

00761



UN ANÁLISIS SOBRE

**LA INMUNIDAD
CONSTITUCIONAL**

**JUICIO POLÍTICO Y DECLARACIÓN
DE PROCEDENCIA
¿SIGNOS DE PROTECCIÓN O DE IMPUNIDAD?**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
MAESTRO EN DERECHO**

RAÚL CAMPOS MARTÍNEZ
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

MÉXICO, 2004.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

PRESENTACIÓN

El siguiente trabajo de manera incipiente, aspira a sembrar la semilla del cambio en cuanto a la posibilidad de sancionar jurídicamente a los funcionarios públicos que incumplan con su quehacer laboral.

Para ello, se vierten los cimientos teóricos del Estado moderno, derivado del pensamiento de ilustres hombres de categoría universal, que con sus afanes heredaron la estructura política de la mayoría de las naciones del orbe y que dada su alta cualidad, se convirtieron en paradigma de inamovible estructura, hasta la fecha.

Derivado del sistema político adquirido, también se contrato la posibilidad de sanción a los servidores públicos, que no cumplieran adecuadamente las funciones encomendadas, conformándose de tal manera un capítulo especial en nuestra Constitución Política, para prever las conductas ilegales de los servidores respectivos, con amplia gama de posibilidades de sanción.

Pero también desafortunadamente, se responsabilizo a órganos políticos de calificación previa de dicha conductas, para en caso de aprobación de inadecuada actividad se procediese contra el responsable.

Tal situación, apoyada en nuestra deficiencia cultura política, ha traído como consecuencia que no exista el respeto relativo al marco jurídico establecido, puesto que las actividades denunciadas ante los órganos políticos quedan a su arbitrio y el complicado andamiaje político impide que se sancione a un servidor, porque se estima que de ejecutarlo, se vería, entonces el inicio de una hecatombe al respecto, prefiriendo por ello, no dar procedencia a las denuncias relativas.

Al percatarse el investigador de tal situación, propone la creación de un órgano independiente, lejano al quehacer político, a efecto de que califique la procedencia de las denuncias respectivas y, en su caso, se turne a la autoridad correspondiente, para la penalización relativa.

Por supuesto que resulta excelente el planteamiento, como inicio de futuras investigaciones en las que se materialice con plenitud

un marco procedimental dentro del cual se realice la indagatoria correspondiente y dejen de ser las denuncias relativas, objeto de olvido y, entonces si, los procedimientos de control, de declaración de procedencia de responsabilidad, sean garantes de la actividad del Estado, que sin duda seria un brillante adelanto en la aspiración a democracia en la que nos encontramos inmersos.

M en D. Eduardo Velázquez Martínez

PRÓLOGO.

Los ciudadanos comunes en su vida cotidiana suelen hacer cuestionamientos que tienen como objeto el poder del Estado. En ocasiones la pretensión es que se respeten las fronteras entre las diversas esferas del poder público, para evitar interferencias no convenientes e ilegítimas, así como situaciones de exceso en que incurren los detentadores de ese poder. Ahora que si un estudio sobre estos aspectos se aborda por personas que además de contar con amplio conocimiento sobre el tema, tienen adecuado manejo de la técnica jurídica, da como resultado la producción de obras como la que Raúl Campos Martínez nos presenta.

En contraposición al Estado absolutista o autoritario, se habla del Estado de derecho, que además de funcionar a través de cauces jurídicos, se caracteriza por la observancia de ciertos principios que cumplen básicamente una doble función: constituyen autolimitantes al poder público del propio Estado, en razón del reconocimiento y respeto de los derechos del hombre; y se

traducen en verdaderas garantías para los individuos. Uno de esos principios es el de la división de poderes, de acuerdo con el cual, para ejercer la soberanía popular, el Estado debe estructurarse en diversos órganos, cada uno con funciones delimitadas por la ley para proteger a los ciudadanos contra el autoritarismo. Producto de esa distinción de esferas encontramos al llamado Poder Judicial, al que se confiere constitucionalmente la exclusiva facultad de aplicar el derecho en casos concretos.

El fundamento de la independencia judicial respecto de los otros poderes públicos, se identifica con la causa por la cual la soberanía popular ha decidido otorgar con exclusividad a los jueces y magistrados la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Como quiera que sea, la actividad jurisdiccional es de las más importantes manifestaciones del poder del Estado, no solamente por traducirse en la resolución de conflictos de intereses mediante la aplicación de la ley a casos específicos, sino porque la administración de justicia es fundamental para la preservación de la seguridad jurídica y el orden público.

Como expresiones de instrumentos de limitación al ejercicio del poder público encontramos las figuras del denominado juicio político y la declaración de procedencia, establecidas

constitucionalmente con relación a servidores públicos de alta jerarquía, reguladas como cuestiones procesales en las que la instrucción y decisión no esta a cargo de un órgano jurisdiccional. El autor de la investigación que nos ocupa formula una serie de reflexiones y análisis, para concluir que tal situación no es conveniente ni correcta, porque la realidad ha demostrado la poca eficacia de esos medios para que los ciudadanos puedan lograr el enjuiciamiento de malos servidores públicos, pues finalmente han prevalecido las pasiones políticas o de grupo, por encima del interés de la soberanía popular.

El planteamiento anterior justifica sobradamente la realización del presente trabajo, que partiendo de aspectos generales sobre el juicio político y la declaración de procedencia, estudia después los efectos en la sociedad actual de lo que denomina inmunidad constitucional, para inferir la necesidad apremiante de una reforma sobre el particular, proponiendo específicamente, entre otras cosas, la creación de un órgano de control constitucional autónomo sobre responsabilidad de servidores públicos, que bajo una reglamentación adecuada ofrezca mejores resultados cuando se actualicen los supuestos de juicio político o declaración de procedencia, con los consiguientes beneficios sociales en nuestra incipiente democracia.

Esta obra de Raúl Campos Martínez, que no es tarea de un prólogo reseñar, representa un notable esfuerzo que debemos reconocerle, más aún quienes de alguna manera nos desempeñamos en el ámbito de la administración de justicia, pero sobre todo porque a final de cuentas se trata de una valiosa sugerencia para el progreso de la ciencia jurídica y de la justicia en nuestro país.

Febrero de 2004.

Lic. Jorge Ponce Martínez

Magistrado de la Primera Sala Penal del Tribunal

Superior de Justicia del Distrito Federal.

PROLOGO

Raúl Campos Martínez ofrece en este trabajo de investigación una exposición clara, precisa y rigurosa de un conjunto de ideas que él ha delimitado como partes significativas de la inmunidad, optando por la vía analítica.

Es una satisfacción para mi, ver el surgimiento de un trabajo como este, bien si se percibe el mismo va a ser de utilidad o interés para quien lo lea, y bien si se trata de un autor por el que se tiene una gran estima y es puntual en sus planteamientos.

La importancia de esta investigación es fundamental para el estudio del derecho Constitucional, un trabajo como el que aquí se presenta, muestra un desarrollo y una experiencia practica en un tema constitucional polémico como lo es el de la inmunidad constitucional.

La realidad de México nos ha mostrado que son necesarios cambios sustanciales para lograr un equilibrio social y político.

Uno de esos cambios es el referente a la inmunidad constitucional, ya que esta prerrogativa a favor de algunos funcionarios del gobierno les exime de ser detenidos, procesados o juzgados mientras se encuentran en el ejercicio de su cargo.

Si bien es cierto, la mayoría de las constituciones latinoamericanas otorgan inmunidad frente al procesamiento de los funcionarios públicos, estos privilegios cesan cuando dejan su cargo y están concebidos para que puedan ejercer sus responsabilidades públicas. La inmunidad no puede concederse como un premio para los funcionarios. Por el contrario, la clave radica en establecer mecanismos que eviten constantes abusos de poder. La amplitud de tales inmunidades varía mucho de país a país, por ejemplo en algunas constituciones se limita la inmunidad solo a algunos actos, tales como expresiones en el Congreso, como el artículo 61 de nuestra Carta Magna que señala textualmente: Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. Pero se extienden mucho más allá la inmunidad a cualquier tipo de proceso penal.

Es urgente reconsiderar esa figura recurriendo a un análisis profundo y detallado abordando sus aspectos generales, sus antecedentes y las experiencias de otros países en la materia.

Por ello debemos estudiar las instituciones de la inmunidad constitucional, como lo es la declaración de procedencia y el juicio político, observando la mecánica y los efectos jurídicos de los procedimientos de estos, tanto en México, como en América Latina.

En nuestro país es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos señalados por el artículo 110 de la Carta Magna redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales. Es oportuno dejar claro que no procede el juicio político por la expresión de ideas.

Por lo que se refiere a la declaración, esta figura tiene estrecha relación con la materia penal, respecto a los delitos que puedan cometer los servidores que establece el artículo 111 de nuestra Constitución, este proceso ha sido conocido en la práctica como desafuero. En este proceso interviene únicamente la Cámara de Diputados.

El nuevo enfoque de la inmunidad constitucional tiene que ver más con una nueva visión del juicio político y de la declaración de procedencia, para que no sean vistos como signos de protección. Por lo que se recomienda crear en el Órgano Judicial, una instancia administrativa que se encargue del manejo de la institución, es decir, la creación de una Sala especial de responsabilidades de servidores públicos, que sería fundamental para acabar con la impunidad respecto a este tema tan polémico.

Con esta propuesta se está tratando de regular esta prerrogativa para el ejercicio libre y sin temores de la función pública, de lo que es la protección de los actos incorrectos e ilegales que individualmente pudiesen cometer los funcionarios públicos.

Una reforma constitucional sería lo ideal para limitar los efectos y beneficios de la inmunidad constitucional. Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la inmunidad procesal tiende a proteger la independencia y autonomía de un poder frente a los otros poderes del estado y lejos de revestir la impunidad a quien la disfruta, condiciona tan solo la intervención de otras jurisdicciones, a la satisfacción de determinados presupuestos, cuya ausencia las obliga a no enjuiciar a

determinado servidor publico, sin el consentimiento de la Cámara de Diputados.

En la medida en que los servidores públicos de alta jerarquía sean vistos en un plano de igualdad con el resto de los ciudadanos la situación de abuso de poder podrá cambiar en nuestro país. Esta situación ha causado que se haya perdido credibilidad en el ejercicio público, y en especial en los funcionarios públicos, vistos como los principales violadores de los derechos que nuestra Constitución establece como prioritarios para los mexicanos.

Para mi es una distinción el que el Licenciado Raúl Campos Martínez me pidiera hacer el prologo de este trabajo de investigación, esperamos que las experiencias aquí recogidas, sirvan de apoyo en la formación de profesionistas del más alto nivel académico.

Dr. David M. Vega Vera
Doctor de Derecho

INTRODUCCIÓN

En una Democracia que se precie de llamarse como tal, uno de los componentes básicos que debe de contener es el equilibrio necesario entre los Gobernados y los Gobernantes; ambos deben de gozar de mecanismos jurídicos que les garanticen una adecuada protección y una sana distancia; México no puede abstraerse de este presupuesto.

Para los gobernados, los medios jurídicos de protección se encuentran contenidos en el Capítulo I del Título Primero de nuestra Constitución, llamados estos las Garantías Individuales, entendidas como la consagración de los derechos naturales, inherentes al ser humano, anteriores y superiores al Estado, y por lo tanto, reconocidos y respetados por éste; y para la efectiva protección de los mismos, la existencia del Juicio de Amparo.

Por lo que se refiere a los gobernantes, para estos se contempla la necesidad de la “declaración de procedencia”

para toda persecución penal y la figura del Juicio Político en las faltas de éste orden, estamos hablando de la inmunidad constitucional, insertada en nuestra Constitución con el propósito de proteger la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos de alta jerarquía, respecto de posibles obstrucciones, agresiones o represalias con fines políticos de las demás ramas de gobierno, así como de acusaciones temerarias; la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió su propia consideración al respecto, señalando que la inmunidad constitucional “tiende a proteger la independencia y autonomía de un Poder frente a los otros Poderes del Estado y lejos de revestir de impunidad a quien la disfruta, condiciona tan solo la intervención de otras jurisdicciones, a la satisfacción de determinados presupuestos, cuya ausencia las obliga a no enjuiciar”. . . “a determinado servidor público, sin el consentimiento de la Cámara de Diputados”.

Esto en teoría se escucha hasta cierto punto razonable, pero en la práctica, las cosas cambian en virtud de la ineficiencia de la Cámara de Diputados por su marcada politización, por lo que dichas figuras jurídicas que revisten de inmunidad

constitucional a los servidores públicos de alta jerarquía resulta inoperante y conduce a una inexorable impunidad.

Bajo este contexto, resulta obvia la necesidad de una urgente adecuación de éste apartado Constitucional a la realidad que vivimos, pues la Ley como la experiencia, deben de retroalimentarse de esa realidad, evitando que la anacrocidad de la Ley resulte ser un lastre penoso en nuestro devenir histórico.

Para ello propongo la despolitización de los órganos de substanciación mediante la creación de un Órgano Jurisdiccional encargado exclusivamente a resolver este tipo de controversias y que se encuentre insertado dentro de las facultades del Poder Judicial, como siempre debió haber sido; conciliando de esta manera la necesidad de protección procesal y la urgencia de limitar los excesos que derivan en impunidad.

Para poder precisar el estado en que se encuentra esta problemática, solo basta echar un vistazo a las publicaciones periodísticas en donde mínimo una nota a diario nos reseña los excesos de la inmunidad constitucional que deriva

inflexiblemente en corrupción, abuso de poder e impunidad, dejando una estela de frustración e impotencia entre los gobernados, trastocando con ello los espíritus de igualdad que debe de reinar en todo país que se precie de ser democrático, y que su propia constitución, como sucede con la nuestra, la tengan como valuarte nacional.

Los doctrinarios por su parte han abordado esta problemática de manera un tanto insustancial, y en la mayoría de los casos, hasta han adoptado un tono de defensa, de justificación.

Este trabajo de investigación, al concluir en una propuesta de reforma Constitucional después de un exhaustivo análisis y fundamentación de las causas que, a mi consideración, hacen necesaria y urgente esta reforma, inciden de manera obvia en el área del Derecho, principalmente en la Constitucional, pues aunque en su desarrollo intervienen de manera indirecta algunas otras ramas del derecho como la Penal, la Administrativa, la Procesal, por mencionar algunas, en la que tiene su importancia y repercusión es en la Constitucional.

El problema planteado data desde el inicio de la Constitución de 1917, en la cual, siguiendo el patrón que su antecesora, le

atribuye la potestad de la Declaración de Procedencia, término adoptado desde las reformas de 1982, antes llamado Fuero Constitucional, que para sus propósitos y alcances viene significando lo mismo, a la Cámara de Diputados, y que se ha conservado bajo ese mismo criterio hasta nuestros días.

En alguna ocasión leí un comentario del ex-ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Trinidad Lanz Cárdenas, quien decía que “la ley debe estar al servicio de la justicia y no del derecho”, rememorándonos la obra literaria de William Shakespeare titulada “El mercader de Venecia”, en donde la perpetua lucha entre lo legal y lo justo es de marcada elocuencia.

Hago cita a esta remembranza literaria porque considero que antes que hacer una aportación a la Ciencia del Derecho, pretendo contribuir con la Justicia, la Democracia y la Sociedad Mexicana, y que obviamente derivaría sus efectos en una contribución a la Ciencia del Derecho.

Bajo este contexto, el objetivo de mi investigación es presentar fundamentos claros y contundentes de la urgente necesidad de conciliación entre una sana protección y una adecuada

juridicidad, y así ser esta una humilde aportación a la justicia y a nuestra incipiente democracia.

Por otro lado, la presente investigación tuvo en todo momento como propósito principal, ofrecer una propuesta de reforma Constitucional que por su seriedad en su manejo y rigor en la metodología de la investigación utilizada, pueda ser tomada en cuenta por nuestros representantes en el Congreso, y si es factible su consenso, aterrizarla en la realidad.

Es de estudiado derecho que la ley debe de retroalimentarse de la realidad social a la cual rige, de otra manera, esta termina por rebasarla y hacerla anacrónica en cuanto a su aplicación, convirtiendo a nuestra Constitución, en una Carta Fundamental escrita pero no real, pues al dejar de ser un medio eficaz de convivencia entre los miembros del Estado, pierde todo contacto con la realidad.

Este supuesto es precisamente en el que ha caído nuestro Título Cuarto Constitucional, que trata de las Responsabilidades de los Servidores Públicos y patrimonial del Estado, y que comprende dentro de sus artículos los referentes a la necesidad de una declaración de procedencia por parte del la Cámara de

Diputados para poder proceder penalmente en contra de servidores públicos de alta jerarquía, y la traspasación de funciones por parte del Congreso de la Unión en su conjunto por lo que se refiere al Juicio Político, situación que nuestros constituyentes creyeron prudente proteger jurídicamente en virtud de la importancia de sus cargos, y que es precisamente esta la materia de estudio de la presente investigación.

Por desgracia este enfoque, como se le concibió en su inicio, ha cambiado, degenerándose en abusos aberrantes y descarados por parte de estos servidores públicos de alta jerarquía. La apreciación mía no abraza a todos los servidores públicos protegidos, pues como en cualquier rama de la actividad humana, existen sus valiosas excepciones. Este criterio me lleva a pensar en la necesidad de conciliar jurídicamente la necesidad de una sana protección a los servidores cuyo desempeño sea de vital importancia para la Nación, y por otro lado la accesibilidad jurídica por parte de la sociedad a enjuiciar a los servidores públicos protegidos cuando éstos hayan caído en abusos de dicha prerrogativa Constitucional.

Es en este sentido, que el presente trabajo de investigación, cuya conclusión lo es una propuesta de reforma constitucional,

pretende ofrecer su humilde participación en los cambios que necesita nuestra Constitución, demandan nuestras Instituciones y exigimos los mexicanos.

La hipótesis que se manejó en el presente trabajo de investigación es la siguiente:

La Democracia, dentro de sus principios básicos, comprende la igualdad entre sus gobernantes y gobernados; la inmunidad constitucional, tal como esta comprendida en nuestra Constitución actualmente, aleja por mucho esta sana igualdad en virtud de su ineficaz aplicación en la práctica; por lo tanto, La creación de una Sala Especializada en Responsabilidad de los Servidores Públicos y patrimonial del Estado, dependiente del Poder Judicial, mediante una regulación clara y precisa que evite los ataques infundados, apartada de esa nociva politización de la que esta revestido el Congreso de la Unión, coadyuvaría en mucho en el ataque a la impunidad y la corrupción que tiene sumido a nuestro país en el subdesarrollo y el atraso así como en el fortalecimiento de nuestra incipiente democracia.

En cuanto a la metodología de la investigación, dada la naturaleza de mi investigación, se aplicaron algunos métodos del conocimiento empírico, como lo son:

- a. Conocimiento empírico de carácter normativo, el cual se traduce en el examen de las fuentes del derecho positivo;
- b. Empirismo pragmático, que se ciñe al examen de los hechos de la experiencia en la aplicación de las disposiciones normativas, y con la cual se constata la eficacia de las mismas;
- c. Empirismo sociológico, el cual se concreta al examen de los fenómenos sociales a través de los cuales se manifiestan y evolucionan las normas jurídicas, explicando la conducta de los destinatarios de las mismas;
- d. Se utilizó el método analítico;
- e. El método deductivo;
- f. El método exegético;
- g. El método comparativo;

h. También se hizo uso, obviamente, de las técnicas de investigación documental; y,

i. Por último, y dados los avances tecnológicos que permean todas las áreas del conocimiento humano, se hizo uso de lo que Fix-Zamudio, de una manera rimbombante le ha llamado: iuscibernética, que no es otra cosa que la aplicación de los sistemas computacionales a la investigación jurídica.

Como métodos de contrastación que se utilizaron en la comprobación de mi hipótesis, se encuentran:

a. Documentación, el cual, mediante un exhaustivo análisis documental, tanto del derecho positivo como de la doctrina, exponer los beneficios y perjuicios que tal propuesta ofrece;

Seguramente que los cambios profundos que urgen a los mexicanos tardarán todavía un poco más de tiempo; pues hoy día aún no existe la madurez política ni el espíritu del bienestar humano que permitan ver más allá de los intereses personales y grupusculares; las luchas intestinas y los divisionismos a su

interior de los principales partidos políticos en el país, son muestra elocuente de ello.

Seguro estoy que quizás el trabajo de investigación que está próximo a leer no pase de ser una lista taxativa de buenos deseos y romanticismo eufemístico de cambio, pero, después de todo, ¿Qué cosa que haya hecho realidad la humanidad no nació primero en la mente de un ser humano?

La búsqueda inquebrantable de mecanismos que acoten los constantes abusos de poder y su inherente impunidad, han sido preocupación persistente a través de la historia del quehacer humano; han sido muchos los intentos por lograr un equilibrio eficaz y efectivo en la interacción de los gobernantes con los gobernados; por desgracia, en México aún no hemos concretado nada en esta materia.

Por décadas, México ha padecido una corrupción lacerante, un abuso de poder punzante y una impunidad institucional verdaderamente ofensiva.

Los cambios en materia electoral acelerados a partir de 1982; la creación de la Auditoría Superior de la Federación a finales de

1999; la alternancia en el poder a partir del 2000; la creación de la Ley de Transparencia del 2002; el cambio de la SECODAM por la Secretaría de la Función Pública con más amplias atribuciones que su antecesora en el 2002; la firma de los acuerdos internacionales sobre ataque a la corrupción y al cohecho en el 2003; y muchas otras acciones similares más, han sido muestra indubitable de esta preocupación al interior de nuestro país, ya sea que hayan obedecido dichos cambios a presiones sociales o a convicciones políticas de las fuerzas reales del poder.

El presente trabajo pretende ofrecer una humilde aportación en ese mismo sentido, analizando de una manera seria y responsable las instituciones de la Inmunidad Constitucional, muy en especial la del Juicio Político y la Declaración de Procedencia, vistos desde un punto de vista práctico y útil a los momentos políticos y sociales que estamos viviendo; tomando en cuenta siempre que la dinámica social es la retroalimentadora innegable de todo cambio jurídico, pues la ley que no tiene practicidad en la sociedad y no contribuye en nada a su sana interacción, no sirve absolutamente para nada, pasando a ser simplemente letra muerta que adorna nuestra carta fundamental y que permite a nuestros políticos ramplones presumir a ultranza sus beneficios y bondades como instrumentos inequívocos de una autentica democracia.

Tal es el caso de la inmunidad Constitucional, instituciones que fueron creadas bajo condiciones sociales y momentos históricos muy diferentes a los actuales, y que por lo tanto, los motivos que les dieron origen han perdido actualidad y necesariamente tienen que someterse a ese proceso de adecuación.

La creación de una Sala Especializada en Responsabilidades de los Servidores Públicos investidos de inmunidad; dependiente del Poder Judicial en virtud de su injerencia meramente jurisdiccional; fuera de cualquier apasionamiento político bajo el que se encuentra sometido el Congreso de la Unión; con una rígida regulación jurídica en sus procedimientos e integración; coadyuvaría en mucho en el abatimiento de los constantes abusos de poder como parte de los controles constitucionales del poder público en el marco de una efectiva división de poderes.

La justificación teórica de esta Sala es precisamente de lo que se encarga el presente trabajo, esperando que al final cumpla su cometido.

INDICE

PRESENTACIÓN	1
PRÓLOGO I	4
PRÓLOGO II	8
INTRODUCCIÓN	13
INDICE	26

CAPÍTULO I

PRECISIONES SOBRE EL JUICIO POLÍTICO Y LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA.

1. Generalidades.	29
2. Los Controles Constitucionales del Poder.	34
3. Los gobernados y los gobernantes.	56
4. La división de poderes.	60
4.1. Antecedentes.	61
4.2. El Barón de Montesquieu.	64
4.3. La división de poderes en México.	69
4.4. La División de Poderes en la República de Venezuela.	79
5. La democracia y la inmunidad.	86
6. La necesidad de un contenido ético en el ejercicio público.	96
6.1. Aristóteles.	101
6.2. Juan Jacobo Rousseau.	103
6.3. William Shakespeare.	105

CAPÍTULO II

LOS SUJETOS DE INMUNIDAD CONSTITUCIONAL Y SU RELACIÓN CON LOS GOBERNADOS.

1. Los sujetos de la protección constitucional.	107
2. Requisitos de procedencia penal contra los sujetos activos de la inmunidad procesal.	109
3. Requisitos de procedencia para el Juicio Político.	117
4. El marco constitucional del Juicio Político y la Declaración de Procedencia.	122

CAPÍTULO III

EFFECTOS DE LA INMUNIDAD CONSTITUCIONAL EN LA SOCIEDAD CONTEMPORANEA.

1. En México.	155
1.1 Mecánica del procedimiento de declaración de procedencia.	159
1.2 Mecánica de procedimiento del Juicio Político.	166
1.3 Repercusiones sociales de la protección constitucional, tal y como se contempla actualmente en la Constitución, en nuestra incipiente democracia.	169
2. En Latinoamérica.	171

CAPÍTULO IV

LA URGENTE NECESIDAD DE UNA REFORMA QUE LIMITE LA INMUNIDAD CONSTITUCIONAL, SUS EFECTOS Y BENEFICIOS.

1. La urgente necesidad de conciliar la sana protección y su degeneración en los constantes abusos de poder.	173
2. Conveniencia de despolitizar los órganos encargados de la aplicación del juicio político y la declaración de procedencia.	176
3. Propuesta de creación de un órgano de control constitucional autónomo sobre responsabilidad de los servidores públicos. (Justificación Constitucional, Estructura y Competencia).	179
4. Propuesta de procedimiento.	185
5. Propuesta de sanciones para el caso de procedencia.	189
6. La necesidad de una estricta reglamentación que impida jurídicamente el abuso de esta instancia.	190
7. Beneficios de la reforma constitucional propuesta.	191
8. Un análisis sobre su impacto dentro de nuestra incipiente democracia.	192
CONCLUSIONES	198
APOYO DOCUMENTAL	202
ADDENDA	211

CAPÍTULO I

PRECISIONES SOBRE EL JUICIO POLÍTICO Y LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

1. Generalidades.

El vocablo inmune proviene del latín *immunis* que significa “exento de servicio”, “libre de cualquier cosa”.¹

Hoy día, la palabra inmunidad es utilizada para exaltar los derechos y privilegios reconocidos a determinados servidores públicos, y que además son contemplados y sustentados por las leyes.

Es necesario precisar que no existe un acuerdo entre los autores en el empleo de los vocablos “privilegios” e “inmunidades”, para

¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. Ed. Porrúa. México, 2000.

algunos, dichos vocablos son diferentes; entre ellos *Bielsa*, quien nos dice que no son una misma cosa, pese a que tienen el mismo fundamento, sosteniendo que “el privilegio de un cuerpo concierne a la potestad especial o institucional que como tal ejerce en razón de su función y de la naturaleza de su institución, mientras que las inmunidades, según este autor, conciernen al cuerpo, pero por su naturaleza protegen a los miembros de ese cuerpo.

Sin embargo, en lo que la mayoría si coincide es en que la inmunidad, por definición, es una exención a las normas, disposiciones o situaciones frente a los poderes y a todo habitante, siempre que el hecho o acto tenga relación de dependencia con el mandato legislativo².

Siguiendo la misma línea de interpretación del autor en comento, respecto a la Declaración de Procedencia, es entendida como inmunidad y privilegio, de la manera en que se concibe en México, corresponde como privilegio a las instituciones públicas y como inmunidad a los servidores públicos que se desempeñan en esas dependencias.

² Cfr. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XV. Drskill, S.A. Buenos Aires. Págs. 936 y 937.

Para el autor citado anteriormente, existen dos tipos de inmunidades: “contra el arresto, y contra la interrogación judicial por causas o motivos comprendidos en el ejercicio del mandato legislativo”³.

Sin embargo, sea cual fuese la naturaleza y el tipo de inmunidades que existan, en lo que si coinciden la mayoría de los autores es en señalar que dichas prerrogativas jurídicas se otorgan en razón de la misión que deban cumplir los servidores públicos de alta jerarquía a fin de gozar de plena seguridad en su desempeño, permitiéndoles librarlos de toda clase de obstáculos que las autoridades o cualquier ciudadano pudieran oponer al ejercicio de sus funciones, y al mismo tiempo, ponerlos a cubierto de todo género de perjuicios, persecuciones y daños que contra ellos se pudieran intentar, prevaleciendo siempre la protección irrestricta a su investidura institucional, no al sujeto en sí mismo, situación ésta última que ha generado abusos por su mala interpretación.

En un sentido similar se pronunciaron nuestros Constituyentes en su exposición de motivos al incluir la inmunidad procesal en materia penal y al juicio político en materia de responsabilidades

³ Ibidem. Pág. 937

políticas dentro de nuestra Constitución, señalando que se instituyó “con el propósito de proteger la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos de alta jerarquía, respecto de posibles obstrucciones, agresiones o represalias con fines políticos de las demás ramas del gobierno, así como de acusaciones temerarias”⁴.

Por lo que se refiere al juicio político como procedimiento que permite procesar y sancionar en su caso a los servidores públicos de alta jerarquía, está comprendido dentro de la materia de responsabilidades de los servidores públicos, e incorpora uno de los elementos necesarios para el equilibrio de la función pública de una democracia, pero con una urgente necesidad de reforma para su debida actualización y adecuación de esta institución jurídica de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder, a la cambiante dinámica social, pues como se encuentra contemplado en estos momentos en nuestra Carta Magna, es totalmente ineficiente e ineficaz en los propósitos primarios para lo que fue creado en sus orígenes.

El juicio político y la declaración de procedencia son uno de los instrumentos jurídicos de contrapeso en el ejercicio del poder

⁴ Orozco Henríquez, Jesús. Et al. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Tomo II. 12ª ed. México, 1998. Pág. 1128.

público que debiera servir para salvaguardar el estado de derecho que debe de imperar en toda sociedad al mantener un control constitucional sobre las actuaciones de los servidores públicos de alta jerarquía, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, por desgracia, esto no es así en la realidad nacional.

Ignacio Burgoa Orihuela, en su obra *Derecho Constitucional Mexicano*, define a la inmunidad constitucional, en especial, al juicio político de la siguiente manera: "por juicio político se entiende el procedimiento que se sigue contra algún funcionario del Estado para desaforarlo o aplicarle la sanción legal conducente por el delito oficial que hubiese cometido y de cuya perpetración se le declare culpable"⁵.

Cabe hacer mención que en virtud de las reformas al título cuarto constitucional hechas en 1982, los términos, fuero, funcionario público y delitos oficiales fueron cambiados adecuándolos a las necesidades de la realidad jurídica de ese momento histórico, sin embargo, y pese a esos cambios en cuanto a las denominaciones,

⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa. México, 1997. Pág. 566

en esencia esta definición del Maestro Ignacio Burgoa sigue teniendo vigencia.

2. Los controles constitucionales del poder.

En toda Constitución de cualquier país del mundo, se contemplan procedimientos especiales que limitan y controlan el ejercicio del poder público. Estos sistemas de control constitucional permiten que existan medios que facultan a los poderes de un país a vigilar, controlar y limitar el ejercicio de los demás poderes.

En nuestro país encontramos dentro de estos procedimientos constitucionales a la iniciativa, el veto, los periodos de sesiones, el informe presidencial, la comparecencia de los miembros del gabinete e integración de comisiones de investigación, los controles financieros a cargo del Congreso, las facultades extraordinarias del Ejecutivo para legislar, la facultad de suspender las garantías individuales, la obligatoriedad de ratificar algunos nombramientos del Ejecutivo por parte del Congreso, los Tratados Internacionales, la desaparición de

poderes, la facultad reglamentaria, la responsabilidad de los servidores públicos, la autorización del Congreso para que el Presidente de la República pueda ausentarse del territorio nacional, y, obviamente, el Juicio Político y la Declaración de Procedencia.

Para Diego Valadés, la tipología de los controles constitucionales obedece a las siguientes:

CONTROLES
CONSTITUCIONALES

- a) Controles materiales y formales;
- b) Controles unidireccionales y bidireccionales;
- c) Controles organizativos y funcionales;
- d) Controles preventivos y correctivos;
- e) Controles perceptibles e imperceptibles;
- f) Controles constitucionales y paraconstitucionales;
- g) Otras posibilidades de encuadramiento:
 - * Por su naturaleza: obligatorios y potestativos;
 - * Por su objeto: Constructivos y limitativos;
 - * Por sus efectos: Vinculatorios e indicativos;
 - * Por su frecuencia: Sistemáticos y esporádicos;
 - * Por su forma: Verbales y formales;
 - * Por sus agentes: Colectivos y selectivos;
 - * Por sus destinatarios: Generales y singulares; y,
 - * Por su oportunidad: Previos, progresivos y posteriores.

a) Controles materiales y formales.

El enunciado de su forma, de su función y de su operación son cuestiones de técnica constitucional que deben analizarse en extremo cuidado, tanto al diseñarlos cuanto al ponerlos en práctica. De un diseño más o menos afortunado puede depender una parte del éxito de un instrumento de control. La forma por ende, es relevante, y descuidarla puede conducir a la inoperancia de una institución. Pero el problema material del control adquiere una dimensión decisiva. La interacción de los diversos elementos que contribuyen a la aplicación del sistema de controles en su conjunto, o de cada uno de los controles en particular, es lo que realmente ofrece posibilidades de controlar el poder.

b) Controles unidireccionales y bidireccionales.

Es frecuente considerar que el control del poder se ejerce desde los Parlamentos y sobre el Gobierno. Es verdad que en su mayoría los instrumentos de control funcionan en esa dirección; pero en tanto que todos los órganos del poder son susceptibles de excesos, una configuración unilateral de los controles sólo generaría desequilibrio. Así considerados, debe entenderse que los controles

políticos son necesariamente bilaterales: van del Parlamento al Gobierno, y del Gobierno el Parlamento, aunque en nuestro país aún no se define bien a bien que esta sucediendo a este respecto.

c) Controles organizativos y funcionales.

Carlos de Cabo formula una útil clasificación de controles, distinguiendo entre los organizativos, que conciernen a la situación del poder, y los funcionales, que atañen al desempleo de esos órganos.

d) Controles preventivos y correctivos.

