la acusación, la Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia, la cual en caso de declarar procedente la acción resolverá destituir al servidor público de su encargo e incluso se le podrá inhabilitar para desempeñar cargos de cualquier naturaleza en el servicio público

³² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 10ª ed., México: Porrúa, 1996, págs. 564, 565 y 568.

4.2. NATURALEZA JURÍDICA

Respecto a la naturaleza jurídica del Juicio Político el doctor Ignacio González, cita a diversos autores y nos dice:

"La materia del juicio político quedó definida por Hamilton en El Federalist No. 65, 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 de juicio político y son de naturaleza que se puede denominar POLÍTICA y se relacionan principalmente con agravios hechos a la sociedad en sí misma (The Federalist. A. Mentor Book, pág. 396).

También se vio en el juicio político, un remedio para la usurpación o el abuso del poder; y la pérdida de la confianza en ellos depositada Charles Worth Pinckney, dijo que el juicio político alcanzaba aquellos con conducta impropia y que traicionaran la confianza.

El juicio político, no es de naturaleza criminal. El término "high crimes" delitos graves puede connotar para algunos una naturaleza penal; también se argumenta, que tanto traición, como cohecho, son crímenes y, consecuentemente, delitos graves, tienen que referirse a delitos de naturaleza penal y no política. El problema está en determinar si se trata de hechos criminales, o de una conducta política subversiva a las instituciones constitucionales y a la forma de gobierno.

George Mason fue quien propuso el término de "high crimes", expresamente manifestó su intención de circunscribir el vocablo a "atentados para subvertir el orden constitucional.

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.

Es cierto que la decisión del Senado es, en su forma, judicial porque están obligados a observar las formalidades y solemnidad del procedimiento; es judicial, en cuanto a los motivos en los que se funda, pero, es administrativo, en cuanto, a su objetivo".³³

Por su parte el maestro Cárdenas nos dice al respecto lo siguiente: "... por lo que se refiere al juicio político, que no tiene, en mi opinión, absolutamente nada de judicial, vamos a tratar de precisar cuál es su naturaleza jurídica.

³³ GONZÁLEZ RUBIO, Ignacio. Ob. cit., págs. 15 y 16.

El maestro Tena afirma:

... que la Constitución considera como responsable de toda clase de delitos y faltas a los funcionarios públicos, incluyéndolos dentro del principio de la igualdad ante la ley. A pesar de ello, nuestro sistema constitucional ha querido que durante el tiempo del desempeño de sus funciones, algunos de dichos funcionarios no puedan ser perseguidos por los actos punibles que cometan, a menos que previamente lo autorice la Cámara de Diputados.

Este sistema no reconoce la impunidad de los altos funcionarios, únicos que gozan de fuero, sino que establece un régimen de inmunidad durante el tiempo de su encargo...

Tratándose de hechos delictuosos comunes, es el juez federal o el juez del orden común el que conoce, una vez que la Cámara de Diputados da la aprobación de detener; de ejercitar la acción penal... en tratándose de los delitos oficiales —afirma Tena— la normación constitucional es del todo diversa;

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 condena y, agrega, en los delitos oficiales la infracción se comete precisa y exclusivamente en el ejercicio del cargo del alto funcionario, lo que trae consigo que el infractor no merezca más ser depositario de la función, de la cual ha hecho mal uso.

En otros términos, los hechos pueden justificar la pérdida de la confianza, y en ese sentido se da el fallo político, estén o no tipificados los hechos como delito, y cuando ocurra lo primero, es decir, que los hechos tipifiquen además un delito sancionado por el Código Penal o una ley especial, aplicando estrictamente lo dispuesto por el artículo 111 de la Constitución, consideramos que el fallo del Senado no obliga, ni puede obligar al juez penal a condenar necesariamente al alto funcionario, ni la resolución favorable obliga a que, en su oportunidad, se tenga que absolver necesariamente al inculcado, ya que se están considerando dos situaciones distintas, una política y otra judicial.

De aquí que, en mi opinión, no tiene aplicación el artículo 23 constitucional, pues no se juzga dos veces a una persona por el mismo delito, sino que se tienen en consideración consecuencias distintas de un sólo hecho... el voto del pueblo no es infalible; sus esperanzas pueden frustrarse, venirles males imprevistos de quien le prometió crecidos bienes y es lógico y es justo, que por un medio legal, sin conmociones o turbaciones pueda retirar el poder a sus delegados.

...

c) Tribunal político. Ya vimos, siguiendo la sistemática de Becerra, que el Senado (no la Cámara de Diputados) es un tribunal político, porque está integrado por miembros de un cuerpo esencialmente político, que juzgan a políticos, respecto de circunstancias políticas:

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

e) *Privación del cargo. El resultado de la resolución del Senado, es privar del cargo e inhabilitar al alto funcionario...*

f) *Facultades del Senado. ... confiere al Senado la facultad de decretar la suspensión del cargo y la inhabilitación del alto funcionario.*

g) *Por un delito oficial. Este es el elemento, al decir del autor que seguimos, que da nacimiento y vida a la institución, pues aunque un individuo sea funcionario público, mientras el delito no sea oficial, es decir, cometido en el desempeño de las funciones que por ley le competen, no surge la jurisdicción del Senado.*

h) *Materia de la acusación. Si la Cámara de Diputados, que es la única que constitucionalmente está investida de promovilidad, no hace la acusación, ninguna autoridad puede obligar al Senado a enjuiciar a un alto funcionario...*

En resumen, podemos afirmar que el juicio político tiene una jurisdicción especial, que se caracteriza por la naturaleza de los actos u omisiones en que incurren los altos funcionarios en el desempeño de sus funciones, que obliga a un cuerpo político, momentáneamente revestido del poder de juzgar, a separarlos de su encargo e inhabilitarlos para desempeñar otro, dentro del lapso que fije la ley, en virtud de haber perdido la confianza, y para que si el hecho tuviera señalada otra pena en la ley, queden a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y consignen con arreglo a ella".³⁴

Para poder precisar la naturaleza jurídica de la figura en trato, se hace necesario determinar antes que sólo procede en tres circunstancias de acuerdo a la Constitución:

1. El Juicio Político que se sigue en contra del Presidente de la República, por traición a la Patria y delitos graves del orden común (artículo 108, segundo párrafo).

Como se puede apreciar en el presente caso la figura en estudio tiene la misma finalidad que la Declaración de Procedencia (artículo 111 de la Carta Magna), por consiguiente en esencia tienen la misma naturaleza a la cual nos remitimos, en obvio de repeticiones. Por otra parte la resolución en este caso (cuando ha lugar a proceder contra el inculpado) de acuerdo al mismo numeral es la suspensión, sumando lo anterior, que sería violatorio del principio de división de poderes el que el Senado

³⁴ CÁRDENAS F., Raúl. Ob. cit., págs. 338 a 343.

pudiera condenar en cuestiones de estricta competencia del Poder Judicial (artículo 49 del mismo ordenamiento).

2. El Juicio Político que se sigue contra los servidores públicos indicados en forma limitativa por 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 (artículo 109, fracción I). La sanción que corresponde en este caso es la destitución e inhabilitación para desempeñar cualquier función en el servicio público hasta por veinte años.

Como se desprende de los artículos antes citados, tenemos que el Presidente no es responsable por cuestiones políticas (antes delitos oficiales), a pesar de que tiene una función esencialmente política.

3. El Juicio Político en contra de los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, por violaciones graves a esta Constitución, a las leyes federales que de ella emanen, y por el manejo indebido de fondos y recursos federales; en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que procedan como corresponda (artículo 110 de la misma ley, segundo párrafo).

La naturaleza jurídica, en el segundo caso, la podemos definir como un acto jurisdiccional con consecuencias estrictamente políticas, es decir la Cámara de Senadores facultada por la Constitución de acuerdo a los artículos supra mencionados juzga si la conducta del servidor público atenta contra los intereses públicos fundamentales y por consecuencia debe aplicársele la sanción consistente en la destitución e inhabilitación. Asimismo tenemos, como se verá más adelante, que el inculpado y la parte acusadora (Cámara de Diputados) tendrán que presentar pruebas al respecto las cuales servirán para motivar la resolución del Senado. Por todo ello es

indiscutible su naturaleza de tipo Jurisdiccional. Por otra parte la sanción es la muerte política del inculgado.

4.3 SERVIDORES PÚBLICOS QUE PUEDEN SER SUJETOS DE JUICIO POLÍTICO

En México solamente se puede iniciar un Juicio Político en contra de determinados servidores públicos, por hechos que no son propiamente delitos, sino cuestiones políticas que hacen suponer que el alto funcionario ha defraudado la confianza del pueblo, y por consecuencia debe ser separado de su encargo e inhabilitado para ocupar otro dentro del gobierno del Estado, independientemente de que si ha cometido un delito debe ser procesado por la autoridad competente previa, separación de su función.

De acuerdo con el artículo 110 de la Constitución, los servidores públicos a los que se les puede fincar responsabilidad en un juicio político son los siguientes:

1. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.
2. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
3. Los Consejeros de la Judicatura Federal.
4. Los Secretarios de Despacho.
5. Los Jefes de Departamento Administrativo.
6. Los Diputados a la Asamblea del D. F.
7. El Jefe de Gobierno del D. F.
8. El Procurador General de la República.
9. El Procurador General de Justicia del D. F.

10. Los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.
11. Los Magistrados y Jueces del Fuero Común del D. F.
12. Los Consejeros de la Judicatura del D. F.
13. El Consejero Presidente.
14. Los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.
15. Los Magistrados del Tribunal Electoral.
16. Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados.
17. Los Gobernadores de los Estados.
18. Los Diputados Locales.
19. Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.
20. Los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.
21. Las personas encargadas de la conducción del Banco Central (artículo 28 constitucional).

De manera congruente con el texto constitucional, la LFRSP, dispone en su artículo 5 lo siguiente:

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 mencionan.

Como se afirmó en el punto precedente el Titular del Ejecutivo Federal cuya función es esencialmente política, no está comprendido dentro de los servidores de Estado susceptibles de ser enjuiciados por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales. Esto en razón de que no se le contempla en la lista

limitativa del artículo constitucional en estudio, robustecido tal criterio por lo ordenado en el artículo 108, párrafo segundo de la misma ley, donde se determina 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.

De lo anteriormente expuesto se deduce que, si el Presidente de la República durante el tiempo de su gobierno conduce la vida del país con una política equivocada, seguirá en funciones hasta el término de los seis años, sin que haya ningún procedimiento jurídico que enmiende el error de un pueblo que dio su confianza a un ciudadano, el cual una vez que tomó posesión de su cargo, olvida las promesas que hizo en su campaña, traicionando con ello a su pueblo y terminando con las ilusiones de una mejor vida para los mexicanos. Por todo ello es indiscutible la necesidad de que se contemple al Presidente de la República en el multicitado artículo 110 constitucional, para garantizar el buen ejercicio del poder, por consecuencia se debe adicionar además el artículo 108 de la misma ley en su párrafo segundo, en caso contrario la responsabilidad sólo se podrá exigir al término de su mandato y en el plazo perentorio de un año (artículo 114 constitucional).

En otro orden de ideas citaremos el dictamen de fecha 6 de diciembre de 1989, emitido por los miembros de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, en razón de la acusación formulada por Don Samuel del Villar en la que pide que Miguel de la Madrid Hurtado sea sometido a Juicio Político:

"La interpretación que reiteradamente se ha dado a este precepto por los numerosos estudios de derecho constitucional que existen sobre el particular es que el Presidente de la República, además de no ser responsable políticamente, durante el tiempo de su cargo disfruta de inmunidad respecto a las conductas delictuosas contempladas en la legislación penal, y que sólo puede resultar responsable, mediante la acusación y la demostración de los hechos, del delito específico de traición a la Patria y delitos graves del orden común.

Por otra parte el artículo 110 constitucional, al enumerar a los sujetos que pueden ser motivo de juicio político, no incluye al Presidente de la República, por lo que jurídicamente lo está excluyendo de dicho juicio de responsabilidad y de dicho procedimiento, lo cual se confirma además en la fracción 1 del artículo 109 de la

propia Constitución, la que en el artículo 110 a los servidores públicos precisamente señaladas el mismo precepto

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece en el artículo 2º que son sujetos de dicha Ley y consecuentemente de los procedimientos en ella señalados (juicio político y declaración de procedencia), los servidores públicos mencionados en los párrafos primero y tercero del artículo 108 constitucional.

Cabe señalar que el Presidente de la República no está comprendido en dichos párrafos, pues su responsabilidad limitada sólo a los casos ya expuestos, se encuentra contenida en el párrafo segundo de dicho numeral. Consecuentemente, el Presidente de la República no es sujeto de la Ley comentada, y menos aún de los procedimientos que en la misma establece ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y de declaración de procedencia o desafuero. Lo anterior se encuentra reforzado por el artículo 5º de dicha Ley, el cual establece que sólo son sujetos de juicio político los servidores públicos que se mencionan en el expresado artículo 110 de la citada Constitución General de la República, y por el artículo 25 de la misma ley de que se viene haciendo mérito, el cual previene el procedimiento de desafuero para los funcionarios o servidores públicos consignados en el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución, entre los cuales asimismo, no se incluye al Presidente de la República, el que por lo que toca a su responsabilidad limitada, reiterando lo antes dicho, sólo se previene en el cuarto párrafo de dicho artículo 111”

Cabe señalar que los servidores del Estado que pueden ser objeto de Juicio Político, es más amplio que los funcionarios que pueden ser sujetos de la Declaración de Procedencia, en otras palabras, no todos los servidores públicos que pueden incurrir en responsabilidad política se encuentran revestidos de la inmunidad constitucional.

Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión

Los senadores y diputados se encuentran amparados por lo que el jurista Ignacio Burgoa denomina Fuero-Inmunidad, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 61 de la Ley Suprema (inviolabilidad total por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus encargos), por ello es casi imposible concebir que puedan ser sujetos de responsabilidad política que amerite Juicio Político, puesto que su actividad consiste en emitir votos y opiniones. Asimismo, y para mayor robustecimiento de lo anterior, el artículo 109 de la misma ley señala en su fracción primera in fine: “*No procede el Juicio Político por la mera expresión de ideas...*”.

Los Ministros, Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, Magistrados y Jueces del Fuero Común del D.F.

En cuanto a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, tienen una función jurisdiccional, es decir tienen la facultad de decir el derecho en cada caso concreto, resolviendo con ello los litigios existentes entre las partes, siempre y cuando los asuntos que correspondan se encuentren dentro de su esfera de competencia.

En tal orden de ideas cuando el juzgador no cumple con su función jurisdiccional con apego a Derecho, sea por negligencia, por cohecho o por cualquier otro acto de corrupción, incurrirá en responsabilidad civil o penal.

Por lo que respecta a la responsabilidad política, se puede citar lo siguiente, atento a la ley de responsabilidades:

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

...

III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; ...

De esta manera, podría darse el caso de responsabilidad del juzgador en razón del supuesto antes citado, sin embargo cuando el encargado de administrar justicia no respecta determinado precepto de la Constitución o de cualquier otra ley secundaria, el afectado por la resolución judicial respectiva podrá interponer el medio de impugnación respectivo, llámese apelación o amparo.

Por todo lo anterior, podemos concluir que la responsabilidad política de los miembros del Poder Judicial Federal o Local, antes indicados, se hace difícil en la práctica, situación que lo corrobora la propia historia.

Asimismo, cabe citar que los nombramientos de los más altos funcionarios del Poder Judicial, directa o indirectamente, dependen del Ejecutivo, así tenemos que: "Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante..." (artículo 96 constitucional).

Por lo que toca al nombramiento de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D. F., el Jefe de Gobierno del D. F., someterá la propuesta respectiva a la consideración de la Asamblea Legislativa, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 122 constitucional Base Cuarta.

En otro orden de ideas, consideramos natural el que exista un sentimiento de gratitud y por consecuencia de subordinación por parte de los empleados públicos antes mencionados, puesto que deben su nombramiento no sólo a su capacidad como Licenciados en Derecho, sino también a su buena relación con el Titular del Ejecutivo.

Los Consejeros de la Judicatura Federal

El Consejo de la Judicatura Federal tiene funciones de administración, vigilancia y disciplina en el Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se integra por siete miembros, según dispone el artículo 100 de la Constitución en su segundo párrafo:

1. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo.
2. Un Magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito.
3. Un Magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito.
4. Un Juez de Distrito (electos por insaculación).

5. Dos Consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República (los Consejeros deben reunir los mismos requisitos señalados para los Ministros).

La iniciativa de reformas que da nacimiento al Consejo de la Judicatura se debe al señor Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, en el año de 1995, teniendo como finalidad el mejorar la impartición de justicia Federal.

Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal

El artículo 122 de la Constitución, en su parte conducente, señala que el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal tiene como finalidad la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia.

El Consejo de la Judicatura tiene siete miembros:

1. El Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también presidirá el Consejo.
2. Un Magistrado.
3. Un Juez de Primera Instancia.
4. Un Juez de Paz (elegido por insaculación).
5. Uno designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
6. Dos nombrados por la Asamblea Legislativa (todos los Consejeros deberán reunir los requisitos exigidos para ser Magistrado).

Por otra parte, con la intención de mejorar la impartición de justicia, se distinguen las funciones administrativas que desempeñaban de las jurisdiccionales, de tal forma para una mayor eficacia los juzgadores deben de dedicar todo su tiempo y empeño a su función natural, encargándose al Consejo de la Judicatura, que funciona en pleno o comisiones, la responsabilidad de la administración, vigilancia y disciplina, así como intervenir en la designación de Magistrados y Jueces.

Los Secretarios de Despacho, el Procurador General de la República y los Directores Generales

El Secretario del Despacho es una de las figuras más importantes dentro de la estructura de la Administración Pública, y por lo que corresponde al tema en estudio tenemos que la Constitución ordena en su artículo 92 que: *"Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos"*. De esta forma le corresponde a dicho servidor público cuidar que las órdenes del Presidente se encuentren apegadas de manera estricta a la Ley Suprema, de otra manera al ratificar con su firma determinado decreto o acuerdo que atenté contra la Constitución, le originará responsabilidad solidaria con el Titular del Ejecutivo; en tal orden de ideas el Constituyente de 1916, consideró adecuado suprimir el supuesto previsto en el artículo 103 de la Constitución de 1857, donde se permite que el Presidente de la República sea acusado por violación expresa de la Constitución durante el tiempo de su encargo. Esto con la finalidad de dar mayor seguridad a la permanencia del Presidente, el cual solamente puede ser removido de su alta función por causas muy especiales, como son los delitos graves. Sin embargo, se olvidó que al ser facultad del Titular del Ejecutivo nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, de acuerdo con el artículo 89, fracción II de la Constitución, se deja sin efecto la remota posibilidad de que el refrendo implique una garantía de seguridad constitucional. Ahora bien, si fuera necesario la autorización del Congreso para remover a los Secretarios del Despacho posiblemente el refrendo tendría eficacia.

Por lo que corresponde al Procurador General de la República, podemos decir que es una función de enorme responsabilidad, de tal forma que distintos presidentes de la República han reconocido necesario contar con una procuración de Justicia más honesta y eficaz para poder hacer frente a la delincuencia, la cual desde años atrás se le considera como uno de los mayores problemas de nuestro México, por todo ello se

puede decir que dicho nombramiento es uno de los que tiene mayor riesgo para efectos de la responsabilidad política o en su caso penal.

Por otra parte, al igual que el servidor público antes comentado, corresponde al Presidente designar al Procurador General de la República, con ratificación del Senado, según ordena el artículo 89, fracción IX de la Constitución y el numeral 102, Apartado A de la misma Ley.

Es pertinente señalar que no se cuenta con algún precedente de Juicio Político en contra de los servidores públicos que se mencionan y esto se debe, entre otras cosas, a que cuando el Presidente es informado de la existencia de acusaciones graves de carácter político en contra de sus colaboradores más cercanos, seguramente se optará por removerlos inmediatamente de sus funciones, con la finalidad de que tales hechos se olviden, sumando además la costumbre de no iniciar la llamada cacería de brujas. Sin embargo, cabe recordar que se puede iniciar Juicio Político en contra de un servidor público cuando el mismo se encuentra en funciones, o en su caso dentro del año siguiente a la fecha en que termine su encargo (artículo 114 constitucional).

Es conveniente citar en este momento parte de la Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades, donde el Titular del Ejecutivo nos dice:

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.

Esos 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 administrativa y penal, deben ser sancionados con penas políticas, si su conducta redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

De la precedente exposición encontramos el razonamiento de que los Directores Generales son contemplados, para los efectos de la responsabilidad política, porque

tienen bajo su cuidado la administración de importantes recursos económicos, por consecuencia su actividad positiva, es indispensable para el bienestar social.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal

El Jefe de Gobierno del D. F., puede ser sujeto de Juicio Político, de igual manera que los demás servidores públicos que se citan en el artículo 110 de la Constitución, aclarando que atento a las reformas existe un nuevo supuesto por el cual se puede remover de su cargo a dicho empleado público.

Artículo 122. ...

