

Quórum

Legislativo



Centro de Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias

Abril - Junio de 2005

81

Presidente de la Cámara de Diputados
Dip. Heliodoro Díaz Escárraga

Junta de Coordinación Política
Presidente
Dip. Pablo Gómez Álvarez

Integrantes
Dip. Emilio Chuayffet Chemor
Dip. José González Morfín
Dip. Jorge Antonio Kahwagi Macari
Dip. Alejandro González Yañez
Dip. Jesús Martínez Álvarez

Secretario General
Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez

Secretario de Servicios Parlamentarios
Lic. Alfredo del Valle Espinosa

**Secretario de Servicios Administrativos
y Financieros**
Lic. Rodolfo Noble San Román

**Director General del Centro de
Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias**
Dr. Alfredo Salgado Loyo

**Coordinador Editorial del Centro de
Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias**
Lic. Luís Alfonso Camacho González

Portada y Diseño Interior
Ing. Humberto Ayala López



**Comité del Centro de Estudios de
Derecho e Investigaciones Parlamentarias**

Presidente

Dip. Pablo Franco Hernández

Secretarios

Dip. Israel Gallardo Sevilla

Dip. Mayela Quiroga Tamez

Integrantes

Dip. Sergio Álvarez Mata

Dip. Federico Barbosa Gutiérrez

Dip. Fernando de las Fuentes Hernández

Dip. Rafael Flores Mendoza

Dip. Francisco Cuauhtémoc Frías Castro

Dip. Rebeca Godínez y Bravo

Dip. Héctor H. Gutiérrez de la Garza

Dip. Jorge Legorreta Ordorica

Dip. Germán Martínez Cázares

Dip. Fidel René Meza Cabrera

Dip. Jaime Moreno Garavilla

Dip. Arturo Nahle García

Dip. Raúl Paredes Vega

Dip. Jorge Luis Preciado Rodríguez

Dip. Sara Rocha Medina

Dip. Jorge Romero Romero

Dip. Pedro Vázquez González

Dip. Margarita Zavala Gómez del Campo

CONTENIDO

Editorial	11
------------------	----

SECCIÓN 1

RESEÑA DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	15
---	----

Lic. Jorge Garabito Martinez

Reformas a la ley Orgánica.	27
-----------------------------	----

La ley organica de 1999.	32
--------------------------	----

SECCIÓN 2

PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES JUICIO POLITICO Y DECLARACION DE PROCEDENCIA	35
---	----

Lic. Laura Arlette Morales Lozano

Lic. Oscar Uribe Benítez

Introducción.	37
---------------	----

Capítulo Primero	39
------------------	----

Antecedentes históricos de la jurisdicción y regímenes de responsabilidad.	41
---	----

A) Europa	41
-----------	----

1. Grecia.	41
------------	----

1.1. La jurisdicción en Atenas.	41
---------------------------------	----

1.2. El régimen de responsabilidad de los cargos públicos en la Grecia antigua.	42
---	----

a) El ostracismo.	42
-------------------	----

b) Graphé paranomon.	42
----------------------	----

2. Roma.	43
----------	----

2.1. La jurisdicción en la república romana.	43
--	----

2.2. El régimen de responsabilidad de los cargos públicos en la Roma republicana.	43
---	----

3. Inglaterra.	45
----------------	----

3.1. La jurisdicción del Parlamento. Las excepciones al rule of law:	
El bill of attainder y el impeachment.	45
a) Bill of attainder.	45
b) Impeachment.	46
3.2 El Régimen de responsabilidad de los cargos públicos.	
La responsabilidad política institucional.	47
B) América	48
1. Estados Unidos de Norteamérica.	48
1.1. La jurisdicción del Congreso.	48
1.2. El régimen de responsabilidad de los cargos públicos.	48
2. México.	50
2.1. México Antiguo.	50
a) La jurisdicción.	50
b) El régimen de responsabilidad de los cargos públicos.	51
2.2. México colonial. La jurisdicción y régimen de responsabilidad de los cargos públicos.	51
Capítulo Segundo	53
Sistemas de Responsabilidades y sus Procedimientos en las Constituciones Mexicanas.	55
Consideraciones generales.	55
A) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.	57
1. La responsabilidad penal de los miembros del Supremo Poder de la Federación y Gobernadores de los Estados.	57
2. La inmunidad, inviolabilidad y el fuero constitucional.	58
3. La jurisdicción constitucional.	58
4. Procedimiento.	60
B) Bases Constitucionales de 1835 y Constitución de la República Mexicana de 1836	60
1. La responsabilidad penal de los integrantes del Supremo Poder Conservador y Supremo Poder Nacional.	61
2. La inmunidad, inviolabilidad y el fuero constitucional.	62
3. La jurisdicción constitucional.	63
4. El procedimiento.	63

C) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857	65
1. La responsabilidad penal de los individuos de los Poderes de la Unión	65
2. Inviolabilidad y fuero Constitucional.	66
3. Jurisdicción constitucional.	66
4. Procedimiento.	66
a) Delitos oficiales	67
b) Falta oficial	67
c) Omisión	67
D) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	70
1. La responsabilidad penal de funcionarios públicos de los poderes supremos de la federación.	70
2. Inviolabilidad y fuero constitucional.	71
3. Jurisdicción constitucional.	71
4. Procedimientos.	71
a) Procedimiento de declaración de procedencia.	71
b) Procedimiento de responsabilidad penal por delitos oficiales.	72
Capítulo Tercero	79
Marco Constitucional y Legal actual de las Responsabilidades de los Servidores Públicos.	81
1. Reforma constitucional en 1982 al régimen de responsabilidades de los cargos públicos.	81
2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	83
3. Diversas reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	84
4. Acuerdos Parlamentarios.	85
5. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	86
6. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	87
7. Código Federal de Procedimientos Penales y en su caso, el Código Penal.	87

8. Separación legislativa de la responsabilidad política (incluida la declaración de procedencia) y responsabilidad administrativa.	87
Capítulo Cuarto	89
Procedimientos Constitucionales	
Juicio Político y Declaración de Procedencia.	91
A) Juicio Político	91
1. Fundamento constitucional.	91
2. Concepto.	91
3. Naturaleza Jurídica.	91
4. Individuos que pueden ser sujetos al “procedimiento en el juicio político”	94
5. Causales “del procedimiento del juicio político”.	96
6. Procedimiento de juicio político.	97
Consideraciones previas	97
a) Primera Etapa. La instrucción.	99
Consideraciones generales.	99
1. Práctica de diligencias.	100
2. Período probatorio.	101
3. Alegatos.	102
4. Conclusiones.	102
5. Convocatoria y Notificación de la misma.	103
6. Erección del Órgano de Acusación	103
7. Resolución de la Cámara.	104
b) Segunda Etapa. El Juicio.	104
1. Recepción de la acusación.	104
2. Emplazamiento para formular alegatos.	105
3. Conclusiones.	105
4. Convocatoria y notificación de la misma.	106
5. Erección del Jurado de Sentencia.	106
6. Declaratoria.	107
7. Notificación de la sentencia.	107
8. Inimpugnabilidad de la sentencia.	107
9. Ejecución de la sentencia.	108
10. Finalidad de la ejecución de las sanciones.	110
11. Efectos de ejecución de las sanciones.	110

B) Declaración de Procedencia	111
1. Fundamento constitucional.	111
2. Concepto.	111
3. Naturaleza jurídica.	114
a) Naturaleza jurídica de la substanciación de la declaración de procedencia	114
b) Naturaleza jurídica de la declaración de procedencia	116
c) Naturaleza jurídica del delito	117
4. Competencia.	121
5. Cargos públicos con fuero constitucional.	121
6. Procedimiento.	122
a) Requerimiento o solicitud de remoción o retiro del fuero constitucional	125
b) Recepción del requerimiento y de la averiguación previa	126
c) Turno del requerimiento y de la averiguación previa	126
d) Sección Instructora. Práctica de diligencias	126
e) Período probatorio	128
f) Alegatos	129
g) Dictamen	129
h) Convocatoria y notificación de la misma	130
i) Erección del Jurado de Procedencia	130
j) Declaratoria	131
k) Notificación de la declaratoria	131
l) Inimpugnabilidad de la declaratoria de procedencia	132
7. Consecuencias jurídicas de la declaración de procedencia	132
8. Efectos de las consecuencias jurídicas de la declaración de procedencia	133
9. Duración de las consecuencias jurídicas de la declaración de procedencia	134
Disposiciones comunes a los procedimientos del juicio político y declaración de procedencia.	136
Conclusiones.	139
 SECCIÓN 3	
SISTEMAS POLÍTICOS CONTEMPORÁNEOS	151
Lic. César Silva Mejía	