La función correctiva de los controles consiste en la posibilidad de que, sin interponer sanciones al otro órgano político, lo pongan en situación de corregir, así sea parcialmente, su decisión. La función preventiva resulta de que la sola posibilidad de su ejercicio condiciona las decisiones del otro órgano.

e) Controles perceptibles e imperceptibles.

En el Parlamento hay procesos de decisión que no tienen lugar públicamente, y que con frecuencia corresponden a la actividad

de un “núcleo duro” que incide necesariamente en la agenda nacional, esos son los imperceptibles.

f) Controles constitucionales y paraconstitucionales.

Hay instrumentos de control que no han sido creados por la Constitución, en este caso, y en tanto que operan en el sentido que la Constitución orienta, los instrumentos que resultan de la costumbre constitucional pueden ser considerados paraconstitucionales pero no inconstitucionales. El control del poder es un principio general del constitucionalismo.

g) Otras posibilidades de encuadramiento.

➤ De acuerdo con su naturaleza: controles obligatorios y potestativos. Son obligatorios aquellos que la norma dispone que se deben llevar a cabo tantas veces como se produzca una situación prevista. Son potestativos aquellos cuyo ejercicio depende de la libre valoración de las circunstancias por parte de los agentes políticos, como las preguntas e interpretaciones.

➤ De acuerdo con su objeto: controles constructivos y limitativos. Son constructivos aquellos por virtud de los cuales la

acción de los órganos del poder resulta complementaria, y sin cuya acción convergente no se podría alcanzar el fin propuesto. Son limitativos los que se ejercen para restringir, modificar o evitar los efectos de una decisión.

➤ De acuerdo con sus efectos: controles vinculatorios e indicativos. Son vinculatorios los controles que modifican la situación de alguno de los órganos al que se dirigen, son indicativos los que se traducen en una sugerencia, queja o propuesta que el destinatario puede transformar o no en una decisión, caso claro la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

➤ De acuerdo con su frecuencia: controles sistemáticos y esporádicos. Son sistemáticos los controles que llevan a cabo con una regularidad determinada por la norma o por la práctica; son esporádicos aquellos que no tienen una periodicidad fija.

➤ De acuerdo con su forma: controles verbales y formales. Son verbales aquellos que se ejercen de manera directa por parte de los agentes sociales sin sujeción a trámites especiales. Son formales aquellos que deben realizarse mediante trámites de autorización del grupo parlamentario o de la mesa directiva del Congreso o Parlamento.

➤ De acuerdo con sus agentes: controles colectivos y selectivos. Son colectivos aquellos que para tener efectos requieren de la aprobación mayoritaria; son selectivos los susceptibles de producir efectos aún cuando sean practicados por un solo agente.

➤ De acuerdo con sus destinatarios: controles generales o singulares. Son generales los que surten efectos sobre la totalidad del órgano controlado. Son singulares aquellos que solo tienen efecto con relación a titulares determinados de un órgano de poder.

➤ De acuerdo con su oportunidad: controles previos, progresivos y posteriores. Son previstos los que se aplican antes de que actúe el órgano controlado; son progresivos los que acompañan la realización de los actos del órgano controlado; y son posteriores los que se aplican con relación a actos anteriores.⁶

Como podemos ver, los controles del ejercicio del poder público que contempla nuestra Constitución Política, encajan en alguna de las descripciones taxativas que realiza el Maestro Valadés.

⁶ Cfr. Valadés, Diego. El Control del Poder. Ed. Porrúa. México, 2000. Págs. 435-444.

A continuación, esbozaremos brevemente los conceptos de los controles constitucionales del poder público contemplados en nuestra Carta Magna.

La iniciativa de ley, que de acuerdo con lo prescrito por el artículo 71 de la Constitución, tienen derecho de iniciar leyes o decretos: a) él presidente de la República; b) los diputados y senadores al Congreso Federal, y c) las legislaturas de los Estados. El propio artículo establece que las iniciativas presentadas por el presidente, las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasan desde luego a comisión. En cambio, las iniciativas que presenten los diputados o los senadores deben sujetarse a los trámites que indique el Reglamento de Debates.

En la realidad mexicana, es el Presidente de la República quien envía la gran mayoría de las iniciativas que posteriormente se convierten en ley. En muchas ocasiones, los proyectos presidenciales se aprueban sin mayor discusión, situación que en los años recientes ha venido cambiando; primero, en virtud de lo que se denominó "diputado de partido" que dio origen a los Grupos Parlamentarios y que permitió una mayor representación

para los partidos de oposición, principalmente para el Partido Acción Nacional (PAN); segundo, en razón de la reforma de 1977 a la integración de la Cámara de Diputados que ha reforzado la presencia de la oposición en esa Cámara; y, tercero, la realidad política nacional que estamos viviendo a partir de julio del 2000 con el arribo de Vicente Fox a la Presidencia.

En 1935, 1937 y 1941, todos los proyectos de ley enviados por el ejecutivo fueron aprobados por unanimidad en la Cámara de Diputados. En 1943, fue aprobado por unanimidad el 92% de los proyectos; en 1947, el 74%; en 1949, el 77%, en 1953, el 59%; en 1955, el 62%, y en 1959 el 95%, lo que nos refleja el grado de influencia del presidencialismo que en esos momentos históricos estábamos viviendo, y que, aunque ya en menor grado, se siguió manifestando hasta el sexenio pasado, es decir, el de Ernesto Zedillo.

Ahora bien, en el México actual, algunas iniciativas del Presidente no han prosperado, y esto responde a la nueva realidad política que estamos viviendo, en donde el Partido político en el poder ha cambiado y la integración del Congreso de la Unión es más plural, aunque inmaduro, que en la realidad no se sabe que es menos malo o más perjudicial; y como ejemplo

reciente tenemos al proyecto de reforma fiscal presentada por el Ejecutivo en el 2002, que en virtud de una falta de madurez de los actores políticos en el Congreso, generaron un autentico bodrio fiscal como producto de la falta de compromiso y resistencia a pagar el costo político que tal reforma implicaba; y que decir de la presentada en el 2003, la cual genero incluso resquebrajamientos y enconadas luchas al interior del Partido Revolucionario Institucional y el de la Revolución Democrática, sin que el partido del Presidente, es decir, el de Acción Nacional, quedará exento de tales efectos.

Siguiendo con el tema que nos ocupa, pueden presentar iniciativa de reforma constitucional exactamente las mismas autoridades que menciona el artículo 71 constitucional, por las siguientes razones: a) la costumbre constitucional, ya que así se ha realizado y así lo ha entendido la doctrina en México por décadas, y b) el artículo tiene la finalidad de precisar quienes pueden presentar iniciativas de ley o decreto; es decir en este aspecto, la Constitución es limitativa. En consecuencia, no parece lógico que para la iniciativa de reforma constitucional, que es de mayor importancia que la iniciativa legislativa, haya querido la Constitución que cualquiera la pueda presentar, y al no existir texto expreso al respecto, debe entenderse, como se ha entendido,

que son las mismas autoridades mencionadas en el citado artículo constitucional, coartando con ello el derecho que debiésemos tener los ciudadanos comunes a presentar iniciativas de ley.

Por otra parte, en un ánimo de salvar esta limitación constitucional de iniciativa coartada a los ciudadanos comunes, el artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispone que toda petición de particulares, corporación o autoridad que no tenga el derecho de iniciativa, se turnará por el presidente de la Cámara, a la respectiva comisión, y serán las comisiones las que decidan si son de tomarse en cuenta o no esas peticiones.

En esta forma, los particulares sí podemos presentar proyectos de ley, pero serán las comisiones las que resuelvan si se discuten o no. Si una comisión decide que el proyecto de un particular, corporación o autoridad no comprendida en el artículo 71 de la Constitución, debe tomarse en cuenta, entonces realmente está haciendo suyo ese proyecto en los términos del ya mencionado artículo, quitándosele en ese momento toda injerencia al particular cuya autoría se estaría violentando.⁷

⁷ Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. Ed. Porrúa. México, 2000.

El veto presidencial, conforme al inciso b. del artículo 72 de la Constitución, el presidente puede hacer observaciones a proyectos de ley que le envíe el Congreso, dentro de diez días hábiles posteriores a aquel en que los recibió. A esta figura jurídica se le ha denominado veto.

Las finalidades del veto, entre otras, son las siguientes:

a) Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales.

b) Capacitar al Ejecutivo para que se defienda "contra la invasión y la imposición del Legislativo".

c) Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo.

El veto en México puede ser total o parcial. Lo anterior es consecuencia de lo prescrito en el inciso c. del ya mencionado artículo 72 Constitucional que dice: "El proyecto de ley o decreto

desechado en todo o en parte por el Ejecutivo". Se ha opinado que el veto parcial acrecienta los poderes del presidente en la labor legislativa, y que es un medio más completo y flexible que el que establecen aquellos sistemas que sólo tienen el veto total como en Norteamérica.

El inciso j. del artículo 72 de la Constitución establece que: "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.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente".

Tal parece que todo aquello que no menciona el inciso sí es susceptible de ser vetado. Sin embargo no es así, porque la regla sobre qué puede vetar el Presidente de la República se refiere únicamente a la materia del propio artículo 72: "las leyes o decretos cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras", es decir, cualquier otro acto del Congreso no es

susceptible de ser vetado. Así, especificando, el Presidente no tiene facultad de veto respecto a:

a) Las facultades exclusivas de cada una de las cámaras;

b) Las facultades de la Comisión Permanente;

c) Las facultades del Congreso o de alguna de las Cámaras actuando como cuerpo electoral, de jurado o ejercitando acusación;

d) Las facultades del Congreso reunido en asamblea única;

e) Y conforme con la reforma de 1977, en el artículo 70 se señala que tampoco tiene la facultad de veto respecto a la ley que regulará la estructura y funcionamiento internos del Congreso.

Hay que precisar que el Presidente no posee la facultad de veto respecto de las reformas constitucionales porque:

a) El artículo 72 de la Constitución se refiere única mente a las leyes o decretos de carácter federal, es decir, aquellas en que interviene el Congreso de la Unión; y,

b) Las reformas constitucionales son obra del poder revisor de la Constitución, órgano de jerarquía superior al Congreso, ya que se encuentra ubicado entre el Poder Constituyente y los poderes constituidos -Legislativo, Ejecutivo y Judicial-, y no puede el Presidente vetar la resolución de un órgano superior.

Si un proyecto vetado es confirmado, dice el inciso c. del citado artículo 72, "por las dos terceras partes del número total de votos", entonces ese proyecto se convierte en ley.

Aquí el problema estriba en saber si para superar el veto presidencial son necesarias las dos terceras partes del número total de votos de los legisladores en cada Cámara o las dos terceras partes de los legisladores presentes; el problema se complica porque la redacción no es del todo correcta y no lo ha sido de mucho tiempo atrás.

La doctrina ha tratado de dar luz a este respecto, señalando que el inciso c. del citado artículo 72, se refiere a las dos terceras partes del número total de los presentes por las siguientes razones:

a) El antecedente del veto en la Constitución federal de 1824.

b) Los precedentes del artículo 37 de la tercera ley de la Constitución de 1836 y el artículo 58 de las Bases Orgánicas de 1843; en el contexto de esos cuerpos legislativos, se entendía que se referían a las dos terceras partes de los legisladores presentes.

c) El párrafo citado por Emilio Rabasa en su crítica a la figura del veto, en donde se está refiriendo en su comparación a las dos terceras partes de los legisladores presentes.

d) El dictamen de la Segunda Comisión de Constitución del Congreso Constituyente de 1916-1917, que expuso lo siguiente: "Esto lo corrige el inciso c) del artículo 72 del proyecto en donde las observaciones que haga el ejecutivo a un proyecto de ley o decreto, provoca una segunda discusión en ambas cámaras y requiere una nueva aprobación por dos tercios de votos de los individuos presentes en cada cámara, para que deba promulgarse por el ejecutivo, sin excusa". Y hay que recordar que el artículo 72 Constitucional, se aprobó sin discusión ni modificación, salvo una adición al inciso j.

e) La jurisprudencia norteamericana que en el caso de Missouri P. R. Co. Kansas 248 U.S. 276 estableció que: el voto de dos tercios en cada cámara requerido ha sido para dejar sin efecto el veto, y que implica el voto de dos tercios de los miembros presentes, cuya asistencia constituye quórum y no el voto de dos tercios de la totalidad de los miembros, presentes y ausentes".

f) El precedente en la realidad mexicana, aceptó que el veto se supera con las dos terceras partes de los legisladores presentes. Así se procedió respecto al veto que el presidente interpuso con relación al proyecto de reformas a una serie de artículos de la Ley Electoral Federal en 1949.

En virtud de la realidad mexicana, el veto no ha jugado el papel que tiene reservado en el procedimiento legislativo como instrumento de control del poder; hasta tiempos recientes en México era más bien el presidente quien legislaba, y el poder legislativo ejercía una especie de derecho de veto a las reformas que, sin ser importantes, realiza a los proyectos presidenciales; sin embargo, el presidente si ha ejercido su facultad de veto en múltiples ocasiones, y la más reciente fue con la Ley indígena.

Los periodos de sesiones del Congreso tienen importancia por el impacto de las declaraciones de los legisladores que inciden en el control que ejerce con el ejecutivo, por lo que en términos generales, se persigue que el Congreso este reunido el menor tiempo posible, para evitar el desgaste político de la crítica parlamentaria del gobierno. Sin embargo, el quehacer político nacional nos ha demostrado que en tanto que el debate político es inevitable, al reducir los tiempos de trabajo del Congreso, las instancias de ese debate se trasladan a los medios de comunicación y a los ámbitos informales de deliberación, causando en ocasiones mayor daño del que harían en el Congreso.

El propio artículo 66 Constitucional dispone que si las cámaras no se ponen de acuerdo para dar término a sus sesiones antes de las fechas indicadas, la resolución definitiva corresponderá al presidente de la República; sin embargo, el texto de dicho artículo no resuelve si el presidente solo tendría la opción de resolver el diferendo inclinándose por una de las dos posiciones que las cámaras planteen, así, por el contrario, estaría en aptitud de decidir una tercera fecha con la que podría no estar de acuerdo ninguna de las cámaras. La razón que tuvo el Constituyente de 1916-1917 para, por unanimidad, incluir esta medida, fue ofrecer al presidente un mecanismo para que contando con el apoyo del

senado pueda dar un período de sesiones políticamente incómodo.

Por otra parte, la presencia de los congresistas concentra la atención de la opinión pública en el Congreso restituyéndose parcialmente su valor al sistema representativo, y mantiene al gobierno en actitud de mayor cautela y prudencia. La sola actividad de las cámaras es, en sí, un valioso mecanismo de control al mantener mediante los periodos de sesiones, una vigilancia estrecha del quehacer de los otros dos poderes, en especial el del ejecutivo.⁸

El informe presidencial, la práctica política en el sentido de que los miembros del gabinete informen de manera personal a las Comisiones del Congreso constituyen un avance en la relación entre ambos poderes. Empero, esa práctica ha sido de aplicación más o menos discontinúa y no ha permitido que se consolide, por vía consuetudinaria lo que sería una sana relación de control de los órganos del poder.

El artículo 69 de la Constitución dispone que el presidente de la República asista a la apertura de sesiones ordinarias del Congreso

⁸ Cfr. Valadés, Diego. Op. Cit. Págs. 375-379

y presente, un informe por escrito en que señale el estado general que guarda la administración pública del país. Los mexicanos hemos estado acostumbrados a que el 1º de septiembre, el presidente de la República, en un ambiente de fiesta, con vallas en las calles por donde va a pasar para dirigirse al edificio del Congreso, lea en éste un largo informe que tarda varias horas, y que es interrumpido en muchas ocasiones por aplausos, aunque hoy día también por rechiflas y reclamos. Cuando el presidente de la República termina, el presidente de la Cámara de Diputados le contesta, y por costumbre política esa respuesta está llena de elogios. Todo México puede actualmente ver y escuchar esta ceremonia, dado que se transmite por todos los canales de televisión y de radio, sin embargo, las formas han cambiado a partir de que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la presidencia de la República, y por lo menos el primer informe de Vicente Fox, primer presidente de un partido político distinto al PRI, hubo un formato diferente.

Si un primero de septiembre el presidente llegara al Congreso y pasara al que se supone es el primero de los poderes, la visita que la Constitución le impone, y entregara unas cuantas cuartillas sobre el estado general del país, cumpliría los mandatos del mencionado artículo 69, ya que todo lo demás es costumbre o se

encuentra regulado en una ley ordinaria que es el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General. Lo que acontece es que el informe se ha convertido en un acto político de primera magnitud, orquestado para que brille el primer mandatario, aunque como lo mencionamos anteriormente, su formato ha empezado a cambiar sin que adquiriera una definición en la actualidad como producto de la, ya mencionada alternancia reciente en el poder presidencial.

Como complemento del informe presidencial, el primer párrafo del artículo 93 Constitucional dispone que los secretarios del despacho y jefes de los departamentos administrativos, darán cuenta al Congreso de la situación que guarden sus dependencias, tan luego esté abierto el periodo de sesiones ordinarias.

Se ha comprobado que el informe oral es superior al escrito -este último fue el que se acostumbro en Norteamérica de Jefferson a Wilson- porque, podemos interpretar, fija la atención del pueblo en la ceremonia y en lo que expresa el presidente.

En México, en el informe presidencial se resumen las principales actividades de los diversos ramos de la administración pública, se justifican medidas importantes tomadas durante el año, se

anuncian los principales proyectos que el ejecutivo presentará a la consideración del Congreso y se reserva una parte al mensaje político, que es muy importante porque en el se trazan las líneas generales de la política del presidente, conectadas con la situación general del país y que se supone, deben de encontrarse acordes con el Plan Nacional de Desarrollo que el Presidente presenta a la toma de posesión.

El artículo 189 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estado Unidos Mexicanos dispone que al "discurso" -es el término empleado por el precepto- del presidente en la apertura de las sesiones, el presidente del Congreso responderá en términos generales. Se justifica que sea en términos generales, puesto que su contestación no es un acto del Congreso, pues éste no conoce ni ha discutido los términos de esa contestación. En otras épocas la contestación llegó a tener trascendencia política: el primero de septiembre de 1923 contestó el informe Jorge Prieto Laurens, quien manifestó que el país no aceptaría un candidato impuesto; todos entendieron que se refería a Calles, a quien Obregón deseaba dejar el poder. Prieto Laurens era el jefe del partido cooperativista y partidario de la candidatura de Adolfo de la Huerta.

Podemos sugerir que los informes deben regresar a la idea de los que se rindieron en los primeros años del México independiente: han de ser cortos, abarcando dos aspectos: la síntesis de la situación de la administración pública y el mensaje político. Y como el informe se ha convertido en un acto político, debe continuar siendo oral, tal y como presupone el mencionado artículo 189 del Reglamento para el Gobierno Interior.

3. Los Gobernados y los Gobernantes.

Si entendemos a la sociedad como una organización de convivencia humana⁹ en la cual cada uno de los individuos tienen sus propios intereses y valores, determinados estos por la educación social y familiar que han recibido, y que al interactuarse socialmente crean un fenómeno de influencia recíproca, la que al final de cuentas va a determinar los intereses y valores de esa sociedad, pero que no necesariamente son coincidentes, pues la mayoría de ellos se contraponen entre sí influenciados por la ideología que se sustenta en valores religiosos, políticos, de nivel económico de cada grupo social así

⁹ Cfr. Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional. Ed. Porrúa. México, 2000. Pág. 5

como la posición que tienen dentro de la estructura social, caemos en la cuenta entonces de que se torna indispensable la necesidad de una organización política que sirva de mediadora y al mismo tiempo sea la administradora de los asuntos públicos de esa sociedad; es evidente que estamos hablando de la necesidad de creación de un Estado, entendido éste, coincidiendo con lo que señala Sánchez Agesta, como "una comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común, en el ámbito de esa comunidad"¹⁰.

De lo señalado anteriormente se requiere de la existencia de un Poder Jurídico, resultando necesario puntualizar aspectos sobre éste Poder; el cual encuentra su principal apoyo en una fuerza material, en una fuerza jurídica o en el *consensus* social, y le otorga la capacidad de mando mismo que se materializa al asumir autoridad y poder que tienen los gobernantes y que se traduce en la sumisión de los gobernados.¹¹

¹⁰ Fundación Tomás Moro. Diccionario Jurídico Espasa. Ed. Espasa Calpe. Madrid, España. 1999. Pág. 387

¹¹ Cfr. Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. La Proyección Actual de la Teoría General del Estado. 15ª Edición. Ed: Porrúa. 1997. Pág. 382

Los aspectos más evidentes del consentimiento social los otorga el sufragio; de esta manera las relaciones Gobernantes-Gobernados son relaciones de valores entendidos en donde no cabe asumir una posición de desconocimiento y que se sustentan en la teoría del Contrato Social de Jean Jacob Rousseau a través del cual la sociedad le otorga su más amplio consentimiento para el ejercicio y aplicación de ese poder, y que más tarde se plasma en normas jurídicas que le dan su total fundamento, sosteniendo este autor que “encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes. Tal es el problema fundamental cuya solución da el *Contrato Social*”¹².

Sin embargo, y pese a ello, la sociología moderna ha tratado de explicar el fenómeno social de la obediencia, manifestando que se obedece por necesidad, temor, agrado o porque racionalmente es útil¹³, el estudio de este binomio indisoluble en toda sociedad, nos revela una profunda diferenciación entre los gobernantes y los gobernados; la que degenera en un abuso indiscriminado de ese

¹² Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social. Estudio Preliminar de Daniel Moreno. 4ª ed. México, 1975. Ed. Porrúa. Pág. 9

¹³ Cfr. Serra Rojas, Andrés. Op Cit. Pág. 383

poder en detrimento, en la mayoría de los casos, de los intereses generales de la sociedad.

Para los gobernados, existen como medios de defensa en su interacción social con los gobernantes las Garantías Individuales consagradas en el Capítulo I de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y como mecanismo jurídico para hacerlas valer el Juicio de Amparo; sin embargo, en ningún momento se compara con la desmesurada protección que se otorga a los gobernantes, pues si analizamos con detenimiento el Título Cuarto del mismo ordenamiento fundamental, el cual consagra todo lo referente a las responsabilidades de los servidores públicos, nos daremos cuenta que para acceder a un justo equilibrio en el ejercicio del poder público existen una serie de obstáculos de procedimiento y substanciación que hacen inaccesible la práctica de cualquier medida jurídica que limite los excesos de ese poder.

Bajo estas consideraciones, debemos de procurar conciliar este marcado desequilibrio constitucional, pues si bien es cierto que resulta indispensable una sana protección jurídica al ejercicio público de alta jerarquía, también lo es que como gobernados, se deben de tener medios de control jurídicos que permitan limitar

los excesos de poder, ya que los gobernantes para hacer cumplir lo mandado cuentan con medios coercitivos con sustento jurídico bastante amplios, y el gobernado como medio de defensa ante ellos cuenta solamente con el juicio de amparo; en cambio el gobernado, para ejercer cabalmente su papel de detentador del poder público conferido a los gobernantes como producto del *Contrato Social*¹⁴, cuenta con dos raquíticas figuras jurídicas: el juicio político y la declaración de procedencia, que como veremos más adelante, por la forma en que se encuentran contempladas dentro de nuestra Constitución y la marcada politización e inmadurez política de los órganos de substanciación, son materialmente impracticables.

4. La división de poderes.

El principio de la División de Poderes es pieza fundamental en el control del ejercicio del poder público; esa es precisamente la razón de su origen en sus antecedentes más remotos y sigue siendo su razón de ser en la actualidad.

¹⁴ Supa. Pág. 58.

Sin embargo y pese a ello, uno de los problemas en nuestro país es que alguno de los poderes se erige como monopólico del poder público, ninguneando o minimizando en algunos casos a los otros dos; este por desgracia fue el escenario político que se presentó hasta fechas recientes en México.

Por fortuna nuestra, hoy día, con la alternancia en el poder y el arribo de Vicente Fox a la presidencia, aunado a la composición más plural, aunque inmadura, del Congreso de la Unión y la participación cada vez más protagónica del Poder Judicial en el quehacer político nacional, la teoría de la División de Poderes cobra actualidad e importancia.

4.1 Antecedentes.

Los antecedentes más lejanos de este principio los podemos encontrar en Herodoto y en Platón; en las "Historias" de Herodoto, tres personajes persas: Otanes, Megabyzo y Darío,

debatieron sobre la mejor forma de gobierno que debería ser instaurada en Persia después de la muerte de Cambises; cada uno de los tres personajes mencionados se presenta como defensor de cada una de las tres formas de gobierno generalmente conocidas en la época: democracia, autocracia y monarquía; en torno a ellas exponen varios argumentos y hacen comparaciones respecto de cual es la mejor y las desventajas que presentan.

Por su parte, Platón, en el diálogo "Las leyes", sostuvo la necesidad de mezclar la monarquía y la democracia para lograr un buen régimen político.

Este pensamiento de mezclar fuerzas políticas divergentes se robustece en Aristóteles, quien en su obra "La política" recomendó la forma mixta de gobierno, sugirió la necesidad de una clase media amplia que actuara como moderadora, señalando también que la rama legislativa, los funcionarios administrativos y los tribunales, son los tres elementos principales del Estado.

Correspondió a Polibio proseguir la línea directriz trazada por sus antecesores, pues a él cupo el honor de ser el primero en analizar los mecanismos de la Constitución Romana, advirtiendo que a la

forma mixta de gobierno ahí prescrita, se debía el secreto del bienestar y del poderío de esa nación.

También podemos encontrar otro antecedente en Cicerón, quien prescribió un modelo donde el poder estaba balanceado y bien distribuido.

Más tarde, Tomás de Aquino, Marsilio de Padúa y Maquiavelo, emitieron incidentalmente opiniones acerca de la forma mixta gubernamental y de la imitación del poder del Príncipe.¹⁵

Los antecedentes anteriormente señalados no son propiamente de una división de poderes como la conceptuamos actualmente, pues como lo concibieron Platón, Polibio y el mismo Aristóteles, las formas de gobierno descritas por ellos podían coexistir fácilmente con las formas simples de gobierno, sin embargo, se señalan como parte evolutiva de los que más tarde daría origen a la teoría de la división de poderes como tal.

¹⁵ Cfr. Fix Zamudio, Héctor, Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. Ed. Porrúa. 1999, Págs. 383-385

La formulación definitiva de la teoría de la división de poderes se realizó por Locke y Montesquieu; aquel fue el más cercano predecesor y éste el creador indiscutible de esa doctrina.

4.2 El Barón de Montesquieu.

Fue el movimiento político que sufrió Inglaterra en el siglo XVII el que influyó en la aparición de la "filosofía política" de John Locke, donde se encuentran fuertes embriones de lo que más tarde se convertiría en la doctrina de la división de poderes, escribiendo sus dos "Tratados sobre el gobierno civil" publicados en 1690, con el propósito confesado de defender al proceso revolucionario acaecido dos años antes. Con base en este filósofo inglés, el Barón de Montesquieu en su obra más conocida: "*El Espíritu de las leyes*", estableció la existencia de tres poderes que son los que han trascendido hasta la actualidad, estos son: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

Fueron las corrientes filosófico-políticas de Inglaterra, muy en especial las de Locke, las que llegaron durante las dos primeras décadas del siglo XVIII a las costas de Francia, las cuales en ese tiempo eran en rigor todavía feudales en cuanto a su organización social y autocrática de su gobierno; que era centralizado, despótico, y la libertad de los habitantes de Francia estaba a merced del rey así como de sus funcionarios, se carecía de un parlamento representativo que, como en Inglaterra, se opusiera con decisión a las arbitrariedades del poder real; esta difícil situación por la que pasaba Francia, aunado a las corrientes filosófico-políticas de Locke, fueron marcando el ideario político de Montesquieu.

En esa época, Montesquieu escribió sus famosas Cartas Persas, en las que aprovecho para fustigar con punzante ironía, el burocratismo y lacayismo de los parlamentos o tribunales franceses; estas cartas causaron gran revuelo en toda Francia y pronto se conoció el nombre de su autor: Carlos Luis de Secodant, Barón de La Bréde y de Montesquieu, Presidente del Parlamento de Burdeos y miembro de una familia perteneciente a la nobleza, razón por la cual no se entendía tal proceder.

En estas cartas, Montesquieu hacía reflexiones sobre los sistemas de gobierno, el despotismo, la libertad de conciencia, la revocación del Edicto de Nantes, las religiones, etc., que finalmente se convirtieron en los embriones de lo que sería su obra cumbre: el "*Espíritu de las Leyes*", en la que plasmó magistralmente su teoría sobre la división de poderes.¹⁶

El *Espíritu de las Leyes* comprende treinta y un libros. El primero establece los principios fundamentales y advierte una división entre las leyes de la naturaleza y las leyes positivas. Del libro II al VIII se exponen las características de los tres gobiernos existentes para el autor: el republicano o democrático, el monárquico y el despótico. En los libros IX al XXVI el autor hace un análisis de las constituciones y leyes ordinarias en relación con distintas cuestiones como la defensa y la ofensiva del Estado, la libertad política, la tributación, el clima, la naturaleza del terreno, las costumbres, el comercio, la población y la religión; en el libro XXVII se examina la legislación romana en materia de sucesiones; en los libros XXVIII, XXX y XXXI se estudian las diferentes leyes que rigieron entre los bárbaros germanos, especialmente los francos, sus relaciones con el derecho romano y el establecimiento

¹⁶ Cfr. Ríos Elizondo, Roberto. El Acto de Gobierno. Ed. Porrúa. México 1975 Págs. 219-226

de la monarquía; finalmente, en el libro XXIX se contiene un sesudo análisis del espíritu y naturaleza de las leyes, así como de su formulación.¹⁷

Si bien es cierto que la idea de la división de poderes no es una idea original de este pensador, pues ya Aristóteles explicaba que el Estado para el cumplimiento de sus fines se valía de tres “elementos”, de los cuales uno “debe ser el cuerpo que delibera sobre los intereses comunes; el segundo se refiere a las magistraturas, es decir, cuáles deben ser y cuáles son los asuntos que deben controlar y gobernar y cuál debe ser el método de elección de ellas, y el tercero es cuál debe ser el cuerpo jurídico” o tribunales de justicia, más este pensador griego mostró una gran indiferencia a que las mismas personas pudieran ocupar puestos en el Senado, en el Gobierno, que en el Tribunal; también lo es que fue Montesquieu quien reflexionó sobre que el ejercicio de cada una de esas funciones constituía un poder, una fuerza, y que para salvaguardar la libertad política era menester que no se concentraran totalmente en un solo órgano público; así como en la necesidad de la separación de poderes si están unidos, a efecto de ser ejercidos por diferentes órganos públicos: por la representación popular, tratándose de la función legislativa, y por

¹⁷ Ibidem. Págs. 231 y 232

el monarca, en el caso de que la función consista en aplicar las disposiciones normativas provenientes de aquel poder a casos concretos¹⁸; por estas reflexiones y manera de separar el poder para su ejercicio es la razón que se considera al Barón de Montesquieu como el padre indiscutible de la teoría de la división de poderes, pues si bien es cierto que la división de poderes ya se aplicaba en Europa desde siglos atrás, su mérito consistió en haber sacado utilidad práctica de esa división; esto es, logró hacer de este sistema un instrumento para limitar al poder legislativo frente al poder ejecutivo; cuajándose así la base de los sistemas democráticos del mundo, incluido el nuestro.

¹⁸ Ibidem. Págs. 235 y 236

4.3 La División de Poderes en México.

El principio de la división de poderes contenido en nuestra Constitución, se comprende y percibe mejor si conocemos cómo este pensamiento creador del Estado de derecho, ha sido concebido en el constitucionalismo mexicano. Por ello, antes de examinar nuestro actual artículo 49 Constitucional, que norma dicho principio, realizaremos un breve paseo histórico sobre lo que se ha establecido en las leyes fundamentales mexicanas al respecto.

La Constitución de Apatzingán ligó íntimamente la idea de soberanía con la de la separación de poderes, en su artículo 11 decía: "tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares".

Esta separación respondió a la idea de otorgar cada función material a un órgano diferente.

La concepción nacional de 1814 acerca del problema de la división de poderes lo resolvió y lo plasmó en nuestra Constitución Política de esa fecha de acuerdo con la teoría de Montesquieu, quedando la redacción del artículo 44 como sigue: "Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de supremo congreso mexicano. Se crearán, además, dos corporaciones, la una con el título de supremo gobierno (poder ejecutivo), y la otra con el de supremo tribunal de justicia (poder judicial)".

El poder o corporación predominante de esa época fue el legislativo, pues además de poseer un sinnúmero de facultades, era quien tenía el control constitucional, al normar el artículo 107 de la Carta Magna, entre sus competencias: "Resolver las dudas de hecho y de derecho, que se ofrezcan en orden a las facultades de las supremas corporaciones." En este sentido, se afirma que el ejecutivo se encontraba supeditado al Congreso, pues su única participación en la función legislativa, ya que no gozaba de la facultad reglamentaria, era un derecho de veto, del cual gozaba también el Supremo Tribunal, es decir, el Poder Judicial.

El artículo 9, del Acta Constitutiva de la Federación, en 1824, lo planteó de una manera más clara y acercándose más a la redacción que actualmente conocemos, diciendo: "El poder supremo de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de estos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo".

Este artículo 9, es de capital importancia, pues marca el cauce que desde aquel entonces han seguido todas nuestras normas fundamentales respecto al principio de la separación de poderes. En tal sentido están los artículos correspondientes, en la Constitución de 1824 en su artículo 6, en las Bases Constitucionales de 1835 inscrito en su artículo 4, en los proyectos de constituciones de 1842, en el proyecto de la mayoría en su artículo 5, y en el de la minoría contemplado en su artículo 27; en las bases de organización política de 1843 según lo señalado en su artículo 5, en la Constitución de 1857 en su numeral 50, y en la Constitución de 1917, quedando la redacción tal y como la conocemos hasta nuestros días en su artículo 49¹⁹.

¹⁹ Infra. Pág. 76.