F. La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

En términos del mismo artículo que se comenta, corresponde al Presidente de la República nombrar al sustituto que concluya el mandato, previa ratificación del Senado.

Finalmente, desde nuestro punto de vista, este nuevo supuesto que puede motivar la remoción del Jefe de Gobierno del D. F., no justifica su existencia puesto que se trata de una responsabilidad política que ya se encuentra prevista por la LFRSP, en otros términos pero en idéntica esencia.

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

...

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 de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; ...

El Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral

De acuerdo con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General es el órgano superior de dirección encargado de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales en materia electoral, velando por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad en las actividades del Instituto. Asimismo, tenemos que dicho Consejo se integra de la siguiente forma:

Artículo 74. ...

1. El Consejo General se integra por un consejero Presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo.
2. El consejero Presidente del Consejo General será elegido por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios...
3. El consejero Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, debe reunir los mismos requisitos que se establecen en el artículo 76 para ser consejero electoral. Durará en su cargo siete años.
5. Los consejeros electorales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios...
6. Los consejeros electorales propietarios y suplentes durarán en su cargo siete años.
7. El Secretario Ejecutivo será nombrado y removido por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del consejero Presidente.

De acuerdo con el artículo 76 del CFIPE, los Consejeros Electorales deberán reunir los siguientes requisitos: Ser ciudadano mexicano por nacimiento; contar con Credencial para Votar; tener más de treinta años de edad, el día de la designación; poseer título profesional o formación equivalente, y tener conocimientos en la materia político electoral; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial; haber residido en el país durante los últimos dos años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses; no haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación; no

desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los cinco años inmediatos anteriores a la designación; y no ser Secretario de Estado, ni Procurador General de la República o del Distrito Federal, Subsecretario u Oficial Mayor en la Administración Pública Federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni Gobernador ni Secretario de Gobierno, a menos que se separe de su encargo con un año de anticipación al día de su nombramiento.

Por último, podemos decir que dada la importancia de la actividad Electoral, los miembros del Consejo General, antes citados, pueden ser sujetos de Juicio Político cuando incurren en responsabilidad de tal naturaleza, según el artículo 7 de la LFRSP.

Los Magistrados del Tribunal Electoral

El Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en dicha materia, con excepción de lo concerniente a las acciones de inconstitucionalidad, donde se plantea la contradicción entre leyes electorales federales o locales y la Constitución, puesto que tales supuestos son competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo anterior tiene como fundamento lo ordenado por los artículos 99 y 105, fracción II, de nuestra Ley Suprema.

Es importante señalar que los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior y las Regionales, son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asimismo, los requisitos que deben reunir para el cargo de Magistrados Electorales de la Sala Superior, no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro, y por lo que corresponde a los Magistrados Electorales que integran las salas regionales los requisitos que deben de reunir, no podrán ser menores a los exigidos para ser Magistrado del Tribunal Colegiado de Circuito.

Corresponde al Tribunal Electoral resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de la Constitución y leyes secundarias, sobre: Las impugnaciones que se

presenten en la elección del Presidente de la República, que se resolverán en única instancia por la Sala Superior; las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores, etcétera. De tal forma encontramos que los Magistrados Electorales tienen una gran responsabilidad con la Nación dada la actividad que desempeñan.

Motivos que dan lugar al Juicio Político en contra del Presidente de la República

Los supuestos que pueden dar lugar al Juicio Político son diferentes, en razón del encargo que se desempeña en la Administración Pública, es por ello que en primer término se hablará del Presidente de la República y después de los altos servidores públicos indicados en el artículo 110 constitucional, donde a su vez los estudiaremos en dos grupos, dependiendo de su función Federal o Estatal.

El Jefe del Ejecutivo Federal

Son dos los artículos constitucionales que requieren ser citados al respecto y que procedemos a reproducir en su parte conducente:

Artículo 108. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y Delitos Graves de orden común.

Artículo 111. 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.

Con el fin de precisar el primer punto que puede originar el enjuiciamiento del Presidente, nos remitimos a lo dispuesto por nuestro Código Penal, en su Título Primero, que corresponde a los delitos contra la seguridad de la Nación.

Capítulo I. Traición a la Patria.

Artículo 123. Se impondrá la pena de prisión de cinco a cuarenta años y multa hasta de cincuenta mil pesos al mexicano que cometa traición a la patria en alguna de las formas siguientes.

I. Realice actos contra la independencia, soberanía o integridad de la Nación mexicana con la finalidad de someterla a persona, grupo, o gobierno extranjero;

II. Tome parte en actos de hostilidad en contra de la Nación, mediante acciones bélicas a las órdenes de un Estado extranjero o coopere con éste en alguna forma que pueda perjudicar a México.

Cuando los nacionales sirvan como tropa, se impondrá pena de prisión de uno a nueve años y multa hasta de diez mil pesos.

Se considerará en el supuesto previsto en el primer párrafo de esta fracción, al que prive ilegalmente de su libertad a una persona en el territorio nacional para entregarla a las autoridades de otro país o trasladarla fuera de México con tal propósito.

III. Forme parte de grupos armados dirigidos o asesorados por extranjeros; organizados dentro o fuera del país, cuando tengan por finalidad atentar contra la independencia de la República, su soberanía, su libertad o su integridad territorial o invadir el territorio nacional, aun cuando no exista declaración de guerra;

IV. Destruya o quite dolosamente las señales que marcan los límites del territorio nacional, o haga que se confundan siempre que ello origine conflicto a la República, o esta se halle en estado de guerra;

V. Reclute gente para hacer la guerra a México, con la ayuda o bajo la protección de un gobierno extranjero;

VI. Tenga, en tiempos de paz o de guerra, relación o inteligencia con persona, grupo o gobierno extranjeros o le de instrucciones, información o consejos, con objeto de guiar a una posible invasión del territorio nacional o de alterar la paz interior.

VII. Proporcione dolosamente y sin autorización, en tiempos de paz o de guerra, a persona, grupo o gobiernos extranjeros, documentos, instrucciones o datos de establecimientos o de posibles actividades militares;

VIII. Oculte o auxilie a quien cometa actos de espionaje, sabiendo que los realiza;

IX. Proporcione a un Estado extranjero o a grupos armados dirigidos por extranjeros, los elementos humanos o materiales para invadir el territorio nacional, o facilite su entrada a puestos militares o le entregue o haga entregar unidades de combate o almacenes de boca o guerra o impida que las tropas mexicanas reciban estos auxilios;

X. Solicite la intervención o el establecimiento de un protectorado de un Estado extranjero o solicite que aquél haga la guerra a México; si no se realiza lo solicitado, la prisión será de cuatro a ocho años y multa hasta de diez mil pesos;

XI. Invite a individuos de otro Estado para que hagan armas contra México o invadan el territorio nacional, sea cual fuere el motivo que se tome; si no se realiza cualquiera de estos hechos, se aplicara la pena de cuatro a ocho años de prisión y multa hasta de diez mil pesos;

XII. Trate de enajenar o gravar el territorio nacional o contribuya a su desmembración

XIII. Reciba cualquier beneficio, o acepte promesa de recibirlo, con el fin de realizar alguno de los actos señalados en este artículo;

XIV. Acepte del invasor un empleo, cargo o comisión, y dicte, acuerde o vote providencias encaminadas a afirmar al gobierno intruso y debilitar al nacional y

XV. Cometa, declarada la guerra o rotas las hostilidades, sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje o conspiración.

La palabra traición tiene su origen etimológico en el vocablo latino *tradere*, que significa entrega, lo cual implica rompimiento o violación de un deber de lealtad esperada o de fe depositada.

Por otra parte el artículo en estudio comprende el delito genérico de traición a la patria previsto en la fracción I, así como tipos específicos de traición enunciados en el resto de las fracciones de dicho numeral. De tal manera, por lo que respecta al primer supuesto, la conducta se traduce en la realización de actos contra la independencia, soberanía o integridad de la Nación mexicana con la finalidad de someterla a persona, grupo o gobierno extranjero. Tomando los elementos antes citados, podemos señalar que la conducta puede tener como resultado una situación de peligro debido a los actos atentatorios descritos, pero que en determinado caso puede consumarse al someter la Nación mexicana a un gobierno extranjero o desmembrar su territorio, dando con ello lugar a un grave resultado material.

Asimismo, cabe destacar que el sujeto activo del delito tiene que tener la calidad de mexicano y como no se hace distinción alguna puede considerarse que se refiere a los mexicanos por nacimiento o por naturalización.

En cuanto la culpabilidad, sólo puede presentarse el dolo; consistente en la realización de actos contra la independencia, soberanía o integridad de la Nación, con la finalidad de someterla a persona o gobierno extranjero; lo que requiere no sólo representación del hecho, sino voluntad, lo que se traduce en dolo encaminado a la lesión de ciertos valores; por lo cual no es posible la comisión culposa o imprudencial de este delito.

Pasando a la fracción segunda, tenemos una nueva modalidad, como las demás reguladas en las fracciones siguientes, y que constituye un caso específico de traición.

En este caso se presupone un estado de guerra o de hostilidades entre México y otras naciones:

- a) Estado de guerra. Contienda armada que haya sido declarada, con las formalidades del caso, y
- b) Estado de hostilidad. Contienda armada, sin previa declaración de guerra, motivada por la agresión de cualquiera de las partes.

En la primera parte se refiere al hecho de tomar las armas contra la nación; lo que da como consecuencia que se sancione la deslealtad del mexicano que bajo la bandera enemiga hace la guerra a su propio país.

La segunda parte de la fracción que se comenta se tipifica la realización de actos de cooperación del nacional en favor de un Estado extranjero; de tal manera se admiten varias hipótesis de colaboracionismo que pueden tener como común el perjuicio a México, en otras palabras coopera el que auxilia o ayuda al enemigo en las acciones bélicas contra la Nación mexicana.

Como en el caso precedente se requiere que el sujeto activo tenga la calidad de mexicano por nacimiento o naturalización, el sujeto pasivo es la Nación mexicana, la conducta requiere de dolo.

Por último, la fracción XV nos dice que se sanciona como autor del delito de traición a quien "*Cometa, declarada la guerra o rotas las hostilidades, sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje o conspiración*". Es natural que dichos actos distraigan al gobierno así como las fuerzas públicas, favoreciendo con ello al enemigo en momentos que la unidad del pueblo es esencial para mantener la soberanía y la integridad de la Nación.

En resumen el delito de traición a la Patria es susceptible de cometerse por personas con la calidad de mexicanos y se traduce en la violación de un deber de lealtad a la Nación. De tal manera que la conducta pone en peligro la libertad, la independencia, la soberanía o integridad de la Nación.

Artículo 124. Se aplicará la pena de prisión de cinco a veinte años y multa hasta de veinticinco mil pesos, al mexicano que:

I. Sin cumplir las disposiciones constitucionales, celebre o ejecute tratados o pactos de alianza ofensiva con algún Estado, que produzca o puedan producir la guerra de México con otro, o admita tropas o unidades de guerra extranjeras en el país;

II. En caso de una invasión extranjera, contribuya a que en los lugares ocupados por el enemigo se establezca un gobierno de hecho, ya sea dando su voto, concurriendo a juntas, firmando actas o representaciones o por cualquier otro medio;

III. Acepte del invasor un empleo, cargo o comisión, o al que, en el lugar ocupado, habiéndolo obtenido de manera legítima, lo desempeñe en favor del invasor, y

IV. Con actos no autorizados ni aprobados por el gobierno provoque una guerra extranjera con México, o exponga a los mexicanos a sufrir por esto, vejaciones o represalias.

Como podemos apreciar, las conductas previstas en el presente artículo son similares a las del artículo anterior, aunque la pena se reduce a la mitad.

Por otra parte, tenemos que es el Presidente de la República quien se encuentra facultado para celebrar tratados internacionales, mismos que deben ser aprobados por el Senado de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución en sus artículos 76, fracción I y 89, fracción X.

De esta manera, como podemos apreciar los supuestos antes señalados podrían generar responsabilidad al Ejecutivo en un estado de guerra, lo cual es muy difícil que se dé por las circunstancias existentes hoy en día.

Por ende, corresponde nuevamente al Ejecutivo Federal la iniciativa para obtener la autorización del Senado (artículo 76, fracción III) para el paso de tropas extranjeras por el territorio del Estado y la estación de escuadras de otros Estados por más de un mes, en aguas mexicanas.

En este orden de ideas, el delito se comete por el sujeto activo cuando celebra dichos tratados o autoricen el ingreso de ejércitos extranjeros, por lo que se puede concluir que es un delito de acción que excluye su realización omisiva; además de ser un tipo de peligro puesto que no requiere de un resultado concreto o material. Igualmente el supuesto en examen es de comisión dolosa.

Por lo que corresponde a la fracción segunda, la conducta se expresa en una cooperación en favor del enemigo para establecer en la parte ocupada un gobierno de hecho; y de ello se puede decir, por consecuencia, que es un delito material donde el resultado es el establecimiento del gobierno de hecho.

Así, la culpabilidad es un delito doloso porque la cooperación es voluntaria.

La fracción III del numeral en estudio, contempla dos hipótesis típicas que son aceptar del invasor un empleo, cargo o comisión; y por otra, desempeñar en favor del invasor, en el lugar ocupado por éste, un empleo, cargo o comisión obtenido de manera legítima. De tal manera en ambos casos se sancionan los actos de cooperación con el enemigo. Es por tal razón que podemos decir que es de comisión dolosa.

Por último, la fracción IV del artículo que se comenta determina que se comete traición al realizar actos no autorizados por el gobierno que pueden llevar a provocar una guerra con México o a exponer a los mexicanos a sufrir vejaciones o represalias.

De lo anterior, como en los otros casos, se deduce que es un supuesto de comisión dolosa.

Artículo 125. Se aplicará la pena de dos a doce años de prisión y multa de mil a veinte mil pesos al que incite al pueblo a que reconozca al gobierno impuesto por, el invasor o a que acepte una invasión o protectorado extranjero.

El verbo incitar describe, en este caso, la conducta punible que se traduce en instigar o estimular al pueblo para que acepte el gobierno invasor. De lo anterior se poñe de manifiesto que es un delito de conducta formal y de peligro que no requiere de un daño. Y la culpabilidad sólo admite la forma dolosa.

Artículo 126. Se aplicarán las mismas penas a los extranjeros que intervengan en la comisión de los delitos a que se refiere este capítulo con excepción de los previstos en las fracciones VI y VII del artículo 123.

En el presente supuesto tenemos que a los extranjeros se les imponen las mismas penas por la comisión de delitos descritos en los artículos precedentes, con excepción, de los

hechos previstos en las fracciones VI y VII del artículo 123, que tienen identidad con el supuesto de espionaje.

Delitos Graves del Orden Común

Al respecto el maestro Felipe Tena nos dice:

La expresión delitos graves del orden común es ambigua y peligrosa. Rompiendo con todos nuestros precedentes constitucionales, que habían sido en el sentido de especificar limitativamente los delitos de que era responsable el jefe del Ejecutivo, la Constitución del 57 introdujo la fórmula que se conserva en la vigente. Con ella se abre la puerta para un posible atentado constitucional del Congreso en contra del Presidente. En efecto, si en la ley reglamentaria no se enumeran los delitos graves del orden común por los que puede ser acusado dicho funcionario (y la omisión existe en la ley actual), queda a discreción de las cámaras calificar en cada caso la gravedad de los delitos y con ello está a merced de las mismas la suerte del jefe del estado. El peligro se atenúa si por mandamiento constitucional es en la ley. Donde debe constar la clasificación respectiva, tal como lo propuso la reforma del 47 con la fórmula, delitos graves ordinarios del orden federal o local que determine la ley. Pero aun con esta modificación, que tendría la ventaja de juzgar el caso conforme a una norma conocida y anterior, hay la posibilidad de que el congreso trate de sojuzgar al presidente mediante la expedición de una ley de tendenciosa severidad. Parece aconsejable, por todo ello, reanudar la tradición interrumpida en 57, especificando concretamente en la constitución los delitos por los que puede ser acusado el presidente de la república durante el tiempo de su encargo...

—Y al pie de página, agrega— *En las dos primeras ediciones de la presente obra consideramos que puede hallarse una base en el artículo 22 de la Constitución para clasificar los delitos graves, ciertamente el criterio que inspiró la clasificación de delitos que contiene el artículo 22 tuvo en cuenta que se trata de delitos graves ya que autoriza para ellos la pena de muerte, pero también partió del supuesto de que son delitos cometidos por particulares, por gentes susceptibles de incurrir en ellos dentro de su ambiente social y por sus condiciones personales. Ese criterio no sirve para suponer que el jefe del Estado se encuentre, al igual que todos los demás, en condiciones de cometer tales delitos. Las especiales circunstancias en que actúa no hacen presumible que se convierta en plagiario, salteador de caminos, pirata, etc. que son las hipótesis del artículo 22. Parecería indecoroso que la ley previera, siquiera en hipótesis aventurada, que el jefe del Estado pudiera cometer esos crímenes. Y podría parecer, además, que el autorizar el enjuiciamiento por delitos que no se cometerán se trata de hacer a un lado aquellos otros que el Jefe del Estado, en la especial situación que guarda, si es susceptible de cometer.*”

No es necesario, por lo demás, fincar la clasificación de los delitos graves sobre un texto de la Constitución, pues ninguno se hizo con la mira puesta en la responsabilidad

del funcionario, que como ninguno otro está al margen de la responsabilidad ordinaria".³⁵

Por su parte el maestro Sergio García nos comenta:

A lo dicho por Tena Ramírez conviene agregar que puesto que el propio artículo 22 habla de traición a la patria, junto a los demás delitos que anuncia, el artículo 108 incurre en el error de separar la especie (traición a la patria) del género (delitos graves del orden común, que son, según la tesis original de Tena Ramírez, los previstos en el artículo 22), distinguiendo entre ambos cuando en realidad no debiera hacerlo, puesto que la traición a la patria ya quedaría englobada –de sostenerse la tesis de Tena Ramírez– en el concepto más amplio 'delitos graves del orden común'.³⁶

Finalmente, el razonamiento que resuelve el problema es el del maestro Manuel Herrera, mismo que nos dice:

Si la Constitución distingue los delitos más graves de los menos graves, es muy fácil inferir, con dialéctica indefectible, cuáles son en el léxico constitucional los delitos graves.

Muy graves o gravísimos deben reputarse los enumerados en el artículo 22 sancionables con la pena capital; menos graves los que dan lugar a la libertad bajo fianza, de acuerdo con la fracción I del artículo 20; graves resultan, entonces, aquellos delitos respecto de los cuales niega la Constitución la garantía de la libertad cautiva. Y esta conclusión doctrinal –que difiere de la que Tena Ramírez sustentaba en mi concepto, por directa e inmediatamente deducida de la Constitución, la virtud de un mandamiento legal.³⁷

Por otra parte es necesario citar en este momento lo que nuestra Ley Suprema dispone al respecto.

Artículo 20. En todo proceso de orden penal, tendrá el inculpado las siguientes garantías:

I. Inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando no se trate de delitos en que, por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder este beneficio. En caso de delitos no graves, a solicitud del Ministerio Público, el juez podrá negar la libertad provisional, cuando el inculpado haya sido condenado con anterioridad, por algún delito calificado como grave por la ley, o cuando el Ministerio Público aporte elementos

³⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe. Ob. cit., págs. 576 y 577.

³⁶ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Ob. cit., pág. 26.

³⁷ HERRERA y LASSO, Manuel. Ob. cit., pág. 87.

al juez para establecer que la libertad del inculpado representa, por su conducta precedente o por las circunstancias y características del delito cometido, un riesgo para el ofendido o para la sociedad.

El monto y la forma de caución que se fije, deberán ser asequibles para el inculpado. En circunstancias que la ley determine, la autoridad judicial podrá modificar el monto de la caución. Para resolver sobre la forma y el monto de la caución, el juez deberá tomar en cuenta la naturaleza, modalidades y circunstancias del delito; las características del inculpado y la posibilidad de cumplimiento de las obligaciones procesales a su cargo; los daños y perjuicios causados al ofendido; así como la sanción pecuniaria que, en su caso, pueda imponerse al inculpado.

La ley determinará los casos graves en los cuales el juez podrá revocar la libertad provisional; ...

Tomando de fundamento el artículo constitucional precedentemente citado, tenemos que los delitos graves producen una gran irritación social al ofender seriamente los valores fundamentales del pueblo, por tal motivo el legislador determina la negativa de libertad bajo caución puesto que el inculpado representa un enorme riesgo para la seguridad social.

Se califican como delitos graves los siguientes: Homicidio por culpa grave, traición a la Patria, espionaje, terrorismo, sabotaje, piratería, genocidio, evasión de presos, ataques a las vías de comunicación, uso ilícito de instalaciones destinadas al tránsito aéreo, contra la salud, corrupción de menores, trata de personas, explotación del cuerpo de un menor de edad por medio del comercio carnal, falsificación y alteración de moneda, de violación, asalto en carreteras o caminos, homicidio previsto en el artículo 302, de secuestro, robo calificado, extorsión, operaciones con recursos de procedencia ilícita, tortura, el de tráfico de indocumentados, entre otros, según enumera el artículo 194 del CFPP. Por su parte el CPPDF, en su numeral 268, determina que por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad se califican como delitos graves los citados y además la figura del despojo.