1. Introducción.	151
2. Los Grupos de Sistemas Políticos.	153
3. Las Sociedades Desarrolladas Occidentalmente	154
3.1 Sistemas Políticos de Europa	154
3.1.1 Gran Bretaña	157
3.1.2 Los casos de Canadá y Australia	159
3.1.3 República Alemana	161
3.1.4 República Italiana	164
3.1.5 La V República Francesa	167
3.1.6 Japón	172
3.1.7 Estados Unidos de América	176
4. Sociedades Postcomunistas	183
4.1 Sistemas Políticos Postcomunistas de Europa del Este	183
4.1.1 Los casos de Hungría y Polonia	184
4.1.2 Rumania y Bulgaria	187
4.1.3 Rusia	191
5.Sociedades en Desarrollo de Latinoamérica	194
5.1 Sistemas Políticos de Sudamérica	194
5.1.2 República Argentina	194
5.1.3 República Federal de Brasil	197
Bibliografía.	201

A large, stylized graphic featuring the word "SECCION" in a white, serif font, positioned between two large, white, stylized numbers "2". The numbers and text have a slight 3D effect with shadows. Below the word "SECCION" are two horizontal white lines.

SECCION 2

**PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES
JUICIO POLITICO
Y DECLARACION DE PROCEDENCIA**

INTRODUCCIÓN

* Lic. Laura Arlette Morales Lozano

** Lic. Oscar Uribe Benitez

Las diversas agrupaciones humanas, ya sea horda, tribu, polis, civitas o Estado, se han organizado sobre un basamento político y jurídico, que ha sido construido, reconstruido o cambiado por variados componentes ideológicos, durante un largo proceso de racionalización del poder, para legitimar y dotar de facultades a quien lo ejerza.

Sin embargo, también en toda organización social se ha abusado del poder, a tal grado que para controlarlo se le han puesto límites. Para ello, el hombre creó instituciones políticas e institutos jurídicos. Las primeras con facultades para conocer y resolver este tipo de asuntos, así como para ejecutar lo decidido; las segundas se establecieron como instrumentos de control de poder. De manera que al sintetizarse las instituciones políticas e institutos jurídicos, se elaboraron conceptos fundamentales en aquellas, tales como jurisdicción, acción, proceso o procedimiento, etc; y en éstas, como el de responsabilidad, sanción, etc.

Estos conceptos fundamentales van delineando el sistema y régimen jurídico de cada país. Sin duda, son de la mayor importancia porque implican la existencia de alguien con interés en poner en movimiento el sistema jurídico, alguien que conozca y resuelva de ese interés, la manera o forma en que debe proceder para ello, alguien que deba responder por el quebrantamiento del sistema jurídico y la forma como se asumirá.

La falta de alguno de ellos haría inasequible el control del poder. El abordar cualesquiera conlleva a los demás. En efecto, si se habla del proceso o procedimiento, se debe referir a quien tiene la potestad de desarrollarlo y la manera en que lo culminará, etc.

En esa virtud, y con motivo de los recientes acontecimientos en nuestro país de índole político y jurídico en que se involucraron a diversos personajes de elección popular, se ha elegido analizar en este trabajo los procedimientos de rango constitucional, entre otros, que desarrolla el Congreso de la Unión, denominados juicio político y declaración de procedencia. Sin embargo, a fin de exponerlos es indispensable en primer término traer a colación otros conceptos: la jurisdicción, y la responsabilidad jurídica y política, que nos servirán para entender y discernir entre uno y otro procedimiento.

Para ello, se requiere de una reseña histórica, de la que trata el capítulo

* Ex investigadora del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la H. Cámara de Diputados

** Asesor e Investigador del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la H. Cámara de Diputados

primero, en las civilizaciones griega, romana, inglesa y norteamericana, con el objeto de ilustrarnos en la forma en que se implantaron, comprender su evolución, así como su influencia en nuestro sistema y régimen de responsabilidades. Además, se señala brevemente el sistema de control en el México precolonial y colonial.

En el capítulo segundo, se esbozan los sistemas, las responsabilidades y procedimientos que prevalecieron en las constituciones de 1824, 1836, 1857 y 1917 hasta antes de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1982, en las que se destaca la influencia de institutos del parlamentarismo inglés y norteamericano.

Posteriormente, en el capítulo tercero, se desarrolla el marco constitucional y legal vigente de los procedimientos del juicio político y la declaración de procedencia; y en el capítulo cuarto se aborda de manera separada los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia. Al final, se contiene un apartado de conclusiones.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA JURISDICCIÓN
Y RÉGIMENES DE RESPONSABILIDAD

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA JURISDICCIÓN Y RÉGIMENES DE RESPONSABILIDAD

A) EUROPA

Se afirma que en la ciencia del derecho procesal existen tres conceptos fundamentales: la acción, la jurisdicción y el proceso. El segundo de ellos que es el de nuestra atención, etimológicamente significa decir el derecho. Sin embargo, históricamente la jurisdicción se descompuso en tres facultades:

- a) La notio, que es la noción o conocimiento de un asunto que se somete para resolverlo;
- b) La juditio, que es la facultad de juzgar propiamente o aplicar el derecho al caso concreto; y
- c) El imperium, que es el poder de ejecutar lo juzgado.(1)

1. Grecia.

1. 1. La jurisdicción en Atenas.

Los arcontes eran jueces supremos y tenían dos facultades: recibir demandas (notio) y dictar sentencias (juditio). A partir de Solón, que instituyó el recurso de apelación contra sentencia del arconte, el poder de dictar sentencia se otorgó a los jurados populares. A pesar de que todos los magistrados tenían la facultad de conocer delitos (notio) que competían a sus funciones e imponían multas limitadas, con el desarrollo e influencia de los jurados populares, su principal prerrogativa era recibir la demanda, observar que se cumplieran las formalidades, citaban a juicio y presidían la sesión, pero no intervenían en la sentencia, ni generalmente en su ejecución (imperium). (2)

La asamblea pública, suprema institución política, ocasionalmente podía constituirse en tribunal para conocer de delito grave, como fue el caso de la batalla de las arguinusas, en la que el peloponesio Calicrátés derrotó a Conón, a quien auxiliaron los atenienses, pero algunos de ellos naufragaron por una

(1) Rafael de Pina Vara y José Castillo Larrañaga, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Editorial Porrúa, 12ª edición, México, 1978, págs. 60 y 61.

(2) A. Petrie, *Introducción al estudio de Grecia*, Editorial Fondo de Cultura Económica, 14ª reimpresión, México, 2001, pág. 93.

súbita tormenta y fueron abandonados, el pueblo se indignó por la negligencia e ineptitud de los generales, quienes fueron destituidos y llamados a juicio. La asamblea los condenó a muerte (juditio) y al instante fueron ejecutados (imperium). (3)

1. 2. El régimen de responsabilidad de los cargos públicos en la Grecia antigua.

La democracia en la antigua Atenas estaba basada en la igualdad de todos los ciudadanos, de manera que los cargos públicos no disfrutaban de inmunidad ni de un régimen especial de responsabilidad penal. Sin embargo, dio vida a dos institutos que si bien no solo se aplicaba a cargos públicos, tuvo como objetivo someterlos a responsabilidad.

a) El ostracismo.