Resulta necesario recalcar que en toda nuestra historia constitucional, salvo en la Constitución de Apatzingán de 1814, como dijimos, no acepta la tesis de la separación de poderes entendiendo por ésta, poderes independientes. La tesis que han seguido nuestras constituciones es que existe un solo poder: EL SUPREMO PODER DE LA FEDERACIÓN, el cual se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, y únicamente en la Constitución de diciembre de 1836 y las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, se dividió en cuatro, en un Poder Supremo Conservador en la primera, y un Poder Electoral en la segunda, funciones y atribuciones que estudiaremos con detalle en capítulos subsecuentes, y cuya contemplación dentro de nuestras leyes fundamentales rompía con la Teoría Clásica de Carlos Luis de Secodant, Barón de Montesquieu, y adelantaba por mucho a las Constituciones de los países democráticos del mundo; pues por señalar un ejemplo: Venezuela incluyo dentro de su Ley Fundamental a cinco poderes hasta sus reformas de diciembre de 1999.

Pero, ¿Qué significa la expresión: “El supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio”? La fórmula anterior proviene del liberalismo y se comparte la idea de que tal afirmación es falsa, porque generalmente, uno de los órganos

estatales reduce a los otros a la subordinación, o cuando menos tiene notoria predominancia. Así, en 1857, el órgano predominante fue el legislativo y de 1917 hasta tiempos recientes lo fue el ejecutivo. En la actualidad la fórmula liberal subsiste únicamente a manera taxativa de disposiciones técnicas en el cumplimiento de las tareas gubernamentales, pues los reajustes de los actores en el nuevo escenario político de nuestro país, aún no han permitido vislumbrar cual poder es el que mantiene la supremacía sobre los otros dos; y la situación va más allá, el Poder Judicial ha tomado un papel protagónico no solo dentro de la problemática político-electoral sino también en asuntos de marcada trascendencia de la agenda nacional, asumiendo su responsabilidad como detentador de un contrapeso constitucional en el ejercicio del poder público; la incógnita, hasta el momento de la redacción de este trabajo, aún no se despeja .

Si bien, en México, siempre el supremo poder de la nación se ha dividido para su ejercicio en: legislativo, ejecutivo y judicial, ocasión hubo, como ya lo dijimos, en que la fórmula sufrió alteración. El artículo 4, de las bases constitucionales del 15 de diciembre de 1835, estableció: "El ejercicio del supremo poder nacional continuará dividido en legislativo, ejecutivo y judicial, que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. Se

establecerá además un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones." Y de aquí la idea que se detalló en la segunda ley constitucional de 1836: la creación del Supremo Poder Conservador.

La Constitución conservadora del 29 de diciembre 1836, en su parte segunda, estableció un órgano, compuesto por cinco individuos, y al que trato de hacer todopoderoso otorgándole en su artículo 12 atribuciones que por mucho lo ponían en supremacía respecto de los otros tres poderes, pues dentro de sus atribuciones se encontraban en su fracción I, el declarar la nulidad de una ley ó decreto cuando consideraran sus miembros que eran contrarias a artículos expresos de la Constitución, o simplemente cuando se le excitara para tal efecto por cualquiera de los otros poderes; en su fracción II y III se le concedía la facultad de anular los actos de cualquier poder, excitado para ello por cualquiera de los otros poderes, cuando sus actos, según su interpretación, fuesen contrarios a la Constitución o a las leyes; en su fracción IV se le facultaba, excitado por el Congreso, a declarar la incapacidad física o moral del Presidente de la República; en su fracción V, rompiendo con la más mínima idea de estado de derecho se le atribuía la facultad, excitado por cualquiera de los otros dos poderes, de suspender las labores de la Corte de Justicia, cuando

desconociera a alguno de los otros dos poderes ó tratara de trastornar el orden público; en la fracción VI, excitado por el ejecutivo, se le concedía la capacidad de suspender hasta por dos meses las sesiones del legislativo; en su fracción VII se le facultaba para restablecer constitucionalmente a cualquiera de los otros tres poderes cuando éstos hubiesen sido disueltos revolucionariamente; en la fracción VIII, excitado por el Poder Legislativo, se le facultaba para declarar cual era la voluntad de la Nación; en la fracción IX, excitado por la mayoría de las juntas departamentales, se le atribuía la facultad de declarar cuando el Presidente debía renovar su gabinete; en la fracción X, se le atribuía la facultad de otorgar o negar la sanción a presuntas reformas constitucionales; en su fracción XI se le concedía la facultad de calificar las elecciones de senadores; y por último, en su fracción XII se le facultaba para nombrar el día 1º de cada año a dieciocho letrados entre los que no ejercían jurisdicción alguna, para juzgar a los Ministros de la Alta Corte de Justicia y de la marcial.

Examinemos ahora el contenido del actual artículo 49 Constitucional, que a la letra dice:

“Artículo 49 El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

La tesis mexicana, y que han seguido todas las constituciones de nuestro país, salvo en 1814, tal como hemos señalado, consiste en que no hay división de poderes, sino que existe un solo poder: el supremo poder de la federación que se divide para su ejercicio; así, lo que está dividido es el ejercicio del poder más no el poder mismo. Cada rama del poder, es decir, los poderes constituidos constitucionalmente: legislativo, ejecutivo y judicial, a los que les señalan expresamente sus facultades, su competencia, y lo que no se les atribuye taxativamente en la ley no lo podrán ejercer, más la propia Constitución construye la colaboración entre estas tres ramas del poder para conseguir los objetivos del mismo, en este

sentido, dos o las tres ramas del poder realizan parte de una facultad o función, como ejemplos podemos señalar: en el procedimiento de creación de las leyes, el presidente tiene la facultad de la iniciativa de ley, de veto y de su publicación; el presidente resuelve, cuando las dos cámaras legislativas no se ponen de acuerdo, sobre la terminación anticipada del periodo de sesiones; el senado ratifica los tratados internacionales celebrados por el ejecutivo; el senado aprueba o no los nombramientos de embajadores, agentes diplomáticos, cónsules, generales, coroneles y demás jefes superiores del ejército, la armada y la fuerza aérea; el presidente puede pedir ante la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta de cualquier Ministro de la Suprema Corte, de los Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Jueces del orden común del Distrito Federal, logrando con esto una serie de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder público; el Juicio Político y la Declaración de Procedencia, debiesen de formar parte eficaz en dichos mecanismos de control constitucional, pues como se encuentran contemplados actualmente, resultan ineficientes e ineficaces en sus fines primarios.

Ahora bien, una cosa es la colaboración entre las ramas u órganos del poder, y otra muy diferente es la confusión de las facultades de los órganos o la delegación de las facultades de un órgano en otro. La confusión de poderes la prohíbe la propia Constitución al señalar expresamente en su artículo 49, párrafo segundo, que no pueden reunirse dos o más de los poderes en una persona o corporación ni depositarse el legislativo en una persona, salvo en los cinco casos que la misma ley señala en el segundo párrafo del artículo 131 y a lo dispuesto por el artículo 29, es decir en esos casos y con los procedimientos que la propia Constitución señala, el presidente de la República puede legislar.

Es así como desde los inicios de la historia de nuestras Constituciones, la Teoría de Carlos Luis de Secodant, Barón de Montesquieu, ha permanecido presente, únicamente interrumpida en 1836 con la creación de lo que pretendió ser un órgano de control constitucional para el ejercicio del poder público, y en 1843 con lo que intento ser un instrumento para el control y vigilancia de los sistemas de elección popular de la época.

4.4 La División de Poderes en la República Bolivariana de Venezuela.

Nos parece de suma importancia traer al análisis en el presente trabajo, el como es contemplada la división de poderes en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la que refleja claramente la preocupación de los países democráticos del continente y del mundo entero para erradicar la corrupción lacerante al interior de sus gobiernos y los constantes abusos que se cometen por sus altos servidores públicos, creando cinco poderes para el ejercicio del poder supremo.

Fue a partir de las reformas de diciembre de 1999 en donde se rompió totalmente con la teoría universal de la división de poderes que se contempla en la gran mayoría de los países democráticos en el mundo, incluido el nuestro, y que viene a dar un toque de equilibrio y control constitucional en el ejercicio del poder público, muy en especial el contenido de su artículo 274.

Creemos que elevar a nivel constitucional a un órgano de control y vigilancia del ejercicio del poder público, como lo hizo Venezuela, viene a ofrecer un peso y contrapeso frente a los otros poderes de un país, coadyuvando con esto en el abatimiento del abuso del poder, la corrupción y la impunidad.

Fue hasta finales de 1999 que en México se creó la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la cual vino a sustituir a la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH), copiando el modelo de órgano anticorrupción de Francia, considerado como uno de los países más avanzados en la materia. Esta Auditoría Superior empezó a operar de manera independiente y con mayor fuerza a principios del año 2001, pero con algunas deficiencias, aunque pretendió emular a la de Francia, nunca la igualó, más debemos de reconocerlo, sí cuenta con mayores facultades para combatir la corrupción que las que tenía la CMH.

Sin embargo, y pese a los intentos por lograr un control estricto del ejercicio del poder público, aún no se consigue el objetivo primario, y es precisamente en este contexto que nos parece de suma importancia el análisis del Poder Ciudadano contemplado en la Constitución de Venezuela, y para una mejor comprensión

de lo anteriormente expuesto, me permito transcribir las partes que considero importantes de la Constitución que comento.

“TÍTULO V

DE LA ORGANIZACIÓN DEL PODER PÚBLICO NACIONAL

Capítulo IV

Del Poder Ciudadano

Sección Primera: De las Disposiciones Generales

Artículo 273. Los órganos del Poder Ciudadano son: la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, uno o una de cuyos titulares será designado por el Consejo Moral Republicano como su Presidente por períodos de un año, pudiendo ser reelecto.

El Poder Ciudadano se ejerce por el Consejo Moral Republicano integrado por el Defensor o Defensora del Pueblo, el Fiscal o Fiscalía General y el Contralor o Contralora General de la República.

El Poder Ciudadano goza de autonomía funcional, financiera y administrativa. A tal efecto, dentro del presupuesto general del Estado se le asignará una partida anual variable.

Su organización y funcionamiento se establecerá en ley orgánica.

Artículo 274. Los órganos que ejercen el Poder Ciudadano tienen a su cargo, de conformidad con esta Constitución y la ley, prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa; velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público, el cumplimiento y la aplicación del principio de la legalidad en toda la actividad administrativa del Estado, e igualmente, promover

la educación como proceso creador de la ciudadanía, así como la solidaridad, la libertad, la democracia, la responsabilidad social y el trabajo.

Capítulo V

Del Poder Electoral

Artículo 292. El Poder Electoral se ejerce por el Consejo Nacional Electoral como ente rector y, como organismos subordinados a éste, la Junta Electoral Nacional, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento, con la organización y el funcionamiento que establezca la ley orgánica respectiva.”

Como podemos ver, la República Bolivariana de Venezuela, a través de estas reformas Constitucionales de diciembre de 1999, rompió con la tradicional teoría de la División de Poderes de Montesquieu, elevando a rango constitucional las funciones y

facultades, que aunque ya contempladas con anterioridad a las reformas, no estaban revestidas de la misma fuerza y peso jurídico como lo están ahora.

Si nos detenemos a analizar con puntilloso detalle la competencia y atribuciones de los dos poderes que se suman a la teoría de la división de poderes, podremos darnos cuenta que son una clara respuesta a la preocupación generalizada en las democracias actuales por crear mecanismos de control jurídico que mitiguen y erradiquen los abusos en el ejercicio del poder público; y muy marcada se encuentra esta preocupación en el contenido de su artículo 274, que a la letra dice:

Artículo 274. Los órganos que ejercen el Poder Ciudadano tienen a su cargo, de conformidad con esta Constitución y la ley, prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa; velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público, el cumplimiento y la aplicación del principio de la legalidad en toda la actividad administrativa del Estado, e igualmente, promover

la educación como proceso creador de la ciudadanía, así como la solidaridad, la libertad, la democracia, la responsabilidad social y el trabajo.

En el contenido de este artículo vemos con claridad las razones que le dan origen a la creación, por lo menos de este cuarto poder: el controlar desde la constitución, el ejercicio del poder público que atente “contra la ética pública y la moral administrativa”, al mismo tiempo vigilar la aplicación y legalidad en la aplicación del patrimonio público, así como velar por que todo acto administrativo del Estado cumpla con el principio de legalidad en su aplicación; que dicho sea en palabras más sencillas: la preocupación reflejada en esta reforma constitucional Venezolana fue la de crear un órgano de control constitucional que limite los abusos y excesos de los demás poderes del Estado.

Ciertamente que la sola enunciación dentro de la Constitución Política de un País, no obsta para que en la realidad se traduzcan en resultados; resulta necesario también la creación de un programa integral de educación, mística de servicio público, cambio de idiosincrasia, y en fin, toda una serie de acciones que aterricen de una manera mas eficiente y efectiva reformas como la

realizada en Venezuela respecto a los órganos de control y vigilancia en comento.

Por lo que respecta a México, esta preocupación ya se esta viendo reflejada en nuestro actual gobierno de la República y prueba de ello es la reiterada enunciación en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 de la necesidad de cambio en las estrategias, visión y mística de servicio en el ejercicio del Poder Público²⁰.

5. La Democracia y la Inmunidad.

Para adentrarnos en este tema, que a nuestra consideración resulta de vital importancia para el sano desarrollo y una mejor comprensión de lo que pretendemos demostrar con el presente trabajo, debemos de entender que es la democracia, y para tal efecto nos permitimos señalar algunas consideraciones al respecto.

²⁰ Infra. Págs. 98-100.

La etimología de la palabra democracia la encontramos del griego demos, pueblo, y kratos, fuerza, poder, autoridad; su concepción gramatical es el de una doctrina política según la cual la soberanía pertenece al conjunto de los ciudadanos, principio que enuncia la frase célebre: el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo; régimen político caracterizado por la participación de los ciudadanos en la organización del poder público y en su ejercicio²¹.

En su acepción moderna y generalizada, democracia es el sistema en que el pueblo en su conjunto ejerce la soberanía y, en nombre de la misma, elige a sus gobernantes, en voz del maestro Andrés Serra Rojas, "la democracia es un sistema o régimen político, una forma de gobierno o modo de vida social, en que el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su destino, la integración de sus órganos fundamentales o para expresar la orientación ideológica y sustentación de sus instituciones"²²

²¹ Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Op. Cit.

²² Serra Rojas, Andrés, Op. Cit. Pág. 591.

No obstante los múltiples intentos por delimitar los alcances y contenidos del concepto Democracia, es bastante difícil determinarlo; en efecto, la palabra se presta a muchas interpretaciones, y se ha vuelto un término de prestigio pues hoy en día todo régimen se auto califica como democracia, pues en nuestro entorno político mundial, aquel país que no considere a la democracia como forma de gobierno será un país rechazado por la comunidad internacional; dicho de otro modo, al parecer la democracia no tiene enemigos, sino que suscita adeptos fervorosos en todo el planeta.

Es así como en este intento globalizador de la democracia, encontramos diferentes tipos como el liberal u occidental y sus matices; la socialista de la Europa del Este y sus variantes, la popular de Asia; la folklórica africana, bastante sui generis, y la inevitable democracia militar que surge, arraiga y prospera en muchos puntos del globo como es el caso Cubano.

Para intentar poner un poco de orden en esta confusión, diremos que un régimen democrático de tipo occidental es aquel que realmente asegura a la persona sus garantías individuales, le proporciona un mínimo de seguridad económica, y no concentra

el poder en una persona o en un grupo, sino que consagra el principio de la elección popular, de la separación de las funciones legislativas, ejecutiva y judicial, así como el del pluralismo ideológico²³.

En la historia de la democracia por el mundo a fines del siglo XVIII, con las revoluciones norteamericana y francesa, aparece una forma nueva de la democracia que va a permitirle aplicarse en los grandes Estados modernos gestándose de esta manera la democracia representativa o indirecta, en la que los ciudadanos eligen de entre ellos a aquellas personas que los representarán en los cuerpos legislativos.

Por lo que respecta a la democracia directa, solo la podemos encontrar hoy en día todavía como un caso único en el de los tres cantones suizos de Glaris, Appenzell y Unterwald, en estos cantones se han conservado sus asambleas populares (Landsgemeinde) que se reúnen una vez al año; sin embargo, su papel consiste en controlar a los gobernantes, más que en participar en las decisiones gubernamentales, es decir, ellos no

²³ Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Op. Cit.

gobiernan realmente, su actividad solo consiste en vigilar y controlar el ejercicio mismo del gobierno.

En la democracia semidirecta se les permite a los ciudadanos expresar su opinión sobre los problemas que ocupa la agenda política nacional, otorgándosele la facultad de la iniciativa, la cual tiende a provocar una decisión en el ánimo de los gobernantes, y el referéndum, que tiende a ratificarla o rechazarla.

Por lo que toca a la Constitución mexicana, ésta preconiza su adhesión a la ideología de la democracia liberal, consagrando el principio de la soberanía popular y adoptando el régimen de la democracia representativa, desprendiéndose esta afirmación del contenido de su artículo 40, que a la letra dice:

“Artículo 40 Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Y también por el contenido del artículo 39, el cual dice:

“Artículo 39 La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

Y va más allá, en su artículo 3º, en su fracción II, inciso a) nos dice que:

“Artículo 3º Todo individuo tiene derecho a recibir educación. . . .

I.- . . .;

II.- El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a).- Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, si no como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

...”

Inclusión que responde a todo un programa ideológico emanado de la filosofía política de la revolución mexicana. Este concepto constitucional de democracia representa a la vez un conjunto de normas de convivencia, expresión del consenso nacional y visión de la sociedad que a través del perfeccionamiento de las normas constitucionales se busca mejorar.²⁴

Es de esta forma como nuestra Constitución reconoce la necesidad de establecer esquemas de igualdad entre los mexicanos frente al ejercicio del poder público, en donde se les protege a los gobernados a través del régimen de las garantías individuales, e igualmente se promueven sus derechos sociales a la educación, a la salud y al trabajo, entrelazándose íntimamente la democracia

²⁴ Cfr. Serra Rojas, Andrés. Trayectoria del Estado Federal Mexicano. Ed. Porrúa. 1991. Pág. 520.

política y la social; de esta manera se erige como un valor a preservar y acrecentar; un camino por el cual transitar hacia formas superiores de interacción colectiva, y es precisamente bajo este contexto que el ciudadano participa cada vez más en las decisiones públicas encaminadas a la obtención del bien común que a través de la historia se ha planteado la sociedad mexicana.

Ha sido en fechas recientes que la polémica sobre la democracia ha tomado tintes de sonada actualidad en donde académicos, políticos y administradores intensificaron la crítica local a los modelos de Estado asentados en la protección de la planta productiva, en el manejo discrecional de los recursos, en la intervención gubernamental de la economía, en el sostenimiento de economías cerradas y poco competitivas y en el gasto fiscal deficitario como obstáculos del desarrollo sustentado en un modelo democrático. Esta crítica dirigida a la carencia de un enfoque racional en el proceso de las políticas públicas y a la falta de límites entre la política vista como ideología y la administración vista como ciencia, tuvo un factor crítico que resultó esencial: los regímenes proteccionistas de alto costo fiscal que no diferenciaban entre política y administración, resultaban ser, en su mayor parte, poco democráticos o no democráticos;

conclusiones que arrojaron como resultado que el desarrollo público se garantizaba solo con liberalismo y democracia²⁵.

Nuestro país, después de los resultados electorales del 2 de julio del año 2000, ha entrado a su incipiente democracia; es hasta fechas recientes, y difiriendo con lo manifestado por el Presidente de la República, Vicente Fox, en su Exposición General de la propuesta de la Nueva Hacienda Pública Distributiva, en donde nos dice que: “las recientes elecciones federales demostraron la *madurez de la democracia*, de nuestras instituciones y de nuestro sistema político”, coincidiendo con él únicamente en lo que se refiere a que: “el pueblo mexicano decidió en paz, con serenidad y confianza, entrar de lleno a una vida cívica plural y moderna”, iniciándose así una nueva etapa en nuestra historia, en la cual por fin, el pueblo mexicano ha tomado la firme determinación de iniciar su entrada a la democracia.

La visión del gobierno federal al respecto se plasma de una manera por demás elocuente en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, haciéndolo de la siguiente forma: “El proceso de

²⁵ Fuentes, Mario Luis. Liberalismo y Democracia. Milenio Diario. México, D. F. 11 de Mayo del 2001. Pág. 20

transición a la democracia en México se ha distinguido por tres características:

1. La primera es que a diferencia de muchos otros procesos de alternancia en el mundo, la transición en México se logró mediante el sufragio en las urnas, sin necesidad de establecer un nuevo pacto fundacional y sin que aconteciera un rompimiento del marco institucional vigente.
2. La segunda es que con los procesos electorales del año 2000, se demostró la importancia de haber construido, a partir de numerosos procesos de negociación entre las fuerzas políticas, instituciones electorales imparciales y democráticas que permitieron que el poder se sometiera al veredicto ciudadano en las urnas y, aunque las condiciones de la competencia no fueron totalmente equitativas, se lograron comicios más limpios y transparentes que en el pasado.
3. Finalmente, la transición mexicana arrojó un resultado de poder compartido que exige la convergencia, el

establecimiento de acuerdos y la corresponsabilidad en la tarea de gobierno entre las diversas fuerzas políticas”²⁶.

Y como ha quedado debidamente fundamentado, es de concluirse que solo en un Estado democrático puede aspirarse al progreso sustentado y sustentable, consiguiéndose con ello el objetivo y la justificación existencial de cualquier Estado: EL BIEN COMÚN, no teniendo cabida las figuras de inmunidad constitucional en la forma en que se encuentran contempladas actualmente en nuestra Constitución y Leyes secundarias, pues solo degeneran en abusos de poder, corrupción e impunidad.

6. La necesidad de un contenido ético en el ejercicio público.

Hemos consentido reiteradamente que la justificación última del ejercicio del Poder Público dentro de un Estado es la consecución del Bien Común, entendiendo por éste “el bien de los seres humanos tomados en su conjunto, tal como se realiza dentro

²⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

de los marcos y por el intermedio de la sociedad, por el Estado, que encuentra en la responsabilidad y desempeño de tal función una de las fuentes principales de legitimidad y consenso”²⁷, bajo esta perspectiva, y con la clara visión de que el ejercicio público debe de estar dotado de un contenido ético para su función, es que abordaré el presente inciso a desarrollar.

Aunque ya desde Aristóteles se concebía una necesidad de contenido ético en la política, para algunos, en la época moderna, tal binomio no puede ser posible, entre ellos encontramos a Sartori, quien sostiene que “si el valor o fin que estamos persiguiendo es una sociedad buena, estamos entonces tratando con normas políticas, no con normas éticas, porque lo que en este caso está en cuestión, sobre todo, es la mejor clase de vida en común y no nuestra integridad interna”, haciendo con esto una clara distinción entre los intereses individuales y sociales, contraponiéndolos y suponiéndolos ajenos entre sí; se olvida, en nuestra opinión, de que la sociedad esta compuesta por individuos cuyas integridades internas conforman las reglas de la moral social.

²⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Op. Cit.

Para nuestro actual gobierno, la axiología a retomado verdaderos tintes, no solo de actualidad, sino de autentica necesidad en el desempeño del ejercicio público, y muestra de ello no solo ha sido la tabla axiológica que el Presidente Vicente Fox hizo circular entre sus 49 funcionarios de primer nivel, sino también se denota esta preocupación en todo el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, y muy en especial en su apartado sobre la misión del Poder Ejecutivo, en donde sostiene que para conseguir la transición al México que soñamos todos, lleno de progreso, desarrollo, igualdad, oportunidades para todos, etc., ha de sujetar su ejercicio a las siguientes acciones:

- Contar con una política de finanzas públicas sanas, que nos permitan apoyar las acciones que encaminen al país hacia el desarrollo que se requiere.

- Ser un buen gobierno, mediante la implantación de prácticas y procesos que garanticen la concreción de los resultados del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

- Tener un gobierno inteligente, eficaz, efectivo, que haga más y cueste menos.

- Establecer al desarrollo humano como eje rector de su acción, para diseñar e instrumentar políticas públicas que den lugar a un desarrollo económico dinámico, incluyente y en armonía con la naturaleza.

- Crear las condiciones políticas, económicas y sociales que promuevan los procesos de desarrollo nacional.

- Establecer una nueva cultura de gobierno basada en el humanismo, la equidad, el cambio, el desarrollo incluyente, la sustentabilidad, la competitividad, el desarrollo regional, el Estado de derecho, la gobernabilidad democrática, el federalismo, la transparencia y la rendición de cuentas.

- Consolidar la transición a una democracia plena.

- Garantizar la vigencia del Estado de derecho.

- Insertar a México en la competencia internacional, equilibrando los beneficios y costos de la globalización.

- Dar seguridad personal al ciudadano y a su familia.
- Eliminar las restricciones legales y estructurales de la economía para desatar un proceso creativo que impulse el desarrollo económico del país en forma sostenida y sustentable.
- Innovar en todos los planos de la vida nacional: científico, jurídico, económico, social, educativo, administrativo, etcétera.
- Llevar a cabo una revolución educativa que permita el desarrollo del país y una alta calidad de vida para toda la población.
- Sentar las bases, irreversibles, de un nuevo modo de comportamiento y cultura política basado en una ética pública.²⁸

Es de entenderse que el escenario político ha cambiado, que los actores políticos en dicho escenario afrontan el ejercicio del poder público de una manera más responsable y comprometida, sujetando sus acciones a un contenido de orden ético.

²⁸ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Por esta razón es que consideré prudente incluir un breve análisis del binomio indisoluble que conforman la ética y la política.

6.1. Aristóteles.

Para el inicio de la siguiente exposición, empezaré citando una bella frase de éste gran filósofo griego:

“Desde el momento que la política se sirve de las demás ciencias prácticas y legisla sobre lo que debe hacerse y lo que debe evitarse, el fin que le es propio abraza los de todas las otras ciencias, al punto de ser por excelencia el bien humano. Y por más que éste bien sea el mismo para el individuo y para la ciudad, es con mucho cosa mayor y más perfecta la gestión y salvaguarda del bien de la ciudad. Es cosa amable hacer el bien a

uno solo; pero más bella y más divina es hacerlo al pueblo y a las ciudades”²⁹.

Es evidente que ya desde los tiempos de este gran pensador griego, la necesidad de conciliar la ética y la política en el ejercicio del poder público, era una auténtica preocupación.

Para Aristóteles, el ejercicio de la política era una cuestión de honor que dignificaba al hombre que la ejercía y que por esa razón lo incluía en el grupo de los *espíritus selectos*; para él, el fin de la vida política era el bien común y por tal razón, su ejercicio era virtuoso.

Dentro de la ideología de este pensador griego, las virtudes morales ocupaban un lugar importante dentro del quehacer de cada ser humano, sosteniendo que las virtudes germinan de manera natural en cada uno de nosotros, debiendo perfeccionarlas a través de la costumbre, pues según él, “todo lo que hemos de hacer después de haberlo aprendido, lo aprendemos haciéndolo” ... “nos hacemos justos practicando actos

²⁹ Aristóteles. *Ética Nicomaquea. Política*. Versión Española de Antonio Gómez Robledo. 19ª ed. México, 2000. Ed. Porrúa. Pág. 4.

de justicia, y temperantes haciendo actos de templanza, y valientes ejercitando actos de valentía. En testimonio de lo cual, está lo que pasa en las ciudades, en las cuales los legisladores hacen contraer hábitos a los ciudadanos para hacerlos buenos, y en esto consiste la intención de todo legislador. Los que no hacen bien esto yerran el blanco, pues es en ello en lo que el buen gobierno difiere del malo.”³⁰

6.2. Juan Jacobo Rousseau

Para este pensador suizo, el ejercicio del poder público conferido al cuerpo político a través del pacto social, debe ser limitado por las convenciones generales que consisten en: “Convención general, convención legítima porque tiene por base al contrato social; equitativa porque es común a todos; útil, porque no puede tener otro objeto que el bien general, y sólida, porque tiene como garantía la fuerza pública y el poder supremo”³¹. En este contexto es de resaltarse la mención por parte de este filósofo, aunque no de manera explícita, sí de

³⁰ Ibidem. Página 18

³¹ Rousseau, Juan Jacobo. Op. Cit. Página 18

manera tácita, los actos de gobierno deben de estar revestidos de cierta moral que implique la persecución del bien común.

Por otra parte, nos señala que así como la acción libre del hombre concurre en la moral, o sea la voluntad que determina el acto, y la parte física, o sea la potencia que la ejecuta; en el cuerpo político del estado concurren móviles similares, pues la voluntad se encuentra bajo el nombre de Poder Legislativo y el de la fuerza en el Poder Ejecutivo; haciendo hincapié en que la fuerza pública debe de ir encaminada siempre en la dirección que marca la voluntad general³²; infiriendo también la simbiosis ética-política dentro de todo estado democrático, resumiendo que los signos de un buen gobierno es aquel “bajo el cual, sin extraños medios, sin colonias, los ciudadanos se multiplican, es infaliblemente el mejor. Aquel bajo el cual un pueblo disminuye y decae, es el peor”... pues “las cualidades morales carecen de medida precisa.”³³

³² Ibidem. Página 30

³³ Ibidem. Página 45

6.3. William Shakespeare

El derecho para que sea útil a la sociedad a la cual va a regular debe de servir primero a la justicia, pues si se aparta de este principio, se aparta también de la ética y la moral colectiva; y nada más elocuente que la obra del Mercader de Venecia de William Shakespeare escrita en 1596 para ilustrar lo anteriormente dicho, pues es de exacerbada grandilocuencia en su constante lucha entre lo legal y lo justo, concluyendo en su magistral obra, que la justicia debe estar siempre por encima de la legalidad, pues al condenar a Antonio al pago de lo contraído con Shylock consistente en una libra de su carne por el incumplimiento del pago de una deuda, Porcia revestida de juez, impone la supremacía de la justicia al condenar efectivamente al pago de una libra de su carne; pero sin el derramamiento de una sola gota de su sangre, haciendo una clara interpretación filológica de lo que marcaba la ley, pero totalmente imposible en su aplicación a la realidad, pues el judío Shylock nunca iba a poder tomar una libra de su carne sin derramar una gota de su sangre³⁴; preconizando con esta decisión lo que anteriormente señalamos: el derecho debe estar al servicio de la justicia, nunca al contrario.

³⁴ Cfr. Shakespeare, William. El Mercader de Venecia. Editorial Porrúa, México 1981. Págs 41-83.

Bajo este contexto, si atendemos a que la justicia es la virtud que inclina a dar a cada uno lo que le pertenece, y que como virtud es el conjunto de todas las virtudes, que hace bueno al que las tiene, es de lógica conclusión que toda ley que regule a cualquier estado del mundo, debe de tener una inclinación axiológica en su elaboración.

CAPÍTULO II

LOS SUJETOS DE LA INMUNIDAD CONSTITUCIONAL Y SU RELACIÓN CON LOS GOBERNADOS

1. Los sujetos de la protección constitucional.

Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 110 y 111 señala como sujetos de protección constitucional a 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 Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los

Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a 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.

Como podemos ver, la protección constitucional es privilegio únicamente de los servidores públicos de alta jerarquía, pues para poder proceder contra cualquiera de los señalados en el párrafo anterior, es menester cumplir con los requisitos que para ello señala la propia Constitución en sus artículos 110 y 111 en los casos propiamente del juicio político en lo concerniente a las responsabilidades políticas, y la declaración de procedencia en el caso del quebrantamiento de las disposiciones penales.

2. Requisitos de procedencia penal contra los sujetos activos de la inmunidad procesal.

Para el caso de que los sujetos investidos por nuestra constitución de inmunidad procesal quebrantasen las disposiciones penales, es menester jurídico iniciar un procedimiento ante la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a efecto de que declare que ha lugar a proceder y retirarles, en consecuencia, la protección Constitucional de la que se encuentran revestidos y así poder proceder penalmente en su contra.

El hablar de inmunidad procesal en México, nos remite obligatoriamente al vocablo “Fuero Constitucional”, utilizado equívocamente en nuestra legislación hasta antes de las reformas constitucionales del 28 de diciembre de 1982, en la cual se cambia el nombre por el de “Declaración de Procedencia”; sin embargo, y sea cual fuere la denominación que se le aplique, como institución jurídica de inmunidad y privilegio subsiste, e incluso, el artículo 61 Constitucional, en su segundo párrafo, así como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria

del Título Cuarto Constitucional, curiosamente siguen hablando de “fuero” y “desafuero”, aunque el artículo 111 constitucional en vigor haya suprimido el término.

Por inmunidad procesal se entiende el derecho que tienen los llamados servidores públicos de lata jerarquía para que, antes de ser juzgados por la comisión de un delito ordinario, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión resuelva sobre la procedencia de un proceso penal, sin que esto signifique que prejuzgará la legitimidad de la causa que se le persigue, tal y como lo señala la parte final del segundo párrafo del artículo 111 Constitucional, y que a la letra dice:

“**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.

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

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

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

Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

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

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese

condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

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

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

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

El procedimiento que se sigue ante la Cámara de Diputados para que autorice el mencionado proceso penal ordinario se llama

“declaración de procedencia”, pues con ella se priva al alto servidor público de su inmunidad procesal y en virtud de que es muy similar al juicio político en su primera instancia, es frecuente que se les confundan.

En el caso de que la Cámara de Diputados, erigida en jurado de procedencia, declare que no ha lugar a proceder penalmente en contra de un alto funcionario durante el tiempo en que dure su encargo, no quiere decir que la Cámara de Diputados exime de toda responsabilidad penal a dicho funcionario, pues la declaratoria negativa de dicha Cámara no prejuzga la responsabilidad penal del sujeto en cuestión, y que además, de acuerdo a lo señalado por el artículo 114 constitucional en vigor, la acción jurídica solo se interrumpe en cuanto a su prescripción, pues después de que dicho servidor público haya dejado su cargo, se le puede reanudar el proceso penal que se le perseguía, dicho artículo 114 a la letra dice:

“Artículo 114. El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se

aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

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.

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.”

Y por tal razón, la prescripción consignada en la ley se interrumpe en este caso, siendo nuevamente computable a partir de que dicho funcionario haya concluido su encargo, y por lo tanto, hayan fenecido sus funciones.