De tal forma consideramos muy acertado el criterio del legislador al calificar de delitos graves los precedentemente citados, sin embargo se olvidaron de ciertas figuras delictivas que indiscutiblemente afectan de manera importante los valores fundamentales de la sociedad como: el fraude, el enriquecimiento ilícito, el peculado,

etcétera. Se cita la figura del fraude debido a la frecuencia con que importantes banqueros han dejado en quiebra diversas instituciones de crédito dañando seriamente la economía de nuestro México. Por otra parte la actividad de los servidores públicos tiene un impacto muy importante en la sociedad, por lo cual cuando se cometen delitos como el peculado se daña de manera irreparable la economía del pueblo.

Es por lo anterior que compartimos lo expresado por el jurista Ignacio Burgoa en su libro El Peculado contra la Nación. Delito que quedo impune:

Cubrir con la sucia capa de la impunidad a los autores de un delito contra la nación cuyas gravísimas consecuencia sufre, angustiado y dolorido, el pobre pueblo mexicano, entraña un escarnio para éste.

La moralización no puede lograrse si los funcionarios del pasado régimen, los corruptos, permanecen intocables.

El delito de peculado contra la nación cometido en el sexenio pasado por una banda criminal en el poder, es el más grave que registra la Historia de México, y uno de los peores de la humanidad.³⁸

Causas que dan Lugar al Juicio Político en Contra de Servidores Públicos de los Estados

En cuanto a los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los Miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales; tenemos que los supuestos que pueden dar lugar al Juicio Político son especiales, así lo ordena el artículo 108 en su tercer párrafo y lo reitera el artículo 110 en su segundo párrafo, ambos de la Ley Fundamental, en los siguientes términos:

"... 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".

³⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Peculado contra la Nación. Delito que quedo impune. México: Editores Asociados Mexicanos.

Atento a lo anterior se puede decir que no existe un verdadero Juicio Político en el caso que nos ocupa, debido a que la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de Sentencia, no aplica sanción alguna ni tampoco absuelve, por tal razón no hay juicio tan sólo es un procedimiento previo que, en caso de declarar procedente la acusación, ordenará que se comunique tal resultado al órgano competente, es decir la Legislatura Local, misma que dictará la resolución que corresponda. Por otra parte tenemos que el manejo indebido de fondos y recursos federales puede configurar el delito de Peculado, por consecuencia, en este caso el proceso correcto es la Declaración de Procedencia y no el Juicio Político.

4.4 RESPONSABILIDAD POLÍTICA

Causas que motivan el Juicio Político en contra de los servidores públicos indicados en el primer párrafo del artículo 110 constitucional:

Artículo 109. ...

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

Ahora bien, el artículo 7 de la Ley de Responsabilidades, literalmente dispone lo siguiente:

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, 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 de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y

VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

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

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

Al estudiar las causales que se contienen en el presente artículo encontramos que algunas entrañan la comisión de delitos por ejemplo las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; la usurpación de atribuciones; las violaciones sistemáticas al presupuesto de la Administración Pública Federal.

De esta manera, el artículo que se comenta no establece una división clara entre los actos que dan origen a la responsabilidad política de los actos que dan lugar a la responsabilidad penal, por consecuencia, no se cuenta con elementos precisos para determinar si es procedente el Juicio Político o la Declaración de Procedencia.

En cuanto a la fracción primera, que se refiere al ataque de las instituciones democráticas, ningún precepto de la misma Ley precisa lo que se debe de entender por dichas instituciones, lo que puede dar lugar a interpretaciones equivocadas.

Por otra parte, para que se integren los supuestos de las fracciones III, VI, VII y VIII, se requiere que los actos u omisiones sean graves y además sistemáticas en algunos casos. De tal forma, queda al criterio del Congreso de la Unión, valorar la existencia del supuesto y su gravedad para determinar que no habrá lugar a proceder contra el servidor público denunciado, o por el contrario que si hay elementos que prueben la existencia de la conducta grave que den pauta al inicio del Juicio Político o al procedimiento de Declaración de Procedencia.

De estas consideraciones podemos deducir que frente a un mismo tipo de causales, dada su gravedad, nos encontramos ante la responsabilidad política o ante la responsabilidad penal, la cual será determinada por el Congreso de la Unión.

En otro orden de ideas, es pertinente resaltar que la valoración en este caso corresponde concretamente a la Cámara de Diputados, debido a que es el órgano ante el cual se siguen cualesquiera de los dos procedimientos, es decir, el Juicio Político o la Declaración de Procedencia, sin soslayar que el Senado es el que se erige en Jurado de Sentencia en el primer caso.

4.5 ASPECTO PROCESAL DEL JUICIO POLÍTICO

4.5.1 DENUNCIA ANTE LA OFICIALÍA MAYOR DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Al respecto el último párrafo del artículo 109 constitucional establece:

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

En concordancia con este precepto, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 9 señala:

Procedimiento en el Juicio Político

Artículo. 9. Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas a las que se refiere el artículo 7º de esta propia ley y por las conductas que determina el párrafo segundo del artículo 5º, de esta misma ley, por lo que toca a los Gobernadores de los Estados, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales.

La denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado. En caso de que el denunciante no pudiera aportar dichas pruebas por encontrarse éstas en posesión de una autoridad, la Subcomisión de Examen Previo, ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarlas para los efectos conducentes.

Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto.

El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

Las sanciones respectivas se aplicarán en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento.

De tal forma, tanto la Constitución Federal como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las Constituciones de los Estados Libres y Soberanos de nuestro México, contemplan la Acción Popular que se concede a todos los ciudadanos para que formulen la denuncia correspondiente por las conductas de los servidores públicos que causen perjuicio a los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; o en su caso cuando constituyen violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Por otra parte, resulta interesante citar lo que el maestro Elisur Arteaga dice respecto a las personas que pueden presentar la denuncia:

Tratándose de delitos de los servidores públicos no es factible que acusen las personas morales. No lo pueden hacer los partidos políticos, no obstante que son entidades de interés público, no existe texto que lo permita; no lo hay a pesar de que ellos sí pudieran contar con los elementos y el interés para formular y sostener una acusación. Es una de las aberraciones del sistema: no se permite que lo haga quien puede y se autoriza a hacerlo a quien, por lo general, está imposibilitado a hacerlo. El denunciar, para efectos políticos o jurídicos, es una de las funciones de los partidos en auténticos sistemas democráticos.³⁹

Ahora bien, es el denunciante quien tiene que presentar las pruebas suficientes para establecer la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, y cuando las pruebas se encuentren en posesión de una autoridad podrá solicitar el apoyo de la Subcomisión de Examen Previo para los efectos conducentes.

Como quedo señalado, la denuncia se deberá presentar ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados y ratificarse, dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación, ante la propia Oficialía, la cual la turnará a la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos

³⁹ ARTEAGA NAVA, Elisur. Ob. cit., pág. 342.

Constitucionales y de Justicia, debiendo además dar cuenta de dicho turno a todas las coordinaciones de los partidos representados en la Cámara de Diputados.

4.5.2 INTERVENCIÓN DE LA SUBCOMISIÓN DE EXAMEN PREVIO DE LAS COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE JUSTICIA.

La Subcomisión de Examen Previo, determinará en un plazo que no exceda de 30 días hábiles, si la conducta que se le atribuye al servidor público encuadra en los supuestos previstos en los artículos 5 y 7 de la LFRSP, y si los elementos de prueba hacen presumible la responsabilidad del denunciado justificándose con ello el procedimiento. En caso contrario, la Subcomisión desechará la denuncia presentada, pudiendo volver a analizarla en caso de que se presenten pruebas supervinientes.

La resolución de la Subcomisión de Examen Previo que deseche una denuncia, podrá ser revisada por el pleno de las Comisiones Unidas a petición de cualquiera de los presidentes de éstas o a solicitud de cuando menos el diez por ciento de los Diputados que integran ambas comisiones.

Cabe señalar que dicha Subcomisión de Examen Previo de la Cámara de Diputados estará integrada por cinco miembros de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y cinco de la de Justicia, además de un Presidente y un Secretario por cada una de ellas.

4.5.3 PLENO DE LAS COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE JUSTICIA.

Si la Subcomisión de Examen Previo declara que procede la denuncia, se remitirá al Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos

Constitucionales y de Justicia, para que formulen la resolución que corresponda y se turne a la Sección Instructora de la Cámara.

4.5.4 SECCIÓN INSTRUCTORA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Es importante señalar que el artículo 11 de la ley de la materia estipula que la Gran Comisión, de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, propondrán la integración de una comisión que será la encargada de substanciar los procedimientos consignados en la misma Ley y en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Una vez aprobada dicha propuesta, por cada Cámara, se designará a 4 integrantes de las Comisiones respectivas para que formen la Sección Instructora en la Cámara de Diputados y la de Enjuiciamiento en la Cámara de Senadores.

Notificación al Servidor Público y su Defensa

Por lo que corresponde a la notificación, la misma ley reglamentaria dispone lo siguiente:

Artículo 13. La sección instructora practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de aquélla; estableciendo las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado.

Dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, la sección informará al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá, a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación.

Consideramos acertado el hecho de que exista una Subcomisión de Examen Previo que, como su nombre lo indica, evalúe las pruebas aportadas en los hechos de referencia antes de iniciar formalmente la instrucción, en razón de la importancia de sus funciones; de otra manera se tendría ocupada la Cámara de Diputados en el estudio de improcedentes e insidiosas denuncias de responsabilidad política.

Por otra parte, consideramos que el segundo párrafo del artículo que se comenta tiene una falla cuando dice: *“Dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, la sección informará al denunciado...”*, puesto que dicha notificación se debe hacer al servidor público dentro de los tres días siguientes al acuerdo emitido por la Sección Instructora, en donde se establece que se ha recibido el expediente que le remite el Pleno de las Comisiones Unidas.

Asimismo, dentro del texto del artículo en estudio, se ha consignado también la garantía de defensa a que tiene derecho todo ciudadano.

En otro orden de ideas, con el fin de respetar el principio de imparcialidad, la ley reglamentaria en trato, prevé las figuras de la excusa y la recusación en los términos que a continuación se señalan.

Los miembros que conforman las Secciones de Instrucción y de Enjuiciamiento, así como los Diputados y Senadores que hayan de intervenir en algún acto del procedimiento, podrán excusarse o ser recusados, en virtud de las causas denominadas impedimentos que se encuentran señaladas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Sólo con expresión de causa, podrá el denunciado interponer las recusaciones, haciéndolas valer desde que nombre su abogado, hasta la fecha en que se cite a las Cámaras para que actúen colegiadamente.

Al presentarse excusa o recusación, se calificará en los tres días naturales siguientes en un incidente que se substanciará ante la Sección que no tenga miembros que se encuentren afectados por cierto impedimento.

En el presente incidente se escucharán tanto al promovente como al recusado y se recibirán las pruebas que corresponda (artículos 34 y 35 LFRSP).

Período Probatorio y de Alegatos

El período probatorio es de treinta días naturales, como lo ordena el artículo 14 de la Ley reglamentaria, pero tenemos el problema de que dicho cuerpo normativo no regula los medios de prueba que pueden presentarse por las partes, es por ello que se tiene que aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales, según lo autoriza el artículo 45 de la LFRSP.

De esta manera son admisibles como medios de prueba todos aquellos que se ofrezcan, siempre que puedan ser conducentes y no vayan contra el derecho.

La Confesión

La confesión es la declaración en la cual se reconoce la culpabilidad en la comisión de determinado delito (artículo 207 del CFPP).

La Prueba Documental

En términos generales se puede decir que los documentos públicos reúnen los siguientes elementos:

1. Son expedidos por personas investidas de fe pública, por ejemplo; notarios, ciertos servidores públicos como los secretarios de acuerdos, Oficial del Registro Civil, etc.
2. Que la ley los faculte para expedir los documentos respectivos.
3. Que se hayan elaborado cumpliendo con todas las formalidades fijadas en la ley.

Finalmente, tenemos que son documentos privados los que no reúnan los requisitos antes citados (artículos 269 a 278 del CFPP).

Prueba Pericial

El perito es la persona con conocimientos especiales en determinada materia, debiendo tener título cuando se trata de una profesión; o en su caso serán personas prácticas en determinada técnica.

El peritaje consiste en hacer entendible al profano en cierta materia, el conocimiento de un hecho. En otras palabras por medio del peritaje se ilustra el criterio del juzgador.

El peritaje puede ser sobre personas, hechos u objetos (artículos 220 a 239 del CFPP).

Prueba Testimonial

del artículo 240.

Testigo es la persona que puede suministrar datos sobre ciertos hechos que son de su conocimiento, y que están relacionados con la responsabilidad del servidor público (artículos 240 a 257 del CFPP).

del artículo 258.

El careo procesal consiste en poner cara a cara dos personas que difieren en sus declaraciones para que las sostengan o modifiquen.

El careo supletorio se practicará leyéndose al presente la declaración del ausente y haciéndole notar las contradicciones que hubiere entre aquélla y lo declarado por él (artículos 265 a 268 del CFPP).

Confrontación

La confrontación es el reconocimiento o identificación que se hace de una persona que se encuentra acompañada de otros individuos vestidos con ropas semejantes. De esta forma tal prueba se hace necesaria cuando no se puede

identificar a una persona por su nombre, actividad, domicilio, etc. Por otra parte, dada la naturaleza de la presente prueba no la consideramos idónea para el procedimiento en estudio (artículos 258 a 264 del CFPP).

Inspección

La inspección consiste en el examen de cierto escenario donde se efectuó determinado hecho, asimismo se debe hacer constar lo visto en un acta, y para ser más claros se puede apoyar en otros elementos como son fotografías, planos, moldeados, etc. (artículos 208 a 219 del CFPP).

Prueba Presuncional

Es el enlace natural y necesario que existe entre un hecho conocido y la existencia de otro desconocido.

Tenemos las presunciones legales, que son las previstas en la ley mediante la fijación de una verdad formal; y la presunción humana, que es la descubierta por el hombre, atento a las leyes de la lógica.

Los Alegatos

Al haberse concluido la Sección de Instrucción del procedimiento, se abrirá un período de tres días naturales en los que el expediente se pondrá a la vista del denunciante, así como del servidor público denunciado y sus defensores, para que tomen los datos que requieran a efecto de formular sus alegatos, los que deberán presentarse por escrito dentro de los seis días naturales siguientes (artículo 15 de la LFRSP).

Conclusiones de la Sección Instructora

Habiendo transcurrido el plazo antes citado para la presentación de los alegatos, se hayan o no entregado éstos, la Sección Instructora formulará sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento, para lo cual deberá hacer un análisis exhaustivo respecto de los hechos imputados y las pruebas aportadas por ambas partes (artículo 16 de la LFRSP).

Dichas conclusiones pueden ser en el sentido de que no ha lugar a proceder en contra del acusado, puesto que no existen elementos de prueba que actualicen alguno de los supuestos de responsabilidad por conductas que atenten contra los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Por el contrario puede ser en el sentido de que se encuentra acreditada la responsabilidad política del acusado según se desprende de las pruebas aportadas y por consecuencia ha lugar a proceder en su contra y aplicar como pena la destitución e inhabilitación del servidor público en el cargo respectivo (artículo 17 de la LFRSP).

En otro orden de ideas, es pertinente señalar que la Sección Instructora, deberá realizar todas las diligencias pertinentes y formular sus conclusiones hasta entregarlas a los secretarios de la Cámara de Diputados, dentro del plazo de sesenta días naturales que se contarán desde el día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia. En caso de que por alguna causa razonable y fundada se encuentre impedida para hacerlo, podrá solicitar de la Cámara una prórroga para perfeccionar la instrucción, la cual no excederá de quince días.

Habiéndose emitido las conclusiones de referencia, la Sección Instructora las entregará a los secretarios de la Cámara de Diputados, los que a su vez darán cuenta al Presidente de la misma, quien ordenará que los miembros de esa Cámara deberán reunirse para resolver sobre la imputación hecha al servidor público denunciado dentro de los tres días naturales siguientes. Los secretarios harán saber este plazo al denunciante y al inculpado.

4.5.5 LA CÁMARA DE DIPUTADOS SE ERIGIRÁ EN ÓRGANO DE ACUSACIÓN

Finalmente, la Cámara de Diputados se erigirá en órgano de acusación, previa declaración de su Presidente, la Secretaría dará lectura a una síntesis de las constancias del proceso, así como a las conclusiones de la Sección Instructora, inmediatamente después se concederá la palabra al denunciante y al servidor público y a su abogado pudiendo hacer uso de la replica para que aleguen lo que a sus derechos convenga. Acto continuo el denunciante y el servidor del Estado se retiran para proceder a discutir y votar las conclusiones de la Sección Instructora.

Si la Cámara resuelve que no procede acusar al servidor público, continuará el mismo en el ejercicio de su encargo; por el contrario si es procedente se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores y se designará una comisión de tres diputados para que sostengan la acusación ante el Senado (artículos 20 y 21 de la LFRSP).

Procedimiento ante la Cámara de Senadores

Alegatos de la Comisión de Diputados y del Acusado

Formada la sección de enjuiciamiento por la Cámara de Senadores, se citará la Comisión de Diputados encargada de la acusación, así como al servidor público en contra de quien se sigue el juicio respectivo, los cuales dentro del plazo de cinco días naturales presentarán sus alegatos por escrito, los cuales deben ser relativos con la resolución que haya sido emitida por el órgano de acusación, es decir la Cámara de Diputados.

Conclusiones de la Sección de Enjuiciamiento

Concluido el plazo concedido a las partes para que expongan sus alegatos y aún ante la ausencia de ellos, la Sección de Enjuiciamiento deberá formular las

conclusiones respectivas, de conformidad a las constancias del expediente y se sumara a lo anterior cuál es la sanción que en su concepto debe ser impuesta al inculpado.

Una vez cumplidos estos aspectos se debe hacer del conocimiento del resto de los Senadores las conclusiones emitidas por la Sección de Enjuiciamiento, cumplido lo anterior, se constituirá el Jurado de Sentencia dentro de las veinticuatro horas siguientes y se citara a las partes para una audiencia.

La Cámara de Senadores se Erigirá en Jurado de Sentencia

Erigida la Cámara de Senadores en Jurado de Sentencia, previa orden del Presidente de la misma, el secretario de la Cámara debe dar lectura a las constancias de autos, inmediatamente después se dará el uso de la palabra a las partes para que pronuncien sus alegatos respectivos, primero a la Comisión de Diputados y después al inculpado y/o su defensor; no se permitirá la réplica.

Acto continuo el acusado y su defensor pasarán a retirarse de la sala, permaneciendo los diputados de la comisión. Por su parte los Senadores procederán a discutir y votar las conclusiones, aplicando la sanción por resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara, siendo el presidente quien pronuncie la declaratoria.

En cuanto a los Gobernadores, Diputados Locales y Magistrados de Tribunales Superiores de los Estados, la Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia, dentro de tres días naturales a la recepción de las conclusiones y en este caso la sentencia tendrá efectos declarativos, comunicándose a la legislatura local para el ejercicio de sus atribuciones (artículos 24 de la LFRSP).

En resumen el Juicio Político tiene el siguiente orden procesal

A. Procedimiento ante la Cámara de Diputados.

1. Denuncia ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados.
2. Intervención de la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia.
3. Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia.
4. Sección Instructora de la Cámara de Diputados.
 - Notificación al servidor público y su defensa.
 - Periodo probatorio y de alegatos.
 - Conclusiones de la sección instructora.
5. La Cámara de Diputados se erigirá en órgano de acusación

B. Procedimiento ante la Cámara de Senadores.

1. Alegatos de la Comisión de Diputados y del acusado.
2. Conclusiones de la Sección de Enjuiciamiento.
3. La Cámara de Senadores se erige en Jurado de Sentencia.

4.6 SANCIONES

Nuestra Ley Fundamental establece en su artículo 110, párrafo tercero, las sanciones que han de aplicarse a los altos servidores públicos encontrados responsables de los cargos imputados en el Juicio Político.

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.

En concordancia con este precepto constitucional, el artículo 8 de la LFRSP, dispone lo siguiente:

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

Destitución

Es la acción y efecto de destituir, que se traduce como privar o separar a una persona de su empleo, en este caso por la autoridad competente debido a que el empleado incurrió en diversas faltas y por consecuencia perdió la confianza del pueblo.

Cuando el servidor público destituido sea miembro de alguna de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, el Presidente de la Cámara respectiva llamará al suplente (artículo 63 constitucional y artículo 34, inciso e) de la Ley Orgánica).

Si el empleado público ocupaba un puesto de los cuales tiene poder de nombrar y remover el Presidente de la República, la resolución debe comunicarse al mismo para los efectos legales inherentes (artículo 89 constitucional).