Etimológicamente procede de la palabra óstrakon, que designaba la tablilla de barro utilizada para expresar el voto. Su origen histórico parece hallarse en la reforma constitucional de Clístenes de los años 508-507 a.C., quien tras la caída de la tiranía de Hípias, sentó las bases de la democracia. Una vez solicitado, la decisión correspondía a la asamblea popular (ekklesia), en la que participaban todos los ciudadanos, pero para que fuera válida se requería quórum, es decir, seis mil votantes. Cada votante tenía derecho a escribir un nombre en su óstrakon y resultaba condenado aquél ciudadano cuyo nombre apareciera más veces. La condena, consistía en el destierro durante 10 años. El condenado no perdía la ciudadanía ni perdía sus bienes. El ostracismo a veces respondía a enemistades personales, pero tenía una inequívoca finalidad política: prevenir el riesgo de instauración de una nueva tiranía. El ostracismo fue aplicado por primera vez en el año 487 a.C., cuyas primeras condenas recayeron en parientes y partidarios del último tirano. Después se empleó contra personajes cuya orientación política era impopular o cuya fama hacían temer la tentación de convertirse en tirano, por ejemplo temístocles fue condenado en el año 470 a.C., cae posteriormente en desuso y coincide con la aparición de otro instituto graphé paranomon. (4)

b) Graphé paranomon.

Su origen es incierto, pero fue aplicado por primera vez en 415 a.C. Consistía en usar el proceso penal ordinario con la finalidad de anular cualesquiera resoluciones, adoptadas por la asamblea popular. En Atenas regía la idea de acción popular, por la que cualquier ciudadano podía iniciar

(3) Ibidem, pág. 53.

(4) Luis María Díez-Picazo, *“La criminalidad de los gobernantes”*, Editorial Crítica, 1ª. Edición, España, 2000, págs. 35 a 37.

el proceso penal, constituyéndose en acusación. Esta institución tenía lugar cuando se acusaba a quien había presentado una propuesta de resolución aprobada por la asamblea popular, imputándole que era contra la ley en vigor. El juicio al proponente se iniciaba en el tribunal penal ordinario (dikasterion), el cual estaba compuesto por ciudadanos bajo la presidencia de un magistrado. Si se le declaraba culpable se le imponía multa y la resolución era anulada. Si había transcurrido un año, la declaración de culpabilidad traía solamente la anulación de la resolución. Si un ciudadano era condenado tres veces mediante esta institución, era privado de su derecho de sufragio activo y pasivo. Tenía función política: originariamente mecanismo de revisión de resoluciones apresuradas, fue empleado como arma entre las luchas de dirigentes políticos. Sirvió para controlar cargos públicos y a personajes políticos relevantes, impidiendo que abusaran de su capacidad de persuasión ante la asamblea popular. (5)

2. Roma.

2.1. La jurisdicción en la república romana.

El jus es el derecho; la atribución de declarar el derecho (juris dictio) correspondía al magistrado, quien tenía la facultad de hacerlo ejecutar por medio del poder público (imperium). El iudicium es la instancia organizada, el examen judicial de un litigio para terminarlo por una sentencia; esta facultad era del juez (notio y iuditio). Estas facultades variaban según el sistema de procedimiento judicial, en uno seguían separadas y en otro se reunían. (6)

2.2. El régimen de responsabilidad de los cargos públicos en la Roma republicana.

En Roma en rigor no existía la democracia. Tuvo forma de gobierno oligárquica y republicana. Oligárquica porque el poder político estaba detentado de hecho, por un grupo relativamente reducido de familias, cuya preeminencia se fundó, una vez superada la división entre patricios y plebeyos, en la propiedad de la tierra. Republicana porque el poder político estaba regulado y distribuido entre diferentes instituciones. La soberanía del pueblo dejó de ser cuestionada tras la aprobación, en el año 287 a.C., de la Lex Hortensia que reconoció plena potestad legislativa al concilium plebis, asamblea popular en la que no tomaban parte los patricios y en la que se elegían a los magistrados y aprobaban las leyes. Su poder tenía doble limitación:

(5). Ibidem, y pág. 38.

(6) Joseph Louis Elzear Ortolán, *Explicación Histórica de las Instituciones del Emperador Justiniano*, Editada por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 2003, págs. 134 y 135. Lo que aparece entre paréntesis es un agregado propio para enfatizar los componentes de la jurisdicción.

- Debían ser convocadas y presididas por un magistrado.
- Debían limitarse a aprobar o rechazar, sin enmienda alguna, las propuestas del magistrado convocante. (7)

El poder de las magistraturas (cualquier cargo público) estaba limitado: los magistrados eran elegidos por las asambleas populares, pero la duración del mandato era de un año. Cada tipo de magistratura (cónsul, pretor, edil, etc.) estaba desdoblada entre dos o más titulares investidos con idénticos poderes, de modo que se controlan recíprocamente. La práctica constitucional prohibía la reelección inmediata para un mismo cargo y solía requerir haber desempeñado magistraturas inferiores antes de acceder a las superiores (Cursus honorum). Las magistraturas eran honorarias, es decir, no estaban remuneradas, con lo que es fácil comprender que sólo los miembros de la oligarquía poseían los medios económicos para desempeñarlas. De aquí que el verdadero eje de la dirección política de la Roma Republicana era el Senado.(8)

La regla tradicional era que durante el año de mandato de los magistrados, no podían ser sometidos a juicio penal, dejado el cargo quedaban sometidos a la justicia ordinaria y podían ser sancionados, incluso por hechos ilícitos cometidos durante su encargo. La inmunidad traía el riesgo de un abuso de poder, porque los magistrados superiores estaban dotados del poder de coercitio, que era una manifestación del imperium o conjunto de facultades inherentes al mando militar, derivaba del hecho de que la esencia última del republicanismo radicaba en la identificación entre el ciudadano y el soldado. La coercitio era el modo usual de castigar los delitos, se ejercía de plano sin necesidad de procedimiento alguno. La confluencia del poder unilateral de coacción directa y de la garantía de inmunidad podía desembocar en desprotección de los ciudadanos. Para evitar esta consecuencia perversa, existía un instituto específico: la provocatio ad populum, que se remonta a la legislación de las XII tablas (450 a.C.). En delitos graves, que llevaban aparejada la pena de muerte y fustigación, los ciudadanos podían escapar al ejercicio inmediato de la coercitio, a través de una simple invocación de su derecho a un juicio ante la asamblea popular, que se reunía en forma de comitia centuriata. Esta apelación a ser juzgados por sus iguales en asamblea popular, daba lugar a iudicium populi. El magistrado que violara el derecho de la provocatio, podía ser sancionado con la reprobación, que aunque no daba una satisfacción directa al ciudadano, pero era un elemento de disuasión, ya que la reprobación comportaba la inhabilitación para el futuro ejercicio de cargos públicos. Aun cuando en la asamblea popular se prestaba a la

(7) Luis María Díez-Picazo, op. cit., págs. 38 y 39.

(8) Ibidem.

manipulación demagógica por el uso de la retórica, tenía la ventaja de que la decisión correspondía a los ciudadanos. (9)

Por ejemplo, en la campaña de Catón en contra de Escipión el Africano, a fin de debilitar el prestigio político del helenizado Escipión, Catón lo acusó de no haber rendido cuentas al Senado de la suma de dinero que le había sido entregada por el monarca alejandrino de Siria. La acusación era jurídicamente dudosa: la rendición de cuentas sólo era obligatoria si esa suma había sido entregada como indemnización al pueblo romano, lo cual no era así, porque se trataba de un botín de guerra. Pero fue acusado en 184 a.C., se demostró su inocencia pero se dañó su prestigio político. (10)

3. Inglaterra.

El constitucionalismo inglés se basa en dos principios rectores: La soberanía del Parlamento y el rule of law, el cual consiste en la sumisión de todas las personas, gobernantes y gobernados, a unos mismos tribunales, tanto en asuntos civiles como en causas penales. Se afirma con ello, el principio de que nadie está exento de la justicia ordinaria. Ello explica el por qué el constitucionalismo inglés rechaza cualquier régimen especial, sustantivo o procesal, para la responsabilidad penal de los cargos públicos. (11)

El rule of law tiene hoy una excepción: la absoluta irresponsabilidad del monarca, política y jurídica, que se sintetiza en la antigua máxima el rey no puede actuar ilegalmente (The King can do no wrong).(12)

3.1. La jurisdicción del Parlamento. Las excepciones al rule of law: el bill of attainder y el impeachment.

Dado que el Parlamento es soberano, puede sustituirse en la función de los tribunales. Esta intervención parlamentaria en la justicia penal dio lugar a dos institutos.