Para el caso de que la resolución de la Cámara de Diputados fuese en sentido afirmativo, el acusado queda automáticamente separado de su cargo, y en consecuencia se procederá de inmediato en su contra por la vía penal; más cabe aclarar en este sentido, que dicha acción no implica violentar el principio jurídico *non bis in ídem*, no juzgar dos veces el mismo hecho, principio jurídico consagrado en el artículo 23 Constitucional, mismo que refiere:

“Artículo 23. Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.”

en virtud de que se considera que la Cámara no juzga la responsabilidad penal, competencia exclusiva del juez de la causa penal que se le persigue al inculcado, ya que la decisión de la Cámara es meramente política, más no jurisdiccional, pues como ya lo mencionamos reiteradamente y como lo señala el artículo

111 en su segundo párrafo, la Cámara de Diputados no prejuzga los fundamentos de la imputación¹.

3. Requisitos de procedencia para el Juicio Político.

El juicio político, reúne todas las características de un proceso jurídico en virtud de que su culminación: la sentencia, es un acto jurisdiccional, sin embargo, el órgano que la realiza, es decir el Congreso de la Unión, realiza una traspasación de funciones, asumiendo las que le corresponderían materialmente al Poder Judicial, más esta problemática la abordaremos con mayor detalle en capítulos subsecuentes.

En este caso las sanciones pueden consistir en privar al culpable de su puesto e inhabilitarlo para obtener otro durante el tiempo que determine la ley.

En este procedimiento, la Cámara de Diputados se erige como órgano de acusación y la de Senadores como de sentencia, adjudicándose el Congreso la potestad de dicho proceso. En el

¹ Infra. Pág. 135.

pasado no siempre sucedió así, la Constitución de 1824 le adjudicaba la función administrativa de acusación a la Cámara de Diputados, y era la Suprema Corte de Justicia de la Nación la encargada de emitir sentencia; fueron las reformas de 1874 las que colocaron las cosas como las conocemos actualmente, permitiendo, a mi juicio, una indeseable traspasación de funciones que politizan y hacen ineficaz al juicio político.

Abundando sobre este punto de vista, Fraga nos dice que las funciones del Estado se pueden dividir en dos criterios para distinguirlas:

a) Formal, que corresponde a tomar en cuenta el órgano que la realiza, es decir, que prescinde de la naturaleza de la actividad; y

b) Material, que atiende a la actividad que realiza cada órgano.

Atendiendo a esto, sostiene que en la división de poderes, las funciones se distribuyen de la siguiente manera:

"al poder legislativo le corresponde la función legislativa; al judicial, la función judicial y al ejecutivo, la administrativa".

Bajo este contexto cabe señalar que por lo que corresponde al juicio político, la Cámara de Diputados realiza una actividad materialmente administrativa, ya que la acusación corresponde al poder ejecutivo a través del Ministerio Público, y por su parte la Cámara de Senadores realiza una función materialmente judicial; en virtud de que la función de sentenciar corresponde al Poder Judicial; y es por esta indeseable traspasación de funciones que se obstaculiza la prontitud en la impartición de la justicia y que conduce a la inoperancia.

El procedimiento del juicio político es detallado en los capítulos II y III del título segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En estos se establece, entre otras cosas, que dicho juicio puede ser iniciado dentro del tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y durante el año posterior a la conclusión de sus funciones.

El juicio político se desahoga ante el Congreso de la Unión. La Cámara de Diputados, erigida en órgano de acusación, a través de su sección instructora, es quien practica las diligencias pertinentes para la comprobación del ilícito, otorgando audiencia al inculpado. Y habiendo substanciado el procedimiento formula sus

conclusiones, determinando la inocencia o la presunta responsabilidad del encausado, en su caso propone también la sanción correspondiente.

Para la substanciación de este procedimiento ésta Cámara solo cuenta con un plazo de 60 días, que se consideran a partir del día siguiente en que se haya presentado la denuncia.

Formuladas las conclusiones, la Cámara de Diputados, en su papel de órgano de acusación, examinará el expediente y escuchará los alegatos orales del denunciante y del acusado o su defensor, para resolver lo que proceda por mayoría absoluta de votos de los miembros presentes.

En el supuesto de que sea procedente, se designa una comisión para que tal acusación se sostenga ante la Cámara de Senadores.

Por su parte, la Cámara de Senadores, a través de su sección de enjuiciamiento estudiará el expediente y dará intervención al acusado, a su defensor y a la comisión acusadora. Posteriormente formulará sus conclusiones y las presentará ante el pleno de la Cámara de Senadores, que en ese momento se erige en jurado de sentencia. En este acto se dará lectura a conclusiones de la sección

de enjuiciamiento, se escuchará a las partes, y una vez concluidas las intervenciones se procederá a una votación que establecerá el veredicto.

Para que la determinación sea válida, es necesario el acuerdo de cuando menos las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión en que se dicte la sentencia.

Para desahogar este procedimiento se contará con un plazo no mayor a un año, contado a partir de la fecha en que se inició la intervención de la Cámara encaminada a dictar sentencia.

La declaración de procedencia, al igual que el juicio político, requiere de una pronta adecuación a nuestra realidad socio-política actual a fin de convertirlos en un instrumento jurídico participante en el abatimiento del alto nivel de abuso de poder, corrupción e impunidad.

4. El Marco Constitucional del Juicio Político y la Declaración de Procedencia.

El marco Constitucional del Juicio Político y la Declaración de Procedencia, lo encontramos en los artículos 109 al 114, en los cuales se hallan señalados los motivos por los que podrá iniciarse el Juicio Político o la Declaración de Procedencia, los sujetos pasivos de dichas figuras jurídicas, sus requisitos de procedibilidad, procedimientos, sanciones, tiempos de prescripción, etc. A continuación realizaremos un breve análisis de dicho marco legal.

“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 responsabilidad 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:

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.

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

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.

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 mismo, por sí o por

interpósita persona, aumenten substancialmente 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 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.”

El precepto en comento nos hace señalamientos sobre las diferentes materias en que los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad. A saber: a la materia política se dedica la fracción I; a la materia penal la fracción II; y finalmente a la materia administrativa la fracción III, sin hacer alusión a la responsabilidad civil, materia que es referida someramente en el artículo 111.

Aquí se señala también 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”, de lo que se desprende que, si bien es cierto que no se pueden aplicar sanciones mas de una vez por una sola conducta, también es cierto que no hay impedimento alguno para que una conducta origine dos o más tipos de responsabilidades; de lo que se desglosa la siguiente observación: se puede dar el caso de que una misma conducta acarree una sanción política o administrativa, y un proceso penal e inclusive civil.

En su último párrafo este artículo, otorga al ciudadano común la prerrogativa constitucional de formular - bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba- una denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto a la conducta o las conductas de un servidor público que derivadas de la acción u omisión redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; de la comisión de delitos; de actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Cabe hacer mención que esta acción destinada a ser promovida por el ciudadano común, encuentra acotada su aplicación con la aclaración de que habrá de realizarse “bajo su más estricta responsabilidad” en virtud de que si bien se eliminan denuncias anónimas o apócrifas, también se obtiene un efecto negativo, pues intimida a la gran mayoría de los ciudadanos quienes por el temor de incurrir en alguna responsabilidad penal o civil, ante eventuales fallas procesales o dificultades probatorias se inhiben de ejercitar su derecho.

Desde mi punto de vista, este hecho resulta lamentable, y considero que de ampliar sus alcances jurídicos, sin descuidar los límites razonables que impidan posibles abusos, podría convertirse en un excelente coadyuvante en el abatimiento de los niveles de corrupción e impunidad imperantes en nuestros tiempos.

“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 Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a 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 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.

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, 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 sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado.

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

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras
de Diputados y Senadores son inatacables.”

En correlación directa con la fracción I del artículo anterior, en este se sientan las bases constitucionales para el juicio político. Se señalan específicamente quienes son sujetos susceptibles de enjuiciarse políticamente, lo bondadoso de las sanciones y brevemente el procedimiento del juicio político ante el Congreso de la Unión.

Como sujetos de juicio político, el artículo que se comenta señala a los Senadores y Diputados del 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 administrativos, 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, Jueces de distrito, los Magistrados y Jueces del fuero común del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de

participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a 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 sus 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 corresponde.

En cuanto a los sujetos no hay nada que comentar, pues su especificidad es muy clara; lo que si es digno de comentarse es lo sostenido en el segundo párrafo, pues en cuanto a los servidores públicos estatales señalados ahí, la resolución del Congreso de la Unión solo tendrá efectos declarativos ya que en los términos que marca el precepto corresponde a los legislativos locales proceder conforme corresponda.

Por un lado se previene el abuso que pudiese presentarse en determinado momento en caso de otorgarle facultades absolutas a

la competencia federal para remover a servidores de alta jerarquía locales; pero por otro lado se acota la efectividad práctica del proceso al delegar en los órganos legislativos locales este procedimiento, puesto que en su mayoría respaldan los intereses de los grupos políticos en el poder, situación que se presenta igualmente en el ámbito federal, particularmente en el Congreso de la Unión. Considero que para subsanar estos riesgos, debería crearse un Órgano independiente de influencias políticas y con alcances jurídicos federales que permitan una mayor efectividad en la aplicación no solo del juicio político, sino de las demás responsabilidades de los servidores públicos. Este punto será objeto de un trato especial y más profundo en los capítulos subsecuentes.

Por lo que se refiere a las sanciones, estas son a todas luces bondadosas. Conforme al párrafo 3º del artículo que se comenta, solo 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 por un período determinado. Estas sanciones resultan a mi juicio medidas poco ejemplares y evidentemente no tiene un impacto real o significativo en el abatimiento de los niveles de corrupción

imperantes en los altos estratos de las jerarquías de los servidores públicos.

Por otro lado es oportuno hacer mención de que aparte de la bondad en las sanciones, la efectividad en la aplicación del juicio político es elusiva en muchos casos, a causa de que la ley reglamentaria en su artículo 7º señala con cierta vaguedad y escaso encuadramiento lo que ha de considerarse como “intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”.

Regresando al artículo constitucional, los párrafos 4º y 5º dan las bases para la substanciación del procedimiento y a la designación de los órganos encargados del mismo. Señalando básicamente que la Cámara de Diputados actuará como órgano de acusación, previa substanciación del procedimiento, con audiencia del inculpado y declaración de la mayoría absoluta de sus miembros presentes. La Cámara de Senadores se erigirá en gran jurado de sentencia y que resolverá a través de las dos terceras partes de los miembros presentes, una vez practicadas las respectivas diligencias y con audiencias del acusado a fin de respetar las formalidades esenciales del procedimiento.

Por otra parte, se señala también que las resoluciones de ambas Cámaras son inatacables, lo que significa que no son justiciables y por disposición constitucional no son combatibles a través del juicio de garantías.

Para Jesús Orozco Henríquez “el juicio político implica, pues, el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político para remover o inhabilitar a cierto servidor público de alta jerarquía donde, si bien deben respetarse también las formalidades esenciales del procedimiento, no se confiere al órgano político - como necesariamente es el Congreso- la potestad para privar al respectivo servidor público de su patrimonio, de su libertad o de su vida (en caso de que así ocurriera legalmente basados en los supuestos establecidos en el artículo 22 constitucional), esta última exige la imparcialidad y aptitudes técnicas de un juez en el sentido estricto para evitar los excesos de la pasión política”², criterio con el que difiero , como lo señalaré más adelante.

Quizás esta sea la razón que justifica el hecho de que en la Constitución de 1824 se consideraba que solamente las Cámaras

² Orozco Henríquez, J. Jesús. Constitución de los Estado Unidos Mexicano Comentada. Editorial Porrúa. México, 1998. Tomo II. Pág. 1123

del Congreso conocerían de las acusaciones y la Corte Suprema de Justicia resolvería la causa respectiva.

En las reformas de 1874 se le adjudicó esta última facultad al Congreso. La Cámara de Diputados conservó la facultad de acusación y la de Senadores adquirió la de jurado de sentencia liberando de toda injerencia a la Corte Suprema de Justicia.

Independientemente de que la exposición de los motivos por parte del constituyente, resulta entendible, no la considero una justificación, y el entenderlo no significa necesariamente que personalmente esté de acuerdo. Estimo e insisto, que se pueden buscar alternativas que no sean tan benévolas, que no resulten tan ineficaces, y que sin embargo protejan, de los posibles “excesos de la pasión política” a los servidores públicos de alta jerarquía que dada la importancia de sus encargos públicos la requieren.

Esta meta se podría conseguir a través del Órgano propuesto anteriormente, normado por una adecuada reglamentación de las funciones y alcances de sus miembros que en su momento habrían de ser objeto de una meticulosa selección.

Los detalles y fundamentos de este proyecto se tratarán de ampliar y sustentar en el capítulo cuarto del presente trabajo.

El enlistado que hace el legislador en el artículo en comento olvido incluir al Presidente de la República, facultando únicamente a la Cámara de Senadores para poder acusarlo, como lo veremos en el siguiente artículo; por desgracia, como lo hemos venido sosteniendo reiteradamente a lo largo del presente trabajo, el Juicio Político es una figura que ha perdido actualidad y se ha vuelto ineficaz e impracticable, pues desde su procedimiento viciado de una terrible traspasación de funciones, hasta la bondad de sus sanciones, han dejado de representar las necesidades de la realidad socio-política del presente.

“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.

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

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

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

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

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.

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

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

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

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

Este numeral fija los fundamentos constitucionales de la responsabilidad penal, así como los principios de la **declaración de procedencia**. Esta figura recibía anteriormente el nombre de **fuego constitucional**. Actualmente, a pesar de haber sufrido el cambio de su denominación, sigue teniendo los mismos alcances jurídicos que poseía desde su concepción. Es notable que en el caso de responsabilidad civil, no se juzga necesaria su aplicación.

En este artículo se señala que en caso de comisión de delitos por parte de los servidores públicos, (cuya personalidad se especifica en el primer párrafo), que hayan ocurrido durante el tiempo de su encargo, previo a cualquier proceso penal que pudiese fincarse en su contra, la Cámara de Diputados evaluará si ha lugar a proceder contra el inculcado o no. El dictamen deberá ser concensado por mayoría absoluta de los miembros presentes en la sesión.

Jesús Orozco Henríquez sostiene que esta declaración de procedencia tiene como propósito el de “proteger la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos de alta jerarquía, respecto de posibles obstrucciones, agresiones o represalias con fines políticos de las demás ramas de gobierno, así como de acusaciones temerarias”. Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación también emite su propia consideración sobre este punto y considera que la inmunidad procesal “tiende a proteger la independencia y autonomía de un poder frente a los otros poderes del Estado y lejos de revestir de impunidad a quien la disfruta, condiciona tan solo la intervención de otras jurisdicciones, a la satisfacción de determinados presupuestos,

cuya ausencia las obliga a no enjuiciar" ... "a determinado servidor público, sin el consentimiento de la Cámara de Diputados".³

Pero sea cual fuere la razón que el constituyente haya tomado como base para su inclusión, lo cierto es que resulta obvia la necesidad de modificar todo este procedimiento para hacerlo más adecuado a nuestra realidad política actual, ya que en estos momentos su inoperancia práctica lo ha hecho obsoleto.

Es necesario aclarar que no se discrepa, sin embargo de los intereses constitucionales destinados a proteger aquellas funciones públicas que por su naturaleza resultan de marcada importancia en la administración pública. En lo que se esta en desacuerdo es con el hecho de que se proteja a servidores que a todas luces resultan delincuentes y que amparados por un aparato político monolítico se impida a la ley actuar a cabalidad. Consideramos que debería despolitizarse esta declaración de procedencia retirándole esta facultad a la Cámara de Diputados, después, mediante mecanismos jurídicos más efectivos se podría hacer más ágil el dictamen de procedencia, equilibrando los intereses de protección a la función desempeñada por un lado y la

³ Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época. T. LXXXVI, Num. 5, Págs. 1881-1884, IDEM. T.LXXXVIII, Págs. 327-329.

correcta aplicación de la justicia por el otro, sin que se sobreponga uno al otro.

Volviendo al contenido del texto actual del artículo comentado, encontramos que cuando la declaración de procedencia es dictada en sentido negativo, se suspenderá todo procedimiento posterior. Queda abierta, sin embargo, la posibilidad de reanudar el proceso después de que el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, interrumpiéndose al mismo tiempo, de acuerdo al referido numeral 114, el plazo de prescripción. Todo esto en tanto el servidor público en cuestión continúe desempeñando alguno de los cargos protegidos con dicha inmunidad procesal. Posteriormente se contará con al menos tres años, considerados desde el momento de la separación del indiciado de su cargo, para ejercer las acciones respectivas.

Cuando la declaración se dicta en términos procedentes, el sujeto queda a disposición de las autoridades competentes para que actúen conforme a la ley y de acuerdo al párrafo siete de este artículo y al artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el servidor público quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los Tribunales competentes.

En caso de que la sentencia resulte absolutoria, el inculpado podrá reasumir su función, si fuese condenatoria y se tratase de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo no se le concederá al reo la gracia del indulto.

En cuanto al Presidente de la República, su investidura sigue recibiendo un trato especial. En caso de que se declarara la procedencia, no se le someterá ante las autoridades penales correspondientes y deberá ser la Cámara de Senadores la que resolverá con base a las leyes penales aplicables, y sólo, de acuerdo al artículo 108 constitucional, se le podrá acusar por traición a la patria y por delitos graves del orden común, los cuales como ya quedó asentado en el comentario al citado artículo, han sido objeto de diversas consideraciones por parte de la doctrina en virtud de constituir una laguna constitucional.

Respecto a los Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, de los miembros de los consejos de las judicaturas locales, la declaración de procedencia por parte del Congreso de la Unión solo tiene alcances jurídicos informativos

pues serán las legislaturas locales los órganos facultados por la Constitución para ejercer las acciones correspondientes.

Por último se señala que las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables y por tanto no resultan justiciables y por disposición constitucional no son combatibles a través del juicio de amparo.

Las normas a esta declaración de procedencia se encuentran contenidas y reguladas en los artículos 25 a 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), semejándose en su substanciación al juicio político.

En cuanto a las sanciones se nos remite a las leyes penales, y hace un señalamiento en sus últimos párrafos que, estrictamente se salen de contexto, no corresponden a preceptos materialmente constitucionales.

“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.”

El artículo 112 no hace aportación importante a este título y se limita a extender el contenido y alcance del artículo anterior, señalando que en el supuesto de que el servidor público cometiese un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo, no habrá necesidad de previa declaración de procedencia, supuesto jurídico que considero sale sobrando por su obviedad.

En su segundo párrafo anota que en caso de que el servidor público reasuma sus funciones en el mismo cargo u otro de los protegidos por el artículo 111, automáticamente volverá a gozar de esa inmunidad procesal, pues a quien protege tal inmunidad es a la función pública, más que al funcionario.

“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 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.”

Este enunciado señala específicamente la responsabilidad administrativa, fija las bases y lineamientos que darán forma y fondo a las leyes reglamentarias.

Se determinan como obligaciones la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones públicos. Estas obligaciones las podemos considerar como los lineamientos éticos del servicio público y son utilizados como parámetros de una manera amplia y explícita en la formulación del articulado de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En la tabla axiológica contemplada por la Ley reglamentaria citada anteriormente, se encuentra la falta de diligencia y legalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos; el desvío de recursos, facultades e información; el descuido de documentos e información; la mala conducta y las faltas de respeto al público; los agravios o abusos contra los subordinados; la insubordinación o falta de respeto a un superior; el abstenerse de informar al superior del incumplimiento de obligaciones y de las dudas fundadas sobre la procedencia de las ordenes que recibe; el abstenerse de ejercer funciones que le

corresponden; la autorización a un subordinado para faltar más de quince días seguidos o treinta discontinuos en el periodo de un año; el ejercicio de otro cargo incompatible; la intervención en el nombramiento de una persona inhabilitada; el abstenerse a excusarse cuando tenga impedimento; el abstenerse de informar a un superior de la imposibilidad de excusarse cuando tenga un impedimento; la recepción de donativos de personas cuyos intereses estén afectados; la pretensión de obtener beneficios extras a su remuneración; la intervención en la designación de una persona sobre la que tenga interés personal; el abstenerse de presentar su declaración de bienes; la desatención de las ordenes de la antigua Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) hoy Secretaría de la Función Pública; el abstenerse de informar al superior; la inobservancia de las obligaciones de cualquier disposición jurídica y las demás que dispongan las leyes.

Como podemos ver, la enumeración es bastante completa; sin embargo, muy a pesar de las buenas intenciones del constituyente, el procedimiento y las sanciones en esta materia diluyen el propósito de este espíritu ético. Si bien es cierto que su contenido es loable y marca propósitos claros, encaminados a encontrar canales para sancionar a los servidores públicos

deshonestos o incompetentes, y por este medio hacer más eficiente la administración pública, también lo es que se carece de una práctica objetiva causada en muchos casos por lagunas jurídicas que restan efectividad y en virtud de la politización en los órganos encargados de su aplicación y de lo bondadoso de sus sanciones que resultan, a todas luces, poco ejemplares, cae en la ineficiencia y la ineficacia.

En lo concerniente al procedimiento, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señala que se pueden presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones anteriormente señaladas en las dependencias y entidades de la administración pública y que en su caso podrán darse inicio a procedimientos disciplinarios correspondientes.

En cuanto a las sanciones, este apartado marca entre otras la suspensión, la destitución y la inhabilitación del servidor público y considera la posibilidad de sanciones económicas. Estas últimas deberán establecerse tomando en cuenta los beneficios económicos obtenidos y los daños o perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones cometidos. Nunca podrán; sin

embargo, exceder de tres tantos el monto de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Las sanciones aplicables en caso del juicio político consisten en inhabilitación y destitución. La inhabilitación según la ley reglamentaria del presente título consiste en el impedimento a ocupar empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte y es de estas dos sanciones la única que puede aplicarse esté o no en funciones el responsable. En el caso de la destitución, es entendible que solo opera cuando el servidor público está en funciones, pues en caso contrario carecería de sentido, a menos que al momento de la sentencia se encontrase desempeñando un nuevo cargo público.

Continuando con el tema de las sanciones, la ley reglamentaria del presente título constitucional, es específica al señalar los tipos de sanciones aplicables a faltas administrativas, a saber:

- I.- Apercibimiento privado o público;
- II.- Amonestación privada o pública;
- III.- Suspensión;
- IV.- Destitución del puesto;
- V.- Sanción económica; e

VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Como puede verse, dichas sanciones son un tanto benévolas y poco ejemplares, considerando el poco efecto correctivo que de ellas resultan.

La materia ética, como sostuve en su capítulo correspondiente, es una necesidad urgente en nuestra política nacional, como promotora del abatimiento de los niveles de corrupción imperantes. Colocándome fuera de cualquier pasión política considero impostergable la necesidad de concretizar, endurecer y formular de manera más clara y precisa estas sanciones

“Artículo 114.- El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

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.

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.”

Sobre los plazos de prescripción y aquellos en las que son exigibles las diversas responsabilidades de los servidores públicos, el artículo 113 de este título IV constitucional, en esencia, marca sus características.

Para el juicio político se establece que sólo podrá iniciarse durante el periodo de funciones del presunto responsable, y cuando más en el año posterior a la conclusión de su función pública. Las sanciones que le corresponde serán aplicadas en un plazo no mayor a un año contado a partir de iniciado el procedimiento.

Respecto a la responsabilidad penal, su prescripción se atiene a lo establecido por las leyes de la materia, en el entendido de que al ejercer la acción penal, si el presunto responsable se encuentra en el ejercicio de sus funciones será removido de su cargo en tanto dure el proceso en su contra, pudiendo reintegrarse a ocuparlo si la sentencia resulta absolutoria o ateniéndose a las sanciones conducentes en caso contrario.

Cuando el servidor público ocupa un cargo amparado por el beneficio de la inmunidad procesal que señala el artículo 111 constitucional y la Cámara de Diputados declara que no ha lugar a proceder en su contra por considerar que es preferible políticamente y que resulta benéfico para la institución que continúe desempeñando la función asignada, se procede a otorgarse una interrupción del tiempo de prescripción.

Esto se desprende porque en ningún momento se desea que dicha inmunidad pueda transformarse en impunidad, aunque esto en la práctica resulta insuficiente. La última parte del segundo párrafo de este artículo garantiza a nivel constitucional que tal hecho no suceda al ofrecer la interrupción de los plazos de prescripción en tanto el servidor público desempeña su función, reanudándolos posteriormente en cuanto dicho servidor público deja de desempeñar su encargo.

El último párrafo ofrece las bases que se deberán tomar en cuenta para que la ley reglamentaria fije los plazos de prescripción en materia administrativa; tales bases se refieren a la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que se hace mención la fracción III del artículo 104, en relación a que afecta la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, señalados de una manera clara y precisa en la tabla axiológica en sus 24 fracciones del artículo correspondiente de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Para tal efecto, la ley reglamentaria señala que la prescripción negativa opera a los tres meses si el monto del beneficio obtenido o del daño causado no supera el equivalente a diez días de salario

mínimo, o bien, si la infracción no es estimable en dinero. Por otro lado, en caso de que esa cantidad sea superada, se determina que dicha responsabilidad prescribirá a los tres años, en concordancia con la última parte del párrafo en comentario y que a la letra señala que "cuando dichos actos u omisiones fuesen graves, los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años".

CAPÍTULO III

EFFECTOS DE LA INMUNIDAD CONSTITUCIONAL EN LA SOCIEDAD CONTEMPORÁNEA.

1. En México.

La gobernabilidad de un país es aquella en donde la interacción de las diferentes fuerzas políticas que lo conforman, se encuentran debidamente organizadas a efecto de permitir un actuar público armónico, y por ende, benéfico a la sociedad a la que sirve.

La justificación existencial de todo gobierno en cualquier parte del mundo lo es precisamente el beneficio social a través de su actuar; y no se puede concebir tal beneficio sin una participación democrática de todos y cada uno de los actores políticos que

convergen al interior del mismo país, incluidos por supuesto, sus ciudadanos.

Los momentos políticos que actualmente vivimos, nos conducen de manera inexorable hacia una Nueva Gobernabilidad Democrática, como atinadamente lo reconoce y lo señala el Gobierno Federal en su Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006. Este tipo de contenidos y reconocimientos por parte de cualquier gobierno, no son más que la plena aceptación de que existe una urgente necesidad de controlar los excesos que desde él mismo gobierno se cometen.

Concientes estamos que la sola expresión en un documento no basta para cambiar las cosas, pero por lo menos mediante ella se pone de manifiesto de manera elocuente que existe una buena parte de los gobernantes que su actuar honesto dentro de su ejercicio en la administración pública no esta de acuerdo con la lacerante corrupción y constantes abusos de poder que degeneran inexorablemente en la impunidad institucional.

La participación de la ciudadanía a través de las organizaciones sociales, entre las que destaca cada vez más la de los Partidos Políticos, es cada vez más intensa y responsable, sin que con esto

se pretenda ocultar que aún carecemos de una madurez política que permita la entrada de México a las listas de los países desarrollados y altamente democráticos, solo falta proporcionarles las herramientas jurídicas suficientes para lograr mediante su participación, un coto en los abusos de poder por parte de los servidores públicos de alta jerarquía.

Para poder adentrarnos en el tema que nos ocupa, debemos de dejar claro lo que se entiende por gobierno, mismo que en el lenguaje usual es sinónimo de dirigir, regir, administrar, mandar, conducir, guiar, etc. Es el agrupamiento de personas que ejercen el poder. Es la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo.

El gobierno, como acción y efecto de la conducción política, agrupa al conjunto de órganos que realizan los fines de la estructura global del orden jurídico denominado Estado.

Bajo éste contexto es que para la adecuada entrada a la gobernabilidad democrática nacional que los mexicanos exigimos con urgencia, el gobierno, como garante de la correcta conducción de los asuntos públicos del país, debe de instrumentar los mecanismos gubernamentales necesarios para una adecuada

relación entre el gobierno y los gobernados, agrupados y estructurados dentro de las diferentes organizaciones sociales, entre las cuales se encuentran los partidos políticos, y así poder construir, entonces sí, una autentica Gobernabilidad Democrática basada en una mayor igualdad jurídica entre ambos.

Bajo este orden de ideas resulta de impostergable necesidad el adecuar los instrumentos jurídicos que permitan que los gobernados tengan un más fácil acceso a enjuiciar a los gobernantes que en virtud de sus encargos públicos, abusen del poder que se les confiere, degenerando entonces, con su desviado actuar, lo que originalmente fue una protección constitucional a la alta responsabilidad de sus encargos, en una vulgar impunidad institucionalizada por la imposibilidad practica de acceder a dichos enjuiciamientos, pues si entendemos que es responsabilidad del Estado, ya instituido por medio de los canales legales correspondientes, la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución de la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases económicos y sociales, entendiéndose por el desarrollo democrático

no solo a aquel que permita una estructura jurídica y un régimen político, sino como el que genera un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento social y cultural del pueblo, caeremos entonces en la cuenta que, si bien es cierto que reformas constitucionales como las que aquí se proponen, no serían la varita mágica que habrá de resolver e impedir tantos abusos, también es cierto que por lo menos los inhibiría y otorgaría a los ciudadanos una mayor confianza en sus instituciones.

1.1 Mecánica del procedimiento de declaración de procedencia.

El artículo 111 constitucional establece la obligatoriedad de la declaración de procedencia previa, para poder enjuiciar penalmente a los servidores públicos de alto nivel, señalados en el cuerpo del mismo artículo.

Este numeral fija los fundamentos constitucionales de la responsabilidad penal en lo que se refiere a servidores públicos, así como los principios de la **declaración de procedencia.** Esta figura recibía hasta antes de las reformas constitucionales de 1982 el nombre de **fuero constitucional.** Actualmente, a pesar de haber

sufrido el cambio de su denominación, sigue teniendo los mismos alcances jurídicos que poseía desde su concepción.

En este artículo se señala que en caso de comisión de delitos por parte de los servidores públicos, cuya personalidad se especifica en el primer párrafo del mismo, que hayan ocurrido durante el tiempo de su encargo, previo a cualquier proceso penal que pudiese fincarse en su contra, en una indeseable traspasación de funciones, la Cámara de Diputados evaluará si ha lugar a proceder contra del inculpado o no. El dictamen deberá ser consensuado por mayoría absoluta de los miembros presentes en la sesión.

Jesús Orozco Henríquez sostiene que esta declaración de procedencia tiene como propósito el de “proteger la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos de alta jerarquía, respecto de posibles obstrucciones, agresiones o represalias con fines políticos de las demás ramas de gobierno, así como de acusaciones temerarias”. Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación también emite su propia consideración sobre este punto y considera que la inmunidad procesal “tiende a proteger la independencia y autonomía de un poder frente a los otros poderes del Estado y lejos de revestir de impunidad a quien

la disfruta, condiciona tan solo la intervención de otras jurisdicciones, a la satisfacción de determinados presupuestos, cuya ausencia las obliga a no enjuiciar" ... "a determinado servidor público, sin el consentimiento de la Cámara de Diputados"¹, sin embargo, esta justificación es válida a ultranzas, pues si bien es cierto que existen funciones públicas que por la trascendencia de sus responsabilidades requieren de encontrarse bajo buen resguardo a fin de protegerles de ataques sin fundamento, también lo es que en la mayoría de los casos se abusa de dicha protección constitucional, generando impunidad, descontento social y consecuentemente descrédito del ejercicio del servicio público.

Pero sea cual fuere la razón que el constituyente haya tomado como base, lo cierto es que resulta obvia la necesidad de modificar todo este procedimiento para hacerlo más adecuado a nuestra realidad política actual, ya que en estos momentos su inoperancia práctica lo ha hecho obsoleto y casi, me atrevería a decir, letra muerta.

¹ Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época. T. LXXXVI, Num.5, Págs. 1881-1884, IDEM. T.LXXXVIII, Págs. 327-329.

Necesito aclarar que no discrepo, sin embargo, como lo he sostenido reiteradamente a lo largo de la presente investigación, de los intereses constitucionales destinados a proteger aquellas funciones públicas que por su naturaleza resultan de marcada importancia en la administración pública, con lo que estoy en desacuerdo es con el hecho de que se proteja a servidores que a todas luces resultan delincuentes y que amparados por un aparato político, antes monolítico y ahora inmaduro, se impida la aplicación de la ley a cabalidad. Considero que una de las formas de conciliar intereses tan dispares sería a través de la despolitización de los órganos encargados de la aplicación de la declaración de procedencia, retirándole esta facultad a la Cámara de Diputados, después, mediante mecanismos jurídicos más efectivos se podría hacer mucho más ágil y efectivo el dictamen de procedencia, equilibrando los intereses de protección a la función desempeñada por un lado y la correcta aplicación de la justicia por otro, sin que se sobreponga uno al otro, con sus inherentes repercusiones negativas en el ánimo ciudadano.

Regresando al tema que nos ocupa, la Declaración de Procedencia se inicia con la presentación de una denuncia ante el Oficialía Mayor del Congreso de la Unión, misma que la pone a disposición de la Presidencia de la H. Cámara de Diputados del

Congreso de la Unión y la turna a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, misma que conforma una Sección Instructora que se encargara de reunir todos los elementos jurídicos necesarios con audiencia del inculpado, remitiendo el dictamen preliminar a consideración de la Cámara de Diputados en Pleno a efecto de que ésta pueda estar en condiciones de dictaminar si ha lugar o no a proceder penalmente en contra de dicho inculpado.

Volviendo al contenido del texto actual del artículo constitucional que norma a la Declaración de Procedencia, encontramos que cuando la declaración de procedencia es dictada en sentido negativo, se suspende todo procedimiento posterior y queda abierta, sin embargo, la posibilidad de reanudar el proceso después de que el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, interrumpiéndose al mismo tiempo, de acuerdo al artículo 114, el plazo de prescripción. Todo esto en tanto el servidor público en cuestión continúe desempeñando alguno de los cargos protegidos con dicha inmunidad procesal. Posteriormente se contará con al menos tres años, considerados desde el momento de la separación del indiciado de su cargo, para ejercer las acciones respectivas.