Si el destituido es un Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la orden destitutoria debe notificarse al Presidente de la misma, para que le dé cuenta al pleno y así mismo se dará cuenta al Presidente de la República, a fin de que se proceda a la

aprobación de un nuevo nombramiento en términos de los artículos 96 y 98 de la Ley Fundamental.

Tratándose de magistrados del D. F., se notificará al Jefe del D. F. y al Consejo de la Judicatura, por lo que hace a los jueces se notificará a éste último.

Inhabilitación

Inhabilitación. Acción o efecto de inhabilitar o incapacitar. Declaración de que alguien no puede, por causas naturales o legales desempeñar cierto cargo.

Atento a lo dispuesto por la Ley Fundamental se puede decir que la figura en trato tiene el carácter de pena:

Artículo 38 Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

...

VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

Por otra parte el Código penal reitera la calidad de pena de la suspensión de derechos de acuerdo con el artículo que a continuación se cita:

Artículo 45. La suspensión de derechos es de dos clases:

I. La que por ministerio de la ley resulta de una sanción como consecuencia necesaria de ésta; y

II. La que por sentencia formal se impone como sanción. En el primer caso, la suspensión comienza y concluye con la sanción de que es consecuencia.

En el segundo caso, si la suspensión se impone con otra sanción privativa de libertad, comenzará al terminar ésta y su duración será la señalada en la sentencia.

De lo anterior se concluye que la pena de inhabilitación sólo puede ser impuesta por el Poder Judicial y por la Cámara de Senadores erigida en Jurado de Sentencia, pero no por una autoridad administrativa como lo es la Secretaría General de la Contraloría, tal afirmación tiene su fundamento en el precepto constitucional que se cita:

Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. ...

En otro orden de ideas, tenemos que las sanciones precedentemente estudiadas son independientes, es decir se pueden aplicar ambas o una y por otra parte la inhabilitación tiene un efecto total, o sea, opera en los tres poderes y en todas las entidades federativas.

Es importante señalar que de acuerdo con nuestros precedentes legales, las sanciones impuestas en el Juicio Político no liberan al servidor público de su posible responsabilidad civil o penal.

Ley del Congreso General Sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación de 3 de noviembre de 1870.

Artículo 8. Declarada la culpabilidad de cualquiera de los funcionarios a que se refiere el artículo anterior, por delitos, faltas u omisiones en que hayan incurrido desempeñando sus respectivos encargos, queda expedito el derecho de la Nación o el de los particulares para hacer efectiva ante los tribunales competentes y con arreglo a las leyes, la responsabilidad pecuniaria que hubieren contraído por daños y perjuicios causados al incurrir en el delito, falta u omisión.

Artículo 9. Siempre que se ligare un delito común con un delito, falta u omisión oficial, después de sentenciado el reo por la responsabilidad de este último carácter, será puesto a disposición del Juez competente, para que se le juzgue de oficio o a petición de parte, y se le aplique la pena correspondiente al delito común.

Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal. Decreto del Congreso del 6 de junio de 1890.

Artículo 9. En demandas del orden civil, no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

Artículo 42. Siempre que con un delito, falta u omisión oficial, concurriese algún delito o falta del orden común y que se haya hecho por la Cámara de Diputados la respectiva declaración de haber lugar a proceder, una vez sentenciado el reo por la responsabilidad oficial, será puesto a disposición del Juez competente, para que se le juzgue por el delito común.

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 1940

Artículo 5. La imposición de las sanciones a que se refiere esta ley por delitos o faltas oficiales, debe entenderse sin perjuicio de la reparación del daño, quedando expedito, en su caso, el derecho de la Federación o de los particulares para hacerla efectiva o para exigir ante los tribunales competentes la responsabilidad pecuniaria que hubiese contraído el funcionario o empleado, por daños y perjuicios, al cometer los hechos u omisiones que se le imputen.

Esta responsabilidad será exigible, siempre que se comprueben los daños y perjuicios ocasionados con dichos actos u omisiones, aun cuando se absuelva al inculcado en el procedimiento penal.

Artículo 6. En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para los funcionarios públicos.

Artículo 43. Si la acusación o denuncia se hubiese formulado por delito o falta oficial y por delito o falta del orden común, o cuando de las diligencias practicadas por aquel delito o falta apareciere que también se ha cometido algún delito o falta del orden común, la sección instructora practicará también las diligencias correspondientes para el esclarecimiento de este último delito o falta y terminará su dictamen con dos proposiciones: una relativa al delito o falta oficial, conforme a los dos artículos anteriores, y la otra respecto al delito o falta común, consultando si ha o no lugar a proceder.

Artículo 51. Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra sanción en la ley, en caso de veredicto condenatorio del Jurado de Sentencia, éste lo remitirá a la autoridad judicial competente, quedando el acusado a su disposición para que lo juzgue.

Nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de 27 de diciembre de 1979

Artículo 10. La sanción de los delitos oficiales será la destitución del cargo de que el responsable se encuentre investido e inhabilitación por un término no menor de cinco ni mayor de diez años.

Las faltas oficiales de los funcionarios y empleados que no gocen de fuero se sancionarán con la suspensión del cargo por un término no menor de un mes ni mayor de seis meses o inhabilitación hasta por un año para obtener otro cargo.

La sanción se impondrá sin perjuicio de la reparación del daño, quedando expedito el derecho de la Federación o de los particulares para exigir ante los Tribunales competentes la responsabilidad pecuniaria que hubiese contraído el funcionario o empleado.

Artículo 11. En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para los funcionarios públicos.

Como se desprende de los artículos antes citados las sanciones impuestas por responsabilidad política son independientes de la responsabilidad civil o penal en que haya incurrido el servidor público, por otra parte nuestra vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, confirma lo anterior en su siguiente artículo, que a la letra dice:

Artículo 4. Cuando los actos u omisiones materia de las acusaciones queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 Constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma e independiente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo anterior tomar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

Asimismo nuestra Ley Suprema en el artículo 109, fracción III, ordena que:

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

Por su parte el antepenúltimo párrafo del artículo 111 constitucional contempla que:

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

En tal orden de ideas podemos decir que la finalidad del Juicio Político, consiste en retirar el poder a quien hace mal uso de él e impedir que recupere el mismo; por tal razón las únicas sanciones que se pueden imponer en tal materia son la destitución e inhabilitación para desempeñar cualquier encargo público hasta por veinte años (artículo 8 LFRSP), sin embargo, tenemos que en los supuestos de responsabilidad política podemos encontrar elementos que pueden dar origen a la responsabilidad civil o penal, de tal forma el Ministerio Público Federal o Local debe estar atento a ello para ejercitar la acción que corresponda ante los tribunales competentes.

Ahora bien, con fundamento en los artículos precedentes se puede afirmar que la figura del Juicio Político no atenta contra el principio de división de Poderes previsto en la Ley Suprema, numeral 49, puesto que es muy claro que el Congreso no invade la

esfera jurisdiccional de los tribunales, por el contrario se da una correlación que complementa sus funciones, permitiendo con ello hacer efectiva la responsabilidad de los servidores públicos que se conducen de manera ilegal.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y los Miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

Es importante citar en este momento lo ordenado por el artículo 110 de la Constitución Política en su segundo párrafo:

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

De la disposición precedente se deduce la necesidad de seguir un segundo juicio político ante la Cámara de Diputados Local para los efectos que correspondan, por consiguiente el trabajo del Congreso de la Unión se traduce en un simple informe de hechos de los cuales se presume la responsabilidad política de cierto empleado público local, es por ello que sería mejor que la Cámara de Senadores erigida en Jurado de Sentencia, aplicará la sanción de destitución e inhabilitación, atento al principio de economía procesal, robusteciendo el criterio anterior, tenemos que los supuestos considerados en el presente caso son de naturaleza Federal (violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales), por consiguiente no existe violación alguna a la Soberanía del Estado en cuestión.

Ahora bien, con la finalidad de complementar el tema en estudio se citará lo que algunas Constituciones de los Estados de la República señalan al respecto.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas

La Constitución precedentemente citada dispone en sus artículos relativos lo siguiente:

Artículo 69. El Gobernador del Estado, los Diputados Estatales, los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado y los Presidentes Municipales, sólo serán responsables por violaciones graves a la Constitución General de la República, a la del Estado y a las leyes que de ellas emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos públicos.

Como se puede apreciar en el presente numeral no se mencionan los delitos graves sin embargo el artículo 72 de la ley en estudio dispone que, cuando se trate de actos u omisiones sancionados por la Ley Penal y los mismos son cometidos por el Gobernador, el Secretario de Hacienda del Estado, u otros, el Congreso del Estado, o en su caso la Comisión Permanente, erigidos en jurado, declararán, por dos tercios de los votos de sus miembros presentes en el caso del Gobernador, y por mayoría relativa cuando se trate de otros servidores del Estado, si ha lugar o no a formación de causa. En caso afirmativo el acusado es separado de su encargo y puesto a disposición de los tribunales.

Artículo 70...

1. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el siguiente Artículo 71 de la 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 o de su buen despacho.

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

...

Cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante el Congreso del Estado, respecto de las conductas a que se refiere este artículo.

Artículo 71. Podrán ser sujetos de juicio político el Gobernador del Estado, los Diputados Estatales, los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, los Secretarios de Despacho, el Procurador General de Justicia, el Secretario de Hacienda del Estado, el Oficial Mayor, el Contralor General de Gobierno, los Vocales Ejecutivos, los Coordinadores Generales, los Presidentes Municipales, los Directores Generales o sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y de Fideicomisos Públicos. Cuando el Gobernador del Estado, los Diputados al Congreso del Estado y los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, incurran en violaciones graves a la Constitución General de la República y a las leyes que de ella emanen, así como el manejo indebido de fondos y recursos federales, recibida que sea la declaratoria a que se contrae el Artículo 110 de esa propia

Constitución, el Congreso del Estado como Jurado de Acusación turnará al Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, el que erigido en Tribunal de Sentencia, substanciará el procedimiento señalado en este artículo.

Cuando los Servidores Públicos mencionados, así como los Presidentes Municipales incurran en violaciones graves a la Constitución del Estado y a las leyes que de ella emanen, así como en el manejo indebido de Fondos y Recursos Estatales o Municipales, se observará el procedimiento establecido en este precepto.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este artículo, el Congreso del Estado erigido en Jurado de Acusación, procederá a la acusación respectiva ante el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión del mismo, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y con la audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación el Supremo Tribunal de Justicia del Estado erigido en Tribunal de Sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes reunidos en Pleno, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado, de su defensor y de una comisión del Jurado de Acusación integrada por dos Diputados.

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.

Como se desprende del artículo que se comenta, en el supuesto de que cierto servidor del Estado de los antes indicados incurra en responsabilidad que de origen al juicio político, el Congreso del Estado se erige en Jurado de Acusación y previa declaración de la mayoría de los miembros presentes en sesión, después de haber seguido el procedimiento respectivo y con la audiencia del inculpado, se formará una comisión integrada por dos Diputados, los cuales procederán a sostener dicha acusación ante el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado erigido en Tribunal de Sentencia, asimismo las diligencias respectivas se practicarán respetando el derecho de audiencia del acusado, el cual se encontrará asistido de su abogado, finalmente de ser procedente la acusación se aplicará la sanción que consistirá en la destitución del servidor público e inhabilitación para desempeñar empleos de cualquier naturaleza en el servicio público, previa resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes reunidos en pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado erigido en Tribunal de Sentencia, ahora bien cabe resaltar que en el precepto que se estudia encontramos continuidad con lo previsto en la Constitución Federal.

De manera idéntica que la Constitución Federal, se determina en el precepto 74 de la Ley que nos ocupa, que el procedimiento de Juicio Político sólo se puede iniciar durante el periodo en que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla

La Constitución que se cita ordena al respecto lo siguiente:

Artículo 125. El Congreso del Estado expedirá la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos, así como las demás normas tendientes a sancionar a los servidores públicos que incurran en responsabilidad de acuerdo con las siguientes disposiciones:

- I. Los servidores públicos serán responsables de los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones;
- II. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones de destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza, al Gobernador del Estado, Diputados al Congreso Local y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, por:
 - a) Violaciones graves a la Constitución del Estado.
 - b) Manejo indebido de fondos y recursos del Estado.
 - c) Actos u omisiones en el ejercicio de sus funciones, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

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

...

Artículo 126. El Gobernador, durante el periodo de su encargo, sólo podrá ser acusado por delitos oficiales de la competencia del Estado y por delitos graves del orden común.

Artículo 127. Para procesar por delitos oficiales a los Diputados y a los Magistrados se seguirán las reglas siguientes:

- I. Será preciso que la Legislatura declare la culpabilidad del acusado, por los dos tercios de sus miembros presentes;
- II. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el desempeño de su cargo;
- III. Si la declaración fuere condenatoria, el funcionario acusado quedará separado inmediatamente del cargo y será puesto a disposición del Tribunal Superior de Justicia del Estado, y
- IV. El Tribunal Superior de Justicia del Estado, en acuerdo pleno y con audiencia del acusado, de su defensor y de dos acusadores que designe la Legislatura, entre sus miembros, procederá a imponer por mayoría absoluta de votos la pena correspondiente.

Artículo 128. Para procesar al Gobernador por delitos oficiales se seguirán las reglas siguientes:

I. Será preciso que la Legislatura declare la culpabilidad del Gobernador por dos tercios de sus miembros presentes.

II. Si la declaración fuere absolutoria no habrá lugar a procedimiento posterior;

III. Si la declaración fuere condenatoria deberá ser revisada en el siguiente período de sesiones;

IV. Si la revisión revoca la declaración condenatoria no habrá lugar a procedimiento posterior, y

V. Si la revisión confirma la declaración acusatoria se remitirá esta resolución al Tribunal Superior para la aplicación de la pena, en las mismas condiciones del artículo anterior.

Artículo 129. Cuando el Congreso del Estado reciba la resolución del Senado a que se refieren los Artículos 110 párrafo segundo y 111 párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procederá a separar de sus funciones al acusado y a consignarlo a la autoridad competente.

En los mismos términos que en la Constitución de Chiapas, el Juicio Político en el Estado de Puebla se compone de dos instancias, la primera ante la Legislatura Local y la segunda ante el Tribunal Superior de Justicia del Estado, pero destaca, para el caso que nos ocupa, que si el procesado es el Gobernador y la Legislatura declara la culpabilidad del mismo por dos tercios de sus miembros, es necesaria la revisión por el siguiente período de sesiones, de tal manera que si en la revisión se confirma la declaración acusatoria se remitirán al Tribunal Superior, dándose con todo ello una protección especial al Gobernador.

Por otra parte, se concede acción popular para denunciar los delitos o faltas oficiales de los empleados de la Administración Pública, durante el período que desempeñen su cargo y dentro de un año después (artículos 130 y 131 de la C. de P.).

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango

La Constitución del Estado de Durango, al respecto nos señala lo siguiente:

Artículo 116...

El Gobernador del Estado, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado de traición a la Patria, y por delitos graves del orden común.

Artículo 117. Las normas conducentes a sancionar a quienes teniendo el carácter de servidores públicos y que incurran en responsabilidad, se fijarán conforme a las siguientes prevenciones:

1. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones previstas en el Artículo 118 de este Capítulo, a los servidores públicos señalados en dicho precepto, cuando en el ejercicio de sus

funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

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

A cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y aportando elementos de prueba, se le concede acción popular para denunciar por escrito ante el Congreso del Estado, las conductas ilícitas a que se refiere el presente artículo.

Artículo 118. Podrán ser sujetos de juicio político los Diputados del Congreso del Estado, los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia; los jueces de los Juzgados a que se refiere el Artículo 90 de esta Constitución, los Secretarios y Subsecretarios de Despacho; los Jefes o Directores de departamentos gubernamentales; el Procurador y Subprocurador de Justicia; los municipales; el Tesorero; el Secretario; Síndico y Regidores de los Ayuntamientos; así como los directores o sus equivalentes de organismos públicos descentralizados y empresas de participación estatal o municipal mayoritaria.

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

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, el Congreso del Estado, previa declaración de la mayoría absoluta del número de sus miembros presentes en Sesión, y después de haber sustanciado el procedimiento respectivo, con audiencia del inculpado, procederá a formular la acusación respectiva.

El Supremo Tribunal de Justicia, como Jurado de Sentencia, conocerá de la acusación sustanciando el procedimiento con audiencia del acusado y aplicará la sanción correspondiente. La resolución del Supremo Tribunal de Justicia será inatacable.

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

Atento al artículo que se comenta encontramos que el Gobernador del Estado de Durango no puede ser sujeto de Juicio Político, puesto que no se encuentra contemplado dentro de la lista de servidores públicos que pueden incurrir en responsabilidad política, en otro orden de ideas, al igual que en otros casos, se determina que las sanciones pueden consistir en la destitución e inhabilitación para ocupar cargos en el servicio público. En cuanto al tramite tenemos que previa declaración de la mayoría de los miembros presentes del Congreso del Estado, los cuales siguieron el procedimiento respectivo con audiencia del acusado, procederán, en su caso, a formular la acusación ante El Supremo Tribunal de Justicia en su calidad de Jurado de Sentencia.

Ahora bien, consideramos oportuno reiterar que es un grave error no contemplar al Gobernador dentro de los servidores del Estado que pueden incurrir en responsabilidad política, puesto que tal situación puede originar el problema de la impunidad que tanto daña al orden social.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato

La presente Constitución señala lo siguiente sobre el Juicio Político:

Artículo 124. El Gobernador del Estado, los Diputados Locales y los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, podrán ser sujetos a juicio político en los términos de los artículos 109, 110 y 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si se recibiere resolución de la Cámara de Senadores, el Congreso del Estado, en ejercicio de sus atribuciones, procederá como corresponda.

Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento.

El Congreso del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, tiene el mérito de citar en primer término al Gobernador del Estado, como servidor público que puede ser sujeto de juicio político.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán

La Constitución que nos ocupa dispone lo siguiente con relación a la figura en estudio:

Artículo 106. En los casos previstos por los Artículos 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la comunicación de la declaración emitida por el Senado de la República, deberá conocerse por el Congreso Estatal en la primera sesión que se celebre después de recibida y se procederá conforme a las disposiciones de esta Constitución y las leyes correspondientes.

Artículo 107. El Congreso del Estado expedirá la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidades de conformidad con las siguientes prevenciones:

1. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el Artículo 108 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. La Ley precisará los casos en que se sigue este perjuicio. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba podrá formular denuncia ante el Congreso respecto de las conductas a que se refiere el presente artículo.

Artículo 108. Podrán ser sujetos de juicio político, el Gobernador del Estado, los Diputados al Congreso, los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, los Jueces de Primera Instancia y Jueces Menores Municipales, los titulares de las dependencias básicas que menciona la Ley Orgánica de la Administración Pública, los Directores Generales o sus equivalentes de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Asimismo los miembros de los ayuntamientos y funcionarios municipales, que señala la Ley Orgánica Municipal, sea cual fuere el origen de su encargo. 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 estatal y municipal, de acuerdo a la ley de la materia.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la denuncia presentada al Congreso, se turnara a una comisión instructora especial, formada por cinco diputados al Congreso, misma que emitirá declaración por mayoría de sus componentes, una vez practicadas las diligencias correspondientes en presencia del acusado; dicha declaración se turnará al Congreso. En caso de ser negativa, el Congreso determinará su archivo, y si es acusatoria, se constituirá en Gran Jurado, para revisar lo actuado, juzgar y aplicar las sanciones del caso, por las dos terceras partes de sus votos de sus miembros presentes, cuando se trate del Gobernador y por mayoría cuando se trate de otros servidores públicos.

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

Las resoluciones del Gran Jurado, son inatacables.

En el artículo precedente se ordena que la denuncia en contra de los citados servidores públicos se presente ante el Congreso, para ser turnada a la Comisión Instructora Especial, integrada por cinco diputados, los cuales estudiarán las pruebas aportadas tanto por la parte acusadora como por la defensa, y una vez que las dos partes presentan sus argumentos (acciones y excepciones respectivas) se emite la declaración que corresponda por la mayoría de sus miembros y en el caso de ser declarada procedente la denuncia en cuestión, el Congreso se erige en Gran Jurado y, previa revisión de lo actuado, se procederá a la aplicación de la sanción que corresponda por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes si se trata del Gobernador, y por mayoría en el caso de los otros servidores públicos. Asimismo, se puede destacar que en el procedimiento de Juicio Político del Estado que nos ocupa no tiene

intervención El Supremo Tribunal de Justicia como ocurre en otras entidades de la República.

4.7 IMPROCEDENCIA DEL INDULTO, LA AMNISTÍA Y EL VETO

El Indulto

El indulto es una facultad del Ejecutivo por medio del cual se perdona o suspenden las consecuencias jurídicas de una condena penal impuesta en sentencia irrevocable.

La palabra indulto se deriva del latín *indultus*, que se traduce como gracia, por medio de la cual el superior remite el todo o parte de una o la conmuta. En otras palabras es el perdón total o parcial de la pena impuesta en sentencia irrevocable.