- a) El bill of attainder (decreto de confiscación de bienes, proscripción o extinción de los derechos civiles del condenado; muerte civil.). Era un juicio penal en forma legislativa. El Parlamento dictada una ley de contenido singular, consistente en imponer una pena a una determinada persona. Este instituto respondía a una lógica política, según la cual la represión es ejercida por criterios de oportunidad o conveniencia.. No dejaba espacio para criterios jurídicos: tratándose de un procedimiento legislativo, el imputado carecía de garantías

(9) Idem, págs. 40 y 41.

(10) Idem, pág. 42.

(11) Idem, págs. 51 y 52.

(12) Id., págs. 53.

procesales. Nada impedía al Parlamento actuar retroactivamente y sancionar hechos que no estaban tipificados como delito. La época clásica del bill attainder fue el siglo XVI: Enrique VIII e Isabel I, controlaban al Parlamento, recurrieron a este instituto para depurar a los disidentes. No fue muy utilizado en el siglo XVII, puesto que la forma legislativa requería la aprobación parlamentaria y el consentimiento regio, la pugna entre éstos excluyó de hecho esta institución como arma política. En el siglo XVIII hubo casos aislados, después cayó en desuso. (13)

- b) El impeachment (Hoy en uso sólo en Estados Unidos de Norteamérica como proceso de inhabilitación o de sustitución). Se originó en la Baja Edad Media, como consecuencia de la condición de supremo órgano judicial, que aún hoy ostenta la Cámara de Lores. Su rasgo distintivo radicaba en la facultad de la Cámara de los Comunes de ejercer la acción penal en contra de cualquier persona, constituyéndose en acusación ante la Cámara de los Lores, la cual juzgaba en única instancia. Solía ser utilizado con una finalidad política. Cayó en desuso en el siglo XVI, pero al ser imposible acudir al bill of attainder, el Parlamento desempolvó este instituto en su lucha contra Jaime I y Carlos I durante la primera mitad del siglo XVII. En un principio fue utilizado para combatir el clientelismo regio, que se manifestaba mediante la concesión de monopolios, fue pronto dirigido contra los ministros del rey. Francis Bacon y el Duque de Buckingham, sucumbieron al impeachment, el cual desempeñó un papel de primer orden para combatir las ambiciones absolutistas de los Estuardos, castigando a sus colaboradores íntimos e intentando doblegar la voluntad regia. Fue utilizado por última vez en 1806, pero fue en el siglo XVIII cuando adquirió sus contornos definitivos. (14)

La act of Settlement de 1700, prohibió el ejercicio de la prerrogativa regia de indulto a favor de los condenados mediante impeachment, privando así al monarca de la posibilidad de oponerse a la sanción del Parlamento.

Al alcanzarse la soberanía del Parlamento se dejó de usar este instituto. Después de la revolución de 1688, se implantó una forma de gobierno que se puede llamar monarquía limitada o monarquía constitucional, que se caracterizaba por la coexistencia rígida de separación de poderes con la supervivencia de la monarquía. El antiguo poder del rey queda limitado por el Parlamento, quien tiene la facultad en última instancia en materia legislativa

(13) Id., págs. 54 y 55.

(14) Idem, págs. 55 y 56.

y presupuestaria. El resto del aparato del Estado sigue dependiendo del monarca. Puede nombrar y separar a los ministros que dependen de él. (15)

La evolución de la monarquía limitada al Parlamentarismo, puede ser vista como el abandono de la idea de justicia política, la cual no significa resolver conflictos políticos por medios jurisdiccionales, sino con un significado más preciso: la utilización de formas jurisdiccionales para revestir, donde no hay un genuino litigio, una decisión de naturaleza puramente política. En el proceso de formación del parlamentarismo inglés, éste fue sustituyendo el impeachment por la nueva noción de responsabilidad política. A medida que el Parlamento fue afirmando su supremacía, los ministros comenzaron a seguir la orientación de la mayoría parlamentaria o, alternativamente, a dimitir de su cargo; y dejaron de ser expresión de la voluntad política del monarca, para pasar a reflejar la del Parlamento. Así nació, la moderna idea de responsabilidad política, como algo diferente de la responsabilidad penal. (16)

Quedó de manifiesto cómo el mal gobierno y el abuso de poder no dan lugar necesariamente a ilicitud penal. La experiencia inglesa mostró que pueden ser compatibles dos formas de responsabilidad de los gobernantes. Al consolidarse la responsabilidad política, el impeachment y la justicia política perdieron su utilidad. Si se trata de hacer valer la responsabilidad política, hay canales parlamentarios específicos: el deber de dimisión que pesa sobre el gobierno cuando no goza de la confianza de la Cámara de los Comunes. En cambio, si se trata en verdad de perseguir un delito, no hay ya motivo alguno, según la lógica del rule of law, para no acudir a la justicia ordinaria. La influencia inglesa quedó grabada en los Estados Unidos, donde el impeachment habría de sobrevivir si bien con un significado distinto. (17)

Una de las aportaciones de la historia inglesa al bagaje conceptual del constitucionalismo moderno es que el criterio de legalidad no es el único posible a la hora de enjuiciar o valorar las actuaciones de los gobernantes, cabe emplear el criterio de la oportunidad, que da lugar a una modalidad diferente de la penal, denominada responsabilidad política. La oportunidad valora las acciones según se adecuen o no a ciertos objetivos y valores políticos. (18)

3. 2. Régimen de responsabilidad de los cargos públicos. La responsabilidad política institucional.

La responsabilidad política estriba en la imposición de sanciones, cuya naturaleza es política, a los gobernantes por el modo en que éstos ejercen el poder político. Es la posibilidad de que un órgano del Estado repruebe el modo en que otro órgano del Estado, ejerce sus funciones y provoque el cese o la dimisión del titular de éste último. Por ejemplo, cuando

(15) Idem, págs. 56 y 57.

(16) Id., págs. 59 y 60.

(17) Idem, pág. 61

(18) Id., pág. 69

el Parlamento retira su confianza al gobierno, la cual puede producirse mediante mecanismos institucionales distintos: moción de censura, la cuestión de confianza, etc. No constituye una característica en todos los sistemas políticos democráticos. Hoy pueden clasificarse estos sistemas en dos formas de gobierno: parlamentarismo y presidencialismo. En el parlamentarismo existe una genuina responsabilidad política institucional. En la forma presidencial de gobierno, tanto el poder ejecutivo como el legislativo emanan directamente del electorado, ante el que son autónomamente responsables y de este modo no conocen otra forma de responsabilidad política más que la difusa, es decir, de una opinión negativa con un probable castigo en próximas elecciones de no votar por el mal gobernante. (19)

En Inglaterra donde surgió por primera vez y se desarrolló la forma parlamentaria de gobierno, la responsabilidad política institucional ha estado siempre regulada por normas especiales. Albert V. Dicey, clásico del constitucionalismo inglés, bautizó esas normas como convenciones constitucionales que no están contempladas en ningún texto legal, sino que se han formado por medio de la práctica política, las cuales sí tienen carácter vinculante, pues muchas de las normas constitucionales tienen su origen en costumbres y precedentes judiciales. (20)

B) AMÉRICA

1. Estados Unidos de Norteamérica.

1. 1. La Jurisdicción del Congreso.

La Constitución de los Estados Unidos de América, en su artículo I, sección 2, otorga la facultad exclusiva a la Cámara de Representantes de iniciar procedimiento de impeachment; en tanto, la sección 3 de dicho precepto le otorga la atribución al Senado de ocuparse de todos los impeachments y cuando se trata del Presidente de los Estados Unidos, lo presidirá el juez presidente de la Suprema Corte. La sentencia en procedimientos de impeachment no podrá exceder de la destitución del cargo e inhabilitación para obtener y desempeñar ningún cargo de honor, confianza o de retribución en el gobierno de los Estados Unidos; pero el individuo convicto quedará, no obstante, sujeto a ser acusado, juzgado, sentenciado y castigado de acuerdo a la ley. (21)

1. 2. Régimen de responsabilidad de los cargos públicos.