Cuando la declaración se dicta en términos procedentes, el sujeto queda a disposición de las autoridades competentes para que actúen conforme a la ley y de acuerdo al párrafo siete de este artículo y al artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el servidor público quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los Tribunales competentes.

En caso de que la sentencia resulte absolutoria, el inculpado podrá reasumir su función, si fuese condenatoria y se tratase de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo no se le concederá al reo la gracia del indulto.

En cuanto al Presidente de la República, su investidura sigue recibiendo un trato especial. En caso de que se declarara la procedencia, no se le someterá ante las autoridades penales correspondientes y deberá ser la Cámara de Senadores la que resolverá con base a las leyes penales aplicables, y sólo, de acuerdo al artículo 108 constitucional, se le podrá acusar por traición a la patria y por delitos graves del orden común, los cuales han sido objeto de diversas consideraciones por parte de la doctrina en virtud de constituir una laguna constitucional.

Respecto a los Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, de los miembros de los consejos de las judicaturas locales, la declaración de procedencia por parte del Congreso de la Unión solo tiene alcances jurídicos informativos pues serán las legislaturas locales los órganos facultados por la Constitución para ejercer las acciones correspondientes.

Por último se señala que las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables y por tanto no resultan justiciables y por disposición constitucional no son combatibles a través del juicio de amparo.

Las normas a esta declaración de procedencia se encuentran contenidas y reguladas en los artículos 25 a 45 de la LFRSP, semejándose en su substanciación al juicio político

En cuanto a las sanciones se nos remite a las leyes penales, y hace un señalamiento en sus últimos párrafos que, estrictamente se salen de contexto, no corresponden a preceptos materialmente constitucionales.

La substanciación y resolución de dicha declaración tiene una mecánica similar a la del juicio político, razón por lo que, algunos Diputados ignorantes la confunden.

Los fundamentos que sustentan a esta declaración son válidos a ultranza, pues mientras se protege a la función pública estratégica mediante la inmunidad procesal, la ineficiencia de los órganos y mecánica de aplicación conducen a la impunidad inexorablemente.

La declaración de procedencia también, al igual que el juicio político, requiere de una pronta adecuación a nuestra realidad socio-política actual a fin de convertirla en un instrumento jurídico participante en el abatimiento del alto nivel de abuso de poder, corrupción e impunidad.

1.2 Mecánica de procedimiento del Juicio Político.

Básicamente el Juicio Político en su parte inicial se asemeja en su instrucción a la Declaración de Procedencia, se diferencia en que para el caso de que la Cámara de Diputados considere que

existen elementos suficientes para enjuiciar políticamente a un servidor público de alta jerarquía, la Cámara de Diputados actuará entonces como órgano de acusación ante la Cámara de Senadores, previa substanciación del procedimiento, con audiencia del inculpado y declaración de la mayoría absoluta de sus miembros presentes. La Cámara de Senadores se erigirá entonces en gran jurado de sentencia y que resolverá a través de las dos terceras partes de los miembros presentes, una vez practicadas las respectivas diligencias y con audiencias del acusado a fin de respetar las formalidades esenciales del procedimiento.

Por otra parte, en el artículo constitucional que regula al Juicio Político, se señala también que las resoluciones de ambas Cámaras son inatacables, lo que significa que no son justiciables y por disposición constitucional no son combatibles a través del juicio de garantías.

Para Jesús Orozco Henríquez “el juicio político implica, pues, el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político para remover o inhabilitar a cierto servidor público de alta jerarquía donde, si bien deben respetarse también las formalidades esenciales del procedimiento, no se confiere al

órgano político - como necesariamente es el Congreso- la potestad para privar al respectivo servidor público de su patrimonio, de su libertad o de su vida (en caso de que así ocurriera legalmente basados en los supuestos establecidos en el artículo 22 constitucional), esta última exige la imparcialidad y aptitudes técnicas de un juez en el sentido estricto para evitar los excesos de la pasión política”², criterio con el que difiero , como lo señalaré más adelante.

Quizás esta sea la razón que justifica el hecho de que en la Constitución de 1824 se consideraba que solamente las Cámaras del Congreso conocerían de las acusaciones y la Corte Suprema de Justicia resolvería la causa respectiva.

En las reformas de 1874 se le adjudicó esta última facultad al Congreso. La Cámara de Diputados conservó la facultad de acusación y la de Senadores adquirió la de jurado de sentencia liberando de toda injerencia a la Corte Suprema de Justicia.

Independientemente de que la explicación de los motivos por parte del constituyente, resulta entendible, no la considero una

² Orozco Henríquez, J. Jesús. Op. Cit. Pág. 1123.

justificación, y el entenderlo no significa necesariamente que personalmente esté de acuerdo. Estimo e insisto, que se pueden buscar alternativas que no sean tan benévolas, que no resulten tan ineficaces, y que sin embargo protejan, de los posibles “excesos de la pasión política” a los servidores públicos.

Esta meta se podría conseguir a través de una Sala Especializada en Responsabilidades de los Servidores Públicos de Alta Jerarquía, normada por una adecuada reglamentación de las funciones y alcances de sus miembros que en su momento habrían de ser objeto de una meticulosa selección.

1.3 Repercusiones sociales de la protección constitucional, tal y como se contempla actualmente en la Constitución, en nuestra incipiente democracia.

La Inmunidad Constitucional en México ha venido a significar un lastre penoso en la política nacional, pues tan solo en la legislatura pasada, es decir, la LVIII, quedaron pendientes un promedio de 100 denuncias tanto de Juicio Político como de Declaración de Procedencia, quedándose todas sin resolver por la

marcada politización a la que se encuentra sometido el Congreso de la Unión y por inmadurez política.

El hecho de que quedarán pendientes todas esas denuncias no fue por falta de elementos, pues más de la mitad de ellas se encontraban debidamente fundadas, los casos más recientes y elocuentes lo protagonizaron el Ex Diputado Federal Carlos Romero Deschamps y el Senador Ricardo Aldana, ambos dirigentes del Sindicato de Trabajadores de PEMEX cuyos casos se han negociado por la vía política para evitar ser puestos a disposición de la justicia.

Esta actitud gubernamental, obviamente, genera un profundo descontento social al ser identificada por la mayoría de la sociedad a la **inmunidad constitucional** con una **impunidad institucional**; esto sin lugar a dudas, ha generado un descrédito total en el ejercicio público, siendo los servidores públicos honestos (que afortunadamente todavía los hay) los que pagan las consecuencias al ser mal vistos por el grueso de la sociedad como corruptos, abusadores del poder y zánganos sociales.

Evidentemente urgen reformas profundas a la norma fundamental que cambie esta percepción generalizada,

dignificando como sucede en otros países, como es el caso de Francia, en donde el dedicarse al servicio público es digno y bien visto.

2. En Latinoamérica.

Chile es un claro ejemplo de que las cosas van realmente cambiando, pues en aquel país bastan tan solo cuatro semanas para retirarles la protección constitucional a los servidores públicos revestidos de ella, o en ocasiones, como sucedió a inicios del mes de octubre del 2003, varios legisladores chilenos que se encontraban sujetos a una investigación penal, renunciaron de forma voluntaria a la protección constitucional que revisten sus cargos para ponerse a disposición de las autoridades penales y así no entorpecer las investigaciones incoadas en su contra.

Desde luego que tal actitud de los legisladores chilenos genera una opinión pública muy diferente a la que tenemos aquí en México por ejemplo, pues denota una más alta cultura cívica, mayor responsabilidad en el ejercicio del poder público y una mayor madurez social.

Por desgracia Chile solo es la excepción a la regla en el conglomerado de países latinoamericanos, pues en su gran mayoría los abusos de poder, la corrupción y la impunidad que se comete al amparo de dicha protección por parte de los servidores públicos de alta jerarquía, es de proporciones alarmantes.

Esta situación, obviamente crea un profundo descrédito entre los ciudadanos de los que deciden dedicarse al servicio público, pues lejos de lo que debería de ser una autentica profesión y forma de vida honesta, respetada y bien vista como sucede en Francia, en Latinoamérica es percibido como la oportunidad de enriquecerse y obtener buenas prebendas de su ejercicio.

Por desventura nuestra, hasta en tanto no se inculque y se adquiera una mayor cultura cívica entre sus ciudadanos, las cosas poco van a cambiar, y menos cambiaran si como en nuestro país, se suprime de los programas de estudio básico la materia de civismo.

CAPÍTULO IV

LA URGENTE NECESIDAD DE UNA REFORMA QUE LIMITE LA INMUNIDAD CONSTITUCIONAL, SUS EFECTOS Y BENEFICIOS.

1. La urgente necesidad de conciliar la sana protección y su degeneración en los constantes abusos de poder.

Concientes estamos de que la importancia de algunos de los encargos gubernamentales, amerita una sana protección constitucional, tan es así que coincidimos con lo que sostiene Jesús Orozco Henríquez quien nos dice que esta protección decretada tiene como propósito el de “proteger la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos de alta jerarquía, respecto de posibles obstrucciones, agresiones o represalias con fines políticos de las demás ramas de gobierno, así como de

acusaciones temerarias”¹. Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación también emite su propia consideración sobre este punto y argumenta que la inmunidad procesal “tiende a proteger la independencia y autonomía de un poder frente a los otros poderes del Estado y lejos de revestir de impunidad a quien la disfruta, condiciona tan solo la intervención de otras jurisdicciones, a la satisfacción de determinados presupuestos, cuya ausencia las obliga a no enjuiciar”... “a determinado servidor público, sin el consentimiento de la Cámara de Diputados”.²

Visto de esta manera, tal protección pareciese de lo más correcto y adecuado, sin embargo, no es con la inmunidad constitucional con la que discrepo, pues incluso, coincido con su justificación, con lo que difiero profundamente es con el hecho de que al amparo de la misma se abuse de ella cometiendo actos socialmente reprochables sin que reciban el castigo que merecen y esto degenera en una socialmente ofensiva impunidad institucionalizada, y todo como consecuencia de un órgano encargado del ejercicio de tales facultades totalmente politizado e inmaduro.

¹ Orozco Henríquez, J. Jesús. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Editorial Porrúa, 1998. Tomo II. Pág. 1123

² Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época. T. LXXXVI, Num.5, Págs. 1881-1884, IDEM. T.LXXXVIII, Págs. 327-329.

La corrupción gubernamental en México es particularmente dañina por sus repercusiones sobre el desarrollo económico, y aunque, por su naturaleza ilícita no se cuenta con mediciones exactas, la gravedad relativa de la corrupción gubernamental se refleja en la percepción de los agentes económicos; por ejemplo, la Guía Internacional de Riesgo País, elaborada por el Grupo PRS de Syracuse, Nueva Cork con base en encuestas a empresarios, califica a las diferentes naciones en una escala de cero para el más corrupto, a seis para el menos corrupto; de acuerdo con esta fuente, en el 2003 México mereció una evaluación de dos, igual a la de Filipinas, lo que representó un retroceso de un punto respecto a la de veinte años antes.

Por desgracia, los grandes capitales utilizan este tipo de informaciones para la toma de decisiones sobre sus inversiones dentro de nuestro país, pues la evidencia internacional confirma que existe una correlación inversa entre la corrupción gubernamental y el crecimiento económico, y entre aquélla y la inversión como proporción del PIB, relaciones que se mantienen si se incluyen otros factores del desarrollo como la educación y el nivel inicial de ingreso.

Por otro lado, aún cuando los países más corruptos tienden a ser los más subdesarrollados y los menos corruptos son los más avanzados,

la pobreza no causa la corrupción, pues varios análisis a este respecto han demostrado que la causalidad es al revés: la corrupción precede a los problemas económicos.

Aunque en México se han redoblado esfuerzos en lo que respecta al ataque a la corrupción gubernamental, ésta sigue tan aguda y lacerante en detrimento del desarrollo nacional, pues en las dos décadas recientes se han intensificado los programas preventivos basados en una mejor selección y formación del personal, en normas más estrictas de conducta, al tiempo que aumentaron la vigilancia y severidad de las sanciones, sin embargo en México aún no es suficiente, basta ver la oleada de denuncias sobre corrupción que a principios del mes de marzo de 2004 se desataron en el gobierno del Distrito Federal, haciendo por demás evidente que la corrupción sigue siendo un lastre penoso en nuestro crecimiento económico y por ende, en la búsqueda constante del bienestar humano de los mexicanos.

Si bien es cierto que algunas iniciativas de reforma legislativa podrían requerir más tiempo para producir sus resultados en pro de la sociedad, como es el caso de la reciente y creciente transparencia de la información gubernamental, la creación con mayores facultades y atribuciones fiscalizadoras de la Secretaría de la Función Pública, la

modificación de la Auditoría Superior de la Federación, la efectividad de la estrategia es aún muy limitada.

El problema radica, no en el número de esfuerzos, sino más bien en su enfoque; en su mayoría, las medidas adoptadas hasta ahora buscan mejorar la conducta humana sin modificar el origen de los problemas, que en cualquier parte del mundo es el mismo, a saber: el poder monolítico y discrecional de las autoridades para prohibir o permitir actividades y otorgar o retirar beneficios.

El hecho de que jurídicamente se haga asequible al ciudadano común el lograr llevar a cualquier servidor público, sea del nivel jerárquico que sea, a las manos de la justicia cuando éste haya trastocado la ley, sería la forma más trascendente de conciliar los derechos legalmente constituidos, por una parte, para el gobernado, y por la otra, para el gobernante.

Para lograr esto, resulta necesario realizar los cambios profundos a nuestra Constitución que permitan la creación de un órgano jurisdiccional autónomo e independiente de las pasiones políticas de las cuales se encuentra revestido el Congreso de la Unión, órgano que por desgracia, en una indeseable traspasación e invasión de funciones materialmente competencia de poder

distinto, se encarga de dictaminar la procedencia de las faltas penales y políticas de nuestros altos servidores públicos.

Por tal razón, es de impostergable urgencia la despolitización del juicio político y la declaración de procedencia a través de arrancárselos como facultades exclusivas del Congreso de la Unión y concedérselos a órgano distinto, pero cuidando siempre que los mecanismos jurídicos que se creen para tales efectos, no permitan un abuso indiscriminado de tal facultad, poniendo en riesgo el buen despacho de las responsabilidades públicas de los servidores de alta jerarquía.

2. Conveniencia de despolitizar los órganos encargados de la aplicación del Juicio Político y la Declaración de Procedencia.

Los cambios que se han venido generando en fechas recientes como muestra de la elocuente preocupación de las esferas de gobierno para recuperar la credibilidad institucional perdida, no es más que estar en posibilidades de mantener o

recuperar el poder por parte de las principales fuerzas políticas al interior del país.

Es innegable que las disputas políticas protagonizadas por los dos principales partidos políticos nacionales, están dando como fruto, para beneficio de la sociedad mexicana, cambios estructurales importantes que permiten la recuperación de la credibilidad sobre el ejercicio público a través de una mayor transparencia en la aplicación de recursos públicos y una superior diferencia respecto al número de obras públicas realizadas en el pasado en comparación con las que hoy, tanto los gobiernos locales como el gobierno federal, están llevando a cabo.

Por otro lado, la ruptura del viejo presidencialismo mexicano cada vez más clara, ha motivado una mayor autonomía y participación de las demás ramas del poder público, tan es así, que lo que antes era inimaginable dentro del quehacer político nacional, hoy es una práctica constante; tal es el caso de las cada vez más importantes participaciones en asuntos de trascendencia nacional por parte del Congreso, o el cada vez mayor protagonismo por parte del Poder Judicial en las decisiones cruciales, no solo de índole jurisdiccional, sino en ocasiones de significativas repercusiones en el ámbito político.

Es en este sentido que la teoría trípode de la División de Poderes esta cobrando cada vez mayor actualidad al ser las facultades de una de las ramas del poder público el contrapeso de las otras dos ó de una sola.

Como lo hemos visto en capítulos iniciales, la razón fundamental de la división de Poderes³ los es y lo ha sido siempre el control constitucional del ejercicio del poder público, que a riesgo de repeticiones, es uno solo que para su ejercicio se divide en tres, los cuales poseen facultades y atribuciones diferentes respecto a determinada rama de ese poder, y que dentro de sus facultades principales esta precisamente el ser peso y contrapeso en el ejercicio de las demás ramas del poder público.

Bajo esta tesitura, el pretender despolitizar al órgano constitucionalmente encargado de la aplicación del juicio político y la declaración de procedencia, no es más que procurar conciliar una sana protección de la función pública que por su importancia requiera de dicha protección con la necesidad ciudadana de ser auténticamente soberanos del poder público, y como producto de dicha soberanía, contar con los mecanismos jurídicos suficientes

³ *Infra*, 33-57.

para hacer más asequible al ciudadano común el enjuiciamiento de los malos servidores públicos de alta jerarquía.

Por esta razón y dado los cambios en la dinámica política nacional es que propongo arrancarle al Congreso de la Unión las facultades contenidas en el Título Cuarto Constitucional y adjudicárselas al Poder Judicial mediante instancias y mecanismos bien delimitados que impidan poner en riesgo el desempeño de los servidores públicos que por la importancia de su encargo gubernamental deban de mantenerse alejados del revanchismo político y la pasión ciudadana, pero sin que esta protección constitucional siga degenerando en una impunidad institucionalizada como ha venido sucediente hasta nuestros días.

3. Propuesta de creación de un órgano de control constitucional autónomo sobre responsabilidad de los servidores públicos. (Justificación Constitucional, Estructura y Competencia).

De la misma manera que la estructuración corporal del ser humano se realiza sobre la columna vertebral y si ésta falla el organismo se paraliza, para un país, un sistema político constitucional activo es el equivalente necesario de aquella estructura.

Por desgracia, tal pareciera que para nuestros legisladores y doctrinarios es un mito intocable la posibilidad de adecuación del Título Cuarto Constitucional respecto de las Responsabilidades de los Servidores Públicos y patrimonial del Estado, a fin de conciliar la protección constitucional y la urgente necesidad de limitar sus excesos; por señalar un ejemplo, aunque diferentes Diputados Federales de la LVIII Legislatura coincidían conmigo en mis planteamientos, aceptaban al mismo tiempo la resistencia por parte del sistema mismo a concretar los cambios que en este trabajo se proponen, hubo incluso quienes me aseguraron que solo eran buenos deseos carentes de realidad, como lo fue el caso de la Diputada Gómez Mont; o la opinión de un asesor del Senador Carlos Medina Plasencia, al decirme que de llevarse a cabo las reformas que en mi trabajo propongo, "se estaría trastocando el espíritu del Constituyente", careciendo, a mi consideración, de una visión de autentico legislador, el cual debe tener

siempre la capacidad de adecuar las normas jurídicas a los dinámicos cambios sociales, sin embargo, debo de aceptar que hubo también legisladores que compartieron ampliamente mi postura al respecto, como lo fue el caso del Diputado Federal José de Jesús López Sandoval.

Nada más romántico que pretender creer que nuestra Constitución es inamovible e irreformable, pues hoy día el dinamismo social ha rebasado por mucho su capacidad de ser el fundamento estructural de todo nuestro andamiaje jurídico nacional; el Título Cuarto constitucional no puede escapar a esta realidad.

En este orden de ideas, los órganos e instituciones que ejercitan el poder público y que se encuentran regulados por nuestra Carta Magna, requieren de una renovación en sus contenidos y sus formas, pues lo que para el Constituyente de 1917 era percibido de una manera, para nuestros actuales legisladores lo es de otra, tornándose necesario entonces la adecuación de nuestro fundamento jurídico estructural a la realidad que la sociedad en su conjunto vive y percibe en su quehacer cotidiano.

Como se ha venido sosteniendo a lo largo de la presente investigación, el Congreso de la Unión, en tanto órgano político, dentro de esta dinámica de cambios estructurales y de forma que enmarcan los nuevos tiempos, no ha resultado capaz de dar respuesta eficaz y eficiente a la necesidad ciudadana de hacer asequible a ella, mecanismos jurídicos que garanticen la equidad entre gobernados y gobernantes a efecto de que se acote la recurrente impunidad institucional en la que ha venido degenerando la inmunidad constitucional.

Para ello se propone la creación de una Sala Especializada en Materia de Responsabilidad de Servidores Públicos de alta jerarquía dependiente del Poder Judicial y que en el ámbito precisamente de su competencia jurisdiccional, con una debida regulación jurídica que permita, por un lado, una sana protección de la responsabilidad pública, y por el otro, la seguridad de la aplicación de la ley para el caso de la comisión de alguna falta contemplada en la normatividad de la materia, que inhíba a dichos servidores a abusar de dicha protección constitucional.

Bajo este orden de ideas, se propone que el Título Cuarto Constitucional en cuanto a faltas penales y políticas se refiere, sea competencia de esa Sala Especializada en Responsabilidad de

Servidores Públicos, los cuales están perfectamente señalados en los artículos 108, 110 y 111 Constitucionales⁴.

Dicha Sala, como ya dijimos, sería competencia del Poder Judicial de la Federación y estaría compuesta por un número impar de integrantes que podrían ser 5 ó 7 Magistrados, cuyos requisitos para ser parte de la ésta serían los mismos que se piden en el artículo 95 constitucional para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual a la letra dice:

“Artículo 95

Para ser electo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

- I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II.- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;
- III.- Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

⁴ SUPRA 90-103.

IV.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;

V.- Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y

VI.- No haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica”.

El hecho de que se marcara la misma rigidez en la selección de sus Magistrados que la de los Ministros en la integración de dicha Sala y al ser un órgano colegiado, esto redundaría indudablemente en que sus decisiones se hallasen más apegadas a derecho y a la objetividad jurídica de la que carece actualmente el Congreso de la Unión en esta materia.

4. Propuesta de procedimiento.

El procedimiento que se propone sería similar al que se sigue para cualquier proceso judicial, con la salvedad de que sus repercusiones finales variarían dependiendo de que proceso se trate, si es Juicio Político ó Declaración de Procedencia, situación que trataremos más adelante.

Dado que un proceso judicial es la actividad jurídica de las partes y del juez tendiente a la obtención de una resolución vinculativa⁵, la manera de seguir su trámite no se alejaría mucho de la forma de tramitar cualquier otro acto jurisdiccional.

Por esa razón, deben de quedar bien especificados los requisitos de la demanda y de la contestación, los medios de prueba, su ofrecimiento, admisión, preparación y desahogo en las audiencias respectivas, la forma de alegar, el plazo para que se dicte sentencia y los requisitos para que la sentencia sea ejecutoriada y cause efectos de cosa juzgada.

También se debe de regular la vía de apremio para la ejecución de la sentencia.

La demanda deberá de ser presentada por escrito, acompañada de los elementos de prueba que la fundamenten y firmada por quien la presenta con todos sus datos de identificación; contestada la demanda, declarada la rebeldía o contestada la reconvención, la Sala señalará de inmediato fecha y hora para la celebración de la audiencia de ley dentro de los diez días siguientes, dando vista a la parte que corresponda con las excepciones que se hubieren

⁵ Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Op, Cit.

opuesto en su contra, por el término de tres días a efecto de que manifieste lo que a su derecho convenga.

Se sancionara a las partes que no concurran a la audiencia y cuando ambas no concurran, la Sala, después de imponer una multa equivalente como máximo a cien días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal a ambas partes cuando no justifiquen su ausencia, se limitará a examinar las cuestiones relativas a la depuración del juicio.

Si asistieran las dos partes, la Sala examinará las cuestiones relativas a la legitimación procesal y luego se procederá a examinar la legalidad de la demanda y la contestación, la conexidad, la litispendencia y la cosa juzgada con el fin de depurar el procedimiento.

Las partes deberán de asumir la carga de la prueba de los hechos que sustentan sus pretensiones ya sea en el ataque o en la defensa de sus respectivos intereses; son admisibles como medios de prueba aquellos elementos que puedan producir convicción en el ánimo de la Sala acerca de los hechos controvertidos o dudosos y que no sean contrarios a la moral ni al derecho.

Dentro de dichos medios generalmente aceptados por la legislación positiva para acreditar los hechos fundatarios de la acción o los hechos extintivos o modificativos de las excepciones que hace valer el demandado son las pruebas: confesional, testimonial, pericial, documental pública y privada, instrumental, científica, inspección judicial, fama pública y presuncional, las cuales se desahogarán de acuerdo a su propia naturaleza y con los tiempos marcados por la propia Sala, sin que estos excedan en su conjunto a los treinta días hábiles.

La Sala tendrá la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas, el cual siempre ira de acuerdo con los principios de la lógica y experiencia, además, deberán observar las reglas especiales que fije la ley, la moral, la costumbre, la doctrina, y a falta de ellas, los principios generales de derecho.

Una vez cerrado el periodo de prueba, ambas partes tendrán a su disposición los autos a efecto de producir los alegatos que en derecho les corresponden y que nunca serán mayor a tres días; concluido dicho plazo habiéndose producido los alegatos o sin que se hayan expresado, la Sala contará con quince días hábiles para emitir su sentencia, la cual será inatacable para el caso de la

Declaración de Procedencia y únicamente recurrible mediante juicio de amparo cuando de Juicio Político se trate.

El Presidente de la República, al cual sólo se le podrá encausar por la comisión de delitos graves del orden común, seguirá gozando de un tratamiento especial dada la importancia de su altísima responsabilidad, quedando excluido del juicio político.

5. Propuesta de sanciones para el caso de procedencia.

Por cuanto a Juicio Político se refiere, las sanciones que determine en su caso la Sala Especializada serán de carácter eminentemente político, a saber: la remoción del cargo desempeñado y la inhabilitación para ocupar un cargo o desempeñar comisiones de carácter público hasta por veinte años, esto sin perjuicio de que los hechos en que se hincó tal

procedimiento tengan repercusiones penales o administrativas, sin que con esto quiera decir que se violaría el precepto de non bis in idem o de que a nadie se le puede sancionar dos veces por el mismo acto, pues al ser diferentes materias de implicación, son también diferentes instancias jurisdiccionales y normas aplicables.

En el caso del procedimiento de Declaración de procedencia, la Sala Especializada que propongo, no emitirá sanción alguna, únicamente pondrá de inmediato a disposición del juez de la causa al, hasta ese momento, presunto responsable, pues, respetando el principio de protección constitucional, la Sala propuesta no prejuzgará los hechos, solamente valorará si existen elementos suficientes para retirarle o no la inmunidad procesal al servidor público que sea requerido por la justicia penal.

6. La necesidad de una estricta reglamentación que impida jurídicamente el abuso de esta instancia.

Como se ha venido sosteniendo a lo largo del presente trabajo, no se discrepa con el hecho de que se debe de otorgar una sana protección constitucional a los servidores públicos de alta jerarquía dada la importancia de sus encargos públicos, con lo

que se difiere es con el hecho de que al amparo de dicha inmunidad se abuse y se atropellen los derechos de otros sin la existencia de los mecanismos jurídicos adecuados para combatir tal agravio.

En este sentido, para poder estructurar un cambio radical en las formas de tramitación del juicio político y la declaración de procedencia, resulta necesario también aparejar los mecanismos jurídicos suficientes como para evitar que por el hecho de hacer más asequibles los mecanismos de enjuiciamiento de los servidores públicos de alta jerarquía, se vean expuestos a abusos por parte de otras ramas del poder, fuerzas políticas divergentes ó ciudadanos apasionados sin fundamento.

Esto se podría evitar, a nuestro juicio, mediante una estricta reglamentación acerca de la valoración de las pruebas por parte de la Sala propuesta, aunado a la inminente y grave sanción, para el caso de que se presenten demandas temerarias y sin fundamento.

7. Beneficios de la reforma constitucional propuesta.

Evidentemente que al existir la posibilidad de un enjuiciamiento efectivo y la aplicación ineludible de la ley, se inhibirían las conductas de abuso por parte de los Servidores Públicos de alta jerarquía, repercutiendo obviamente en un mejor desempeño, mayor honestidad y transparencia en el manejo de recurso, y en fin, en la aplicación estricta de la tabla axiológica que para el ejercicio del servicio público se contempla en la Ley.

Esto daría una mayor credibilidad en el ejercicio del servicio público y en sus instituciones, generando obviamente, una óptica diferente con la que los ciudadanos, los extranjeros y los inversionistas ven a nuestro país.

8. Un análisis sobre su impacto dentro de nuestra incipiente democracia.

Indiscutiblemente que nuestro país apenas empieza a transitar por los caminos de la democracia, entendida ésta no como una forma de gobierno, sino como un estilo de vida que genere el bienestar social a través de la participación de todos y cada uno de sus ciudadanos.

Nuestro país aún no se ha acostumbrado a ver con igualdad a sus gobernantes, aún se conserva esa dañina creencia de que los servidores públicos de alta jerarquía son seres especiales e intocables, cuando en realidad, y de acuerdo al sistema de partidos en el que se encuentra inmerso México para la selección de sus servidores de elección popular, éstos emanan del mismo pueblo, son parte de ellos y por lo tanto son igual a ellos.

A esta creencia a contribuido sin lugar a dudas, la inmunidad constitucional en virtud de que en la mayoría de los casos, y dado los abusos constantes que se dan a su amparo, cae en impunidad institucional que desacredita el ejercicio público y genera una animadversión por quienes la ejercen, temiéndoseles en la mayoría de los casos por la generalizada creencia, avalada por las cifras reales, de que en la mayoría de los casos, por no decir nunca, se les aplica el rigor de un estado de derecho a los abusadores y transgresores de la ley.

En fechas recientes, leyendo el periódico "Reforma", uno de sus artículos en la sección principal me causo realmente escozor de solo leer su título "Inhibe a inversión fragilidad jurídica", refiriéndose a la carencia de leyes que garanticen mejores condiciones para la operación de las empresas y la falta de una justicia expedita y transparente que otorguen la firme convicción de que los contratos que se celebran en México realmente se van a cumplir, desmeritando por mucho la credibilidad de nuestro Estado de Derecho, si es que lo tenemos; y yo le sumaría a lo anterior la excesiva protección a través de la que abusan nuestros altos servidores públicos, y que viene a dar al traste totalmente con dicha credibilidad.

Indudablemente que los cambios como los que aquí se proponen ayudarían muchísimo a la reconstrucción de la credibilidad en nuestro estado de derecho, en nuestras instituciones, en nuestros servidores públicos, y por ende, en nuestro país entero, repercutiendo en las inversiones que requiere México para poder consolidar su economía, redundando obviamente en el bien humano, espíritu democrático al que aspira cualquier estado

alrededor del mundo; además de que, por otro lado se lograría empatar dicha reforma con las recomendaciones que el día 24 de noviembre del 2003 hiciera la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para México, dentro de las que se señalan:

- Reformar la Ley de Amparo para consolidar todas las quejas en un solo archivo;
- **Procurar más orden y transparencia para abatir la corrupción;**
- **Hacer más eficaz la aplicación de las leyes y mejorar su calidad;** y,
- Garantizar derechos de propiedad y hacer más expedita la ejecución de sentencias.

Esto, si realmente pretendemos convertirnos en un futuro cercano, en un país desarrollado, democrático y con un autentico estado de derecho, todo ello con sus inherentes repercusiones en la consecución del bien humano.

CONCLUSIONES

Primera. La igualdad entre gobernados y gobernantes es la premisa mayor de un auténtico estado de derecho que cumpla con sus objetivos primarios, que es el bienestar humano;

Segunda. La premisa secundaria la conforma un genuino equilibrio entre poderes que evite, a través de su engranaje jurídico e institucional, abusos por parte de alguno de ellos en detrimento de los ciudadanos;

Tercera. En virtud de ello podemos concluir que un indiscutible Estado de derecho es aquel en donde se cristalizan los espíritus inequívocos de la democracia: el bien común, el bienestar humano, justificación última de la existencia de cualquier Estado y su gobierno;

Cuarta. La corrupción gubernamental en México es particularmente dañina por sus repercusiones sobre el desarrollo económico, y aunque, por su naturaleza ilícita no se cuenta con mediciones exactas, la gravedad relativa de la corrupción gubernamental se refleja en la percepción de los agentes económicos;

Quinta. Por desgracia, los grandes capitales utilizan este tipo de informaciones para la toma de decisiones sobre sus inversiones dentro de nuestro país, pues la evidencia internacional confirma que existe una correlación inversa entre la corrupción gubernamental y el crecimiento económico, y entre aquella y la inversión como proporción del PIB, relaciones que se mantienen si se incluyen otros factores del desarrollo como la educación y el nivel inicial de ingreso;

Sexta. Por otro lado, aún cuando los países más corruptos tienden a ser los más subdesarrollados y los menos corruptos son los más avanzados, la pobreza no causa la corrupción, pues varios análisis a este respecto han demostrado que la causalidad es al revés: la corrupción precede a los problemas económicos;

Séptima. Aunque en México se han redoblado esfuerzos en lo que respecta al ataque a la corrupción gubernamental, ésta sigue tan aguda y lacerante en detrimento del desarrollo nacional, pues en las dos décadas recientes se han intensificado los programas preventivos basados en una mejor selección y formación del personal, en normas más estrictas de conducta, al tiempo que aumentaron la vigilancia y severidad de las sanciones, sin embargo en México aún no es suficiente;

Octava. Si bien es cierto que algunas iniciativas de reforma legislativa podrían requerir más tiempo para producir sus resultados en pro de la sociedad, como es el caso de la reciente y creciente transparencia de la información gubernamental, la creación con mayores facultades y atribuciones fiscalizadoras de la Secretaría de la Función Pública, la modificación de la Auditoría Superior de la Federación, la efectividad de la estrategia es aún muy limitada;

Novena. El problema radica, no en el número de esfuerzos, sino más bien en su enfoque; en su mayoría, las medidas adoptadas hasta ahora buscan mejorar la conducta humana sin modificar el origen de los problemas, que en cualquier parte del mundo es el mismo, a saber: el poder monolítico y discrecional de las autoridades para prohibir o permitir actividades y otorgar o retirar beneficios;

Décima. La proliferación de instancias de poder y de decisión gubernamentales, complica la persecución de ilícitos, al contemplar la ley una serie de trabas, supervisiones, traspasaciones de funciones, las cuales a su vez no están exentas de involucrarse en la corrupción y la politización;

Undécima. Solo con una desregulación profunda y el freno a disposiciones legales que permiten el uso discrecional del poder público puede asegurarse un notable avance en contra de este mal que vulnera el bienestar de la sociedad mexicana;

Duodécima. México y los mexicanos, merecemos un mejor país, en donde la constante sea la búsqueda inequívoca del bien humano; las reformas constitucionales que aquí se proponen, si bien es cierto que tendrían el rechazo inmediato de las esferas reaccionarias del poder, también es cierto que pertenecen, bajo a un análisis serio y responsable sobre mecanismo jurídicos que habrán de coadyuvar en sacar a nuestro país de la terrible crisis institucional en la que nos encontramos, al grupo de desregulaciones profundas y frenos al uso, o más bien, abuso discrecional del ejercicio del poder público;

Décima tercera. La creación de una Sala Especializada en Responsabilidad de los Servidores Públicos y patrimonial del Estado, dependiente del Poder Judicial, mediante una regulación clara y precisa que evite los ataques infundados, apartada de esa nociva politización de la que esta revestido el Congreso de la Unión, coadyuvaría en mucho en el ataque a la impunidad y la corrupción que tiene sumido a nuestro país en el subdesarrollo y el atraso.