Nuestra Constitución Política contempla la presente figura bajo los siguientes términos:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;

Por otra parte, el indulto está previsto en el Derecho Penal como una causa de extinción de la responsabilidad penal, por tal razón produce efectos respecto de la pena y no en relación de la acción penal.

De acuerdo con el Código Penal la figura en estudio tiene dos limitaciones importantes:

A. Sólo procede en el caso de sanciones impuestas en sentencia irrevocable de los Tribunales

- B. No procede respecto de la inhabilitación para ejercer una profesión o algunos de los derechos civiles o políticos, o para desempeñar determinado cargo o empleo, pues estas sólo se extinguirá por la amnistía o la rehabilitación (artículos 94 y 95 del C. P.).

En tal orden de ideas, el indulto sólo procede en el caso de sanciones impuestas en sentencia irrevocable de los Tribunales Federales o Locales, de tal forma no contempla las sanciones impuestas por la Cámara de Senadores erigida en Jurado de Sentencia. Sumado a lo anterior tenemos que una de las dos sanciones que se pueden imponer en el Juicio Político es la inhabilitación para desempeñar funciones, empleos de cualquier naturaleza en el servicio público, y en dicho supuesto por disposición expresa de la ley penal no es procedente el indulto.

Asimismo, como quedo expuesto en el Capítulo precedente, el Código Penal prevé dos clases de indulto:

Indulto por Gracia

El cual es procedente si la conducta observada por el sentenciado refleja un alto grado de readaptación social por lo que su liberación no representa un peligro para la seguridad pública y además no se trata de sentenciados por delitos de traición a la Patria, espionaje, terrorismo, sabotaje, genocidio, delitos contra la salud, violación, delito intencional contra la vida y secuestro, ni de reincidente por delito intencional.

Respetados los lineamientos precedentes se podrá conceder el indulto por el Presidente de la República, mismo que expresará sus razones y fundamentos en alguno de los dos casos siguientes:

- A. Cuando el reo haya prestado importantes servicios a la Nación, tratándose de delitos del orden Federal o común en el Distrito Federal.

- B. En los delitos políticos a que alude el artículo 144 del C. P. (rebelión, sedición, motín y el de conspiración para cometerlos).

Indulto Necesario

Los motivos que dan lugar al reconocimiento de la inocencia del sentenciado son los siguientes:

1. Cuando la sentencia se funde en documentos o declaraciones de testigos que posteriormente se declaren falsas
2. Cuando la condena es por homicidio y más adelante se tiene prueba plena de que vive.
3. Cuando dos reos hayan sido condenados por el mismo delito y se demuestre la imposibilidad de que los dos lo hubieren cometido, etc. (artículos 560 del CFPP y 614 CPP).

Octava Época

No de Registro 206273

Instancia. Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: II Primera Parte

Página: 152

RUBRO: INDULTO. POR GRACIA O POR RECONOCIMIENTO DE LA INOCENCIA. TIPOS DIVERSOS.

TEXTO: El capítulo VI del Código Federal de Procedimientos Penales se intitula "Indulto y Reconocimiento de la Inocencia del Sentenciado", rubro que interpretado a la luz de la gramática lleva a concluir que el indulto y el reconocimiento son instituciones distintas, y por otro lado la interpretación sistemática de los artículos comprendidos del 560 al 568 del ordenamiento en consulta permite colegir que ambos conceptos son empleados como sinónimos por el legislador. Ante esa bifurcación, es necesario precisar que el capítulo de mérito se refiere a dos tipos de indulto: El por gracia, que se contempla en los numerales 558 y 559 y que se promueve directamente ante el Ejecutivo, y el por reconocimiento de la inocencia, que tiene señalado un procedimiento y se promueve ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En consecuencia, el reconocimiento de la inocencia es un medio para obtener el indulto.

Solicitud de reconocimiento de la inocencia. David Miguel Jiménez. 10 de octubre de 1988. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Luis Pérez de la Fuente. 13/5/1997

La Amnistía

La palabra amnistía se deriva del griego *a*, sin, *mnemeo*, recordar, de tal forma se le puede entender como el olvido del delito.

Históricamente en el pueblo de Atenas, Grecia, dieron el nombre de amnistía a una ley que el general Trasíbulo mando adoptar en el año 403 a.C., la cual otorgaba el olvido de los hechos que se dieron durante la rebelión. Tiempo después los romanos contemplan la denominada indulgencia especial, la indulgencia general, y la general abolitio, que correspondían respectivamente a la gracia, el indulto y la amnistía. En la Europa de la Edad Media, el olvido y el perdón de las conductas criminales era atributo del Rey. Finalmente, el indulto pasó a ser una facultad del Presidente y la amnistía una prerrogativa del Legislativo.

El maestro Rafael de Pina, define la presente figura en los siguientes términos:

Amnistía. Acto del Poder Legislativo que cubre con el velo del olvido las infracciones penales, aboliendo, bien los procesos comenzados, o que se han de comenzar, bien las condenas pronunciadas.

La amnistía es una medida de especial naturaleza política que tiende al apaciguamiento de las pasiones y enconos que son las consecuencias naturales de las luchas sociales y políticas.⁴⁰

Ahora bien, el fundamento de la presente figura lo encontramos en el siguiente precepto de nuestra Constitución:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación;

⁴⁰ DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho, 12ª ed., México: Porrúa, 1984 pág. 76.

El precepto que nos ocupa dispone de manera clara que la amnistía es una facultad del Congreso y se puede conceder únicamente por delitos que son de la competencia de los Tribunales de la Federación. De tal forma es notoriamente improcedente en las sanciones impuestas en un Juicio Político.

Por último, se dirá que la amnistía extingue tanto la acción penal como las sanciones, es decir, borra toda huella del delito, excepto la reparación del daño (artículo 92 CP).

Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Epoca: 5A
Tomo: LX
Página: 1016

RUBRO: AMNISTÍA, NATURALEZA JURÍDICA Y EFECTOS DE LA.

TEXTO: La amnistía, ley de olvido, como acto del poder social, tiene por resultado que, olvidadas ciertas infracciones, se den por terminados los procesos y si ya fueron fallados, queden sin efecto las condenas impuestas con motivo de esas infracciones; produce sus efectos antes o después de la condena; pero en los dos casos borra los actos que han pagado antes de ella suprime la infracción, la persecución por el delito, la formación de los juicios, en una palabra, borra todo el pasado y sólo se detiene delante de la imposibilidad de los hechos. Se justifica por la utilidad que puede tener para la sociedad, que se den al olvido ciertos hechos y tiene como efectos extinguir la acción pública de manera que el beneficio es irrenunciable y produciendo sus efectos de pleno derecho, invalida la misma condena. Los sentenciados a penas corporales, recobran su libertad, las multas y gastos pagados al erario deben ser restituidas y si los amnistiados cometen nuevos delitos, no son considerados como reincidentes; pero por excepción y por respeto al derecho de los terceros perjudicados por el delito, subsisten las consecuencias civiles de la infracción, y la parte civil perjudicada tiene derecho de demandar ante los tribunales, la reparación de los daños y perjuicios causados. La amnistía tiene como característica, que a diferencia del indulto, se concede a cuantos hayan cometido el mismo delito político restableciéndoles en el goce de todos los derechos que por la sola comisión del delito o por una condena, habían perdido. Por tanto, si la condición para el reingreso al ejército, de un militar acusado de un delito, era el sobreseimiento en el proceso, beneficiándole una ley de amnistía, tal condición ha quedado cumplida, y si no se ha formado el expediente administrativo para darle de baja, no surte efectos, por lo que la negativa para que tal militar reingrese al ejército, es violatoria de garantías.

Tomo LX. 28 de abril de 1939. unanimidad de cinco votos. Tomo LXV. Segunda Sala, pág. 1274. Tomo LXVI, pág. 1274. Véase: artículo 4to. de la Ley de Amnistía vigente 1978.

Fecha: 30 Sep. 1996
Instancia: Primera Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Epoca: 5A
Tomo : XXIX
Página: 513

RUBRO: AMNISTÍA.

TEXTO: El artículo 251 del Código Penal de Chihuahua dice a la letra: la amnistía extingue la acción penal con todos sus efectos, solamente en los casos en que se puede proceder de oficio, aprovecha a todos los responsables del delito, aun cuando ya estén condenados, y si se hallan presos, se les pondrá desde luego en libertad. Esta prevención constituiría una verdadera redundancia, si sólo fuera aplicable en los casos de amnistía general, porque en esta hipótesis, con el sólo decreto que la concediera, sería bastante; lo que quiere decir que la mente del legislador, fue que no se hicieran distinciones odiosas, y que, en caso de conceder amnistía a determinados responsables de un delito, está debería aprovechar a todos los inmiscuidos en el, aun cuando ya estuvieran sentenciados. La tesis así entendida, encuentra su mejor apoyo en el carácter jurídico de la amnistía, que fundamentalmente se distingue del indulto, por su generalidad para todos los responsables de determinado delito; o para los que se encuentran en determinadas condiciones, contrariamente al indulto, que es esencialmente individual. Además, la amnistía sólo se concede por delitos políticos, y el indulto por toda clase de delitos; aquella surte el efecto del olvido total del hecho delictuoso y este constituye un perdón, por lo que sería antijurídico e injusto el olvido del delito político, que no abarcara a todos los responsables.

Tomo XXIX. González Tranquilino. Pág. 513 Mayo3030.

Veto

No es posible vetar la resolución del Senado erigida en Jurado de Sentencia, debido a que el Ejecutivo tiene prohibido hacer observaciones a las resoluciones del Congreso cuando realiza funciones de Jurado o cuando la Cámara de Diputados resuelve acusar a uno de los altos servidores públicos por responsabilidad política, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 72, inciso j) de la Constitución.

Refuerza al criterio antes expuesto el hecho de que el veto sólo se puede ejercer cuando el Congreso de la Unión actúa como legislador (artículo 72, incisos b) y c).

4.8 IMPROCEDENCIA DEL AMPARO

En términos generales, las declaraciones emitidas por la Cámara de Diputados en la Declaración de Procedencia o las resoluciones dictadas por el Congreso de la Unión en el Juicio Político, son inatacables e inmodificables, tal determinación se contempla de forma expresa por la Carta Magna.

Artículo 110. Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables

Por último procedemos a reproducir literalmente ciertas tesis donde se confirma la Improcedencia del Amparo.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Época: 8A
Tomo: V. Segunda Parte -1
Tesis: 13
Página: 176

RUBRO: DERECHOS POLÍTICOS AMPARO IMPROCEDENTE AUNQUE SE ALEGUEN VIOLACIONES FORMALES.

TEXTO. Independientemente de considerar si lo que el inconforme reclama en su demanda de garantías de manera primordial fueron las violaciones formales a que alude o el juicio político seguido en su contra así como la resolución que a este recayó; no hay duda que en el caso los tres actos ya precisados se vinculan con los derechos políticos que corresponden al inconforme y no con las garantías individuales, por lo que cualquier infracción que pudiera existir sobre el particular debe impugnarse en la vía política que corresponda y no en la jurisdiccional, ya que el artículo 73, fracción VIII, de la Ley de Amparo, es claro y no admite mayor interpretación en el sentido de que contra los actos, como el que se imputó ante la potestad del Juez de Distrito, No procede el juicio de garantías, por lo que estuvo en lo justo dicho resolutor al desechar de plano el libelo en cuestión, con apoyo en aquel precepto en relación con el 145 de la Ley de Amparo.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMOCUARTO CIRCUITO.

PRECEDENTES: Improcedencia 330/89. José Asencio Navarrete. 19 de enero de 1990 Unanimidad de votos. Ponente: Aurelio Sánchez Cárdenas. Secretaria: Elvira Concepción Pasos Magaña.

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Época: 7A

Volumen:71

Página: 21

RUBRO: DERECHOS POLÍTICOS, AMPARO IMPROCEDENCIA POR VIOLACIÓN A.

TEXTO: De conformidad con el artículo 103, fracción i, de la constitución federal, el juicio de amparo solo procede por violación de garantías individuales, debiendo entenderse por tales aquellas que conciernen al hombre y no las que se refieren al ciudadano; por lo que cualquiera infracción de un derecho político no puede remediarse por medio del juicio constitucional; supuesto que no constituye violación de una garantía individual.

CONCLUSIONES

PRIMERA

El Impeachment se aplica por primera vez en Inglaterra en el año de 1376 con el juicio del consejero privado de Eduardo III, Lord Latimer bajo la acusación de fraudes financieros colosales. De tal forma la culpabilidad fue decidida por la mayoría de la Cámara de los Lores, ante la acusación formulada por la Cámara de los Comunes.

Como podemos observar, dentro de los inicios de la institución del Impeachment inglés, se constituye la destitución e inhabilitación como parte de la sanción aplicable al acusado.

Asimismo, la figura que nos ocupa contiene los siguientes elementos, que son parte esencial de su naturaleza, y son:

1. Es necesario que la Ley limite las facultades de quienes tienen en sus manos el gobierno de un Estado.
2. Como consecuencia de lo anterior, quien gobierna incurre en responsabilidad cuando su conducta no se apega a la Ley.
3. Se requiere de un órgano jurisdiccional, autónomo e imparcial, encargado de administrar justicia para estos casos.

El Impeachment en los Estados Unidos de América, tiene por finalidad retirar el poder a quien hace un mal uso de él e impedir que nuevamente pueda ocupar cierto cargo público, para tal efecto, se sigue un proceso en el cual la Cámara de Representantes acusa ante la Cámara de Senadores, misma que en su caso resuelve la destitución, por considerar que el acusado es indigno de ocupar cierta función política.

SEGUNDA

El Juicio de Residencia fue contemplado en diversas disposiciones españolas, entre las que destaca las Leyes de Indias, en su libro V, Título XV, al que se denominó: "De las Residencias y Jueces que la han de tomar". Su finalidad consistía en establecer un control por parte de la Corona Española, en aspectos administrativos, políticos y legales sobre las actividades de las autoridades de la Nueva España, por ejemplo: Virreyes, Gobernadores, Alcaldes, etc. Dicho procedimiento se daba cuando se retiraban de su cargo o cuando se les asignaba otra función, y para el caso de funciones vitalicias se les practicaba cada cinco años o cuando se tenían acusaciones en su contra.

Una vez que se había nombrado el juez de la causa, se procedía a la emisión de los bandos y pregones, dando a conocer el Edicto de Residencia. A partir de la publicación del edicto se recibían las quejas que presentarán las personas agraviadas.

El Juicio de Residencia se compone de dos partes: La primera, es secreta y se realiza de oficio, la segunda, es pública y en ella se reciben las acusaciones.

El juez contaba con amplias facultades para investigar y utilizar medios que le permitieran comprobar los hechos. Asimismo, se le daba a conocer al residenciado una lista con los cargos, a efecto de que pudiera presentar su defensa.

Terminado el juicio y en caso de resultar culpable el funcionario residenciado, se le podía imponer diversas penas como: Inhabilitación perpetua o temporal para desempeñar otro cargo público, el destierro, la confiscación de bienes, etc.

Sin lugar a dudas, el Juicio de Residencia más interesante es el seguido a Hernán Cortés, mismo que enfrentó 101 cargos de distinta naturaleza y a pesar de que sus procuradores presentaron su defensa debidamente apoyada en diversos medios de prueba y con sólidos argumentos legales, el Juicio nunca se resolvió por el Consejo de Indias, tan sólo se mantuvo como una amenaza latente hasta la muerte del Conquistador, debido a que la

finalidad de dicho Juicio no fue la de sancionar la conducta del residenciado sino simplemente dejarlo sin mando.

TERCERA

En la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, el Rey no puede ser sujeto de responsabilidad alguna, dando origen con ello a la más absoluta impunidad en la conducta del mismo, según se desprende del artículo 168 de dicha Ley. Por otra parte, a pesar de lo lamentable de tal disposición, cabe reconocer que sí se contempló la responsabilidad de funcionarios, como los Secretarios del Despacho, por autorizar disposiciones contrarias a la Constitución o las leyes (sin que les sirva de excusa haberlo mandado el Rey). Para tal efecto las Cortes determinarán si ha lugar a la formación de causa. Dado este decreto, quedaría suspendido el secretario del despacho y se remitirá el expediente en cuestión al Tribunal Supremo de Justicia, para que se siga el proceso con arreglo a la Ley (artículos 131 a 229 de la Ley).

CUARTA

En el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, se determina que los Secretarios serán responsables por las órdenes o decretos que autoricen contra las Leyes, de tal forma para hacer efectiva dicha responsabilidad, el Congreso decreta que ha lugar a la formación de la causa, por lo que queda suspendido el funcionario, remitiéndose, por consecuencia, todos los documentos al Supremo Tribunal de Justicia para que se continúe con el procedimiento y se dicte la Sentencia, lo anterior con fundamento en los artículos 120, 145, 146 y 147 de la Ley Suprema que se cita. De acuerdo con lo anterior, se puede decir que dicho procedimiento es un precedente directo de lo que nuestra Constitución vigente denomina: Declaración de Procedencia.

QUINTA

Por primera vez en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, se determinan los motivos por los cuales puede ser acusado el Presidente de la Federación durante el tiempo de su encargo y hasta un año después. Para tal efecto, cualquiera de las dos Cámaras podía conocer, en calidad de gran jurado, por los delitos de traición contra la independencia o la forma de Gobierno y por cohecho o soborno, así como por realizar actos tendientes a impedir las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados o impedir que estos últimos desempeñen sus funciones. Por otra parte, la Cámara que conoce de la acusación se constituye en gran jurado y declara, por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, haber lugar a la formación de causa, quedando por consecuencia el acusado suspendido de su encargo y puesto a disposición de la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, la Ley Suprema que se estudia tiene el acierto de disponer que las acusaciones penales, en contra de los Diputados o Senadores se deben presentar ante la Cámara opuesta a la que pertenecen, lo cual puede evitar la posible parcialidad que se podría dar al conocer el caso de un compañero de encargo.

SEXTA

Las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, reiteran que el Presidente de la República no puede ser acusado criminalmente, durante el ejercicio de su encargo y un año después. Asimismo los Senadores y Diputados no pueden ser acusados por delitos comunes, desde el día de su elección hasta que pasen dos meses de terminar su función (por otra parte se contempla dicha protección constitucional también para los Ministros de la Alta Corte de Justicia, Secretarios del Despacho, Gobernadores de los Departamentos entre otros), sino ante la Cámara de Diputados, de otra manera no procede tal acusación. Complementando lo anterior tenemos que presentada la acusación por delitos comunes, la Cámara respectiva declarará si ha o no lugar a la formación de causa (aclarando que sólo se necesitará la confirmación de la otra Cámara en el caso de ser acusado el

Presidente de la República), y de ser positiva la declaración se pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema de Justicia.

En otro orden de ideas cabe señalar que la Ley Suprema que se comenta establece una responsabilidad general para el Presidente, puesto que no se limitan las posibles acusaciones a determinados supuestos.

El precepto 48 de la Tercera Ley de esta Constitución, contempla la responsabilidad por delitos oficiales en que puede incurrir el Presidente de la República, los Secretarios del Despacho, Magistrados de la Alta Corte de Justicia, Gobernadores de los Departamentos entre otros. Para tal efecto la Cámara de Diputados, previa acusación, declarará si ha o no lugar a proceder, en el supuesto de que dicha declaración sea afirmativa se nombrará a dos Diputados para sostener la acusación ante el Senado, donde instruido el proceso con intervención de las dos partes se dará el fallo, sin que se pueda imponer otra pena que la destitución en el cargo o inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro, pero si a juicio del Senado el inculcado es acreedor de mayores penas, pasará el proceso al Tribunal respectivo para que actúe conforme a la Ley. En tal orden de ideas, se puede decir que la distinción entre las figuras de El Juicio Político y La Declaración de Procedencia queda determinada con la Ley que se comenta.

SÉPTIMA

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, determina que el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por los delitos de traición á la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común. De tal manera, se puede afirmar que la responsabilidad del titular del Ejecutivo es limitada, y por lo que se refiere a los demás servidores o funcionarios del Estado la responsabilidad tiene un carácter General puesto que son responsables de delitos comunes y oficiales.

Complementando lo anterior tenemos que si el delito es del orden común, el Congreso se erige en gran Jurado para declarar, por mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado revestido de fuero, en caso afirmativo, el acusado es separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales.

En los delitos oficiales, conoce el Congreso como Jurado de Acusación, mismo que declara a mayoría absoluta de votos si el acusado es o no culpable, y si la declaración es condenatoria queda separado de su encargo y puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia, misma que erigida en Jurado de Sentencia y con audiencia del acusado, del fiscal y del acusador, procede a aplicar por mayoría de votos la pena respectiva. Ahora bien, es importante aclarar que en ese tiempo no había dentro del Poder Legislativo, Cámara de Senadores, lo cual fue objeto de reformas en fecha 13 de noviembre de 1874, donde se ordena en el precepto 105, que la Cámara de Senadores conocerá como Jurado de Sentencia, lo cual nos parece más acertado ya que las cuestiones políticas deben ser estudiadas por órganos políticos.