El Presidente, Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos, serán destituidos de su cargo mediante

(19) Idem, pág. 71.

(20) Id., págs. 73 y 74.

(21) Constitución Política de los Estados Unidos de América, Ed. Luciana, edición bilingüe, Méx, 2002.

impeachment, previa acusación y fallo condenatorio por traición, soborno u otros delitos graves y menos graves, según lo establece la sección 4 del artículo II de la Constitución en comento. (22)

Por sentencias del tribunal supremo, los miembros y agentes distintos del poder ejecutivo, gozan de la qualified immunity, o sea, inmunidad civil relativa, sólo si actuaron sin malicia o si no eran conscientes, por carecer de una base razonable para saberlo, de actuar ilegalmente. Pueden tener inmunidad absoluta, en ámbitos de delicadeza política, como la seguridad nacional. (23)

El Presidente de los Estados Unidos, es el único titular de un cargo público, está absolutamente exento de responsabilidad civil por cualesquiera acciones u omisiones relativas al ejercicio de sus funciones. No abarca los daños que pueda ocasionar en su condición de persona privada. Pero la cubre una vez abandonada la presidencia. (24)

La proclama de la absoluta inmunidad, se halla en la sentencia *Nixon v. Fitzgerald* (1982) que es una de las múltiples que dio lugar el escándalo Watergate, por ocupar una posición única en el esquema constitucional. Su ausencia podría dar lugar a prácticas intimidatorias. (25)

No hay inmunidad penal para los miembros y agentes del poder ejecutivo, todos están sometidos a la justicia penal ordinaria, parece que abarca también al Presidente, incluso si se refiere a hechos cometidos durante su encargo, aunque no hay decisión judicial como precedente, pero sí un indulto global (blanket pardon) que emitió el Presidente Ford al dimitir Nixon por el escándalo Watergate. (26)

El procedimiento del impeachment a grandes rasgos es el siguiente: La iniciativa corresponde a la Cámara de Representantes, la cual designa a quien ha de hacer la acusación; el conocimiento y fallo corresponde al Senado (El presidente del Tribunal Supremo debe presidir sesiones si la acusación es contra el Presidente), requiere de una mayoría de dos tercios de los presentes para condenar, es una excepción a ser juzgado por jurado. Si se condena, se sanciona con destitución e inhabilitación para desempeñar cargos públicos federales; el fallo condenatorio no excluye responsabilidad penal por los mismos hechos ante la justicia ordinaria. No cabe el ejercicio de la prerrogativa de gracia frente al fallo condenatorio del Senado. No ha tenido muchos problemas en cuanto a su interpretación, pues se ha usado poco contra jueces federales. En esta hipótesis tiene un significado específico: es la única forma de responsabilidad a que está sometida una judicatura seleccionada por canales políticos, implica su destitución. La absoluta inmunidad y civil de los jueces federales es la garantía de su independencia. Los jueces son seleccionados por abogados experimentados, por cauces políticos y gozan de

(22) Idem.

(23) Luis María Díez-Picazo, op. cit., pág. 88.

(24) Ibidem.

(25) Idem, pág. 88.

(26) Idem, pág. 89.

inamovilidad. El impeachment es el único medio para desembarazarse de un juez indigno del cargo. No hay práctica en contra de altos cargos del poder ejecutivo porque dimiten de manera espontánea antes de que su permanencia perjudique al Presidente, el cual puede cesarlos, lo que es su instrumento jurídico para hacer efectivo su liderazgo político. De ahí, que esa facultad, fuera del ámbito de la judicatura, se concentre en el Poder Ejecutivo. (27)

Dos casos de impeachment en contra del presidente se han dado en la historia constitucional norteamericana. El primero en contra de Andrew Johnson en 1868, quien fue absuelto. El segundo en 1974 contra Richard Nixon, a raíz del escándalo Watergate, quien dimitió. (28)

2. México.

2.1 México Antiguo.

- a) **La Jurisdicción.** Al rey o señor de México lo elegían y lo nombraban los senadores, los viejos del pueblo, capitanes, soldados viejos de la guerra. El señor era el magistrado supremo y escogía a los jueces, a los que les señalaba una sala que llamaban Tlaxitlan debajo de la de él, para que oyeran y juzgaran las causas de los nobles. En otra sala llamada Teccalli oían y juzgaban las causas populares, en la que averiguaban y lo llevaban a la sala más alta para que allí se sentenciase. Y en los casos dificultosos y graves, los llevaban al señor para que los sentenciase con trece principales. (29) En esta organización judicial, quien tenía arrogada la jurisdicción era el rey, quien la delegaba a otros.

La magistratura del rey era suprema y por ende no podía ser juzgado por nadie; sin embargo, encontramos en nuestra historia antigua dos casos singulares en los que al parecer existió en términos contemporáneos una responsabilidad difusa, cuya efecto no se limitó a censurarla sino a castigarla.

Tizoc, rey azteca de 1481 a 1486, fue acusado por los principales señores mexicas porque era muy descuidado en las guerras y cobarde, por lo que decidieron asesinarlo, para ello contrataron unas brujas que le dieron ciertas bebidas que le provocaron hemorragias por nariz y boca. (30)

El otro caso, es el de Moctezuma Xocoyotzin, que reinó de 1502 a

(27) Idem, pág. 91

(28) Idem, pág. 94 y 95.

(29) Fray Bernardino de Sahagún, *Historia General de las Cosas de la Nueva España*, tomo II, Editorial Dastin, S.L., España, 2003, págs. 672 y 676.

(30) José Manuel Villalpando Alejandro Rosas, *Historia de México a través de sus gobernantes*, Editorial Planeta.

1520, quien fue hecho prisionero por Hernán Cortés, el cual para calmar a los mexicas le pidió que subiese a una azotea para que hablara con los suyos y se fueran; al hacerlo, tiraron piedras desde abajo y desde las casas fronterizas, acertando una que le dio en las sienes, que lo derribó y mató. (31)

No hay visos en la historia de que la responsabilidad del rey estuviese institucionalizada, por ende no se puede considerar al grupo de individuos que castigó a los reyes aztecas, como órganos con jurisdicción para fincar responsabilidad y sancionar al rey.

b) El régimen de responsabilidad de los cargos públicos.

A excepción del rey azteca, estaban sujetos a responsabilidad los militares y la nobleza, quienes eran juzgados por tribunales especiales, así como el pueblo en general. Tratándose de los jueces el rey los castigaba severamente cuando no cumplían con su deber. La mala interpretación del derecho se castigaba con pena de muerte en casos graves y en otros con la destitución del empleo (32). La malversación de fondos se sancionaba con la esclavitud, y el peculado con muerte. (33)

2.2 México colonial

La jurisdicción y régimen de responsabilidad de los cargos públicos.

La forma predominante en toda la organización colonial fue la judicial, la cual, a excepción del rey, dominaba a los miembros del Consejo Real y Supremo de Indias, de las audiencias, a los virreyes y demás autoridades, a través de dos procedimientos para establecer la responsabilidad de los funcionarios públicos:

1. El procedimiento de residencia, llamado así porque durante él se asignaba al funcionario encausado, un lugar donde debía de permanecer, alejado de aquél en que debía ejercer sus funciones, de las que se le separaba. Se publicaban pregones convocando a todos aquellos que tuvieran algún agravio que el funcionario les hubiera hecho.

El Consejo conocía de las residencias que se formaban contra los virreyes, oidores y altos funcionarios coloniales, los cuales eran sometidos a ella al terminar el plazo de su encargo; pero como los oidores, que eran de por vida, daban residencia cuando eran movidos de un lugar a otro, o ascendían a puesto más alto.

(31) Francisco López de Gómara, *La Conquista de México*, Editorial Dastin, S.L., España, 2003, pág. 240.

(32) Lucio Mendieta y Núñez, *El derecho precolonial*, Editorial Porrúa, México, 1976, págs. 51 y 71.

(33) Idem, págs. 67 y 68

2. El procedimiento de la visita, era secreto, no afectaba a un funcionario, sino a todos los comprendidos en la visita, no sabían si se les hacían cargos, de qué, ni por quién, ni aún después de que se le encontraba culpable y se le sentenciaba por el Consejo, ya que el visitador solo formaba la sumaria y lo remitía al Consejo.