APOYO DOCUMENTAL

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel. Compendio De Derecho Administrativo.
Parte General. 1ª Edición. 1996. Editorial Porrúa. Ix-566 Pp.

----- Teoría General del Derecho
Administrativo. 11ª Edición. 1993. Editorial Porrúa. Xxxviii-982 Pp.

Alarcón Hernández, José Las Normas Del Poder. Puebla Un Espejo
de la Nación. 2ª Edición. 1994. Ed. Porrúa. Xv-280 Pp.

Aristóteles. Ética Nicomaquea. Política. Versión Española
de Antonio Gómez Robledo. 19ª ed. México, 2000. Ed.
Porrúa.

Arroyo Herrera, Juan Francisco. Régimen Jurídico Del Servidor Público. 1ª Edición. 1995. Ed. Porrúa. X-316 Pp.

Arteaga Nava, Elisur. Tratado de Derecho Constitucional. 4 volúmenes. Ed. Oxford University Press. México, 2001.

Báez Martínez, Roberto. Derecho Constitucional (La Crisis De Las Estructuras Políticas Del Mundo). México. Cárdenas Editor Y Distribuidor. 1979.

Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. México, 1997. 1068 Pp.

-----Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías Y Amparo. 4ª Edición. 1996. Ed. Porrúa. 485 Pp.

Colín Sánchez, Guillermo. Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. 2 Tomos. 8ª Edición. 1995. Editorial Porrúa. XXIV-755 Y Xxiv-756 A 1525 Pp.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El Sistema De Responsabilidades De Los Servidores Públicos. 1ª Edición. 1996. Ed. Porrúa. XVII-211 Pp.

Diego Valadés. Cfr. El Control del Poder. Ed. Porrúa. México, 2000.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XV. Drskill, S.A. Buenos Aires.

Fix-Zamudio, Héctor Y Valencia Carmona, Salvador. Derecho Constitucional Mexicano Y Comparado. México, Ed. Porrúa, 1999. 1067 Pp.

_____ Las Garantías Constitucionales En El Derecho Mexicano, Anuario Jurídico. México. III Y IV, 1976-1977

Fundación Tomás Moro. Diccionario Jurídico Espasa. Ed. Espasa Calpe. Madrid, España. 1999.

González Bustamante, Juan José. Los Delitos De Los Altos Funcionarios Y El Fuero Constitucional. México, Botas. 1946.

González Uribe, Héctor. Hombre y Estado. Estudios Político-Constitucionales. 1ª Edición. 1988. Ed. Porrúa. VIII-369 Pp.

----- Teoría Política. 10ª Edición. 1996.
Editorial. Porrúa. XXVIII-696 Pp.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
Diccionario Jurídico Mexicano. Ed. Porrúa. México, 2003.

Juan Jacobo Rousseau. El Contrato Social. Estudio Preliminar de Daniel Moreno. 4ª ed. México, 1975. Ed. Porrúa.

Maquiavelo, Nicolás. El Príncipe. Traductor: Antonio Gómez Robledo, Editorial Porrúa, 2000, 47 Pp.

Martínez De La Serena, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. 1983. De. Porrúa. XIX-447 Pp.

Martínez Gil, José De Jesús. Guía Para Un Gobernante. 1994. XXIII-264 Pp.

Orozco Henríquez, Jesús. Et al. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Tomo II. 12ª ed. México, 1998.

Ovalle Fabela, José. "La Ley De Responsabilidades De Los Servidores Publicos De 1979", Estudios De Derecho Procesal. México. UNAM. 1981.

Porrúa Pérez, Francisco. Teoría Del Estado. Teoría Política. 28ª Edición. 1996. Ed. Porrúa. 531 Pp.

Ríos Elizondo, Roberto. El Acto de Gobierno. El Poder y el Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México 1975.

Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social o Principios de Derecho Político. México, Ed. Porrúa, 1975, 173 Pp.

Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional. Ed. Porrúa. 5 ed. 2000. 780 Pp.

Serna Elizondo, Enrique. Instituciones Políticas Y Derecho Constitucional. México. Porrúa. 1979.

Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. La Proyección Actual de la Teoría General del Estado. 15ª Edición. Ed: Porrúa. 1997. 798 Pp.

----- Trayectoria del Estado Federal Mexicano. Ed. Porrúa. 1991.

Serrano Migallón, Fernando. El Particular Frente a la Administración. Necesidad de una Ley Federal De Procedimientos Administrativos. 2ª Edición. 1993. Editorial Porrúa. 151 Pp.

Shakespeare, William. Macbeth. El Mercader De Venecia. México, Editorial Porrúa, 1981. 229 Pp.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 30ª Edición. 1996. Ed. Porrúa. Xi-653 Pp.

Vega Vera, David Manuel. El Presidencialismo Mexicano en la Modernidad. Estudio Sociológico Y Constitucional. 1ª Edición. 1989. XII-208 Pp.

HEMEROGRAFÍA

Fuentes, Mario Luis. Liberalismo y democracia. Milenio Diario. México, D. F. 11 de Mayo del 2001.

Periódico Reforma. México, D. F. Año 11, números 3631 y 3632. 17 y 18 de febrero del 2004.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Semanario Judicial de la Federación.

LEGISLACIÓN

Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843.

Constitución de 1836.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Ley de Responsabilidades Administrativas de los servidores Públicos.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

PÁGINAS WEB

<http://www.camaradediputados.gob.mx/>

H. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN
DE MÉXICO.

<http://www.venezuela.gov.ve/ns/constitucion.asp/>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA
DE VENEZUELA.

<http://www.congreso.cl/>

CONGRESO NACIONAL DE CHILE.

<http://www.congreso.gob.pe/>

PORTAL PARLAMENTARIO DEL PERÚ.

<http://www.francia.org.mx/>

EMBAJADA DE FRANCIA EN MÉXICO

ADDENDA

A continuación presentamos una serie de muestras de escritos mediante los cuales se presentaron denuncias en busca de una Declaración de Procedencia o Juicio Político.

Una denuncia en materia de Declaración de Procedencia se acostumbra presentar más o menos en los siguientes términos:

“DE DECLARACION DE PROCEDENCIA EN
CONTRA DEL C. LIC. OSCAR ESPINOSA
VILLARREAL, ACTUAL SECRETARIO DE TURISMO,
PRESENTADA POR LA LIC. CLAUDIA MORALES
GONZALEZ, AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO DE
LA UNIDAD INVESTIGADORA G DE LA
PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL
DISTRITO FEDERAL

**C. Oficial Mayor
de la H. Cámara de Diputados
del Congreso de la Unión
Presente**

Con fundamento en el artículo 111 párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, artículo 25, párrafo primero, con la debida

atención me permito enviar el escrito por medio del cual promuevo por el digno conducto de ustedes, ante la Cámara de Diputados solicitud para que se emita declaratoria de procedencia con remoción de fuero Constitucional y separación del cargo en contra del actual Secretario de Turismo OSCAR ESPINOSA VILLARREAL, a fin de que se pueda continuar con el trámite de la averiguación previa A/HPSP/322/98-08 y A/HPSP/446/98-10 DESGLOSE ACUMULADAS que se le sigue como probable responsable del delito PECULADO ilícito previsto por el artículo 223 fracción I del Código Penal vigente al momento de los hechos.

Hago propicia la ocasión para reiterar a ustedes mi más elevada distinguida consideración.

ATENTAMENTE
SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN.
México, D. F., a 29 de marzo de 2000
LA AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO
TITULAR DE LA UNIDAD INVESTIGADORA "G" SIN
DETENIDO
LIC. CLAUDIA MORALES GONZALEZ (Rúbrica)

**C. Oficial Mayor
de la H. Cámara de Diputados
del Congreso de la Unión
Presente.**

Claudia Morales González, Agente del Ministerio Público adscrita a la Fiscalía para Servidores Públicos, personalidad que acredito con la copia certificada de mi

constancia de nombramiento expedida por el licenciado Javier Rocha Sierra, Director Relaciones Laborales y Prestaciones de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el 28 de marzo del año en curso, y en términos de lo dispuesto por los artículos 4, 12 y demás relativos del Reglamento de la Ley Orgánica de esta Institución, así como 3 fracción XX del Acuerdo A/003/99 emitido por el Titular de la Institución, con la atención debida ante esta H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por el digno conducto de ustedes, expongo:

Que de conformidad con lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 111, párrafo primero, y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, artículo 25, párrafo primero, vengo a presentar requerimiento para que esta H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión:

Declare ha lugar proceder penalmente en contra de OSCAR ESPINOSA VILLARREAL, por el delito de peculado previsto en el artículo 223 fracción I del Código Penal aplicable en el momento de los hechos.

Crónica de Hechos

1.- Con fecha 22 de febrero de 2000, el Contralor General del Distrito Federal, licenciado LEON ALAZRAKI GAYSINSKI, presentó escrito de denuncia de hechos, el cual fue debidamente ratificado el 7 de marzo del mismo año, "para la prosecución y perfeccionamiento de la averiguación previa A/HPSP/448/98-10" en el cual se transcriben extractos de un oficio de fecha 5 cinco de enero de 1995 mil novecientos noventa y cinco, suscrito

por el entonces Jefe de Departamento del Distrito Federal, Oscar Espinosa Villarreal, y fue dirigido al entonces Oficial Mayor, Manuel Merino García, y que en la parte que interesa previene:

"Le comunicó que he tenido a bien determinar el agilizar los procedimientos y actos administrativos vinculados con los mencionados servicios, disponiendo que en lo sucesivo, el ejercicio de la partida que se indica, se realice conforme a lo siguiente:

"1.- Cada erogación que se haga con cargo a la partida 3605 "Otros Gastos de Difusión e Información". será realizada directamente por Usted, por lo que deberá firmar el recibo correspondiente, para ser presentado posteriormente ante la Dirección General de Programación y Presupuesto de la Secretaría de Finanzas, a fin de que sea esta la dependencia que expida, firme y tramite las cuentas por liquidar certificadas respectivas, con cargo a la unidad "Servicio de las Dependencias".

"Las erogaciones que se originen con motivo de los gastos a que se hace referencia en los incisos anteriores, se harán con cargo a la partida 3605, "Otros gastos de Difusión e Información"

La transcripción del oficio indica que se remitirá copia del mismo al Lic. Javier Beristain, entonces Secretario de Finanzas, y al Licenciado Claudio Urencio, entonces Director General de Programación y Presupuesto.

El Contralor General del Gobierno del Distrito Federal refiere en su escrito de denuncia que: "En la autorización que da el Lic. Oscar Espinosa Villarreal a Manuel Merino

García en los términos que se ha dejado precisado, se advierte un principio de ejecución de hechos delictivos, toda vez que la interpretación sistemática de los artículos 317, 319, 332, y 406 del Código Financiero para el Distrito Federal vigente en la época, así como el apartado respectivo del Manual de las Normas y Procedimientos para la Administración del Ejercicio Presupuestal vigente en 1995, no es factible solventar la expedición de las cuentas por liquidar anticipadas con un simple recibo firmado por el titular del área que ejercita el gasto público, ya que legalmente dicho recibo no es un comprobante; en consecuencia, el Sr. Espinosa lo que hizo fue autorizar la no comprobación del gasto, propiciando la no identificación de los recursos públicos y la inadecuada integración de las cuentas por liquidar certificadas (CLC)." Las disposiciones legales referidas disponen lo siguiente:

"Artículo 317.- Las cuenta por liquidar certificadas cumplirán con los requisitos que establezcan las reglas de carácter general, que con apego en lo dispuesto en este Código, emita la Secretaría para los procedimientos del ejercicio presupuestal."

"Artículo 319.- Las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, deberán cuidar bajo su responsabilidad, que los pagos que se efectúen con cargo a su presupuesto aprobado se realicen con sujeción a los siguientes requisitos: I.- Que correspondan a compromisos efectivamente devengados, con excepción de los anticipos previstos en este código y en otros ordenamiento aplicables; II.- que se efectúen dentro de los límites de los calendarios financieros autorizados por la secretaría, y III.- que se encuentren debidamente justificados y comprobados con los documentos originales respectivos, entendiéndose por justificantes los documentos legales que

determinen la obligación de hacer un pago y por comprobantes, los documentos que demuestren la entrega de la suma de dinero correspondiente."

"Artículo 332.- Para el pago por concepto de adquisiciones, servicios generales y obras, las dependencias, órganos desconcentrados y entidades formalizarán los compromisos correspondientes mediante la adquisición, expedición y autorización de contratos de obras públicas, contratos o pedidos para la adquisición de bienes o servicios, convenidos o presupuestos en general, así como la revalidación de éstos, los que deberán reunir los mismos requisitos que los pedidos y contratos para que tengan el carácter de justificantes. En todo caso, deberán contar con los programas y presupuestos respectivos, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."

"Artículo 406.- Para que los pedidos, contratos y convenio a que se refiere el artículo anterior tengan el carácter de documentos justificantes, deberán sujetarse a lo siguiente: I.- En ningún caso se aceptará la estipulación e penas convencionales ni intereses moratorios a cargo de las dependencias y órganos desconcentrados. Tratándose de cargas fiscales no deberá aceptarse ninguna de ellas a excepción de los impuestos de importación y de aquellos que por disposición legal sea contribuyente o deba aceptarse su traslación; II.- Todo contrato que deba cubrirse con recursos de créditos requerirá la autorización previa y por escrito de la Secretaría. La contratación del financiamiento e dichos créditos correrá a cargo de la Federación por conducto de la secretaría de Hacienda y Crédito Público; III.- Deberán señalar con precisión su vigencia, importe total, plazo de terminación o entrega de la obra, los servicios o bienes contratados, así como la fecha y condiciones para su pago. En los casos que por la

naturaleza del contrato no se pueda señalar un importe determinado, se deberá estipular las bases para fijarlo; IV.- En los casos procedentes se deberán estipular las bases para fijarlo; IV.- En los casos procedentes que exista la garantía correspondiente, y V.- Cumplir con lo establecido en el artículo 398 de este Código”.

2.- En el expediente se comprueba el desvío de \$420'000,000.00 (CUATROSCIENTOS VEINTE MILLONES DE PESOS 00/100 MN.) de la partida 3605 "OTROS GASTOS DE DIFUSION E INFORMACION", con los elementos de prueba siguientes:

A.- Los 13 recibos firmados por Manuel Merino García por un monto de \$88,000,000.00 (ochenta y ocho millones de pesos 00/100 M.N.) correspondientes al ejercicio presupuestal de 1995, los 12 recibos firmados por el mismo por un monto de \$ 117,000,000.00 (ciento diecisiete millones de pesos 00/100 M.N.) correspondientes al ejercicio de 1996 y los 24 recibos suscritos por el mismo Oficial Mayor por un monto de \$215'000,000.00 (Doscientos quince millones pesos 00/100 M.N.) con las correspondientes cuentas líquidas certificadas, formuladas por Arturo Hidalgo y aprobadas por Claudio Urencio y Federico Meade que obran en el expediente y que a continuación se precisan:

El 17 de enero de 1995, por la cantidad de \$5'000,000.00, contra la cuenta por liquidar certificada número 022-100-001.

El 15 de febrero de 1995, por la cantidad de \$5'000,000.00, contra la cuenta por liquidar certificada número 022-100-002.

El 15 de marzo de 1995, por la cantidad de \$5'000,000.00, contra la cuenta por liquidar certificada número 022-100-003.

El 03 de abril de 1995, por la cantidad de \$5'000,000.00, contra la cuenta por liquidar certificada número 022-100-004.

El 17 de abril de 1995, por la cantidad de \$5'000,000.00 contra la cuenta por liquidar certificada número 022-100-005.

El 23 de mayo de 1995, por la cantidad de \$5'000,000.00, contra la cuenta por liquidar certificada número 022-100-006.

El 28 de junio de 1995, por la cantidad de \$5'000,000.00, contra la cuenta por liquidar certificada número 022-100-007.

El 20 de julio de 1995, por la cantidad de \$10'000,000.00, contra la cuenta por liquidar número 022-100-008.

El 30 de agosto de 1995, por la cantidad de \$10'000,000.00, contra la cuenta por liquidar número 022-100-009.

El 12 de octubre de 1995, por la cantidad de \$10'000.000.00, contra la cuenta por liquidar número 022-100-010.

El 23 de noviembre 1995, por la cantidad \$10'000,000.00, contra la cuenta por liquidar número 022-100-011.

El 20 de diciembre de 1995, por la cantidad de \$5'000,000.00, contra la cuenta por liquidar número 022-100-012.

El 27 de diciembre de 1995, por la cantidad de \$8'000,000.00, contra la cuenta por liquidar número 022-100-003

El 4 de enero de 1996, por la cantidad de \$8'000,000.00, contra la cuenta por liquidar número P-C02-001

El 15 de enero de 1996, por la cantidad de \$6'000,000.00, contra la cuenta por liquidar número P-C02-002

El 28 de febrero de 1996, por la cantidad de \$16'000,000.00, contra la cuenta por liquidar número P-C02-003

El 21 de mayo de 1996, por la cantidad de \$5'000,000.00, contra la cuenta por liquidar número P-C02-004

El 7 de junio de 1996, por la cantidad de \$10'000,000.00, contra la cuenta por liquidar número P-C02-005

El 18 de julio de 1996, por la cantidad de \$6'000,000.00, contra la cuenta por liquidar número P-C02-006

El 14 de agosto de 1996, por la cantidad de \$3'000,000.00, contra la cuenta por liquidar número P-C02-007

El 22 de agosto de 1996, por la cantidad de \$4'000.000.00, contra la cuenta por liquidar número P-C02-008

El 9 de septiembre de 1996, por la cantidad de \$8'000.000.00, contra la cuenta por liquidar número P-C02-017

El 10 de octubre de 1996, por la cantidad de \$20'000.000.00, contra la cuenta por liquidar número P-C02-018

El 11 de noviembre de 1996, por la cantidad de \$10'000,000.00, contra la cuenta por liquidar número P-C02-019

El 3 de diciembre de 1996, por la cantidad de \$21'000,000.00, contra la cuenta por liquidar número P-C02-020.

El 23 de enero de 1997, por la cantidad de \$15'000,000.00, contra la cuenta por liquidar número P-C02-001

El 21 de febrero de 1997, por la cantidad de \$10'000,000.00, contra la cuenta por liquidar número P-C02-002

El 17 de marzo de 1997, por la cantidad de \$10'000,000.00, contra la cuenta por liquidar número P-C02-003

El 25 de marzo de 1997, por la cantidad de \$10'000,000.00, contra la cuenta por liquidar número P-C02-004

El 7 de abril de 1997, por la cantidad de \$10'000,000.00, contra la cuenta por liquidar número P-C02-005

El 18 de abril de 1997, por la cantidad de \$10'000,000.00,
contra la cuenta por liquidar número P-C02-006

El 23 de abril de 1997, por la cantidad de \$10'000,000.00,
contra la cuenta por liquidar número P-C02-007

El 25 de abril de 1997, por la cantidad de \$10'000,000.00,
contra la cuenta por liquidar número P-C02-008

El 29 de abril de 1997, por la cantidad de \$10'000.000.00,
contra la cuenta por liquidar número P-C02-009

El 12 de mayo de 1997, por la cantidad de \$5'000.000.00,
contra la cuenta por liquidar número P-C02-010.

El 15 de mayo de 1997, por la cantidad de \$10'000.000.00,
contra la cuenta por liquidar número P-C02-011

El 23 de mayo de 1997, por la cantidad de \$10'000,000.00,
contra la cuenta por liquidar número P-C02-012

El 26 de mayo de 1997, por la cantidad de \$10'000,000.00,
contra la cuenta por liquidar número P-C02-013.

El 28 de mayo de 1997, por la cantidad de \$10'000.000.00,
contra la cuenta por liquidar número P-C02-014

El 4 de junio de 1997, por la cantidad de \$10'000,000.00,
contra la cuenta por liquidar número P-C02-015

El 6 de junio de 1997, por la cantidad de \$10'000,000.00,
contra la cuenta por liquidar número P-C02-016

El 18 de junio de 1997, por la cantidad de \$10'000,000.00, contra la cuenta por liquidar número P-C02-017

El 25 de junio de 1997, por la cantidad de \$10'000,000.00, contra la cuenta por liquidar número P-C02-018.

El 16 de junio de 1997, por la cantidad de \$8'000,000.00, contra la cuenta por liquidar número P-C02-019.

El 1 de julio de 1997, por la cantidad de \$10'000,000.00, contra la cuenta por liquidar número P-C02-020

El 5 de agosto de 1997, por la cantidad de \$5'000.000.00, contra la cuenta por liquidar número P-C02-021

El 25 de agosto de 1997, por la cantidad de \$4'000,000.00, contra la cuenta por liquidar número P-C02-022

El 12 de septiembre de 1997, por la cantidad de \$5'000,000.00, contra la cuenta por liquidar número P-C02-023.

El 25 de noviembre de 1997, por la cantidad de \$3'000.000.00, contra la cuenta por liquidar número P-C02-024.

B.- Con el Dictamen Técnico de fecha 29 de abril de 1998, signada por el C.P. FERNANDO ORTIZ MARTÍN y la C. YOLANDA RAZO SORIANO, en relación a la Auditoria PV-98-01, con motivo de la revisión del capítulo 3000 "SERVICIOS GENERALES" para el año de 1997, en el que se concluye:

"Primero.- No obra evidencia de que el C. Licenciado JORGE FEDERICO MEADE GARCIA DE LEON, entonces titular de la Dirección General de Programación y Presupuesto haya controlado el ejercicio de la unidad PC02.- SERVICIOS DE LAS DEPENDENCIAS; específicamente en la partida 3605.- OTROS GASTOS DE DIFUSIÓN E INFORMACIÓN, ya que elaboró y autorizó 24 cuentas por liquidar certificadas con un monto legal de \$215,000.000.00 DOSCIENTOS QUINCE MILLONES DE PESOS, a favor de la Oficialía Mayor del Departamento del Distrito Federal, recabando como documentación soporte solamente recibos sin membrete ni folio presumiendo que hubo transgresión al artículo 13 del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para 1997, el artículo 47 fracción I, II, III, IV y XXII de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el Código Financiero del Distrito Federal, en sus artículos 317 fracciones I y III, 319, 391 fracción VI y 410.

Segundo.- No obra evidencia de que el C.P. MANUEL MERINO GARCIA, entregara a la Dirección General de Programación y Presupuesto, la documentación soporte de la suma de \$80,270,000.00 OCHENTA MILLONES DOSCIENTOS SETENTA MIL PESOS, diferencia entre las ministraciones recibidas a través de las cuentas por liquidar certificadas generadas con cargo a la partida 3605.- OTROS GASTOS DE DIFUSIÓN E INFORMACIÓN, de la unidad PC02.-SERVICIOS DE LAS DEPENDENCIAS, números 7-C02001 a la 024, inclusive y las devoluciones hechas según documento múltiple PC-02-001 y recibidos de entero a la Tesorería del Distrito Federal números 069795, 070601 y 070602, todos del 4 de diciembre de 1997, y 070603 y 070604, éstos del 5 de diciembre de 1997, por lo que se presume

que hubo trasgresión a lo establecido en el Manual de Normas y Procedimientos para la Administración del Ejercicio Presupuestal, en su apartado III.2.1.-NORMATIVIDAD, así como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 47, fracciones II, III y IV, y al Código Financiero del Distrito Federal en sus artículos 317 fracciones I y III, 319, 391 fracción VI y 410. **Tercero.-** Toda vez que el C.P. MANUEL MERINO GARCIA, reembolsó hasta los días 4 y 5 de diciembre de 1997, las diferencias no gastadas de las cuentas por liquidar certificadas números 7-C02-001 a la 7-C02-024 inclusive y las devoluciones hechas según documento múltiple PC-02-001 y recibidos de entero a la Tesorería del Distrito Federal números 069795, 070601 y 070602, todos del 4 de diciembre de 1997, y 070603 y 070604, éstos del 5 de diciembre de 1997, se presume que hubo transgresión al artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos fracción I, II, III y IV, y por el no entero de los intereses que se considera debió generar la cuenta de cheques productiva, de ocasionar daño patrimonial al Gobierno del Distrito Federal, con lo que hubo transgresión a lo estipulado en el artículo 321 del Código Financiero del Distrito Federal".

C.- Con el Dictamen Técnico de fecha 7 de septiembre de 1998, signada por el C.P. FERNANDO ORTIZ MARTÍN y el C.P. ANTONIO FLORES ORTIZ, en relación a la Auditoria PV-98-01, con motivo de la revisión del capítulo 3000 "SERVICIOS GENERALES" para los años de 1995 a 1996, en el que se concluye:

"Primero.- No obra evidencia de que la Dirección de Política Presupuestal, encabezada por el licenciado

ARTURO HIDALGO LOPEZ, al elaborar las cuentas por liquidar certificadas 022-00-001 a la 022-100-013, que importan OCHENTA Y OCHO MILLONES DE PESOS y que corresponden a 1995, y las PC02-001 a la PC02-008 y PC02-017 a la PC02-020, que importan CIENTO DIECISIETE MILLONES DE PESOS y que corresponden a 1996, haya controlado el ejercicio presupuesta ...

Segundo.- No obra evidencia de que la Dirección General de Programación y Presupuesto, por el período de enero de 1995 a julio de 1996, en que el titular era el licenciado CLAUDIO F. URENCIO haya controlado el ejercicio presupuestal, específicamente de la partida 3605.-OTRAS GASTOS DE INFORMACIÓN Y DIFUSIÓN, de la Unidad 022.-SERVICIO DE LAS DEPENDENCIAS...

Tercero.- No obra evidencia de que la Dirección General de Programación y Presupuesto, por el periodo de agosto a diciembre de 1996, en que el titular era el LIC. JORGE FEDERICO MEADE GARCIA DE LEON, haya controlado el ejercicio presupuestal, específicamente de la partida 3605.- OTROS GASTOS DE DIFUSIÓN E INFORMACIÓN, de la unidad P-C02.-SERVICIO DE LAS DEPENDENCIAS...

Cuarto.- No obra evidencia de que el C.P. MANUEL MERINO GARCIA entregara a la Dirección General de Programación y Presupuesto o a la Coordinación Administrativa de la Oficialía Mayor la documentación comprobatoria de la suma de DOSCIENTOS CINCO MILLONES DE PESOS, importe de las ministraciones recibidas a través de las cuentas por liquidar certificadas generadas con cargo a la partida 3605 OTROS GASTOS DE DIFUSIÓN E INFORMACIÓN, de la unidad de SERVICIO DE LAS DEPENDENCIAS NUMEROS 022-100-001 A LA 022-100-013 INCLUSIVE, CORRESPONDIENTES A 1995, PC02-001 A LA PC02-

009 Y PC02-017 a la PC02-020 de 1996, por lo que se presume que hubo desapego a lo establecido en el Manual para la Administración del Ejercicio Presupuestal vigente en 1995, en su apartado I. NORMATIVIDAD, 1.4. CUENTA POR LIQUIDAR CERTIFICADA y el vigente en 1996, apartado III. Ejercicio Presupuestal, III.1. normatividad presupuestaria, así como al Código Financiero del Distrito Federal, en la fracción III de su artículo 319, existiendo riesgo de quebranto al patrimonio del Gobierno del Distrito Federal, por la suma de DOSCIENTOS CINCO MILLONES DE PESOS) ...**Quinto.-** No obra evidencia de que el C.P. MANUEL MERINO GARCIA, entonces Oficial Mayor del Departamento del Distrito Federal, haya tramitado la autorización de las Secretarías de Gobierno y de Finanzas para los trece recibos que suman OCHENTA Y OCHO MILLONES DE PESOS y que presentó en 1995, por GASTO ORIGINADOS EN EVENTOS CON LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN, como lo establece el último párrafo del artículo 22 del decreto de presupuesto de egresos del Distrito Federal para 1995...**Sexto.-** No obra evidencia de que el C.P. MANUEL MERINO GARCIA, entonces oficial mayor del Departamento del Distrito Federal, haya tramitado la firma de autorización de la Oficialía Mayor, así como la autorización de la Dirección General de Comunicación Social para los doce recibos que presentó en 1996 y que suman CIENTO DIECISIETE MILLONES DE PESOS, por "GASTOS ORIGINADOS EN EVENTOS CON LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN", como lo establece el último párrafo del artículo 25 del Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para 1996."

De conformidad con el artículo 250 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal las citadas auditorías hacen prueba plena en contra del indiciado de mérito.

D.- Con el dictamen contable emitido por los peritos adscritos a esta institución C.P. MARIA MARTHA ROSAS COLOSIA y C.P. JOSÉ LUIS MAQUEDA MARTINEZ, rendido mediante oficio número 200-207-100-I-39153-98, de fecha 12 de noviembre de 1998 mil novecientos noventa y ocho, en el que se concluye:

"El monto total de las cantidades entregadas de acuerdo a lo descrito en el cuerpo del presente ascienden a la cantidad de \$215,000,000.00 (DOSCIENTOS QUINCE MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.)

E.- Con el dictamen contable emitido por los peritos antes referidos, rendido mediante oficio número 200-207-100-I-40968-98, de fecha 16 de noviembre de 1998 mil novecientos noventa y ocho, en el que se concluye:

"PRIMERA.- El monto total de las cantidades entregadas de acuerdo a lo descrito en el cuerpo del presente ascienden a la cantidad de \$205,000,000.00 (DOSCIENTOS CINCO MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.) SEGUNDA.- El monto total de los intereses que se hubieren percibido al 16 de noviembre de 1998 por el total de las cantidades entregadas, ascienden a la cantidad de \$146,277,590.00 (CIENTO CUARENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS NOVENTA PESOS 00/100 M.N.)."

F.- Con el dictamen contable emitido por los peritos adscritos a esta institución C.P. MARIA MARTHA ROSAS COLOSIA y C.P. JOSE LUIS MAQUEDA MARTINEZ, mediante el oficio número 200-207-100-4481-0 de fecha 27 de marzo del año en curso, en relación a los dictámenes periciales que consolidan los diversos emitidos en fechas 12 y 16 de noviembre de 1998, por los citados peritos, en el que se concluyó:

"PRIMERA.- El monto total de las cantidades entregadas de acuerdo los (sic) dictámenes descritos en el inciso A).- del presente ascienden a la cantidad de \$420,000,000,00 (CUATROSCIENTOS VEINTE MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.)... **SEGUNDA.-** El monto total de los intereses que se hubieren percibido al 16 de noviembre de 1988 por el total de las cantidades entregadas de acuerdo con lo descrito en el punto B).- del presente ascienden a la cantidad de \$146,277,590.00 (CIENTO CUARENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS NOVENTA PESOS 00/100 M.N.)."

Dichos Dictámenes Periciales, adquieren pleno valor convictivo en términos de lo dispuesto por el artículo 254 del Código de Procedimientos Penales, en contra del indiciado.

G.- La devolución en fecha 15 quince de mayo de 1998 mil novecientos noventa y ocho, por Manuel Merino García de \$134,730,000.00 (Ciento treinta y cuatro millones setecientos treinta mil pesos), amparados por los recibos con número 0697595, 070601, 070602, 070603 y 070604 correspondientes al 3 y 4 de enero de 1997 relacionada con 24 cuentas por liquidar certificadas del

ejercicio presupuestal de 1997, que corroboran que los recursos ejercidos con cargo a la partida 3605 "Otros Gastos de difusión e información", fueron aplicados a un fin distinto.

Cabe observar que no obstante esta devolución, la Contraloría General del Distrito Federal fijó el daño patrimonial a la Hacienda del Distrito Federal por las instrucciones de Oscar Espinosa Villarreal, materia de este requerimiento, de acuerdo con lo establecido en las Auditorias PV-98-01, (por la revisión del ejercicio presupuestal 1997), de fecha 29 de abril de 1998, signada por el C.P. FERNANDO ORTIZ MARTÍN y la C. YOLANDA RAZO SORIANO, y la número PV-98-01, (por la revisión del ejercicio presupuestal 1995-1996), de fecha 7 de septiembre de 1998, signada por el C.P. FERNANDO ORTIZ MARTÍN y el C. ANTONIO FLORES ORTIZ.

H. Con las tres copias certificadas de las cuentas públicas correspondientes a los ejercicios presupuestales de 1995 a 1997, en donde se hace referencia a la partida presupuestal 3605, de las que se aprecia claramente que:

En el año de 1995, se ejercitó un presupuesto de \$88,000,000.00.

En el año de 1996, se ejercito un presupuesto de \$117,000,000.00

En el año de 1997, se ejercitó un presupuesto de \$80,270,000.00.

Lo anterior permite concluir que el monto total del presupuesto **autorizado** de 1995 a 1997 ascendió a la

cantidad de \$285,270,00 (DOSCIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS SETENTA PESOS).

Sin embargo, con la copia certificada de 49 recibos suscritos por Manuel Merino García y de las correspondientes cuentas por liquidar certificadas de 1995 a 1997, se desprende que el presupuesto ejercido de los años referidos fue por un monto total de \$420,000,00.00 (cuatrocientos veinte millones de pesos) con cargo a la partida 3605 "Otros gastos de difusión e información", que comprueban que Manuel Merino García recibió efectivamente esos recursos por instrucciones de Oscar Espinosa Villarreal.