OCTAVA

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ordena en su artículo 108 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". Así, los motivos por los cuales se reducen los supuestos de responsabilidad del Titular del Ejecutivo, fueron discutidos por los miembros del Congreso Constituyente de 1916; donde se parte del argumento de que es necesario un equilibrio perfecto para que los poderes existan y armónicamente desarrollen sus funciones. Asimismo, los Secretarios de Estado ilustrados y patriotas, por medio del refrendo, evitan la posible violación de preceptos constitucionales. Sin embargo lo cierto es que el Presidente tiene la facultad de nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, por la cual no existe alguna posibilidad de oposición de dichos funcionarios los cuales le deben lealtad y gratitud, por la oportunidad de estar al frente de una Secretaría de Estado, y en el caso remoto de oponerse a

determinada disposición se les removerá del cargo, nombrando ha otra persona respetuosa y acorde con la forma de gobierno. Por ello, se puede concluir que el supuesto presentado en los debates que se citan se encuentra muy lejos de la realidad jurídica, y con fundamento en los hechos supra indicados se debe permitir, como en la Constitución de 1857, el Juicio Político al Presidente de la República por violación de la Ley Suprema.

Por otra parte, es importante recordar que en nuestro Derecho se tiene el precedente de responsabilidad general del Presidente, según se desprende de la Constitución de 1836, en sus artículos relativos. Asimismo, la historia contemporánea de naciones como Brasil, Ecuador y Venezuela, nos demuestran que la destitución del Presidente en el ejercicio de sus funciones, previo Juicio Político, no pone en riesgo la estabilidad social y el equilibrio entre los poderes del estado, por el contrario, cuando el pueblo no encuentra un camino jurídico para retirar del poder al titular del Ejecutivo, el descontento social puede llegar al extremo de originar movimientos sociales como la revolución, traducida como un elemento de autotutela para reclamar sus derechos, produciendo grandes trastornos económicos, políticos y sociales.

NOVENA

Atento al estudio de Derecho Comparado en distintas Leyes Supremas, tenemos que la responsabilidad del Presidente de la República durante el tiempo de su encargo es general, es decir, responde de todo acto u omisión que atente contra la Constitución y las leyes que de ella emanen, así tenemos, como ejemplo de lo anterior, los artículos 85 y 86 de la Constitución de Brasil y el artículo 198 de la Constitución de Colombia. Ahora bien, tales disposiciones en los países de referencia no han dado lugar a efectos negativos, como atentar contra la estabilidad que requiere el Poder Ejecutivo, por la posible actitud hostil de los legisladores. Es por ello que tales precedentes deben ser tomados en cuenta, por nuestros legisladores para examinar la posibilidad de ampliar los supuestos por los cuales puede incurrir en responsabilidad el Titular del Ejecutivo Federal.

DÉCIMA

Una de las prerrogativas que otorga el fuero es la de no ser aprehendido por la comisión de cierto delito, sin embargo, en distintas leyes Supremas se permite la detención del servidor público con fuero en el supuesto de delito flagrante, y de tal forma tenemos como fundamento de lo anterior el artículo 69 de la Constitución de Argentina; el artículo 53 de la Constitución de Brasil; el artículo 186 de la Constitución de Colombia; el artículo 161 de la Constitución de Guatemala; el artículo 93 de la Constitución de Perú; el artículo 143 de la Constitución de Venezuela, y el artículo 238 de la Constitución de El Salvador, resaltando que en esta última se permite la detención del Presidente de la República. Ahora bien tal situación no lesiona la facultad del Poder Legislativo para determinar la detención de un funcionario con fuero, puesto que la autoridad que practique dicha diligencia tiene la obligación de informar a la Cámara de Diputados, misma que resolverá si es procedente o no la detención, con base en los elementos de prueba que en ese caso se tengan, y por consecuencia de lo anterior se permitirá o no el seguimiento del proceso penal ante los tribunales competentes.

Consideramos que la medida de excepción antes indicada, se puede retomar por nuestro Derecho Constitucional para evitar en parte el abuso de la prerrogativa que se comenta, de otra manera se puede originar impunidad.

UNDÉCIMA

La Declaración de Procedencia es el procedimiento seguido ante la Cámara de Diputados, la cual determina, en caso de ser procedente, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, la suspensión temporal del servidor público en sus funciones respectivas y en consecuencia queda igualmente suspendida su inmunidad que la Constitución le otorga en razón de sus funciones. En tales términos queda dicho empleado público a disposición del Poder Judicial y de la Procuraduría General competente, para que inicie el proceso penal, exclusivamente por el o los delitos que se indican en la Declaración

de Procedencia. Por último, si es absuelto, en el proceso jurisdiccional respectivo, el servidor público podrá reasumir su encargo, o en caso contrario cumplirá con la pena que se le imponga en la sentencia firme.

Por otra parte, atento al estudio de diversas teorías que tratan de explicar cual es la naturaleza jurídica de la Declaración de Procedencia, me permito proponer que la misma es un acto político de consecuencias preprocesales, en razón de que la esencia de esta figura es eminentemente política, por medio de la cual se permite que altos servidores públicos queden sujetos al proceso jurisdiccional.

DUODÉCIMA

Como regla general se ordena, en el artículo 111 de la Constitución, que: "Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables". De ello se desprende que las Declaraciones o Resoluciones del Congreso de la Unión, no pueden ser impugnadas por medio alguno.

Asimismo, tenemos que si la sentencia emitida por el Juez Penal competente es condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de la función pública, no se puede conceder al reo el Indulto por Gracia, pero si se puede otorgar el Indulto Necesario, que implica el reconocimiento de inocencia, en razón de que es evidente lo injusto de la pena.

Por lo que toca a la amnistía, la cual es una facultad del Poder Legislativo por medio de la cual opera el olvido de cierta conducta delictiva en beneficio de los responsables, y cuyo fundamento se encuentra en el artículo 73, fracción XXII, de la Constitución, no puede otorgarse en la Declaración de Procedencia ni en el Juicio Político, puesto que sería contrario a la lógica jurídica y atentaría contra la seriedad en los actos del Congreso de la Unión cuando, la Cámara de Diputados erigida en Jurado de Procedencia, decide suspender en su encargo a un servidor público para que pueda ser sujeto de proceso penal; o, en su caso, la Cámara de Senadores erigida en Jurado de Sentencia, resuelve destituir e inhabilitar

en el desempeño de sus funciones a determinado empleado público, para que finalmente en cualquiera de los dos casos citados, el Congreso se dé a la tarea contradictoria de dejar sin efectos todo lo hecho, para fincar responsabilidad penal o política. Ahora bien, robusteciendo lo afirmado en el último caso tenemos que la amnistía sólo se puede conceder por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los Tribunales, de tal forma no se contemplan las sanciones impuestas por la Cámara de Senadores cuando se encuentra erigida en Jurado de Sentencia, lo que confirma su improcedencia en dicho supuesto.

DECIMATERCERA

En estricto sentido jurídico, el Juicio Político es procedente en tres supuestos:

1. Contra el Presidente de la República, para suspenderlo del ejercicio de sus funciones por su posible responsabilidad penal en el caso de delitos graves, quedando por tal motivo a disposición de los Tribunales competentes para que procedan conforme a Derecho.

Es importante aclarar que el Juicio Político es improcedente contra el Titular del Ejecutivo por los supuestos de responsabilidad política, según se desprende del estudio conjunto de los artículos 108 y 110 constitucionales.

1. Asimismo, procede el Juicio Político por actos u omisiones de los servidores públicos (determinados específicamente por la Constitución en sus artículos 110 y 28), que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.
2. Es procedente también contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y los Miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, por violaciones graves a la Constitución General y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Por otra parte, tenemos que el procedimiento en el Juicio Político se inicia ante la Cámara de Diputados, la que procederá a la acusación ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría de Diputados presentes en la sesión, después de estudiar las pruebas presentadas por las partes.

La Cámara de Senadores, erigida en Jurado de Sentencia, aplicará la sanción consistente en la destitución e inhabilitación para desempeñar funciones en el servicio público, previa resolución de las dos terceras partes de los Senadores.

En el caso de los Servidores Públicos Locales, la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas de los Estados, para que proceda como corresponda. Por lo que se refiere a la naturaleza jurídica del Juicio Político podemos decir que, es un acto jurisdiccional de consecuencias estrictamente políticas, es decir, la Cámara de Senadores facultada por el artículo 110 de la Constitución, juzga si la conducta del servidor público atenta contra los intereses públicos fundamentales, de acuerdo con las pruebas presentadas al respecto, por tal razón es indiscutible su naturaleza de tipo jurisdiccional, asimismo, la sanción no es otra cosa que la muerte política del inculpado.

DECIMACUARTA

Los "... actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho...", a que hace referencia la fracción primera del artículo 109 de la Constitución, dan origen a graves problemas de distinta naturaleza, y si bien mediante el Juicio Político sólo se puede imponer como sanciones la destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar empleos de cualquier índole en el servicio público (de otra manera, si se facultara al Congreso para imponer mayores sanciones, implicaría romper con el principio de división de poderes previsto en el artículo 49 de nuestra Ley Suprema). Es necesario tener presente que, una vez declarada la culpabilidad por responsabilidad política, queda expedito el derecho de la Nación para hacer efectiva la responsabilidad civil del alto servidor público ante los tribunales

competentes, en razón de los daños y perjuicios causados al patrimonio del Estado (artículos: 25, 1910, 1915, 1928 y demás relativos del Código Civil).

Por otra parte, se tiene la posibilidad de la Responsabilidad Penal, así por ejemplo en el caso especial del Presidente de la República, el Juicio Político se sigue en contra del mismo cuando es acusado por delitos graves del orden común; y por lo que concierne a los servidores públicos de los Estados son sujetos de Juicio Político, entre otros supuestos, por el manejo indebido de fondos y recursos federales, lo que implica que en los dos casos de referencia si es condenado el inculcado en el Juicio Político, existen por consecuencia elementos que sirven de presunción para dar inicio a un proceso penal ante el Tribunal competente.

DECIMAQUINTA

El Titular del Ejecutivo Federal, cuya función es esencialmente política, no está comprendido dentro de los servidores públicos que pueden incurrir en responsabilidad política. Esto en razón de que no se le contempla en la lista limitativa del artículo 110 Constitucional, asimismo, se puede robustecer la afirmación precedente citando lo dispuesto por el precepto 108 del mismo ordenamiento supremo, que en su segundo párrafo ordena: "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", de lo que se deduce que si el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, conduce la vida del país con una política equivocada que atente contra los intereses públicos fundamentales, seguirá en el ejercicio de su encargo hasta el término de los seis años que le corresponden por mandato constitucional.

Por todo lo expuesto, considero necesario que se incluya al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de los servidores públicos que pueden incurrir en responsabilidad política. Aclarando que sólo se le debe destituir de su cargo cuando la Cámara de Senadores encuentre elementos de prueba suficientes que actualicen, en el caso

concreto, algunos de los supuestos del artículo séptimo de la LFRSP. En un extremo de gravedad que atente contra el orden Constitucional, como quedó establecido desde el origen del Juicio Político, de otra manera, se pone en riesgo la estabilidad que debe tener en su cargo el Titular del Ejecutivo para el buen ejercicio de su gobierno.

DECIMASEXTA

Por último, tomando en consideración la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, que contempló el supuesto de imposibilidad física o moral del Presidente en su artículo 75, y por otra parte Las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, decretadas en el año de 1836; mismas que regularon la facultad del Supremo Poder Conservador consistente en declarar previa excitación del Congreso General, la incapacidad física o moral del Presidente de la República. De acuerdo con la segunda Ley, artículo 12, y Cuarta Ley, artículo 13, me permito proponer con fundamento en los precedentes constitucionales que se citan, exista la posibilidad de destituir al Titular del Ejecutivo Federal por incapacidad física o mental, debidamente acreditada, siguiendo para tal efecto el mismo procedimiento previsto en el Juicio Político.

ANEXO

BRASIL

Brasil es el país de los ríos amazónicos y de las cataratas de Iguazú, de las playas y de las ciudades maravillosas, de las fiestas inolvidables del carnaval, de la pasión por el deporte popular que es capaz de llevar multitudes al delirio y a la tristeza.

Fernando Collor de Mello, como candidato a la Presidencia de la República en 1988, con la experiencia de haber sido diputado y gobernador promete mejorar la situación de la economía popular, moralizar el gobierno y luchar contra la corrupción en Brasil. De tal forma el citado personaje energético, hiperactivo, vociferante y agresivo en el discurso logra ocupar tan importante cargo público.

Entre algunas de las noticias más importantes de su gobierno tenemos las siguientes:

Periódico LA JORNADA, domingo 14 de junio de 1992.

El Presidente Brasileño, Fernando Collor instó a los gobernantes que asistieron a la Cumbre de la Tierra a enfrentar el desafío que significa la pobreza de miles de millones de personas; el desarrollo sostenible sólo tendrá sentido cuando todos tengan derecho a vivir con dignidad... la pobreza degradada no sólo al que sufre sin esperanza de una vida mejor, sino también a los que la toleran.

Periódico EXCÉLSIOR, miércoles 30 de septiembre de 1992.

Abandonado por sus simpatizantes y amigos más íntimos, el Presidente Fernando Collor fue prácticamente destituido hoy de su cargo, cuando la Cámara de Diputados lo consideró involucrado en delitos de corrupción y determinó su enjuiciamiento político, lo cual implica la inmediata suspensión de sus funciones por un período de seis meses.

La inhabilitación de Collor fue decidida por la Cámara Baja por 441 votos, mientras únicamente 38 diputados apoyaron al Mandatario.

Con los brazos en alto y tomados de las manos, los Diputados y sus asistentes cantaron el estribillo del himno de la independencia nacional que reza: "Ya llegó la libertad, o queda la patria libre, o morir por Brasil", mientras otros enarbolaban banderas brasileñas y muchos lloraban.

La decisión de la Cámara de Diputados se produce en momentos en que Collor cumple 930 días en el gobierno, el cual ejerció casi como un monarca al utilizar dispositivos constitucionales que le daban el poder de administrar sin la previa autorización del Parlamento.

La abrumadora mayoría de votos en favor del Juicio Político al Presidente sorprendió a los propios opositores debido, a que al menos 52 votos contra el Mandatario fueron emitidos por Diputados que hasta hace tres meses disfrutaban de la intimidad del Jefe del Ejecutivo

El inicio del Juicio Político para la inhabilitación de Collor exigía el apoyo de dos terceras partes de la Cámara de Diputados, es decir 336 votos. Paradójicamente, el voto número 336 fue emitido por el Diputado conservador Paulo Romano, quien hace un año fue mencionado como futuro ministro del gabinete.

La intensa movilización callejera y las continuas denuncias de la prensa sobre el escándalo del grupo de amigos íntimos del Mandatario fueron decisivas para decidir la suerte del más joven Presidente sudamericano, electo a los 40 años en las primeras elecciones por sufragio popular en Brasil luego de 20 años de dictadura militar.

Mientras tanto, la primera votación efectuada hoy por una comisión especial del Senado de Brasil sobre la tramitación del Juicio Político contra el destituido presidente Collor, le fue desfavorable por 19 votos a dos.

Después de ser instaurado el proceso en el Senado, al que corresponde el enjuiciamiento y veredicto de Collor por el delito de responsabilidad sobre corrupción fue formada una comisión procesal de 21 de los 81 miembros de esa Cámara que será presidida por Elcio Álvarez, de la oposición.

En caso de que el veredicto resulte condenatorio por dos tercios (54 de 81) o más de los Senadores, Collor será definitivamente cesado del cargo y el resto del mandato hasta enero de 1995, será asumido por Itamar Franco.

La comisión procesal formada hoy será la responsable de recibir las pruebas y declaración de la acusación y de la defensa de Collor, así como de la convocatoria de testigos, para elaborar un informe sobre la destitución definitiva del presidente.

El hermano de Collor no se arrepiente.

El empresario Pedro Collor, detonante de la crisis política brasileña que concluyó con la destitución de su hermano en la presidencia brasileña, aseguró en Miami no estar arrepentido de sus denuncias y deseó éxito al nuevo mandatario el vicepresidente Itamar.

Que Dios lo ilumine, le dé fuerza y salud y todo aquello que un ser humano necesita para el desempeño de un cargo de esos, porque él necesitará tener un gran apoyo político, institucional y popular para ejecutar esta función dijo Pedro Collor.

A pesar de las consecuencias que las denuncias significaron para mí y para mi familia me siento tranquilo con lo que hice y no tengo remordimientos. Lo siento por mi hermano y no tengo ningún rencor contra él, pero tengo la conciencia completamente tranquila.

Por su parte, políticos y juristas peruanos opinaron que la separación del Presidente Collor de su cargo es un claro ejemplo para América Latina de cómo puede ser castigado un gobernante que utiliza los fondos del Estado, que pertenecen a todos los ciudadanos, en beneficio propio.

Periódico EL UNIVERSAL, sábado 3 de octubre de 1992.

Collor fue despojado de su cargo; rechaza acusaciones de corrupción

El nuevo presidente interino de Brasil, Itamar Franco, asumió hoy el poder, cinco minutos después de que su antecesor Fernando Collor, fue desalojado del Palacio de Planalto, al comunicarle el Senado que debe responder próximamente a un Juicio Político.

El Senador Dirceu Carneiro, de 46 años, cumplió en menos de media hora y sin ninguna ceremonia las tareas de avisar a Collor qué había perdido el poder y que el Senado le espera para que responda a un Juicio Político, y a Franco de que ya era Jefe de Estado.

En su último mensaje como jefe de Estado, Collor indicó hoy que es inocente de los cargos de corrupción y que no ha perdido el afecto del pueblo.

"Tengo la convicción plena de que no perdí el afecto del corazón del pueblo y que el mismo se tornará más confiado cuando sea conocida la verdad, que resultará de quienes juzgarán el hecho político del cual soy protagonista". Asimismo, el presidente expresó su "más profundo agradecimiento a la nación, a mis colaboradores y a todos los sectores políticos, incluso los de oposición por su constante presencia en el proceso de desarrollo de Brasil.

A todos debo decir que en ningún momento falté a la dignidad en mis funciones ni abandone la misión de transformar nuestro país en ejemplo de modernidad y compromiso social.

Traspaso el mando del gobierno a mi sustituto legal (el vicepresidente Itamar Franco), de acuerdo con la Constitución, con la conciencia y el alma limpias y sin ningún resentimiento en el espíritu.

Finalmente, deseo que la voluntad y la justicia de Dios continúe iluminando esta nación democrática, tomando la vida más transparente, justa y digna, en beneficio de aquellos que aman Brasil y velan por su victorioso destino.

Minutos después el Presidente Franco Dijo en un breve discurso: "Nuestra vida y la de los que están aquí conmigo es una vida limpia y la Nación puede confiar que no habrá corruptos en este gobierno, y la administración pública se caracterizará por la ética y la transparencia".

Franco de 63 años, resaltó que Brasil aspira a transitar el camino democrático y espera que el Estado tenga responsabilidad con los desposeídos.

Periódico EXCÉLSIOR, miércoles 30 de diciembre de 1992.

Renuncio Collor; jura Franco como Presidente de Brasil

El Presidente suspendido Fernando Collor de M. renunció hoy a su cargo, tan sólo cinco minutos después de que el Senado de Brasil iniciara este martes la sesión para enjuiciarlo por crímenes de responsabilidad.

En su carta de puño y letra, de escuetos cuatro renglones, leída por su abogado ante la mirada atónita e incrédula de los senadores Collor se limitó a comunicar la decisión, sin aclarar los motivos de este gesto que él reiteradamente negó pudiera realizar:

"Al señor presidente del Senado: llevo al conocimiento de vuestra excelencia que en esta fecha y por esta forma, renuncio al cargo de Presidente de la República para el cual fui electo en los comicios del 15 de noviembre y 17 de diciembre de 1989."

Con la renuncia, Collor intentó evitar que el Senado además de destituirle de la presidencia lo declarara inhabilitado para ejercer todo tipo de cargos públicos, electos o nombrados durante los próximos ocho años.

Tras leer la renuncia, el abogado José Moyra Rocha defensor de Collor pidió que se declarara formalmente cerrado y clausurado el enjuiciamiento: *"La renuncia impide que se aplique la pena de destitución prevista por la Constitución".*

Toma posesión Itamar Franco.

Lo fundamental era cumplir las formalidades, dar posesión a Franco con urgencia para evitar que la renuncia provocara otra crisis. La totalidad de los 81 Senadores convocados para enjuiciar a Collor estaba presente, pero tan sólo 95 de los 503 Diputados se encontraban en el recinto.

El Presidente del Senado, quien asimismo preside el Congreso, encontró la alternativa: al abrir la sesión anunció la presencia de 81 Senadores y de un número considerable de Diputados.

Tomó el Juramento a Itamar Franco, traído aprisa desde su domicilio privado, donde observaba por la televisión la sesión del Senado.