Los miembros del Consejo, como autoridad suprema, no estaban sujetos a residencia, sino a visita. Carlos V en 1534 en persona realizó una visita, de ella resultaron culpables dos consejeros: el Doctor Beltrán, de haber dado cartas de recomendación a un pariente suyo para el Perú, y haber recibido dádivas de los Pizarro, de Almagro y Cortés; fue condenado a destitución de empleo y pago de 17,000 ducados; el otro fue el Licenciado D. Juan Suárez de Carvajal, al parecer el cargo fue haber recomendado a alguna persona; se le separó del empleo, se le desterró a su obispado y se le impuso una multa de 7,000 ducados. (34)

Hasta esta etapa histórica de la jurisdicción en el constitucionalismo europeo y americano, contamos ya con los elementos suficientes para entenderla, así como para saber de qué manera y por qué se ha descompuesto, tanto en la sede judicial como en la política, cuyos ámbitos se han sustentado en los institutos jurídicos e instituciones políticas que hemos repasado. De tal manera que nos permite ubicar y precisar la influencia de la jurisdicción y su descomposición en todas y cada una de las constituciones políticas de nuestro país, incluyendo la actual. Pero no solo ello, sino en los sistemas de responsabilidades de los cargos públicos, en cuya evolución hemos visto que la responsabilidad jurídica civil y penal ha sido regulada en el ámbito judicial y político, pero también cómo ha dado nacimiento a una responsabilidad distinta: la política, que es exclusiva del poder legislativo u órganos políticos.

De esta forma, ya sabemos quién o quiénes ejercen la jurisdicción, en tratándose de responsabilidad jurídica y política; ahora procederemos a analizar quién la ha ejercido en nuestro país independiente, pero fundamentalmente la manera o forma en que se despliega, es decir, a través de qué procedimiento o procedimientos.

(34) Toribio Esquivel Obregón, *Apuntes para la historia del derecho en México*, 3ª. Edición, Editorial Porrúa, Tomo I, México, 2004, págs. 301 y 302.

2

III

SISTEMAS DE RESPONSABILIDADES Y SUS PROCEDIMIENTOS EN LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS

CAPÍTULO SEGUNDO

SISTEMAS DE RESPONSABILIDADES Y SUS PROCEDIMIENTOS EN LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS

Consideraciones generales. Es común a cualquier postulación ideológica del derecho constitucional, el principio relativo a la fundamentalidad, el cual afirma que cualquier constitución debe ocuparse únicamente de lo esencial o fundamental, con relación a la estructura y funcionamiento del Estado. (35)

De este principio, se desprenden varios subprincipios que lo instrumentan, entre ellos el de responsabilidad, que es característico del constitucionalismo, desde el momento en que este movimiento surge contra el absolutismo, régimen que pregona, precisamente, la irresponsabilidad del gobernante. (36)

Para que haya responsabilidad debe haber un control; en la conocida clasificación de Karl Loewenstein, los controles son intraorgánicos (v.gr., dentro de un mismo poder: el de un ministro sobre secretarios y subsecretarios) o extraorgánicos (p.ej., el juicio político del Congreso al Presidente, en los Estados Unidos). (37)

En el caso de México, desde su independencia ha adoptado el control extraorgánico, en principio en tratándose de la responsabilidad penal y posteriormente en la responsabilidad política.

¿Pero qué es la responsabilidad ?. Este vocablo proviene del “verbo latino respondeo-respondes-respondere-respondi-responsum, compuesto del prefijo inseparable re-, intensidad, repetición y del verbo spondeo; significa obligarse a su vez, responder a una obligación contraída solemnemente; el sufijo -dad, indica cualidad. En el ámbito jurídico esta palabra tiene un amplio campo semántico. En sentido general es la obligación de responder de un daño ante la justicia y responder por las consecuencias civiles, penales, disciplinarias, etc., de ese daño”. (38)

Cuando el comportamiento humano es regulado por prescripciones jurídicas, podemos hablar convencionalmente de responsabilidad jurídica, ya que quien las infrinja debe responder de ello, pero para que sea llamado a responder debe ser culpable por su conducta, pues no basta el simple comportamiento, sino que haya tenido la capacidad de entender y querer el resultado previsto en la norma y pese a ello haber realizado la conducta que lo produjo.

En este sentido el ser humano es quien debe responder de las conductas reguladas en las prescripciones jurídicas, pero además ¿ante quién debe responder ?. Este cuestionamiento nos lleva a los órganos que están

(35) Néstor Pedro Sagües, *Teoría de la Constitución*, Editorial Astrea, Argentina, 2001, pág. 92.

(36) Idem, pág. 94.

(37) ibid.

(38) Gerardo Dehesa Dávila, *Etimología Jurídica*, editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2004, pág. 372.

investidos de la facultad de conocer y juzgar esas conductas, es decir, de los órganos que tienen jurisdicción.

La jurisdicción es un concepto antiguo y hemos visto cómo se ha descompuesto a través de la historia; sin embargo, se afirma actualmente que “la democracia constitucional contemporánea ha tenido un cambio cualitativo, ya que a través de la creciente intervención jurisdiccional ha ido transformando y desarrollando el derecho público, como asimismo, ha potencializado la fuerza normativa de la Constitución frente a los poderes constituidos. La jurisdicción constitucional y específicamente, los tribunales constitucionales, se constituyen en los guardianes y defensores de la Carta Fundamental, frente a los órganos instituidos por ella y cuyas potestades están delimitadas material y formalmente por ella”. (39)

“La jurisdicción constitucional es una forma de justicia constitucional ejercida con la finalidad específica de actuar el derecho de la Constitución como tal a través de procedimientos y órganos especializados. Así la jurisdicción constitucional tiene como meta la defensa de la Constitución, por medio de una técnica jurídica que desarrolla un juicio lógico de conformidad y resuelve juridificando los conflictos”. (40)

Al respecto, en el derecho mexicano a raíz de las reformas constitucionales al poder judicial federal de 31 de diciembre de 1994, se ha destacado el valor de justicia y con mayor énfasis en la llamada justicia constitucional, a la que debe entenderse, según la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como el conjunto de medios procesales y procedimentales que tienden a garantizar la limpieza en la observancia de la Norma Fundamental de un determinado país. Nació con el juicio de amparo, continuó con la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia, el juicio político, la controversia constitucional, los juicios de revisión constitucional electoral y para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, la acción de inconstitucionalidad y el procedimiento ante los organismos protectores de los derechos humanos. (41)

En este contexto, podemos hablar de la jurisdicción constitucional no sólo a partir del siglo XX sino del XIX, pues ya están desde entonces y no es una innovación institucional sino teórica, por tal razón la destacamos desde nuestra primera constitución, así como el tipo de responsabilidad penal que se estableció en ésta y en las subsecuentes, los sujetos que debían responder y ante qué órganos tenían que responder los integrantes de los poderes, como un sistema de control de constitucionalidad, el que la doctrina lo ha

(39) Humberto Nogueira Alcalá, *La Jurisdicción Constitucional y los Tribunales Constitucionales de Sudamérica en la Alborada del siglo XXI*, 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 2004, pág. XVII.

(40) Idem, pág. 5

(41) Suprema Corte de Justicia de la Nación, “¿Qué son las Controversias Constitucionales?”, 2ª. Edición, México, 2004, págs. 9 y 10.

distinguido en razón del órgano, en político y judicial (jurisdiccionales).

Este criterio de clasificación es incorrecto al decir de Pedro Sagües, pues considera que “si un órgano jurisdiccional puede vigilar la constitucionalidad de las normas, está desarrollando una notoria actividad política (en el sentido de tarea de gobierno, de poder moderador o poder control de los demás poderes). En resumen, las cortes judiciales o los entes jurisdiccionales que actúan como órganos de control constitucional, son, también, órganos políticos... estén donde estén, los órganos aludidos tienen un común denominador: proteger jurídicamente la supremacía de la constitución... Por eso, todos ejercen una función de jurisdicción constitucional, y son magistratura constitucional. (42)

A) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.(43)

Se ha considerado a este documento como el primer texto constitucional del México independiente, el cual fue sancionado por el Congreso General Constituyente el día 4 de octubre y publicado al siguiente, del año de 1824.