Lo que trajo como consecuencia que MANUEL MERINO GARCIA, hiciera la devolución de fecha 15 de mayo de 1998 por la cantidad de \$134,730,000.00 (CIENTO TREINTA Y CUATRO MILLONES SETESCIENTOS TREINTA MIL PESOS 00/100 M.N.), lo que sumado al presupuesto realmente autorizado, es decir \$285,270.000.00 (DOSCIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS SETENTA MIL PESOS 00/100 M.N.), hacen el total desviado por dichos servidores públicos que asciende al gran total de \$420,000.000.00. CUATROSCIENTOS VEINTE MILLONES DE PESOS 001100 M.N.).

A mayor abundamiento es pertinente precisar que el concepto que mencionan los recibos signados por Manuel Merino Garcia "GASTOS ORIGINADOS EN EVENTOS CON LOS MEDIOS DE COMUNICACION", no fueron justificados como tales, ya que el hecho de que haya devuelto la cantidad de \$134,730,000.00 ciento treinta y cuatro millones setecientos treinta mil pesos,

fue por concepto de gastos que supuestamente ya estaban originados. En razón de lo cual, es inconcuso que Manuel Merino García recibía dinero cuyo destino se ignora y que lógicamente no es el que dicen los recibos suscritos por el mismo; por otra parte, la devolución a la Secretaría de Finanzas de la cantidad de \$134,730,000:00 ciento treinta y cuatro millones setecientos treinta mil pesos, por parte de Manuel Merino García, pone de manifiesto que reembolsó partidas que originalmente eran para gastos y que se registraron como tales..

3.- Las instrucciones de OSCAR ESPINOSA VILLARREAL para desviar \$420,000,000.00 (CUATROCIENTOS VEINTE MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.) de la partida presupuestal 3605 "OTROS GASTOS DE DIFUSION E INFORMACION", se comprueba con:

A.- El oficio signado por Oscar Espinosa Villarreal, el 5 de enero de 1995, dirigido a **MANUEL MERINO GARCIA**, que en su parte conducente dice:

"Le comunicó que he tenido a bien determinar el agilizar los procedimientos y actos administrativos vinculados con los mencionados servicios, disponiendo que en lo sucesivo, el ejercicio de la partida que se indica, se realice conforme a lo siguiente:

1.- *Cada erogación que se haga con cargo a la partida 3605 "Otros Gastos de Difusión e Información", será realizada directamente por Usted, por lo que **deberá firmar el recibo correspondiente**, para ser presentado posteriormente ante la Dirección General de Programación y Presupuesto de la*

Secretaría de Finanzas, a fin de que sea esta la dependencia que expida, firme y tramite las cuentas por liquidar certificadas respectivas, con cargo a la unidad "Servicio de las Dependencias".

"2.- Las erogaciones que se originen con motivo de los gastos a que se hace referencia en los incisos anteriores, se harán con cargo a la partida 3605, "Otros gastos de Difusión e Información"

"Lo anterior, sin perjuicio de su ejercicio por parte del suscrito".

B.- La declaración del 8 de enero de 1999 del entonces Secretario de Finanzas, **Javier Beristain Iturbide**, que a la letra establece:

"... que el Jefe del Departamento del Distrito Federal, LICENCIADO OSCAR ESPINOSA VILLARREAL, instruyó al en ese entonces OFICIAL MAYOR DEL DEPARTAMENTO, MANUEL MERINO, para que el ejercicio de la partida respectiva se realizara en los términos del oficio de fecha 5 de enero de 1995, mismo del que el de la voz recibió copia para su conocimiento, por lo que el Oficial Mayor habría de firmar el recibo correspondiente para presentarlo posteriormente a la DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, con la finalidad de que se expidieran, financiaran y tramitaran las cuentas por liquidar certificadas..."

C.- La ampliación de declaración del licenciado **Javier Beristain Iturbide** del 22 de marzo del 2000, en el que declara:

"...el motivo por el cual en dicho oficio aparece que se le marca copia de conocimiento al emitente como Secretario de Finanzas es porque contiene instrucciones para el ejercicio de una partida presupuestal la 3605 de manera diferente a los procedimientos ordinarios aunque apegada a las atribuciones del entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal y que para la ejecución de dichas instrucciones, la Dirección General de Programación y Presupuesto fue instruida en el mismo oficio al marcarle copia de conocimiento a la misma; que el motivo por el cual el oficio en cuestión contenía una manera diferente del procedimiento para el manejo de la partida presupuestal de referencia es porque en el mismo se establecía la responsabilidad del Oficial Mayor para realizar los gastos que ahí mismo se indican y que se agilizara la entrega de los recursos correspondientes, tal y como se indica en el oficio de referencia, mismo que al serle puesto a la vista del emitente en copia simple, que corre agregada a las actuaciones, reconoce la firma que lo signa como la misma que utilizaba en esa administración el Licenciado Oscar Espinosa Villarreal que tenía conocimiento de la partida 3605 como de todas las demás incorporadas a la iniciativa del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal enviadas a la Asamblea de Representantes para su aprobación por otra parte el Jefe del Departamento del Distrito Federal enviaba en los términos de Ley la cuenta pública del Departamento del Distrito Federal a la Asamblea de Representantes para que esta hiciera la revisión correspondiente y ordenara en su caso a la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal la realización de auditorías; el ejercicio de la partida en comento se informaba en dicha cuenta pública..."

D.- La declaración del 27 de noviembre de 1998 del Lic. **Claudio Fausto Urencia Castro**, Director General de

Programación y Presupuesto de enero de 1995 a julio de 1996 que a la letra establece:

"... que en relación a los hechos que sabe el emitente se investigan en la presente indagatoria refiere que la partida 3605 era una cuenta centralizada para la Secretaría de Finanzas, pero que por disposición expresa de un oficio de fecha 5 de enero de 1995 suscrito por el Jefe de Departamento del Distrito Federal (cuyo texto se transcribió antes en lo relativo), el de la voz autorizó su registro contable de las cuentas por liquidar certificadas en el año de 1995 de la 022-100-001 a la 022-1000-014 y en el año de 1996 de la P-C02-001 a la P-C02-006... de acuerdo a las instrucciones recibidas se aceptaron los recibos justificativos con la denominación de la dependencia el nombre del funcionario y su firma, la fecha, incluyendo el concepto del gasto, acompañado de la cuenta por liquidar certificada, el cual es suficiente para llevar a cabo el registro contable porque reúne los requisitos establecidos por el Jefe del Departamento del Distrito Federal..."

E.- La ampliación de declaración del licenciado Claudio **Fausto Urencio Castro** del 22 de marzo del 2000, en el que declara:

"...que el emitente recuerda que las instrucciones contenidas en el oficio de fecha 5 de enero de 1995 y signado por el Licenciado Oscar Espinosa Villarreal, en relación al manejo de la partida presupuestal 3605 del programa de administración, es decir, de esta partida conocida como centralizada, mismo que en este acto tiene a la vista y reconoce plenamente y sin temor a equivocarse como el que le fue presentado por quien en este momento no recuerda, pero no fue entregado personalmente por el en ese entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal, para su cumplimiento, que dicho oficio si lo

suscribió el Licenciado Oscar Espinosa Villarreal, ya que el emitente reconoce plenamente su firma y está elaborado en papel membretado, además de que la primera copia esta enviada al Secretario de Finanzas y la segunda para el emitente, que los lineamientos referidos en dicho oficio para el ejercicio de la partida 3605 eran que la Unidad Ejecutora del Gasto era la Oficialía Mayor, para lo cual únicamente presentaría el recibo correspondiente junto con la cuenta por liquidar certificada respectiva, que los recibos para llevar el registro del ejercicio presupuestal presentados por la unidad ejecutora de gasto deberían contener el nombre y firma del funcionario autorizado, fecha, monto, partida que afectaba y acompañada por la cuenta por liquidar certificada que contiene folio, fecha, programa, subprograma y la partida que afecta, así como la cantidad; que posteriormente, el Director General de Programación y Presupuesto y el Director General de Política Presupuestal firmaban de autorizado para el sólo efecto de su registro y posteriormente, la unidad ejecutora del gasto procedía a presentarlo a la Dirección General de Administración Financiera, que ese era el trámite para la ejecución del presupuesto ... que en relación al oficio y a la partida 3605 nunca acordó directamente con el Regente, todo era a través de su superior jerárquico; que el emitente no se encontraba presente cuando el Licenciado Oscar Espinosa Villarreal elaboró y suscribió el oficio de fecha 5 de enero de 1995; que el emitente se cercioró de que las indicaciones señaladas en el oficio de referencia fueron giradas por el Regente solamente con el reconocimiento de firma del Jefe de Departamento y el papel membretado de dicha dependencia, que el emitente desconoce si el Licenciado Espinosa Villarreal tenía conocimiento de todos los movimientos relacionados con la partida 3605 por parte de la Oficialía Mayor, ya que por medio de la Dirección a cargo del deponente no tenía instrucciones de dar informes a particulares respecto al trámite

de dicha partida, existen los informes trimestrales a la Asamblea de Representantes donde se da cuenta de la evolución del Programa AA y en la cuenta pública anual se desglosa el ejercicio de dicha partida. La cuenta pública la envía el Jefe de Departamento a la Asamblea de Representantes para su conocimiento, el cierre del ejercicio anual queda registrado en la cuenta pública correspondiente a dicho ejercicio presupuestal la cual es elaborada por la Dirección de Programación y Presupuesto de la Secretaría de Finanzas y enviada por el Jefe del Departamento del Distrito Federal a la Asamblea de Representantes para su aprobación..."

F.- La declaración del 27 de octubre de 1999 del Licenciado **Jorge Federico Meade**, Director General de Administración Financiera de diciembre de 1994 a agosto de 1996 y director General de Programación y Presupuesto del 16 de agosto de 1996 al 4 de diciembre de 1997, que a la letra establece:

"que el emitente cuando tomó el cargo de Director General de Programación y Presupuesto del Departamento del Distrito Federal, se enteró del oficio suscrito por el entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal, Licenciado Oscar Espinosa Villarreal, de fecha 5 de enero de 1995, dirigido al Contador Público, Manuel Merino García, Oficial Mayor y a una copia al Director General de Programación y Presupuesto y al Secretario de Finanzas, del cual en el acto exhibió copia certificada... y que es por ello que quedó enterado que los requerimientos que hiciera el Oficial Mayor Manuel Merino García referente a la partida 3605 "Otros Gastos de Difusión e Información", se le deberían tramitar sus solicitudes previa exhibición del recibo correspondiente firmado por el Oficial Mayor, que una vez que el oficial Mayor presentaba el recibo correspondiente, en la Dirección a mi cargo se elaboraba,

firmaba y tramitaba la cuenta por liquidar anticipada, y que esto se hacía como yo lo digo en cumplimiento del oficio antes referido... puesto que sólo se dio continuidad a la instrucción contenida en el oficio antes mencionado..."

G.- La ampliación de declaración de Jorge Meade García de León de 2 de Diciembre de 1999, textualmente establece que:

"ratifica en todas y cada una de las partes su declaración de fecha 27 de octubre de 1998... que en relación a los recibos presentados por el entonces Oficial Mayor, Manuel Merino García, con los cuales él solicitaba se hiciera la aplicación del registro contable y presupuestal a cargo de la partida 3605, en apego al oficio de fecha 5 de enero de 1995, expedido por el entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal, el C. Oscar Espinosa Villarreal, documento que para efectos de la Dirección General de Programación y Presupuesto era justificativo para hacer las atribuciones contables y presupuestales y que la comprobación que consiste en el respaldo documental que acredita el destino de los recursos quedaba a cargo de quien ejecuta el gasto, en este caso el Oficial Mayor..."

H.- La ampliación de declaración de Jorge Federico Meade García de León de 22 de marzo de 2000, en la que textualmente establece que:

"que el emitente sustituyó al licenciado CLAUDIO URENCIO que en el acta de entrega recepción del cargo señalado, en la cual no recuerda con exactitud pero al parecer estuvo presente personal de la Contraloría General y en dicha acta no se hizo referencia al oficio de fecha 5 de enero de 1995 suscrito por el licenciado OSCAR ESPINOSA

VILLARREAL, mismo que al tener a la vista en este acto reconoce plenamente como el mismo que le pusiera en conocimiento un colaborador de la Dirección a la cual llegaba a ocupar el cargo y con el que se trabajaba en dicha Dirección para tramitar la partida presupuestal 3605 misma a la que hace mención el oficio que el nombre de dicho colaborador es el señor ARTURO HIDALGO LOPEZ, quien al parecer ocupaba el cargo de director de política presupuestal y de esa manera fue que se enteró recién llegado a ese cargo de la existencia de la partida 3605 y de la forma en la que operaba, que la recibía en la dirección a su cargo un recibo firmado por el oficial mayor solicitando recursos por concepto de gastos originados en eventos con los medios de comunicación, relacionada con la partida 3605, indicando el importe que requería y una vez determinado la subsistencia presupuestal se elaboraba la cuenta por liquidar certificada, misma que firmaba el deponente en apego al oficio y se le daba curso para que en la Dirección correspondiente se presentara el oficial mayor a recoger los recursos contra la entrega del contrarecibo correspondiente. Que el emitente se cercioró de que el licenciado OSCAR ESPINOSA VILLARREAL hubiese suscrito el oficio de fecha 5 de enero de 1995, al ver la firma que lo signaba y percatarse que era la misma que utilizaba el licenciado Espinosa Villarreal para firmar otros documentos, también verificó al comentar con el licenciado JAVIER BERISTAIN sobre la existencia de ese oficio y de las operaciones que se realizaban teniendo como sustento el mismo, además de que el C. ARTURO HIDALGO LOPEZ, le comentó sobre la existencia de ese oficio relacionado con la partida 3605...”

I.- La declaración del 14 de enero de 1999, de **Jaime Arturo Hidalgo López**, Director de Política Presupuestal de la Dirección General de Programación y Presupuesto

de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, quien textualmente manifiesta:

"...que respecto a la elaboración, trámite y firma de las cuentas por liquidar certificadas correspondientes a la partida 3605 "Otros Gastos de difusión e información" se permite referir que con motivo del oficio de fecha 5 de enero de 1995, expedido por el licenciado Oscar Espinosa Villarreal, en esa época Jefe del Departamento del Distrito Federal, mediante el cual instruyó a Manuel Merino García, Oficial Mayor de ese Departamento, para que cada erogación de dicha partida la realizara éste de manera directa, por lo cual debería expedir un recibo debidamente firmado, para presentarlo ante la Dirección General de Programación y Presupuesto de la Secretaría de Finanzas, con el propósito de que ésta tramitara, expidiera y firmara las cuentas por liquidar certificadas con cargo a la unidad "servicio a las dependencias."

Las testimoniales de mérito adquieren pleno valor probatorio en términos de lo dispuesto por el artículo 255 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

4.- Las instrucciones dadas por Oscar Espinosa Villarreal en su oficio de 5 de marzo de 1995, permitieron que los recursos asignados de la partida presupuestal 3605 "OTROS GASTOS DE DIFUSIÓN E INFORMACIÓN", fuesen dispuestos de manera contraria a la aprobada por la Asamblea Legislativa, ya que lejos de ser ejercida por la entonces Dirección General de Comunicación Social del Departamento del Distrito Federal, lo fue por la Oficialía Mayor, y aún más el propio OSCAR ESPINOSA VILLARREAL entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal se reservó la facultad de ejercitarlo de

manera directa, lo anterior se acredita plenamente con los siguientes elementos de convicción:

A.- Con la copia certificada del clasificador por objeto del gasto para la partida presupuestal 3605 durante los años de 1995 a 1997, que literalmente establece "PARTIDA 3605 "OTROS GASTOS DE INFORMACIÓN Y DIFUSIÓN". Asignaciones destinadas a cubrir aquellos gastos de comunicación e información de índole diversa, que realicen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal en el desempeño de sus funciones oficiales."

B.- La declaración de Mario Alberto Santoscoy Fregoso, Director General de Comunicación Social del Departamento del Distrito Federal, de julio de 1995 al 5 de diciembre de 1997, que textualmente establece que:

"el de la voz en calidad al cargo que desempeñaba como Director General de Comunicación Social nunca autorizó algún egreso para la partida 3605, en virtud de que las principales partidas manejadas por la Dirección a su cargo eran la 3601 y 3602, desconociendo el emitente que existiera la partida 3605 en el catálogo de partidas de su dirección, sin embargo aunque teóricamente en virtud del texto que ahora sabe eran erogaciones para "Gastos originados en eventos con los medios de comunicación y otros gastos de difusión e información", le correspondían a la Dirección que representaba el de la voz no se enteró ni autorizó algún gasto para erogaciones de esta denominación al C. Oficial Mayor, Manuel Merino García... "

B.- La ampliación de fecha 22 de marzo del año en curso, de Mario Alberto Santoscoy Fregoso, Director General

de Comunicación social del Departamento de; Distrito Federal, en la que afirma:

"... que el deponente desconoce en su totalidad la existencia de la partida presupuestal 3605, relacionada con GASTOS DE INFORMACION y DIFUSION, y como el deponente era el encargado del área señalada debía tener conocimiento de la misma, es decir, se lo debieron informar, pero nunca sucedió así... que el área de que era titular el emitente únicamente se manejaba la partida presupuestal 3601 y 3602, que eran las relacionadas con gastos de propaganda y difusión, aclarando que tenían otras partidas, pero estaban relacionadas con otros gastos, que las partida 3601 y 3602 incluían gastos de publicidad y propaganda en prensa, radio y televisión, de difusión de convocatorias, circulares, avisos y la publicidad institucional..."

C.- La declaración de Javier Beristain, entonces Secretario de Finanzas de 8 de enero de 1999, cuando textualmente establece:

"que la partida 3605 efectivamente era una cuenta centralizada para la Secretaría de Finanzas, pero sin embargo que sí existían para dicha partida únicamente los mantenían centralizados para efectos de registro contable, pero en el presente caso quien hizo el ejercicio de dichos recursos fue la Oficialía Mayor, a cargo del C. Manuel Merino, García".

D.- La declaración de Claudio Urencio Castro de 27 de noviembre de 1998 quien en lo conducente refirió:

"que la partida 3605 era una cuenta centralizada para la Secretaría de Finanzas, pero que por disposición expresa de un oficio de fecha 5 de enero de 1995, suscrito por el Jefe del

Departamento del Distrito Federal, Oscar Espinosa Villarreal, dirigido al C.P. Manuel Merino García, Oficial Mayor, ...el de la voz autorizó su registro contable de las cuentas por liquidar certificadas en el año de 1995 de la 022-100-001 a la 022-100-013 y en el año de 1996 de la P-C02-001 a la P-C02-006..." que no corresponde al ejercicio de la Dirección de General de Comunicación Social."

E.- Las declaraciones de Jorge Federico Meade García León, de 27 de octubre y 2 de diciembre de 1998, cuando establecen:

"... los requerimientos que hiciera el Oficial Mayor, Manuel Merino García, referentes a la partida 3605 "Otros gastos de difusión e información", se les debería tramitar sus solicitudes previa exhibición del recibo correspondiente firmado por el Oficial Mayor.."

"... la comprobación que consiste en el respaldo documental que acredita el destino de los recursos quedaba a cargo de quien ejecuta el gasto, en este caso el Oficial Mayor..."

F.- La declaración de Jaime Arturo Hidalgo López cuando establece que:

"...que el de la voz procedía una vez que recibía el referido recibo firmado por el Oficial Mayor, a elaborar la cuenta por liquidar certificada..."

G.- Lo estipulado en el artículo 14 del Reglamento Interior de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en su fracción II establece:

"Corresponde a la Dirección General de Comunicación Social:

"III. Normar y dictaminar sobre la orientación y procedencia de las actividades y erogaciones a realizar, en materia de comunicación social."

Disposición legal que pone de manifiesto que la Dirección General de Comunicación Social, a partir de abril de 1995 era la única facultada para dictaminar sobre la orientación de las actividades y erogaciones a realizar en materia de Comunicación Social y no así la Oficialía Mayor, según lo preceptuado en los artículos 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y 7 de su Reglamento.

H. En el dictamen del 7 de septiembre de 1998 de la auditoría practicada a la Dirección General de Programación y Presupuesto del Distrito Federal, se establece en su parte conducente:

"... Que los recursos proporcionados con cargo a las cuentas por liquidar certificadas PC02-00 a PC02-006 inclusive correspondientes al periodo enero a julio de 1996, se depositaron a la cuenta de cheques 646100399-9 de Banpaís, S.A. de C.V. aparentemente a nombre de la Oficialía Mayor.- 9).- El resto de las ministraciones para cubrir las cuentas por liquidar certificadas del año de 1996, con número PC02-007, PC02-008 y PC02-017 a PC02-021, inclusive, se hicieron a través de cheques expedidos por la Dirección General de Administración Financiera a favor de "Banco Inverlat y/o nómina". Según comentarios de personal de la Dirección de Administración de Fondos, en esa Dirección se recibía el efectivo, entregándolo, a su vez, en la Oficialía Mayor.."

CONSIDERACIONES EN TORNO AL CUERPO DEL DELITO Y LA PROBABLE RESPONSABILIDAD..

PRIMERA.- OSCAR ESPINOSA VILLARREAL, como Jefe del Departamento del Distrito Federal, tenía la facultad de acuerdo con el artículo 67 fracción XX del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal vigente en la época de los hechos objeto de este requerimiento, de "administrar la hacienda pública (del Distrito Federal) con apego a las disposiciones de este Estatuto, Leyes y Reglamentos de la materia", durante los ejercicios presupuestales de 1995, 1996 y 1997,

SEGUNDO.- OSCAR ESPINOSA VILLARREAL, en desapego al ejercicio legal de las facultades atribuidas a su cargo, instruyó indebidamente, mediante el oficio sin número de fecha 5 de enero de 1995, al entonces Oficial Mayor MANUEL MERINO GARCIA, al entonces Secretario de Finanzas JAVIER BERISTAIN ITURBIDE, y al entonces Director General de Programación y Presupuesto CLAUDIO FAUSTO URENCIO CASTRO, para que el referido señor MANUEL MERINO GARCIA, obtuviese de la hacienda pública del Distrito Federal los fondos correspondientes a la partida 3605 "OTROS GASTOS DE DIFUSION E INFORMACION", mediante un procedimiento violatorio de los artículos 317, 319, 332 y 406 del Código Financiero para el Distrito Federal vigente al momento de los hechos.

En efecto, en el oficio de mérito OSCAR ESPINOSA VILLARREAL, instruye a los servidores públicos antes citados para que "cada erogación que se haga con cargo a la partida 3605 OTROS GASTOS DE DIFUSION E INFORMACION, sea realizada directamente por usted, por lo que deberá firmar el recibo correspondiente para ser presentado posteriormente ante la Dirección General

de Programación y Presupuesto de la Secretaría de Finanzas, a fin de que sea esta la dependencia que expida, firme y tramite las cuentas por liquidar certificadas con cargo al Servicios de las Dependencias. Complementa la instrucción, estableciendo que: "Las erogaciones que se originen con motivo de los gastos ha que se hace referencia en los incisos anteriores, se harán con cargo a la partida 3605 "Otros Gastos de Difusión e Información".

Estas instrucciones de OSCAR ESPINOSA VILLARREAL, violentan el procedimiento y los requisitos establecidos por el artículo 317 del referido Código Financiero porque ordenan un procedimiento diverso al de las reglas de carácter general emitidas por la Secretaría de Finanzas para los procedimientos del ejercicio presupuestal, en la especie, las reglas previstas en el Manual de Normas y Procedimientos para el Ejercicio Presupuestal expedidas el 30 de septiembre de 1992, en su acápite "1.4 CUENTA POR LIQUIDAR CERTIFICADA". Efectivamente, la instrucción de mérito contraviene lo dispuesto en estas reglas, en lo que hace a la oportunidad, la documentación y los requisitos para la elaboración de las cuentas por liquidar certificada.

Contraviene la oportunidad de los pagos de acuerdo con estas reglas reglamentada porque autoriza la disposición de los recursos sin que se hayan "devengado los servicios o entregado los bienes", objeto del pago, sin que se haya recabado de los proveedores "la documentación original comprobatoria del gasto", sin que tengan como base los documentos comprobatorios originales que presenten los proveedores o prestadores de servicio y sin que haya existido funcionario responsable de fondo

revolvente alguno o de pagos directos a personal, como lo exigen dichas reglas.

Las instrucciones de mérito autorizan la disposición de recursos sin que los pagos correspondientes se sujeten a los requisitos que establece el artículo 319 del referido Código Financiero, que a la letra previene: "I.- Que correspondan a compromisos realmente devengados con excepción de los anticipos previstos en este código; ...III.- Que se encuentren debidamente justificados y comprobados con los documentos originales respectivos, entendiéndose por justificantes los documentos legales que determinen la obligación de hacer el pago, y por comprobantes, los documentos que demuestren la entrega de la suma de dinero correspondiente.."

Asimismo, las instrucciones de OSCAR ESPINOSA VILLARREAL, violentan lo dispuesto por los artículos 332 y 406 del precitado Código Financiero, porque ordenan se omita la formalización de los compromisos correspondientes a los pagos, que se omita contar con los programas respectivos para la procedencia de dichos pagos y que se omitan los requisitos legales indispensables exigidos para que los documentos contra los que se hacen los pagos tengan el carácter de justificantes.

TERCERA.- Con base en las instrucciones indebidas giradas por OSCAR ESPINOSA VILLARREAL, contenidas en el multicitado oficio sin número de fecha 5 de enero de 1995, MANUEL MERINO GARCIA, distrae \$420,000,000.00 (CUATROSCIENTOS VEINTE MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.) de la hacienda pública del Distrito Federal, correspondientes a los

ejercicios presupuestales de 1995, 1996 y 1997, de los fines previstos en la partida 3605 "OTROS GASTOS DE DIFUSION E INFORMACION", en desapego a la leyes y reglamentos aplicables, toda vez que obtiene dichos recursos mediante recibos igualmente indebidos que no corresponden a la adquisición o contratación de bienes o servicios destinados a esa partida presupuestal, pero que si corresponden a las instrucciones giradas por el entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal.

La distracción de recursos instruida por OSCAR ESPINOSA VILLARREAL, se comprueba adicionalmente con el clasificador por objeto del gasto correspondiente a los ejercicios presupuestales de 1995, 1996 y 1997 de la Dirección General de Programación y Presupuesto de la Secretaría de Finanzas, que establece el destino de los recursos asignados a la partida de referencia, en los términos siguientes:

"PARTIDA 3605 "OTROS GASTOS DE DIFUSIÓN E INFORMACION" Asignaciones destinadas a cubrir aquellos gastos de comunicación e información de índole diversa, que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal en el desempeño de sus funciones oficiales".

Los recursos de esta partida presupuestal estaban destinados a pagos de compromisos efectivamente devengados y que además se encontraran debidamente justificados y comprobados, en los términos de las disposiciones del Código Financiero antes referidas, con los documentos originales respectivos, no obstante lo cual por la multicitada instrucción emitidas por OSCAR ESPINOSA VILLARREAL, mediante el referido oficio de

fecha 5 de enero de 1995, fueron destinados al señor MANUEL MERINO GARCIA, lo que se comprueba con el propio oficio de referencia, con los 49 recibos en los que consta que se le entregaron a éste en lugar de efectuar los pagos previstos en la partida correspondiente y con las declaraciones de JAVIER BERISTAIN ITURBIDE, CLAUDIO FAUSTO URENCIO CASTRO, JORGE FEDERICO MEADE GARCIA DE LEON y JAIME ARTURO HIDALGO LOPEZ, que confirmaron que la distracción se hizo por instrucción del entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal.

La Cuenta Pública suscrita por el titular del Ejecutivo del Distrito Federal en relación a la referida partida 3605 correspondiente a los ejercicios presupuestales de 1995, 1996 y 1997 por un monto de \$285,270,000.00 (DOSCIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS SETENTA MIL PESOS 00/100 M.N.) comprueba que las erogaciones con cargo a la referida partida se realizaron efectivamente así como el conocimiento que tenía el propio OSCAR ESPINOZA VILLARREAL de dichas erogaciones mismas que se realizaron conforme a sus instrucciones contraviniendo con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento, así como el Código Financiero. Adicionalmente la devolución de \$134,730,000.00 (CIENTO TREINTA Y CUATRO MILLONES SETESCIENTOS TREINTA MIL PESOS 00/100 M.N.), realizada por MANUEL MERINO GARCIA, cuando ya no fungía como Oficial Mayor del Departamento del Distrito Federal, constituye la diferencia entre el presupuesto autorizado para los ejercicios presupuestales de 1995, 1996 y 1997 y los

\$420,000.0000.00 (CUATROSCIENTOS VEINTE MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.) distraídos su objeto y que se pretendieron comprobar con los 49 recibos antes mencionados.

El conocimiento y la aceptación de OSCAR ESPINOSA VILLARREAL, de la comprobación de esta distracción se corrobora, ulteriormente, con la devolución que hace MANUEL MERINO GARCIA de fondos correspondientes a esta partida y que se encontraban a su disposición personal y con la ampliación de declaración de fecha 22 de marzo del año en curso por parte de MARIO ALBERTO SATOSCOY FREGOSO, quien al momento de los hechos fungía como Director General de Comunicación Social del Departamento del Distrito Federal y quien en lo conducente refirió que los recursos correspondientes a dicha partida presupuestal no fueron ejercidos por la Dirección General de Comunicación Social, que tuvo a su cargo a partir del 16 de julio de 1995 al 4 de diciembre de 1997; con las atribuciones que el artículo 14 del Reglamento Interior de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, aplicable al momento de los hechos le otorgaba a esta unidad ejecutora de gasto y con las atribuciones que al Oficial Mayor le otorgaban el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en concordancia con el diverso 7 de su Reglamento, que en ningún caso facultan el ejercicio de GASTOS Y DIFUSION.

CUARTO.- Consecuentemente, con base en los elementos antes analizados resulta evidente que es procedente el ejercicio de la acción penal en contra de OSCAR ESPINOSA VILLARREAL, en los términos del

artículo 16 constitucional y 122 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, toda vez que:

A) Se integra el Cuerpo del Delito de PECULADO previsto en el artículo 223 fracción I (hipótesis relativa a todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero perteneciente al Estado si por razón de su cargo, lo hubiese recibido en administración o por otra causa) del Código Penal aplicable en el momento de los hechos

B) OSCAR ESPINOSA VILLARREAL, es probablemente responsable de la comisión de ese delito en términos de lo dispuesto por el artículo 13 fracción III del ordenamiento legal antes referido, toda vez que dispuso que se realizaran erogaciones con cargo en la partida 3605 directamente por el oficial mayor MANUEL MERINO GARCIA, violando las disposiciones del Código Financiero aplicables, lo que a su vez permitió a éste último recibir las diversas cantidades que se mencionan y que ascienden a un total de \$420,000,000.00 (CUATROSCIENTOS VEINTE MILLONES DE PESOS), distrayéndolos de su objeto que era el pago de compromisos efectivamente devengados relacionados con otros gastos destinados de comunicación e información realizados por el entonces Departamento del Distrito Federal en el desempeño de sus funciones oficiales.

QUINTO.- Los elementos de pruebas, que obran en la indagatoria, los cuales tienen el valor convictivo que les confieren los artículos 246, 250, 254, 255 y 261 del Código

de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, son los siguientes:

a) Con la formal denuncia de fecha 22 de febrero de 2000 de León Alazraky Gaysisky, Contralor General del Gobierno del Distrito Federal al señalar que en el oficio del 5 de febrero de 1995 suscrito por Oscar Espinosa Villarreal, por el cual instruye a Manuel Merino García, Oficial Mayor del entonces Departamento del Distrito Federal, a efecto de que cada erogación sea un cargo a la partida 3605 "Otros gastos de difusión e información", sea realizada directamente por Manuel Merino García mediante la firma del recibo correspondiente para ser presentado posteriormente ante la Dirección General de Programación y Presupuesto de la Secretaría de Finanzas, a fin de que sea ésta la dependencia que expida, firme y tramite las cuentas por liquidar certificadas respectivas con cargo a la Unidad "Servicios de las Dependencias", en contravención al destino de los fondos asignados a dicha partida y a los procedimientos previstos en los artículos 317, 319, 332, y 406 del Código Financiero del Distrito Federal vigente en el tiempo de los hechos.

b), Con la copia certificada del oficio de 5 de enero de 1995 por el cual Oscar Espinosa Villarreal instruye a Manuel Merino García, a Javier Beristain y a Claudio Urencio a que Manuel Merino García disponga de la partida 3605.

c).- Con la declaración de Mario Alberto Santoscoy Fregoso, Director de Comunicación Social del Departamento del Distrito Federal.

d).- Las declaraciones de Javier Beristain, Secretario de Finanzas, Claudio Fausto Urencio Castro, Director General de Programación y Presupuesto de 1995 a julio de 1996 y Jorge Federico Meade García de León, Director General de Programación y Presupuesto del 16 de agosto de 1996 al 4 de diciembre de 1997, y de Arturo Hidalgo, Director de Política Presupuestal, todos ellos del entonces Departamento del Distrito Federal.

e).- Con la copia certificada de 49 recibos suscritos por Manuel Merino García y de las correspondientes cuentas por liquidar certificadas, cuyo monto se precisó con anterioridad, por un monto total de \$420,000,00.00 (cuatrocientos veinte millones de pesos) con cargo a la partida 3605 "Otros gastos de difusión e información", que comprueban que Manuel Merino García recibió efectivamente esos recursos por instrucciones de Oscar Espinosa Villarreal, realizadas expresamente mediante el oficio de fecha 5 de enero de 1995 mil novecientos noventa y cinco, que obran en el expediente y que fueron detallados con anterioridad.

f).- Con el Dictamen Técnico de fecha 29 de abril de 1998, signada por el C.P. FERNANDO ORTIZ MARTÍN y la C. YOLANDA RAZO SORIANO en relación a la Auditoria PV-98-01, con motivo de la revisión deL capítulo 3000 "SERVICIOS GENERALES" para el año de 1997.

g).- Con el Dictamen Técnico de fecha 7 de septiembre de 1998, signada por el C.P. FERNANDO ORTIZ MARTÍN y el C.P. ANTONIO FLORES ORTIZ, en relación a la Auditoria PV-98-01, con motivo de la revisión del capítulo 3000 "SERVICIOS GENERALES" para los años de 1995 a 1996.

h).- Con el dictamen contable emitido por los peritos adscritos a esta institución C.P. MARIA MARTHA ROSAS COLOSIA y C.P. JOSE LUIS MAQUEDA MARTINEZ, rendido mediante oficio número 200-207-100-I-39153-98, de fecha 12 de noviembre de 1998 mil novecientos noventa y ocho.

i).- Con el dictamen contable emitido por los peritos antes referidos, rendido mediante oficio número 200-207-100-I-40968-98, de fecha 16 de noviembre de 1998 mil novecientos noventa y ocho.

j).- Con el dictamen contable emitido por los peritos adscritos a esta institución C.P. MARIA MARTHA ROSAS COLOSIA y C.P. JOSE LUIS MAQUEDA MARTINEZ, mediante el oficio número 200-207-100-4481-0 de fecha 27 de marzo del año en curso, en relación a los dictámenes periciales que consolidan los diversos emitidos en fechas 12 y 16 de noviembre de 1998.

k).- Con la devolución en fecha 15 quince de mayo de 1998 mil novecientos noventa y ocho, por Manuel Merino García de \$134,730,000.00 (Ciento treinta y cuatro millones setecientos treinta mil pesos), amparados por los recibos con número 0697595, 070601, 070602, 070603 y 070604 correspondientes al 3 y 4 de enero de 1997 relacionada con 24 cuentas por liquidar certificadas del ejercicio presupuestal de 1997, que corroboran que los recursos ejercidos con cargo a la partida 3605 "Otros Gastos de difusión e información", fueron aplicados a un fin distinto.

l).- Con las tres copias certificadas de las cuentas públicas correspondientes a los ejercicios presupuestales de 1995 a 1997, en donde se hace referencia a la partida presupuestal 3605, de las que se aprecia claramente que:

En el año de 1995, se ejercitó un presupuesto de \$88,000,000.00.