Continuará el juicio

Sin embargo su renuncia, el acto final de Collor como Presidente no logró sensibilizar al tribunal constituido por el Senado. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Sidney Sánchez, que dirige el juicio, se limitó a suspender la sesión, y la reinició cuatro horas más tarde luego de que el vicepresidente Itamar tomará posesión ante el Congreso como Presidente efectivo.

El Presidente de la Suprema Corte puso la decisión de continuar el juicio en manos de los senadores, quienes por 73 votos contra 8 decidieron continuar el Juicio para aplicarle al Presidente renunciante la pena de suspensión de los derechos políticos por ocho años... los legisladores aprobaron la proscripción por 76 a 3.

Collor de Mello, que renunció al cargo para evitar la destitución por corrupción, fue declarado culpable de falta de decoro en el cargo y quedará inhabilitado hasta el año 2001 para ejercer cargos públicos.

Periódico LA JORNADA, jueves 8 de diciembre de 1994.

El Procurador General de Brasil, Aristides Junqueira, pidió hoy al Supremo Tribunal Federal, la condena por cohecho del expresidente Fernando Collor, a quien acusó de recibir 4.7 millones de dólares de una red de tráfico de influencias, pero la fragilidad de las pruebas presentadas podría conducir a la absolución.

En su exposición de una hora ante los ocho magistrados de la Corte Suprema en el primer día del Juicio, contra Collor, el Procurador Junqueira sostuvo que las intervenciones policiales sobre el caso comprueban que el expresidente se benefició ilegalmente del cargo, al recibir dinero de empresarios a través del extesorero de su campaña electoral, Paulo César Farías.

Según el ministerio público, los recursos obtenidos por la red de tráfico de influencias fueron depositados en cuentas bancarias fantasmas y utilizados para financiar gastos personales del entonces mandatario, como compras de autos y las millonarias obras de reforma en los jardines de la Casa da Dinda, su residencia particular.

Pero la defensa de Collor argumentó que sus gastos privados a lo largo de sus dos años y medio de gobierno fueron financiados con sobrantes de las contribuciones de empresarios a su campaña presidencial.

No existe un sólo documento que indique que el expresidente Collor haya recibido dinero de la red de corrupción, y mucho menos de que haya favorecido a alguien por ello subrayó Evaristo De Moraes, quien admitió que el uso privado de contribuciones financieras puede ser cuestionado éticamente pero no constituye delito de cohecho.

Periódico LA JORNADA, martes 13 de diciembre de 1994.

Collor absuelto del cargo de corrupción pasiva por falta de pruebas.

Al fin se hizo justicia dijo el expresidente brasileño, Fernando Collor, al enterarse de la decisión del Supremo Tribunal Federal, que por cinco votos a favor y tres en contra lo absolvió hoy por falta de pruebas de los cargos de corrupción pasiva.

El dictamen, que también favoreció al empresario y presunto cabecilla de la red de tráfico de influencias, Paulo César Farias, provocó inmediatas reacciones condenatorias de legisladores contra el máximo tribunal de justicia, mientras el fiscal Aristides anunció que prepara otro proceso contra el exgobernante, esta vez por peculado.

Collor... "siempre confíe en la justicia de mi país... al lado de mis amigos no celebro, apenas compartimos una satisfacción íntima de saber que, al final, se hizo justicia".

Los jueces que absolvieron a Collor consideraron que si bien los aportes de empresarios para su campaña a la presidencia, y ya durante su gestión, si existieron, no se probó que los mismos hayan tenido en contrapartida medidas concretas de su gobierno en beneficio de los empresarios aportantes.

La decisión del STF no anula el fallo del Senado, que suspendió por ocho años los derechos políticos de Collor, de 45 años.

ECUADOR

Periódico LA JORNADA, jueves 9 de enero de 1997.

Decreta Bucaram drásticas alzas en servicios

Miles de personas marcharon hoy por las principales ciudades de Ecuador, y varios sindicatos amenazaron con decretar una huelga nacional, en rechazo a los drásticos aumentos de más de cien por ciento en los servicios eléctricos, telefónicos, de transporte y gas anunciados este miércoles por el gobierno del Presidente Abdalá Bucaram.

Tras admitir que los aumentos son un duro golpe para el pueblo Bucaram se vio obligado a frenar parcialmente el alza en el precio del gas anunciado por su ministro de Energía Alfredo Adum, quien decretó un incremento del 417 por ciento, cifra que finalmente se redujo a un 245 por ciento. El mandatario justificó la decisión de levantar el subsidio que el Estado mantenía al gas porque el Congreso no aprobó un conjunto de medidas tributarias que buscaban superar el déficit fiscal de 450 millones de dólares.

En varias localidades del país se registraron también manifestaciones estudiantiles que chocaron con la policía antimotines, según informes radiales... los jóvenes paralizaron el tránsito en las principales calles, y grupos sindicales quemaron neumáticos.

Sin embargo, el ministro Adum dijo que "el que quiera celeste que le cueste, esto (las alzas) va a obligar a los ecuatorianos a ser más trabajadores, a producir más, se acabaron los vagos". Por otra parte analistas locales dicen que el 90 por ciento de la población se verá afectada por el plan económico neoliberal del gobierno, al pronosticar que "la clase media se volverá pobre y los pobres se convertirán en miserables."

Viernes 10 de enero de 1997.

Al menos seis heridos y un centenar de detenidos fue el saldo del segundo día de protestas en varias ciudades de Ecuador contra el paquetazo anunciado ayer por el Presidente Abdalá....

Domingo 26 de enero de 1997.

Rectificar, pide el líder del Congreso a Bucaram

El líder del Congreso ecuatoriano, Fabián Alarcón, llamó al gobierno de Bucaram a rectificar las medidas económicas adoptadas y que desde hace tres semanas han desatado una serie de protestas callejeras y enfrentamientos con la policía.

Tras reconocer que las medidas económicas son tremendamente duras para los ecuatorianos, puntualiza que el gobierno debe rectificar de manera urgente, dejar atrás el clima de violencia, de agresividad de parte de algunos funcionarios y comenzar a dialogar con los sectores políticos y sociales del país.

Jueves 30 de enero de 1997.

Medidas de compensación social, anunció el gobierno de Ecuador

El gobierno del Presidente, ecuatoriano A. Bucaram, anunció esta noche medidas de compensación social ante los dolorosos ajustes económicos que han impactado a la mayoría del pueblo ecuatoriano y que prevén la suspensión del aumento mensual de los precios de los combustibles, vigente desde la anterior administración.

El anuncio se produjo luego de que más de cien indígenas, obreros y campesinos ocuparon, pacíficamente la catedral de Quito en demanda de la derogación de los aumentos de hasta 600 por ciento decretados en los servicios básicos.

Lunes 3 de Febrero de 1997.

Bucaram se suma al paro convocado contra su paquetazo

El propio Bucaram anunció esta noche la adhesión de su gobierno al paro y dijo que un día después de la protesta va a haber un cambio de 60 por ciento del gabinete de 15 ministros. "Este es un paro justo y nuestro gobierno se suma al paro, por eso dimos vacación ese día para poder salir a protestar a las calles" dijo Bucaram. "El gobierno respalda un paro bien organizado y ojalá que sea exitoso" y por otra parte defendió una vez más su programa de ajuste económico al señalar que las medidas tenían que ser tomadas porque el problema económico es un problema estructural.

Martes 4 de febrero de 1997.

Apoya la vicepresidenta someter a plebiscito la destitución de Bucaram.

La vicepresidenta Rosalía Arteaga aseguró que apoyará toda medida que solucione el peor enfrentamiento entre el gobierno y el pueblo en los últimos 50 años, incluyendo un plebiscito para que los ecuatorianos decidan si el presidente debe o no seguir en el poder, y dijo que renunciará a su puesto si una eventual consulta popular rechaza la actual gestión.

Afirmó que los aumentos en servicios "no pueden ser resistidos por la economía de las clases medias y populares", y dijo que se opuso a muchas disposiciones del gobierno, lo que la obligó a "sobrellevar innumerables agravios y amenazas".

Jueves 6 de febrero de 1997.

Califica Bucaram el paro en su contra como "gran jornada cívica"

El Presidente ecuatoriano, Bucaram, quien podría ser destituido este jueves por el Congreso, calificó esta noche como una "gran jornada cívica" el paro general iniciado hoy contra su política económica, y prometió "trascendentales rectificaciones", al hacer un llamado a un diálogo nacional y pedir "calma" a la población.

Al grito de "que se vaya", cientos de miles de ecuatorianos participaron en las manifestaciones más numerosas en este país desde que se reinstauró la democracia en 1979 tras una serie de regímenes militares.

En los únicos disturbios que se reportaron en esta capital, un grupo de manifestantes intentó acercarse al Palacio de Carondelet, fuertemente resguardado por policías y soldados, que dispersaron a los manifestantes con gases lacrimógenos... la Cruz Roja indicó que 18 civiles resultaron heridos, en tanto que las autoridades dijeron que seis uniformados corrieron la misma suerte.

Viernes 7 de febrero de 1997.

El Congreso de Ecuador destituyó anoche al presidente Abdalá Bucaram, a quien atribuyó "incapacidad mental", y lo sustituyó con su titular Fabián Alarcón, pero Bucaram rechazó la decisión que calificó como "antidemocrática" y una "barbaridad." al tiempo que advirtió sobre la posibilidad de un "enfrentamiento civil."

La población, por su parte, salió a las calles de esta capital a celebrar la destitución de Bucaram. La euforia llevó a cientos de personas a las inmediaciones del Palacio Presidencial del Carondelet para tratar de sacar de allí al destituido presidente, quien desde hace tres días prácticamente se encuentra atrincherado en su despacho.

A las siete de la noche con cinco minutos del jueves una hora después de la prevista, comenzó la sesión extraordinaria en la que fue destituido Bucaram. El Diputado Franklin Verduga, del opositor Partido Social Cristiano, presentó la moción de destitución, en la que alegó " que Bucaram incurrió, entre otros hechos, en actos de corrupción y participación en actividades artístico-musicales y deportivas refidas con la majestad de la presidencia.

Aunque inicialmente se dijo que cada uno de los 81 Diputados presentes (del total de 82) tomaría la palabra durante 15 minutos, el debate no se prolongó más, de tres horas. La Constitución no establece si para declarar incapacidad mental del Ejecutivo se debe presentar certificado médico, y al referirse a estos vacíos constitucionales el exvicepresidente Blasco expuso que "la declaratoria de incapacidad mental del Presidente no necesariamente se refiere a una locura como tal, o ser insano, sino que el espíritu y letra de la Constitución se refiere a la pérdida de facultades para el desempeño de un cargo".

El Congreso destituyó a Bucaram por 44 votos a favor, 34 en contra y dos abstenciones. Un portavoz del Congreso explicó "la Constitución indica que en caso de falta temporal o muerte del Presidente, el Congreso debería posesionar al vicepresidente, al Presidente del Congreso o al Presidente de la Suprema Corte de Justicia", pero añadió que en la Constitución "existe un vacío legal, que el Congreso puede interpretar como quiera, porque ésa es su función. En

la Constitución no se menciona quién debería suceder al Presidente si éste es destituido del cargo o el cargo es declarado vacante”.

Así las cosas, segundos después de que el Congreso declaró vacante la Presidencia, designaron a Alarcón.

Sábado 8 de febrero de 1997.

El destituido Presidente Bucaram, abandonó esta noche el palacio presidencial en Quito y se trasladó a su natal Guayaquil, desde donde, afirmó seguirá gobernando el país y retó a su sustituto interino y líder del Congreso, Fabián Alarcón, a un duelo para que se gradúe como hombre y no usurpe el poder”

En el país sigue reinando la confusión: Bucaram se niega a aceptar su destitución aprobada el jueves por el Congreso, que decidió nombrar en su lugar a Fabián Alarcón, quien también continúa reclamando el puesto, al igual que la vicepresidenta Rosalía Arteaga, quien alega que a ella le corresponde constitucionalmente.

Constitutionalistas y analistas afirman en tanto que el Congreso adoptó poderes que no le corresponden al nombrar a su titular como Presidente Interino y señalan que, en todo caso, sería facultad de la Corte Suprema nombrar al sustituto de Bucaram. Pero el Presidente de la Corte afirmó que sólo se pronunciará “cuando reciba un informe del Congreso”.

Lunes 10 de febrero de 1997

Arteaga, Presidenta temporal; la crisis ecuatoriana aún no acaba.

El Congreso anunció hoy que el martes designará al futuro mandatario constitucional interino, que podría ser Alarcón, quien renunció a sus reclamos presidenciales y fue restituido como titular del Legislativo.

Luego de intensas negociaciones con las fuerzas armadas y Arteaga, el Congreso nombró la madrugada de este domingo a Arteaga presidenta temporal. La resolución fue sancionada por 44 votos de los 45 diputados que, estuvieron presentes; el Congreso está integrado por 82 legisladores.

De esta manera, el Congreso designó a Arteaga presidenta encargada por un tiempo limitado estrictamente necesario e indispensable hasta la designación del mandatario interino, que a su vez deberá llamar a elecciones presidenciales el próximo año.

Periódico LA JORNADA, miércoles 12 de febrero de 1997.

Nombran a Alarcón mandatario interino; Arteaga, vicepresidenta

El Congreso de Ecuador eligió la noche de este martes como Presidente interino del país a su titular Fabián Alarcón, casi cinco horas después de que la presidenta temporal Rosalía Arteaga, renunció a su cargo y ocupó nuevamente la vicepresidencia del Ejecutivo.

En sus primeras declaraciones tras su elección como mandatario interino, Alarcón, quien de inmediato fue respaldado por el alto mando de las fuerzas armadas, anunció un gobierno de “consenso y unidad”.

Alarcón, abogado de 49 años, fue elegido por 57 votos a favor, dos en contra, uno en blanco y cinco abstenciones. De los 82 Diputados que integran el Congreso unicameral, 17 estuvieron ausentes en la votación, en la que finalmente Alarcón logró tres votos más de los necesarios para alcanzar la mayoría de dos tercios.

En otro orden de ideas nos permitimos comentar lo siguiente: Cuando el Congreso de Ecuador Destituye al Presidente Abdalá Bucaram, por "Incapacidad Mental" se trata de poner fin con tal medida al descontento popular existente en ese momento, mismo que fue generado por la actitud irresponsable del citado Presidente; sin embargo no se contó con un dictamen emitido por especialistas en psiquiatría, con el cual se acreditara la incapacidad del mandatario, de tal manera se trato de salvar esa situación aclarando que *"la declaratoria de incapacidad mental del Presidente no necesariamente se refiere a una locura como tal, o ser insano, sino que el espíritu y letra de la Constitución se refiere a la pérdida de facultades para el desempeño de un cargo"*.

De tal forma, consideramos que es necesario contemplar en nuestra Ley Suprema la posibilidad de "Destitución del Titular del Ejecutivo Federal por Incapacidad Física o Mental", debidamente acreditada, siguiendo para tal efecto el procedimiento previsto en el Juicio Político, pero con la finalidad de evitar dentro de lo posible sucesos extremos como el que se comenta, es posible adicionar el artículo 82 de la Constitución para que se requiera del candidato presidencial un examen médico de buena salud.

Por otra parte, tenemos que tal supuesto no es nuevo en nuestro Derecho Constitucional, así en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, se contempló lo siguiente:

Artículo 75. Habrá también un Vicepresidente, en quien recaerá, en caso de imposibilidad física o moral del Presidente, todas las facultades y prerrogativas de éste.

Asimismo, en las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, decretadas en el año de 1836; se ordenó, en la Cuarta Ley:

Artículo 13. Cuando al Presidente le sobrevenga incapacidad física o moral, la excitación de que habla el párrafo cuarto del artículo 12, de la Segunda Ley Constitucional, deberá ser votada por las dos terceras partes de los individuos presentes de la Cámara de Diputados, y confirmada por la mayoría absoluta de los individuos que deben componer la del Senado.

Comentando el artículo precedente, tenemos que la Segunda Ley, en su artículo primero, señala que habrá un Supremo Poder Conservador que se depositará en cinco individuos, los cuales tienen, entre otras atribuciones de acuerdo con el artículo 12, fracción IV, la de *"Declarar, por excitación del Congreso General, la incapacidad física o moral del Presidente de la República, cuando le sobrevenga"*.

Finalmente, en un estudio de Derecho Comparado tenemos como referencia la Constitución Política de la República de Guatemala, que en su artículo 165 se ordena que el Congreso de la República tiene la atribución de *"Declarar, con el voto de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso, la incapacidad física o mental del Presidente de la República para el ejercicio del cargo, la declaratoria debe fundarse en dictamen previo de una comisión de cinco médicos..."*.

VENEZUELA

En términos generales, se puede decir que el segundo gobierno del expresidente venezolano Carlos Andrés Pérez, comenzó con un profundo programa de ajustes económicos.

Año de 1989

Pérez toma posesión, el día 2, en un acto que fue conocido popularmente como La Coronación, con la asistencia de 30 Jefes de Estado y más de 2 mil invitados internacionales.

El día 27 de febrero del mismo año, se produce la más importante rebelión popular en 35 años, en lo que se conoce como el Caracazo, en el que mueren cientos de personas en una protesta contra el aumento de los precios de la gasolina y del transporte público.

Los primeros 11 meses del gobierno de Pérez, finalizan con una inflación anual sin precedentes del 84 por ciento y con el aumento natural del malestar popular, que se expresa con múltiples protestas callejeras en las que pierden la vida estudiantes, policías y ciudadanos comunes.

Año de 1992

Febrero: El malestar social y político alcanza a las fuerzas armadas, por lo que el 4 de dicho mes, se da el primer intento de golpe de Estado, el Presidente Pérez logra abortar la rebelión y se detiene a los responsables del movimiento, entre ellos, el teniente coronel Hugo Chávez.

El 27 de noviembre, se produce el segundo intento de golpe de Estado, en el que participa la Fuerza Aérea, misma que bombardea objetivos gubernamentales, por lo que se impone el toque de queda, se suspenden garantías y el Presidente anuncia juicios sumarios contra los golpistas.

Periódico LA JORNADA, viernes 21 de mayo de 1993

Pérez a punto de ser suspendido

La Corte Suprema de Justicia de Venezuela dictaminó que hay suficientes elementos para iniciar el enjuiciamiento del Presidente Carlos Andrés Pérez, bajo cargos de presunto peculado y malversación de fondos públicos por 17 millones de dólares, en lo que constituye un fallo inédito en éste país.

El anuncio de esta histórica decisión... fue hecho por el Presidente de la Corte, Gonzalo Rodríguez Corro, y se adoptó con nueve votos en favor del juicio y seis en blanco, de los 15 magistrados.

En las próximas horas, Pérez podría ser temporalmente apartado del cargo, luego de este fallo de la Corte. Corresponderá ahora al Senado, integrado por 49 representantes, decidir si reitera la inmunidad al mandatario para que enfrente el juicio formal.

El día 21 de mayo, a media tarde, Octavio Lepage fue nombrado Presidente encargado de Venezuela, mientras el mandatario suspendido, Pérez, se apresta a defenderse en la causa judicial que enfrentará por malversación de fondos públicos y peculado. En breve ceremonia, Pérez entregó la banda presidencial en el Palacio de Miraflores, al hasta hoy Presidente del Congreso.

Previamente, el Senado votó en forma unánime en favor del enjuiciamiento a Pérez...

¿Jura usted ante Dios y la patria cumplir fielmente con la Constitución y las leyes de la República?, preguntó a Lepage el Presidente de la Cámara de Diputados y ahora encargado del Congreso Luis Enrique Oberto. "Lo juro" gritó Lepage.

Carlos Andrés Pérez no regresará

"No estoy frustrado, voy a la cárcel con todo orgullo. No tengo nada de qué avergonzarme. Como dicen los mexicanos: si me han de matar mañana, que me maten de una vez (afirmó con aplomo el expresidente Carlos Andrés Pérez, momentos antes de ser arrestado), se consuma un atropello. Ningún delito he cometido"

En la Corte Suprema, por diez votos en favor y cuatro en contra, los magistrados ordenaron su detención por haber cometido, en 1989, malversación genérica y peculado al manejar una partida secreta destinada a gastos de seguridad, de 17.2 millones de dólares, los cuales, según la acusación, fueron utilizados en la protección de la presidenta de Nicaragua, Violeta Chamorro, en la llamada Operación Orquídea. De esta manera, es recluido en el Junquito el expresidente, hoy recluso 368. Mayo de 1994.

MÉXICO

REPORTAJE

El expresidente podría evitar el juicio político, pero no el proceso penal por la "fraudulenta" venta de Telmex a Slim

4 de diciembre de 1995
Albarrán de Alba Gerardo, Cabildo Miguel

Contra el expresidente de la República Carlos Salinas se han presentado ocho demandas de Juicio Político en la Cámara de Diputados. Hasta el momento, seis han sido declaradas improcedentes. Las dos últimas, presentadas el jueves 30 de noviembre por Cuauhtémoc Cárdenas y por el Senador Félix Salgado Macedonio, pueden correr la misma suerte.

No es el caso de las tres denuncias penales radicadas en la Procuraduría General de la República (PGR).