Después de aproximadamente 500 años de monarquía, desde la fundación de Tenochtitlan hasta la independencia de México, se establece un gobierno en forma de República, Representativa, Popular y Federal, según su artículo 4. Se constituye un Supremo Poder de la Federación, que se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de acuerdo a su artículo 6. El Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, dividido en una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores, por así ordenarlo el artículo 7.

1. La responsabilidad penal de los miembros del Supremo Poder de la Federación y Gobernadores de los Estados.

Estaba establecida en el artículo 38 Constitucional; en la fracción I la del Presidente de la Federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo; en la II, del mismo Presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta constitución, o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma; en la III, la de los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios del despacho, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos; y en la

(42) Néstor Pedro Sagües, op. cit., págs. 442 y 443.

(43) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, obtenida de la versión transcrita por Felipe Tena Ramírez, en su obra *Leyes Fundamentales de México*, Editorial Porrúa, 22ª. Edición, México, 1999, págs. 168 a 195.

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

2. La Inmunidad, inviolabilidad y el fuero constitucional.

La inmunidad lo que otorga es la irresponsabilidad penal. El fuero constitucional, se concreta en la facultad de no comparecer ante un juez ordinario, bien sea porque éste carezca de jurisdicción para juzgar al reo, bien porque se requiera un consentimiento previo para enjuiciarlo, lo que presupone sujeto capaz de responsabilidad criminal. (44)

La inviolabilidad estaba contemplada en el artículo 42, de los Diputados y Senadores, al disponer que serán inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. Es decir, que por dichas opiniones no eran responsables penal ni civilmente. Pero sí lo eran tratándose de otras conductas, según el artículo 43 de dicha Carta Magna.

El fuero constitucional lo establecía el artículo 40, al disponer que la Cámara ante la que se hubiere hecho la acusación, se erigirá en gran jurado y declarará si había lugar a la formación de la causa.

3. La jurisdicción constitucional.

La Cámara ante la cual se hubiese hecho la acusación de los individuos a que se refiere el artículo 38 constitucional, se erigia en gran jurado y si declaraba por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes haber lugar a la formación de la causa, quedará el acusado suspenso de su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente. Ello pone de manifiesto que ninguna de las Cámaras del Poder Legislativo tenían jurisdicción constitucional. El único que gozaba de la jurisdicción constitucional era la Corte Suprema de Justicia, quien era el tribunal competente, según el artículo 137, fracción V, párrafos primero, tercero y cuarto, Constitucional, que le otorgaba la atribución de conocer de las causas criminales a que se refiere el artículo 38 del mismo ordenamiento constitucional.

Respecto de las causas criminales que se intentaban contra los Diputados y Senadores, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, sólo podrían ser acusados ante la cámara a la que

(44) José Becerra Bautista, *El Fuero Constitucional*, Editorial Jus, México, 1945, págs. 33 y 34

no pertenecían, constituyéndose cada cámara en gran jurado, para declarar si ha lugar o no a la formación de causa. Si hubiese votación de los dos tercios de los miembros presentes, para declarar que ha lugar a la formación de la causa, quedaba el acusado suspenso de su encargo y puesto a disposición del tribunal competente, según los artículos 43 y 44. El tribunal competente, también lo era la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con el artículo 137, fracción V, párrafo segundo, de dicha Constitución.

En cuanto a los individuos de la Corte Suprema de Justicia, para juzgarlos la Cámara de diputados debía elegir, votando por Estados, en el primer mes de las sesiones ordinarias de cada bienio veinticuatro individuos, que no sean del Congreso General, y que tengan las cualidades que los ministros de dicha Corte Suprema. De estos sacaban por suerte un fiscal, y un número de jueces igual a aquel de que conste la primera Sala de la Corte, y cuando fuere necesario, procedía la misma Cámara, y en sus recesos el Consejo de Gobierno, a sacar del mismo modo los jueces de las otras Salas. Así lo disponía el artículo 139 Constitucional.

Como se observa, en el sistema de responsabilidades de los cargos públicos federales estaba acotado al ámbito penal y a los miembros de los tres poderes, así como a los gobernadores, todos ellos supeditados a la declaratoria, ya sea de la Cámara de Diputados o de la de Senadores, de ha lugar o no a formar causa penal; lo cual, en estricto sentido jurídico, no era un acto jurisdiccional sino un acto administrativo por cuya virtud se le retiraba la prerrogativa, consistente en ser acusado exclusivamente ante alguna de las Cámaras y previa declaración de ha lugar a formar causa por el voto de dos tercios de los miembros presentes, quedaba a disposición de la Corte Suprema de Justicia, que era la autoridad competente con plena jurisdicción para conocer de la acusación, instruir el proceso y dictar la sentencia en términos de la legislación penal de la colonia, ya que no existía un Código Penal Federal, así como de otras leyes.

Las Cámaras si bien tenían la facultad de conocer de la acusación, no juzgaban ni declaraban el derecho, es decir, no resolvían si era responsable el acusado ni le imponían sanción alguna. En mérito a lo anterior, esta facultad se concretaba en separar del cargo al acusado y ponerlo a disposición de la autoridad competente, o sea, de la Corte Suprema de Justicia. Esta jurisdicción judicial estaba arrogada al poder judicial de cada Estado, en tratándose de las causas civiles y penales que les pertenecían a su conocimiento, esto es, las incoadas a ciudadanos y empleados de los poderes estatales, excepto el gobernador que estaba sujeto al otro régimen de responsabilidad penal federal. Esa facultad de las Cámaras es lo que actualmente se conoce como Declaración de Procedencia.

Así, podemos concluir que la Constitución en comento solamente establecía la responsabilidad penal para los miembros de los poderes federales, cuya competencia era de la Corte Suprema de Justicia. Por tanto, no es factible hablar de una facultad jurisdiccional del Poder Legislativo.

Sin embargo, es de llamar la atención que la Carta Magna que nos ocupa además de señalar alguno de los delitos antiguamente conocidos, previó otros de nuevo cuño en el propio texto constitucional. a fin de salvaguardar la independencia nacional, la forma de gobierno adoptada, las elecciones de los tres poderes, las funciones de éste, etcétera, en una palabra la constitución y leyes federales, lo cual se explica después de 24 años de lucha independentista.

4. Procedimiento .

Las reglas referentes a la integración y funciones del Gran Jurado fueron desarrolladas en el Reglamento para el Congreso de 1824. (45)

Se integraba por diez y seis individuos en cada Cámara, nombrados a pluralidad absoluta de votos por la Gran Comisión. Una vez aprobada se sacaba de ésta por suerte, de entre los diez y seis, tres individuos que componían una sección y otro más que sin voto le servía de Secretario.

A esta sección se mandaban todas las acusaciones sobre delitos cometidos por las personas señaladas en la Constitución, debiendo instruir el procedimiento y realizar el dictamen correspondiente.

La sección presentaba el dictamen al Pleno de la Cámara, proponiendo si ha o no lugar a la formación de causa. Si la Cámara decidía que había lugar a la formación de la causa, el presunto reo era entregado conjuntamente con el expediente instructivo al tribunal que correspondiera.

Este procedimiento muy brevemente reseñado, es lo que conocemos como declaración de procedencia o de desafuero.

B) Bases Constitucionales de 1835 y Constitución de la República Mexicana de 1836. (46)

Las Bases constitucionales en su artículo 3º declaran que el sistema gubernativo de la nación es el republicano, representativo popular; el artículo siguiente establece que el ejercicio del Supremo Poder Nacional continuará dividido en legislativo, ejecutivo y judicial, además un árbitro suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones. El

(45) Cfr. *Enciclopedia Parlamentaria de México*, Serie I. Historia y desarrollo del Poder Legislativo, volumen I, Historia sumaria del Poder Legislativo en México. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 23 de diciembre de 1824, artículos 140 a 165, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1997, págs. 575 a 596.