En el año de 1996, se ejercitó un presupuesto de \$117,000,000.00

En el año de 1997, se ejercitó un presupuesto de \$80,270,000.00....

m) Con la copia certificada del clasificador por objeto del gasto para la partida presupuestal 3605 durante los años de 1995 a 1997, que literalmente establece: "PARTIDA 3605 "OTROS GASTOS DE INFORMACIÓN Y DIFUSIÓN". Asignaciones destinadas a cubrir aquellos gastos de comunicación e información de índole diversa, que realicen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal en el desempeño de sus funciones oficiales."

n).- Con la ausencia de constancia alguna que acredite que los \$420,000,000.00 que por instrucciones de Oscar Espinosa Villarreal fueron entregados a Manuel Merino García, se aplicaron a "Otros gastos de difusión e información" previstos en la partida 3605 o para cualquier erogación prevista o autorizada por la ley.

ñ).- No obstante de que no es necesario acreditar la calidad de servidor público de Oscar Espinosa Villarreal, como Jefe del Departamento del Distrito Federal del 5 de diciembre de 1994 al 4 de diciembre de 1997, toda vez que este cargo fue del conocimiento público, para

acreditar tal calidad se hacen mención a diversos ordenamientos legales que fueron emitidos por dicho funcionario público como tal, es el caso de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1994 y el Reglamento Interior de dicha Ley publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 1995, así como el oficio de fecha 5 de enero de 1995 mil novecientos noventa y cinco.

**CONSIDERACIONES EN TORNO A LA
INMUNIDAD Y AL
PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 111
CONSTITUCIONAL.**

PRIMERA.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 111 aplicable en el momento en que ocurrieron los hechos materia de este requerimiento establecía que para proceder penalmente en contra del Jefe del Departamento del Distrito Federal, y en su texto actual en contra de los Secretarios del Despacho de la Administración Pública Federal, por los delitos cometidos en el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría de sus miembros en sesión si ha lugar o no ha proceder penalmente en contra del inculcado.

SEGUNDA.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 25, establece: que cuando se presente requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal a fin de que pueda procederse penalmente en contra de los servidores públicos referidos en la consideración anterior, se

seguirá el procedimiento previsto en los artículos 26, 27 y 28 de la misma ley.

TERCERA.- OSCAR ESPINOSA VILLARREAL fue titular del Departamento del Distrito Federal durante el tiempo en que se desplegaron las conductas a que se refiere este requerimiento y es actualmente Secretario de Turismo en la Administración Pública Federal, lo que lo hace titular de la inmunidad relativa frente al ejercicio de la acción penal a que alude el artículo 111 constitucional y a su vez lo sujeta al procedimiento previsto en las disposiciones legales antes señaladas de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por lo expuesto y fundado, atentamente pido:

PRIMERO.- Se turne el presente escrito de solicitud de requerimiento de declaración de procedencia del ejercicio de la acción penal con las constancias que lo substantian a la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia.

SEGUNDO.- Analizado que sea el presente escrito por la referida Subcomisión de Examen Previo se incoe el procedimiento respectivo y se remita al Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia.

TERCERO.- Al Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, ordene se turne el presente escrito a la Sección Instructora de esta Honorable Cámara de Diputados.

CUARTO.- Que la Sección Instructora de esa Honorable Cámara de Diputadas tenga por ofrecidas y en su momento valore las pruebas que integran la presente solicitud, que en su oportunidad, dictamine que ha lugar a proceder penalmente contra el indiciado OSCAR ESPINOSA VILLARREAL y de cuenta al Presidente de la Cámara para que se erija en Jurado de Procedencia.

QUINTO.- Seguido que sean los tramites de ley la Cámara de Diputados declare que ha lugar a proceder penalmente contra el inculpado y quede inmediatamente separado de su cargo, y sujeto a la Jurisdicción de los Tribunales competentes, a fin de hacer posible la continuación del trámite de la averiguación previa seguida en su contra como probable responsable del delito de PECULADO previsto por el artículo 223 fracción I del Código Penal vigente al momento de los hechos a que se contrae la averiguación previa número A/HPSP/322/98-09 y A/HPSP/446/98-10 DESGLOSE ACUMULADAS.

ATENTAMENTE
SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.
LA AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO
TITULAR DE LA UNIDAD INVESTIGADORA "G" SIN
DETENIDO
LIC. CLAUDIA MORALES GONZALEZ (rúbrica)
Vo. Bo.
RESPONSABLE DE AGENCIA DE LA FISCALIA
CENTRALIZADA PARA SERVIDORES PUBLICOS
LIC. MARIA DEL ROCIO GARCIA (rúbrica)"

Por desgracia, y dada la politización de nuestro Congreso de la Unión, de intereses grupales combinada con chambismo institucional e inmadurez política, regularmente se resuelven en los siguientes términos:

“DE LA SECCION INSTRUCTORA DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS, EMITIDA EN RELACION A LA SOLICITUD DE DECLARACION DE PROCEDENCIA EN CONTRA DEL CIUDADANO VICENTE AGUINACO ALEMAN, MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION Y DESAHOGADO DENTRO DEL CUADERNO SI/003/2000

ACUERDO DE RESOLUCIÓN

A la Sección Instructora de la Comisión de Jurisdicción de la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, fue turnada, para su estudio, y en su caso, desahogo del procedimiento respectivo, la Solicitud de Declaración de Procedencia, promovida por los ciudadanos JOSE GERARDO RODOLFO FERNANDEZ NOROÑA, MONICA GABRIELA FERNANDEZ NOROÑA, OSCAR YBARROLA TREJO, MIGUEL ZAMORA VAZQUEZ, ARTURO MENDEZ ROMERO, HECTOR ALVAREZ FERNANDEZ y SILVIA MORENO, para la remoción del fuero constitucional del Ciudadano VICENTE AGUINACO ALEMAN, Ministro de la Suprema Corte de Justicia, a efecto de que pueda procederse penalmente por la supuesta comisión de los delitos de Ejercicio Abusivo de Funciones, Tráfico de

Influencia y Cohecho, previstos y sancionados en los artículos 220 doscientos veinte fracción II segunda, 221 doscientos veintiuno fracciones II segunda y III tercera y 222 doscientos veintidós, todos del Código Penal Federal.

Esta Sección Instructora, con fundamento en los artículos 74 setenta y cuatro, fracción V quinta, 108 ciento ocho y 111 ciento once de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, Así como los artículos 1 uno, fracción V quinta, 2 dos , 3 tres, 25 veinticinco, 40 cuarenta y demás relativos y aplicables de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; se abocó al estudio del presente asunto de conformidad con los siguientes:

ANTECEDENTES

1.- Con fecha 24 veinticuatro de noviembre de 1998 mil novecientos noventa y ocho, se presentó ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión solicitud de Declaración de Procedencia en contra del Ciudadano VICENTE AGUINACO ALEMAN, Procurador General de la República, promovida por los ciudadanos JOSE GERARDO RODOLFO FERNANDEZ NOROÑA, MONICA GABRIELA FERNANDEZ NOROÑA, OSCAR YBARROLA TREJO, MIGUEL ZAMORA VAZQUEZ, ARTURO MENDEZ ROMERO, HECTOR ALVAREZ FERNANDEZ y SILVIA MORENO, en escrito de igual fecha.

2.- Con igual fecha del escrito mencionado en el punto que antecede, los solicitantes ratificaron ante la Oficialía

Mayor de la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, su escrito de Solicitud de Declaración de Procedencia.

3.- Con fecha 12 doce de abril del año 2000 dos mil, se recibió el oficio sin número suscrito por el Ciudadano Licenciado FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, Secretario General de la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por medio del cual turna a esta Sección Instructora la solicitud que se menciona así como el acta de ratificación y los anexos que se acompañaron a dichos documentos, para su estudio y resolución de conformidad con el artículo 25 veinticinco de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

4.- Con fecha 26 veintiséis de abril del año 2000 dos mil, esta Sección Instructora, la cual es competente para conocer y resolver sobre el asunto en estudio, acordó recibir la solicitud de referencia, abrir cuaderno para desahogar su estudio y resolución registrándolo con el número SI/03/2000.

Visto el escrito de solicitud, el acta de ratificación, los argumentos y documentos que se acompañan, una vez estudiado su contenido se procede a determinar sobre la procedencia de la misma, y:

RESULTANDO

1.- Que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 74 setenta y cuatro, fracción V quinta, y 108 ciento ocho, todos ellos de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 25 veinticinco de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para proceder penalmente en contra de los servidores públicos señalados en el artículo 111 ciento once constitucional por la comisión de delitos, es necesario que la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, previo desahogo del procedimiento respectivo, declare por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, que ha lugar a proceder en su contra, en consecuencia se les separen del cargo y queden sujetos a la jurisdicción de los Tribunales competentes.

2.- Que el cumplimiento de "los requisitos procedimentales para el ejercicio de la acción penal" a que se refiere el artículo 25 veinticinco de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos implica necesariamente que previo al inicio del procedimiento de Declaración de Procedencia debe existir Averiguación Previa y que en la misma se encuentre elementos probatorios suficientes que permitan establecer la existencia de delito y la probable responsabilidad y que en la misma obre determinación de Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal, de acuerdo a lo establecido por los artículos 1 uno y 2 dos, así como los Títulos Segundo y Quinto del Código Federal de Procedimientos Penales.

3.- Que la solicitud en estudio es presentada por ciudadanos mexicanos, apoyada con pruebas documentales privadas consistentes en copias de notas periodísticas de diferentes medios, así como una grabación en audiocassete y su transcripción, las cuales se encuentran relacionadas en el acuerdo de recepción

del presente asunto y que contienen indicios de hechos que pueden ser considerados delictivos, pero por tratarse de elementos de prueba que no están presentados dentro de una Averiguación Previa que le permita al Ministerio Público valorar sobre su veracidad y en consecuencia servir de base para la determinación del ejercicio de acción penal, por lo tanto no se les puede otorgar valor probatorio alguno para lo efectos perseguidos en el presente procedimiento y solamente se podrán tomar en cuenta como argumentos para normar criterio en la resolución que esta Sección Instructora acuerde.

4.- Que en los términos del primer párrafo del artículo 111 ciento once de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Procurador General de la República, queda comprendido entre los Servidores Públicos que gozan del fuero constitucional, por tanto se requiere de que la Cámara, previo desahogo del procedimiento pertinente, declare la procedencia para ejercer acción penal en su contra.

5.- Que los delitos que, a criterio del solicitante, fueron cometidos por el Ciudadano VICENTE AGUINACO ALEMAN, Ministro de la Suprema Corte de Justicia, son los de Ejercicio Abusivo de Funciones, Tráfico de Influencia y Cohecho, los cuales están previstos y sancionados por una ley federal, en específico por los artículos 220 doscientos veinte fracción II segunda, 221 doscientos veintiuno fracciones II segunda y III tercera y 222 doscientos veintidós, respectivamente, todos del Código Penal Federal, así como por el hecho de que el funcionario señalado como presunto responsable es un funcionario federal, y por tanto de conformidad con lo

dispuesto por los incisos a) y f) de la fracción I primera del artículo 50 y demás relativos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los delitos señalados son del orden federal.

6.- Que la competencia constitucional para la investigación y persecución de los delitos corresponde exclusivamente al Ministerio Público por medio de indagatoria consignada en Averiguación Previa que cumpla con los requerimientos legales que al respecto señala el Código de Procedimientos Penales. Dicho Ministerio Público deberá ser competente para determinar el ejercicio de la acción penal y en consecuencia pueda consignar ante la autoridad judicial competente para resolver sobre la culpabilidad o inocencia del presunto responsable. Y, siendo del orden federal los delitos señalados, corresponde exclusivamente al Ministerio Público de la Federación, la investigación y persecución de los mismos, de conformidad el artículo 102 ciento dos apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

7.- Que no existe constancia de que se hubiere iniciado Averiguación Previa o proceso penal relacionados con los hechos que manifiesta los solicitantes, ni solicitud del Ministerio Público para que se proceda a remover la inmunidad o fuero constitucional que con base en lo establecido por el artículo 111 ciento once de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se le reconoce al ciudadano VICENTE AGUINACO ALEMAN, en virtud de desempeñar el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

8.- Que el artículo 25 veinticinco de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que esta Sección Instructora dará trámite a la Declaración de Procedencia, actuando en lo pertinente de acuerdo al procedimiento previsto para el juicio político, cuando reciba solicitud y estén "cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal", y

CONSIDERANDO

1.- Que la Sección Instructora reconoce que el fuero constitucional otorgado a los funcionarios señalados en la Carta Magna sólo es en esencia la prerrogativa indispensable para la existencia de las instituciones que salvaguarda, otorgando a quienes las disfrutaban, la facultad de no comparecer ante cualquier jurisdicción extraña, sin la previa declaración del Poder Legislativo, que se constituye en garante de la protección de la independencia y autonomía de un Poder frente a los otros poderes del Estado y lejos de revestir de impunidad a quien lo disfruta, condiciona tan sólo la intervención de otras jurisdicciones, a la autorización otorgada por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, previo desahogo de procedimiento que se ajuste en todo momento a los principios de expedites, audiencia e imparcialidad.

2.- Que el objeto y fin que se persigue con el procedimiento de Declaración de procedencia es exclusivamente que la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión decida sobre la remoción del fuero constitucional otorgado a los servidores públicos señalados en el artículo 111 ciento once Constitucional,

sin juzgar o prejuzgar si el funcionario es culpable o inocente de los delitos que se le imputan.

3.- De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 25 veinticinco de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que señala como indispensable el cumplimiento de los requisitos procedimentales para el ejercicio de la acción penal, es decir, se inicie, integre y determine dentro de Averiguación Previa por Ministerio Público competente y que, además, esto se haga cumpliendo con lo dispuesto por los artículos 21 veintiuno y 102 ciento dos apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1 uno, 2 dos, Título Segundo, Título Quinto y demás relativos del Código Federal de Procedimientos Penales, y 2 dos fracción V quinta, 8 ocho y demás relativos y aplicables de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y al no estar satisfechos tales requisitos no puede iniciarse la Declaración de Procedencia por esta Sección Instructora.

4.- Las diligencias que practicará la Sección Instructora de acuerdo a lo que señala el artículo 25 veinticinco de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos deberán ser las necesarias e idóneas para al cumplimiento del objeto y fin del procedimiento de Declaración de Procedencia, sin que con ello la Sección Instructora asuma las facultades de investigación y persecución de delitos que corresponden al Ministerio Público o la determinación de culpabilidad o inocencia y establecer sanción, pues ello corresponde al Poder Judicial, por lo que a las pruebas aportadas y desahogadas por esta Sección Instructora no podrán otorgárseles el valor y eficacia probatoria que puedan

tener cuando se reciban por las autoridades cuya competencia Constitucional les faculta para investigar, perseguir, juzgar y sancionar las conductas constitutivas de delito.

5.- Las pruebas aportadas por el solicitante no constituyen elementos idóneos para establecer la existencia de delito alguno, ni la probable responsabilidad del Ciudadano VICENTE AGUINACO ALEMAN, toda vez que no forman parte de Averiguación Previa y puedan, por tanto, servir de base para el ejercicio de la acción penal, por lo que no procede desahogar la solicitud de Declaración de Procedencia en los términos del artículo 25 veinticinco de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

6.- Los delitos de Ejercicio Abusivo de Funciones, Tráfico de Influencia y Cohecho, de conformidad con lo establecido por el artículo 50 cincuenta, fracción I primera, incisos a) y f) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, son delitos del orden federal, por lo que su investigación y persecución corresponden al Ministerio Público de la Federación de conformidad al artículo 102 ciento dos apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que esa es la autoridad competente para recibir la denuncia de los hechos a que se refiere el solicitante.

7.- Para salvaguardar el Estado de Derecho y la debida observancia de lo dispuesto por la fracción II segunda del artículo 109 ciento nueve de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Sección Instructora no puede establecer con la sola petición y presentación de pruebas por parte del solicitante, la

existencia de delito y la probable responsabilidad, facultad que corresponde al Ministerio Público competente de conformidad con el artículo 21 veintiuno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de acuerdo a la naturaleza de los actos que se presumen delictivos, por lo que deberá ponerse en conocimiento de esa institución.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, la Sección Instructora procede a resolver y se

RESUELVE

PRIMERO.- No procede la solicitud formulada por los ciudadanos JOSE GERARDO RODOLFO FERNANDEZ NOROÑA, MONICA GABRIELA FERNANDEZ NOROÑA, OSCAR YBARROLA TREJO, MIGUEL ZAMORA VAZQUEZ, ARTURO MENDEZ ROMERO, HECTOR ALVAREZ FERNANDEZ y SILVIA MORENO, de iniciar y, en su caso, desahogar el procedimiento de Declaración de Procedencia con objeto de remover el fuero constitucional que goza, como Ministro de la Suprema Corte de Justicia al Ciudadano VICENTE AGUINACO ALEMAN.

SEGUNDO.- La solicitud acompañada de los anexos que se presentaron y obran en el presente cuaderno, deberá remitirse a la Procuraduría General de la República a efecto de que realice la indagatoria sobre los hechos que se señalan e inicie la Averiguación Previa y determine lo conducente.

TERCERO.- En caso de que de la indagatoria correspondiente se desprenda la existencia de delito o

delitos y la probable responsabilidad del Ciudadano VICENTE AGUINACO ALEMAN, y éste se encuentre en ejercicio de cargo público de los contemplados en el artículo 111 ciento once de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ministerio Público correspondiente deberá solicitar a la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la remoción del fuero constitucional, para los efectos legales procedentes.

CUARTO.- Publíquese en la Gaceta Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

QUINTO.- Ríndase informe a la Comisión de Jurisdicción de la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión sobre lo actuado y resuelto en el presente cuaderno.

SEXTO.- Notifíquese al solicitante la presente resolución.

Así se resolvió en la ciudad de México, Distrito Federal a los 16 dieciséis días del mes de mayo del año 2000 dos mil.

DAMOS FE

Dip. Felipe Urbiola Ledesma

Presidente (rúbrica)

Dip. Alvaro Arceo Corcuera.

Secretario (rúbrica)

Dip. Miguel Quiroz Pérez. (Rúbrica; en contra)

Dip. Ricardo Cantú Garza. (Rúbrica)"¹

¹ <http://www.camaradediputados.gob.mx/>

Las denuncias de juicio político son un tanto menos complejas que las que se requieren para la declaración de procedencia, y en términos generales son de la siguiente manera:

“DE JUICIO POLITICO EN CONTRA DE LA C.
ROSARIO ROBLES BERLANGA, JEFA DE GOBIERNO
DEL DISTRITO FEDERAL, PRESENTADA POR EL C.
JOSE LUIS MOYA MOYA

Estados Unidos Mexicanos

H. Congreso de la Unión

C. Oficial Mayor (Ahora Secretario General)

Lic. Fernando Franco González Salas

México, DF, a 23 de marzo del año 2000.

Presente

José Luis Moyá por mi propio derecho y bajo mi más estricta responsabilidad señalando como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones, aún las de carácter personal, el ubicado en la calle de Doctor Durán número 11, interior 3, Colonia Doctores, código postal 06720, Delegación Cuauhtémoc, México, Distrito Federal, y autorizado para tales efectos así como para recoger y entregar indistintamente en mi nombre y representación todo tipo de objetos, valores y/o documentos a los CC. Licenciados y pasantes en derecho ESTEBAN AGUILAR TREJO, REINA ITZEL AGUILAR TREJO, FERNANDO GÓMEZ RIVERA, DANIEL PATIÑO PALMA, JORGE CARLOS MATA QUIROZ, ENRIQUE AGUILAR TREJO, ante ustedes con el debido respeto comparezco y expongo:

Por medio del presente escrito, con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Responsabilidades en atención al Título Segundo sobre el procedimiento ante el H. Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia siendo sujeto a juicio político el Gobernador del Distrito Federal, la Lic. Rosario Robles Berlanga, se presenta esta denuncia con fundamento en los artículos 110 y 110 de la Constitución Política, artículo 5, 9 y demás aplicables de la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos.

Las Razones

1º Por la violación grave a la Constitución General de la República, a las Leyes Federales, por el manejo indebido de fondos con recursos Federales y especialmente a los de la Hacienda Pública del Distrito Federal.

2º Por los actos y omisiones de los servidores públicos a su cargo, especialmente los de la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, partiendo de su Contralor General y su Ex Contralor, que han traído un grave y sistemático perjuicio de la Institución y a los intereses públicos fundamentales, por el daño encubierto y causado a la Hacienda Pública de los Ciudadanos del Distrito Federal.

3º Por el mal despacho ante la responsabilidad de gobernar y combatir la corrupción, permitiendo la impunidad de su administración.

4º Por la Violación sistemática y grave de los planes, programas y presupuestos de la administración pública

del Distrito Federal y las leyes que determinan el manejo de recursos económicos Federales y del Distrito Federal, que ocasionaron funcionarios de nivel medio y alto, que fueron auditados por la Dirección General de Auditoría y encubiertos por el ex Director de Legalidad y Responsabilidades, ambos de la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, ocasionando un daño a la Hacienda del Distrito Federal por \$3,006.00 Millones de Pesos.

***Pruebas Documentales* Art. (9)**

La denuncia se apoya en varias pruebas documentales y elementos probatorios suficientes que acreditan lo denunciado y en caso de requerir el H. Congreso de documental certificada, solicito respetuosamente se haga lo necesario, para que la empresa que fue contratada de nombre Del Barrio y Compañía SC, a la cual se le pagó con recursos ciudadanos la elaboración de la Auditoría a la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, extienda copia certificada de los mismos, rinda un informe pormenorizado al respecto, pero se anexa copia de la misma como *Anexo 1* de fecha 15 de Octubre de 1999, dirigido al Ex Contralor General, Lic. Gastón Luken Garza.

Para su Consideración y Análisis

Estos documentos en su origen, me fueron exhibidos en original por el actual Contralor General, Lic. León Alazraki Gaysinsky, al igual que fue informada la ALDF, de la elaboración de la auditoría, por el ex Contralor General, Lic. Gastón Luken Garza en su última comparecencia supuestamente justificando la

inexistencia de la Contraloría Interna de la Contraloría General, contradiciendo y violentando la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial*, el 29 de Diciembre de 1998 por el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas, siendo notorio que en su artículo 34, fracción XXX indica que si existe, mas no es cierto y representa que aberrantemente gozan de Fuero los funcionarios de la Contraloría General, aunado a que se convierte a menudo en juez y parte con sus resoluciones, actuaciones y cotidianamente otorga impunidad a los actos de corrupción denunciados, ya sea por los ciudadanos, los encontrados por las auditorías que practicadas por la Dirección General de Auditoría y para cerrar con broche de oro, los que le detecta y le turna por ley la Contaduría Mayor de la ALDF.

Opinión de la Contraloría sobre la Discrecionalidad

Anexo 2 Copia de tarjeta informativa de fecha 9 de Septiembre de 1999, para el Ex Contralor General, Lic. Gastón Luken Garza.

Puntos Torales del Informe de la Auditoría

Que se denuncian aquí

Resulta sumamente grave e impune /*La Contraloría General del GDF una de las dos Instituciones que tienen bajo su responsabilidad la Prevención y Combate a la Corrupción, sobre los Cincuenta y Nueve Mil Millones de pesos, que aportan los Ciudadanos año con año y que se supone, se gastan anualmente de forma "Legal y Transparente en la Ciudad de México" incluyendo aquí la Hacienda Pública del Distrito Federal y los recursos

federales autorizados en mayor endeudamiento, para los ciudadanos por el H. Congreso de la Unión.

1^o** Se informa que de 129 Unidades administrativas ejecutoras de Gasto que conforman el sector Gubernamental del GDF, solamente cuenta con 42 Contralorías y *se cubre únicamente un 32% de Cobertura.*** Observación número 9)**

Conclusión* Un 68% de los recursos aportados por la Ciudadanía, No son Fiscalizados y si en este caso, se hubiesen fiscalizado el monto al daño al erario, sería superior a los \$9000.00 Mil Millones de Pesos.

2^o Todas las auditorías practicadas tan sólo en el periodo 1998-1999 al sector GDF y que fueron practicadas por la Dirección General de Auditoría de la Contraloría General del GDF *(DGA)* quedaron plasmados en cada uno de los expedientes de Observaciones y que se resumen aquí algunas, tan sólo por su importancia:

A* (Observación N^o 15) al 30 de Junio de 1999 *Fueron Turnados 913 Expedientes a la Dirección General de Legalidad y Responsabilidades (DGLR) 877 expedientes de 1998 y 121 observaciones Determinadas por un Importe de \$2282 Millones de Pesos Pendientes de Solventar.*

B* (Observación N^o 14) 4436 observaciones (2514 de 1998 y años anteriores) y 129 determinadas con un importe de *\$446 Millones de Pesos también pendientes de solventar.*

C* (Observación N^o 10) 1251 Observaciones del programa de auditoría externa de Obra Pública en 1998 que incluyeron 360 observaciones por sanciones

deductivas, por atraso de obra y a la supervisión, del orden de \$278 Millones de pesos.

Lo que reporta en Suma la Auditoría practicada a la Contraloría General

***A + B + C = Representa miles de horas Hombre de trabajo y salarios pagados a servidores públicos de la Contraloría General, incluyendo Auditorías Externas, concluyendo con *un total de 5808 Observaciones y 1790 Expedientes.*

****Se informa un daño patrimonial de \$3006 Millones de pesos.*** Que fueron encubiertos por el Ex Director de Legalidad y Responsabilidades, el Lic. Luis Ramón Irinio Romero.*

3^a* *Existe una Discrecionalidad Impune Legalizada para atender las denuncias ciudadanas u las observaciones determinadas en las auditorías practicadas.*

4^o Espero consideren que cuando comparezcan los Servidores Públicos ante el H. Congreso, la ALDF y los H. Congresos de otros Estados de la República Mexicana.

Que sea Bajo Protesta de Decir Verdad

5^o Como está en revisión la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en el H. Senado espero, considere a fondo el H. Congreso lo que pasa en las Instituciones que se suponen combaten la corrupción en la ciudad más grande del mundo, el Distrito Federal, en la cual se gastan anualmente \$60,000.00 Mil Millones de Pesos de

la Hacienda Pública y No de Recursos Federales, Mas No son susceptibles de ser fiscalizados por el nuevo Organó Superior de Fiscalización del H. Congreso de la Unión.

6º Si cada vez que llega un nuevo Gobernador al DF o a cualquier estado de la República Mexicana, tendrán la facultad de nombrar a un Contralor General que será tapadera de las corruptelas del Gobernador, Secretarios y demás Servidores Públicos, al igual de nombrar Contadores Mayores de los Organos de Fiscalización Superior del estado o del DF se podrá manejar la Hacienda Pública Discrecionalmente y continuará la Corrupción en perjuicio del país.

Por lo tanto hay que ampliar las facultades del Nuevo Órgano Superior de Fiscalización del H. Congreso de la Unión, a fin de evitar lo que pasó, en las instituciones que se suponía combatirían la corrupción en la Ciudad de México y en el país, con la consecuente pérdida de Miles de Millones de pesos, todo por beneficiar y encubrir a unos cuantos "Servidores Públicos" pagando el pato como en Fobaproa, los Millones de Mexicanos en Pobreza Extrema, más los que se acumulen día a día.

3* Se informa que el encubrimiento e Impunidad que se otorgó, a las 5808 *Observaciones* y 1790 Expedientes elaborados por la Dirección General de Auditoría, reporta el informe que *se causaron casualmente y discrecionalmente por Efecto de:*

A*: Por Rezago importante en la Solventación de las Observaciones **** (OJO* 57% No Atendidas, Con antigüedad Mayor de Un Año)****

B*: Se causa *Irrecuperabilidad de Recursos Económicos*, con motivo de las observaciones detectadas en perjuicio del patrimonio del GDF *** (Falso, es al patrimonio de los Ciudadanos)***

C*: Se ha dado ya, la *Posibilidad de Nulificar alguna acción Legal* en contra de las personas responsables de la comisión de ilícitos e Irregularidades Provocando Impunidad de los infractores. (Observación N° 14)

Según la (Observación 17) La Dirección de Responsabilidades y Sanciones casualmente adscrita a la Dirección General de Legalidad y Responsabilidades *** Resulta que no cuenta con un mecanismo de control, que le permita identificar y cuantificar con precisión el gran número de asuntos y expedientes que están en proceso de atención u cuáles son las acciones legales y de responsabilidades que se han emprendido. ** Por lo que hay, miles de expedientes en el Limbo todavía.*

6º* *Igual que las maniobras políticas para maquillar y encubrir las cuentas del GDF en la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF con el nombramiento del Lic. Carlos Nava Pérez, Lic. Luis Humberto Sanguino Rovira, Contadores Mayores del "Nuevo órgano de Fiscalización de la Ciudad de México que fueron denunciados ante la Comisión de Vigilancia desde el 27 de Julio de 1999 por su servidor y posteriormente por el PRI, PAN y PVEM sin que a la fecha rinda el informe el Contador Mayor de la H. Cámara de Diputados.*

7º* El Contralor General actual Lic. León Alazraki Gaysinsky como se podrá observar en la (Observación N° 17) *de la auditoría, fungió como Director General de*

Comisarios de la Contraloría General del GDF por lo que no puede opinar, ni actuar al respecto, ya que sería en calidad de Juez y Parte.

La presente DENUNCIA se en atención de haberse violentado sistemáticamente y gravemente los planes programas y presupuestos de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal así como de otras leyes, que determinan el manejo de los recursos económicos tanto federal, asignados por el H. Congreso de la Unión, por lo que pongo a consideración la existencia y gravedad de los actos y omisiones plasmados, en la documental que acompaña, a fin de que se investigue y se actúe a fondo, como lo acuerde en el marco legal y político, y se inicie los procedimientos consignados en la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Consideraciones

Espero también considere el H. Congreso que los Ciudadanos *Carecemos de Derechos y Obligaciones cuando se tiene la Responsabilidad Cívica de Denunciar Actos de Corrupción*, ya que por ejemplo:

1a* *Se niega el derecho de estar presente en las audiencias*, cuando comparecen los servidores públicos ante las contralorías.

2a* *Se niega coadyuvar en las investigaciones* u consultar el expediente para ver las actuaciones de las contralorías.

En el caso del DF es Ejemplar ya que funcionarios denunciados ante el H. Congreso de la Unión por el propio PRD por corruptos en 1994, en 1999 fueron

impuestos por el PRD como Contadores Mayores de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF, haciendo con ello incongruente la funcionalidad del órgano de fiscalización de la Ciudad de México, con el fin de continuar maquillando las cuentas públicas.

Situaciones que tiene que aclarar la Lic. Rosario Robles Berlanga, Jefe del Gobierno del Distrito Federal, ya que perderse impunemente \$3006.00 Millones de pesos, tan sólo del 32% que puede fiscalizar la Contraloría General del GDF que no entiendo para que audita, recibe denuncias ciudadanas y lo que le envía la Contaduría Mayor de la ALDF si encubre los actos de corrupción, pero eso si "Cero Corrupción y se Combatirá la Corrupción" Valiente Honestidad como el ejemplo, el reciente encubrimiento otorgado a el Director del Instituto de Cultura de la Ciudad de México, Alejandro Aura Palacios, el cual, se concluyó la destitución por el contralor interno de la Secretaría de Desarrollo Social lo remueven de su cargo al contralor y el nuevo contralor cambia impunemente la resolución anterior a una simple amonestación pública. *Anexo 3*

Sin otro particular, su servidor en mi carácter de ciudadano, señalando como domicilio particular para oír y recibir todo tipo de notificaciones, aun la de carácter personal el ubicado en la calle de / Rep. de Cuba 78, interior 301 / Centro, Delegación Cuauhtémoc, CP 06010. Tel. 55-10-10-00, cel. 0445-45470-80

Le agradezco al H. Congreso de la Unión de antemano la atención a la presente.

Atentamente

José Luis Moyá M. (rúbrica) ²

Y que regularmente se resuelven por la vía de la concertación política, sin que en ningún caso, hasta este momento, se haya enjuiciado políticamente a ningún servidor público de alta investidura, y no porque no existan los elementos suficientes para ello, sino más bien, por contar con un Congreso políticamente monolítico en el pasado reciente e inmaduro en el presente.

² Ibidem.