Según el Diputado perredista Leonel Godoy, miembro de la Subcomisión de Análisis Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, que deberá dictaminar, el artículo 110 constitucional es claro y sólo son 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, los representantes de la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, y los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritarias, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Aunque los gobernadores, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados podrán también ser sometidos a Juicio Político, de acuerdo con el ordenamiento constitucional, el Congreso de la Unión no podrá en estos casos imponer las sanciones, lo cual corresponderá a las legislaturas locales.

El artículo 110, enfatiza Leonel Godoy, nunca menciona que el Presidente de la República pueda ser sometido a Juicio Político.

Rebate el constitucionalista Elizur Arteaga Nava: La demanda de juicio político contra el expresidente Carlos Salinas de Gortari "... no sólo es técnicamente correcta, sino recomendable", y de plano reta: "sólo un deseo de encubrir llevará a no condenar".

A su vez, la solicitud de juicio político presentada por la fracción parlamentaria del PRD argumenta que "en un Estado de derecho es inadmisibles suponer que alguien, por razón del

alto cargo que desempeña, esté al margen del sistema de responsabilidad en su doble manifestación: la que deriva del desempeño del cargo y la que tiene que ver con el orden común, sea federal o local. Para todos, sin excepción, es aplicable el principio de igualdad ante la ley que se desprende en forma implícita del artículo 13 constitucional".

Y en previsión del debate que ahora se produce, el texto de la denuncia agrega: "Para que una persona quede al margen de ese principio general, se requiere texto expreso, y éste no existe por lo que hace a aquellos que en determinado momento sirvieron el cargo de presidente de la República".

Lo cierto es que, en México, ya se han intentado, sin éxito, juicios políticos contra los expresidentes José López Portillo y Miguel de la Madrid.

En la discusión jurídica, el diputado Leonel Godoy (promotor de una de las denuncias penales contra Salinas) expresa que "en el artículo 110, se señala con precisión quiénes son los sujetos de juicio político. Ahí están enunciados casuísticamente, y los que no están ahí, no son sujetos de juicio político". En consecuencia, vaticina, las demandas de juicio político contra Salinas interpuestas por el senador perredista Félix Salgado Macedonio y por Cuauhtémoc Cárdenas "van a ser consideradas notoriamente improcedentes", pues un presidente o expresidente de la República sólo pueden ser sometidos a juicios en materia penal, civil, mercantil, laboral, es decir, todos aquellos que se ventilan en los tribunales. Sin embargo, el mismo Godoy reconoce que los ordenamientos constitucionales al respecto "no son suficientemente claros" y que están en discusión en estos momentos. Así, la mayoría de la fracción perredista considera necesario reformar los artículos 108 y 110 del Título Cuarto de la Constitución, "para que el presidente de la República también sea sujeto de juicio político, pero con reglas específicas para que no riña con la división de poderes".

—Si un presidente no es sujeto de juicio político, ¿qué caso tiene demandarlo? —Se pregunta al diputado por Michoacán, Leonel Godoy.

—Habría que preguntarles a quienes han presentado la demanda. Yo me pronuncio, primero, por el Estado de derecho, y, después, por todas las acciones políticas que se funden en ese Estado de derecho.

"Yo creo que el reclamo popular es que los Salinas vayan a la cárcel. Como abogado, digo que primero debe presentarse la denuncia y aportarse pruebas ciertas para que cualquier persona sea sujeto a proceso penal y privado de su libertad; esa regla rige también para los Salinas.

Presentar una demanda de juicio político puede servir para que algún día se llegue a modificar el Título Cuarto de la Constitución."

Pero, sin duda alguna, "debe reformarse la Constitución para que precise que cualquier mexicano, incluyendo al presidente de la República, no puede ser impune en sus actos personales o de gobierno, y para que pueda ser sujeto de proceso penal por hechos delictivos que cometa y, en su caso, sea privado de su libertad".

En esto coincide con el abogado Elizur Arteaga Nava, investigador de la UAM, titular durante 25 años de la cátedra de Derecho Constitucional en la Escuela Libre de Derecho y consultor para el análisis jurídico de la demanda presentada por Cárdenas:

"Esta es la vía para acabar políticamente con una concepción del poder, que ya no es propia de esta época".

E incluso cita, al presidente Ernesto Zedillo, quien declaró que en México no hay impunidad y que nadie puede estar por encima de la ley. "Se debe entender que (esta declaración) comprende, también, a Carlos Salinas. El no dar aliento para que se siga el juicio político, significaría que el presidente está negando sus propias palabras y sería corroborar lo que el

pueblo siente en el sentido de que, a pesar de la declaración presidencial, en nuestro país sí existe impunidad y que la ley no es igual para todos". Donde Arteaga Nava choca con Godoy es en la interpretación del texto constitucional: "Para que Salinas no estuviera sujeto a juicio se requeriría un escrito expreso, y no hay escrito expreso", subraya. En cuanto a las pruebas de los delitos, dice, "ahí están. Hay documentos oficiales. La demanda, técnicamente, es correcta, y quienes estuvieron manifestando objeciones para enjuiciar a Salinas de Gortari, no tienen una salida legal para exonerarle. Sólo un deseo de encubrir no llevará a condenar". Al margen de que la Cámara de Diputados determine la procedencia del Juicio Político contra Salinas, lo que queda vivo es la solicitud de que se "dé vista" a la PGR para que investigue y ejerza acción penal por lo que toca a los delitos que no son de la competencia de los legisladores".

Según Arteaga Nava, el Procurador General de la República "ya no tendrá más alternativa que seguir la acción por otros delitos en contra de Salinas y contra quienes resulten cómplices de él o corresponsables".

El Delito, asociación delictuosa

La demanda presentada por Cárdenas se centra en la desincorporación de Telmex, puesta a la venta en 1990 junto con las 20 subsidiarias, cuya licitación pública se dio a conocer en junio del mismo año. En el documento se presume que, en la venta de Telmex, el entonces presidente Carlos Salinas; su secretario de Hacienda, Pedro Aspe, y María de los Angeles Vázquez Nava, secretaria de la Contraloría General de la Federación, "y demás servidores públicos que, directa o indirectamente, resulten responsables de los actos u omisiones" que se mencionen, cometieron los delitos de "asociación delictuosa, ejercicio indebido del servicio público, coalición de servidores públicos, delitos contra el consumo y la riqueza nacional y otros".

Aspe y Vázquez Nava, sí son sujetos de juicio político, aunque también se menciona como responsables de los ilícitos a Andrés Caso Lombardo, exsecretario de Comunicaciones y Transportes; Jaime Corredor Esnaola, exdirector del Banco Internacional, Jacques Rogozinski, jefe de Desincorporaciones Paraestatales; y Alfredo Baranda García, exdirector de Telmex paraestatal.

Funcionarios o no, todos ellos, así como el presidente del Consejo de Administración de Telmex, Carlos Slim, enfrentarán una denuncia penal, que será presentada en el curso de esta semana.

La denuncia establece que la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, "por mala fe, negligencia o por maniobra fraudulenta", hizo que con la desincorporación de Telmex el erario perdiera en el mejor de los casos 1.90 dólares por acción, y si se toma en cuenta que se trató de la venta de 2,163,040,972 acciones, la pérdida fue mayúscula. La suma de daños y perjuicios patrimoniales a la nación se estima en 12,500 millones de dólares, cifra que representa el salario mínimo anual de 15 millones de mexicanos.

Las demandas de Juicio Político

Las demandas de juicio político contra Carlos Salinas que han sido interpuestas son las siguientes:

- La primera, presentada por el diputado Luis Sánchez Aguilar el 24 de noviembre de 1994, por "usurpar" el cargo de Presidente mediante el fraude electoral, por "trastocar la esencia de la Constitución", por "rematar a particulares bienes de la nación" y por propiciar la "intervención extranjera en asuntos soberanos" con la firma del TLC.

- La fracción perredista presentó el 4 de enero de 1995 otra demanda de Juicio Político contra Salinas por *"dejar crecer el tamaño del déficit de la cuenta corriente hasta un nivel insostenible"*.
- Dos denuncias más fueron interpuestas el pasado 6 de marzo, firmadas por más de 9,300 ciudadanos que acusaron a Carlos Salinas de haber *"causado graves daños y perjuicios al país y a la sociedad mexicana"*, de haber permitido que se acumularan *"las causantes de la reciente devaluación de nuestra moneda"* y por haber alentado *"una criminal concentración de la riqueza en unos cuantos empresarios a costa del bienestar de millones de mexicanos de todos los niveles sociales"*.
- El 20 de marzo, el ciudadano Gervasio Osuna Contreras presentó la quinta, y, el 9 de noviembre, el diputado Luis, Sánchez Aguilar interpuso la sexta demanda de juicio político contra Salinas (la segunda promovida por este legislador), por delitos contra la economía pública, al "filtrar" los "rumores" de golpe de Estado la noche del 3 de noviembre.

Ninguna de estas seis demandas pasó la barrera legislativa. Todas fueron rechazadas, y se estima que la misma suerte correrá la denuncia de Cárdenas (la séptima), quien solicita juicio político contra Carlos Salinas por *"transferencia ilícita del patrimonio nacional en Teléfonos de México"*, y la octava del senador perredista Félix Salgado Macedonio.

De preservarse el mismo criterio ejercido hasta ahora por la Subcomisión de Análisis Previo, ambas serán desechadas por ser "notoriamente improcedentes" conforme a lo dispuesto por los artículos 108, 109, 110 y 111 de la Constitución, donde "no se comprende al presidente de la República dentro de los servidores públicos contra quienes podrá instaurarse juicio político".

No ocurre así con las tres demandas penales que enfrenta Salinas.

La primera, presentada el 9 de enero de 1995 por la fracción perredista, legalmente representada por el diputado Leonel Godoy, no sólo denuncia a Carlos Salinas a raíz de la crisis iniciada en diciembre del año pasado, sino también a Pedro Aspe, Miguel Mancera, Manuel Gómez Peralta, José Córdova Montoya, a quienes integraron el gabinete económico de Salinas, a Jaime Serra Puche (como secretario de Hacienda al principio del gobierno de Zedillo), y a quienes resulten responsables por delitos *"contra la riqueza nacional, ejercicio indebido de servicio público y coalición de servidores públicos y demás que resulten"*.

La segunda, promovida por diputados perredistas, el pasado 7 de noviembre, aun cuando va dirigida contra *"quien o quienes resulten responsables"* de los rumores de golpe de Estado y de los trastornos consiguientes en los mercados financieros y monetarios, lleva dedicatoria al expresidente, al que el PRD señala como "fuente" del rumor.

La tercera, presentada apenas la noche del jueves 30 de noviembre por el senador Félix Salgado Macedonio, acusa al expresidente Salinas del delito de ejercicio indebido del servicio público "y los que le resulten", por no haber actuado en contra de Raúl Salinas de Gortari, pese a tener conocimiento de la "presunción de manejos ilícitos" de su hermano.

Aquí, todos los abogados coinciden: un expresidente sí puede ser sujeto de juicio penal.

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Es importante recordar que el primer caso de Juicio Político, realizado en la Unión Americana, fue el de Andrew Johnson en 1868, acusado de no respetar el principio de

inamovilidad y los nombramientos burocráticos, al destituir a su secretario de Guerra, Edwin Stanton, destacado miembro de los republicanos; de violar las leyes; de conspirar en contra del Estado Nacional, y de denigrar al Congreso Federal; esto último debido a que el ejecutivo vetó distintas leyes que consideró agresivas en contra de los sureños. Otro hecho que motivó problemas al Presidente es que en su toma de posesión se comprometió a implantar el Plan de Reconstrucción Nacional de Lincoln. Finalmente tenemos que la resolución del Gran Jurado fue favorable para el Titular del Ejecutivo por un sólo voto.

En el año de 1994, el Presidente William Jefferson Clinton es acusado de acoso sexual por la señorita Paula Jones, dicho incidente supuestamente ocurrió cuando el señor Clinton era gobernador de Arkansas. Los abogados presentaron un convenio donde la parte actora retira su acusación después de recibir una indemnización de 850 mil dólares, más un millón de dólares por parte de un neoyorquino interesado en que Paula se desista de la demanda civil, por todo ello, la Jueza Federal Susan Webber dictamina el sobreseimiento.

Debido a los hechos antes citados, la Procuradora General Janet Reno, autoriza al fiscal Kenneth Starr para investigar la relación del Presidente con la señorita Mónica Lewinsky, la cual el 7 de enero de 1998, niega haber sostenido relaciones sexuales con el Presidente, en una declaración jurada relacionada con el proceso de acoso sexual, y de manera acorde el señor Clinton declara que nunca tuvo relaciones sexuales y que nunca dijo a nadie que mintiera al respecto, pero el 17 de agosto el C. Presidente admite ante el Gran Jurado que sostuvo una relación impropia con la citada dama, y en un discurso televisado a nivel nacional dice que su relación fue un error. Por su parte el fiscal informa a la Cámara de Representantes, tener pruebas sustanciales que pueden motivar un Juicio Político, es por ello que el 5 de octubre la Comisión de Asuntos Judiciales de la Cámara aprueba iniciar los debates por los cargos contra el Presidente como primer paso para el proceso.

El 19 de diciembre de 1998 la Cámara de Representantes aprueba, por mayoría de votos, dos causales que motivan el Juicio Político contra el Presidente, las cuales consisten en perjurio, el cual cometió intencional y deliberadamente al presentar testimonios falsos y engañosos ante el Gran Jurado el 17 de agosto de 1998, para tratar de ocultar su relación extraconyugal con la pasante de la Casa Blanca; el segundo supuesto es por obstrucción de la justicia, en el cual incurrió personalmente y por medio de subordinados en el curso del esquema, diseñado para demorar, impedir y ocultar la existencia de evidencias relacionadas con la demanda por acoso sexual.

El 12 de febrero de 1999, el Senado, bajo la Presidencia de William Rehnquist, titular de la Suprema Corte, declaró al Presidente Clinton absuelto de los cargos, según se determinó por el voto de 55 a 45 en el supuesto de perjurio, y 50 a 50 sobre la acusación de obstrucción de la justicia. Ahora bien, de acuerdo con la Constitución en estudio se requiere, para condenar al Presidente, del voto de dos tercios del Senado, según lo dispone su artículo primero en la tercera sección. Teniendo en cuenta que la Cámara de Senadores se compone de 100 elementos, el número de votos necesario para la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar otro en el gobierno es de 67.

Finalmente, la citada Ley Suprema en su artículo dos, cuarta sección, ordena que el Presidente será separado de su cargo por los supuestos de traición, cohecho u otros delitos y faltas graves. En tal orden de ideas, a pesar de quedar demostrada la promiscuidad sexual del Presidente, tal situación no motiva de manera alguna el inicio de un Juicio Político, por no contarse con elementos de hecho y de derecho para ello, razón por la cual me permito afirmar que el presente Juicio sólo demuestra la falta de calidad moral del Presidente y la falta de capacidad jurídica del Poder Legislativo de los Estados Unidos de América.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

1. ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho Constitucional, México: UNAM, 1994.
2. BECERRA BAUTISTA, José. El Fuero Constitucional, México: Jus, 1945.
3. BIELSA, Rafael. Derecho Constitucional, Buenos Aires: Depalma, 1959.
4. BIDART CAMPOS, Germán. El Derecho Constitucional del Poder, Buenos Aires: Ediar, 1967.
5. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 10ª ed., México: Porrúa, 1996.
6. -----. El Peculado Contra la Nación. Delito que quedo impune, México: Edamex, 1983.
7. -----. Las Garantías Individuales, 27ª ed., México: Porrúa, 1995.
8. CÁRDENAS F., Raúl. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, México: Porrúa, 1982.
9. CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano, 5ª ed., México: Siglo XXI, 1985.
10. CÓRDOVA, Arnaldo. La Formación del Poder Político en México. México: Era, 1972.
11. DE TOCQUEVILLE, Alexis. La Democracia en América, traducción de Marcelo Arroita-Jauregui, Madrid: Ediciones Guadarrama, 1969.
12. DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. La Defensa Jurídica de la Constitución en México Orlando Cárdenas Editor, 1990.
13. DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. 5ª ed., España: Ariel, 1989.
14. ESQUIVEL OBREGÓN, T. Apuntes para la Historia del Derecho en México, México: Porrúa, 1984.
15. GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José. Los Delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional, México: Botas, 1946.
16. MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, 8ª ed., México: Pax - Librería Carlos Césarman, 1984.

17. OROZCO ENRÍQUEZ, José de Jesús. Régimen Constitucional de la Responsabilidad de los Servidores Públicos, México: Porrúa, 1984.
18. RABASA, Emilio. El Pensamiento Político y Social del Constituyente de 1916-1917, México: UNAM, 1996
19. ROJINA VILLEGAS, Rafael. Compendio de Derecho Civil. Teoría General de las Obligaciones, 12ª ed., México: Porrúa, 1983.
20. SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis; BUNSTER, Alvaro; BARRAGÁN, José; FIX-ZAMUDIO, Héctor; GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel; OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, México: Manuel Porrúa, 1984.
21. TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 20ª ed., México: Porrúa, 1984.
22. ----- Leyes Fundamentales de México 1808-1997, 20ª ed., México: Porrúa, 1997.

Antecedentes Constitucionales

Extranjeros

1. Constitución de los Estados Unidos de América de 1787.
2. Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.

Nacionales

1. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán en 1814.
2. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.
3. Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, decretadas por el Congreso General de la Nación en el año de 1836.
4. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

Antecedentes de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

1. Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación, del 3 de noviembre de 1870.
2. Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, del 6 de junio de 1890.
3. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal, del 21 de febrero de 1940.
4. Nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, del 27 de diciembre de 1979.

Legislación Nacional Vigente

Constituciones

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Constitución Política del Estado de Aguascalientes
3. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.
4. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.
5. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas.
6. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.
7. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.
8. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato.
9. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.
10. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán.
11. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

12. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán.
13. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.

Códigos

1. Código Civil para el Distrito Federal.
2. Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.
3. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
4. Código Federal de Procedimientos Penales.
5. Código Fiscal de la Federación
6. Código Penal para el Distrito Federal.
7. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Legislación Extranjera

Constituciones

1. Constitución de la Nación Argentina
2. Constitución de la República Federativa de Brasil.
3. Constitución Política de Colombia.
4. Constitución Política de la República de Costa Rica.
5. Constitución de la República de El Salvador.
6. Constitución Política de la República de Guatemala.
7. Constitución de la República de Honduras.
8. Constitución Política del Perú.
9. Constitución de la República de Venezuela.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	II
---------------------	----

CAPÍTULO I.

REFERENCIAS HISTÓRICAS

1.1 EL IMPEACHMENT	2
1.2 EL JUICIO DE RESIDENCIA EN LA ÉPOCA DE LA COLONIA	11
1.3 LEYES SUPREMAS	18
1.3.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA DE 1812	18
1.3.2 DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA DE 1814	24
1.3.3 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824	29
1.3.4 BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1836	33
1.3.5 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857	36
1.3.6 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917	47

CAPÍTULO II.

ESTUDIO DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN DISTINTAS CONSTITUCIONES

2.1 CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA	77
2.2 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL	79
2.3 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA	82
2.4 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA	86
2.5 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR	87

2.6 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA	90
2.7 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE HONDURAS	95
2.8 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ	96
2.9 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA	100

CAPÍTULO III.

LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

3.1 ANÁLISIS DE LA RESPONSABILIDAD	104
3.2 LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA	122
3.3 NATURALEZA JURÍDICA DE LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA	124
3.4 EL FUERO CONSTITUCIONAL	128
3.5 ASPECTO PROCESAL DE LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA	145
3.6 EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN	150
3.7 IMPROCEDENCIA DEL INDULTO Y LA AMNISTÍA	161
3.8 IMPROCEDENCIA DEL AMPARO	168

CAPÍTULO IV

EL JUICIO POLÍTICO

4.1 DEFINICIÓN	181
4.2 NATURALEZA JURÍDICA	184
4.3 SERVIDORES PÚBLICOS QUE PUEDEN SER SUJETOS DE JUICIO POLÍTICO	188
4.4 RESPONSABILIDAD POLÍTICA	210

4.5 ASPECTO PROCESAL DEL JUICIO POLÍTICO	212
4.5.1 DENUNCIA ANTE LA OFICIALÍA MAYOR DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS	212
4.5.2 INTERVENCIÓN DE LA SUBCOMISIÓN DE EXAMEN PREVIO DE LAS COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE JUSTICIA	214
4.5.3 PLENO DE LAS COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE JUSTICIA	214
4.5.4 SECCIÓN INSTRUCTORA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS	215
4.5.5 LA CÁMARA DE DIPUTADOS SE ERIGIRÁ EN ÓRGANO DE ACUSACIÓN	221
4.6 SANCIONES	224
4.7 IMPROCEDENCIA DEL INDULTO, LA AMNISTÍA Y EL VETO	237
4.8 IMPROCEDENCIA DEL AMPARO	243
CONCLUSIONES	245
ANEXO	259
BIBLIOGRAFÍA	276
ÍNDICE	281