(46) Cfr. Felipe Tona Ramírez, op. cit., págs. 202 a 248.

poder legislativo residía en un Congreso dividido en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, según el artículo 5. El Poder Ejecutivo se depositaba en un presidente, de acuerdo al artículo 6. Y el Poder Judicial, residía en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales y jueces que establecería la ley constitucional, de conformidad con artículo siguiente.

La Constitución de 1836, es conocida como la Constitución de las siete leyes. A grosso modo, la primera ley establece los derechos y obligaciones de los mexicanos y de sus habitantes; la segunda, la organización de un supremo poder conservador; la tercera, trata del Poder Legislativo; la cuarta del Poder Ejecutivo; y la quinta del Poder Judicial. La ley sexta, artículo 1º, redujo los Estados federados en departamentos, en concordancia con el artículo 8 de las Bases. Y la séptima, regulaba las variaciones de las leyes constitucionales.

De estas leyes, es pertinente destacar que la segunda de ellas se refiere al árbitro del que habla el artículo 4 de las precitadas Bases, que lo era el Supremo Poder Conservador, depositado en cinco individuos, por así ordenarlo su artículo 1, cuyas atribuciones eran, entre otras, según el artículo 12, las siguientes:

- I. Declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración, o el Supremo Poder Ejecutivo, o la alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del Poder Legislativo, en representación que firman dieciocho por lo menos.
- II. Declarar, excitado por el Poder Legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas.
- III. Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades.

Estas facultades se pueden considerar como los antecedentes de las controversias constitucionales y acción de inconstitucionalidad.

1.La responsabilidad penal de los integrantes del Supremo Poder Conservador y Supremo Poder Nacional.

Los integrantes del Supremo Poder Conservador, no eran responsables de sus operaciones más que a Dios y a la opinión pública, y sus individuos en

ningún caso podrían ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones, según lo prescribió el artículo 17, pero si alguno cometía algún delito, la acusación se haría ante el Congreso General, reunidas las dos cámaras, el cual a pluralidad absoluta de votos, calificaba si había lugar a la formación de la causa, la cual fenecía la Suprema Corte, por así ordenarlo el artículo siguiente.

La tercera ley, en su apartado denominado facultades de las cámaras y prerrogativas de sus miembros, en su artículo 47 establecía que en los delitos comunes no se podía intentar acusación criminal contra el Presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su presidencia, ni contra los Senadores, desde el día de su elección hasta que pasen dos meses de terminar su encargo, ni contra los ministros de la alta Corte de Justicia y la Marcial, Secretarios del Despacho, Consejeros y Gobernadores de los Departamentos, sino ante la Cámara de Diputados. Si el acusado fuera Diputado, en el tiempo de su diputación y dos meses después, o el Congreso estuviere en receso, se hacía la acusación ante el Senado. Hecha la acusación, la Cámara de Diputados declaraba si ha o no lugar a la formación de la causa; en caso de ser la declaratoria afirmativa, se ponía al reo a disposición del tribunal competente para ser juzgado, pero en caso de que el acusado fuese el Presidente de la República, sólo necesitará la confirmación de la otra Cámara, según el artículo 49.

Respecto de los delitos oficiales, el artículo 48 disponía que tratándose del Presidente de la República, en el mismo tiempo que fija el artículo anterior, de los Secretarios del Despacho, Magistrados de alta Corte de Justicia y de la Marcial, Consejeros, Gobernadores, por infracción del artículo 3^a, parte quinta de la segunda Ley Constitucional, del 3 de la cuarta y del 15 de la sexta en sus tres primeras partes, la Cámara de Diputados, ante quien debía hacerse la acusación, declaraba si había o no lugar a ésta; en caso de ser la declaración afirmativa, nombraba dos de sus miembros para sostener la acusación en el Senado. Este, instruido del proceso, y oídos los acusadores y defensores, fallaba, sin que pudiese imponer otra pena que la de destitución del cargo o empleo que obtiene el acusado, o de inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro alguno; pero si del proceso resultaba, a juicio del mismo Senado, acreedor a mayores penas, pasaba el proceso al tribunal respectivo para que obrara según las leyes.

2. La inmunidad, inviolabilidad y el fuero constitucional.

Gozaban de inmunidad los integrantes del Supremo Poder Conservador, según el artículo 17 de la Segunda Ley, al disponer que

no eran responsables de sus operaciones más que a Dios y a la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvénidos por sus opiniones; asimismo, los Diputados y Senadores de acuerdo al artículo 55 de la Tercera Ley, eran inviolables. El fuero constitucional estaba previsto en el artículo 47 de la tercera Ley, tratándose de delitos comunes, y en el artículo 48, respecto a los delitos oficiales.

3. La jurisdicción constitucional. La tenían:

- a) El Poder Judicial de la República Mexicana, según se desprende del artículo 12, fracciones I, II, IV y VIII, de la Quinta Ley, tratándose de los delitos cometidos por los miembros del Supremo Poder Conservador, del Poder Ejecutivo y Legislativo, Gobernadores y Magistrados superiores de los departamentos, empleados diplomáticos y cónsules de la República y subalternos inmediatos de la Corte Suprema; y
- b) El Poder Legislativo, tratándose de los delitos oficiales, la Cámara de Diputados se erigía en órgano de acusación, mientras que la Cámara de Senadores en juzgador, quien en su sentencia solamente podía imponer como pena la destitución o inhabilitación perpetua o temporal, previo proceso; pero si a juicio del Senado era acreedor a mayores penas el sentenciado pasaba al tribunal respectivo, de conformidad con el artículo 48 de la Tercera Ley.

La Cámara de Diputados, en los delitos comunes declaraba si había lugar o no a la formación de la causa; en caso afirmativo, se pondría al reo a disposición del tribunal competente para ser juzgado.

En los delitos comunes, la declaración afirmativa suspendía al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano, lo que como hemos visto se conoce como declaración de procedencia o desafuero.

4. El procedimiento.

Bajo esta Constitución fue expedido el Reglamento para el Gran Jurado del Congreso Nacional (47), que regulaba puntualmente la organización, estructura, funcionamiento y procedimientos a desempeñar por el Gran Jurado.

En ese Reglamento, la Gran Comisión de cada una de las Cámaras

(47) Dublán y Lozano, compilación, *Reglamento para el Gran Jurado del Congreso Nacional del 29 de octubre de 1840*, págs. 741 a 746.

era la encargada de nombrar al Gran Jurado, al igual que en el Reglamento de 1824, eran sólo 3 individuos los que integraban la Sección del Gran Jurado, y otro que sin voto fungía como el Secretario.

Una de las innovaciones de este Reglamento, era la que determinaba que en cualquier estado del expediente la Cámara, previo dictamen de la Sección y de conformidad con los dos tercios de sus individuos presentes, podría prevenir la detención del acusado, su comparecencia personal y su separación del lugar o del departamento donde funcionaba, mientras que se practicaban las diligencias.

La Sección de la Cámara de Diputados y, en su caso, la del Senado, recibían primero las acusaciones contra el Presidente, los Ministros de la Corte de Justicia y la Marcial, los Secretarios de Despacho, Consejeros y los Gobernadores de Departamentos, posteriormente las actuaciones constancias que remitían los tribunales u otras autoridades en las que apareciera que cometieron un delito o que se encontrasen implicados en él.

Recibida la acusación, se formaba el expediente instructivo y se rendían las pruebas. En el caso del presidente de la República, se hace la mención de un procedimiento especial. Éste no podía ser detenido o separado del lugar de su residencia, si no existía previo acuerdo dado en sesión secreta permanente por ambas Cámaras.

Para el caso de los demás funcionarios, el procedimiento a seguir era muy similar al establecido en el Reglamento del Congreso de 1824, con ciertas variantes, como por ejemplo:

- La posibilidad del reo de remitir por escrito sus argumentos al Jurado, en caso de no poder presentarse ante él.
- En caso de que la votación tuviera una resolución negativa, se entendía que el expediente carecía de la instrucción necesaria y era devuelto a la Sección para su perfeccionamiento.
- Aclaraba que las votaciones se realizaban a pluralidad absoluta de sufragios y daba una explicación muy detallada del procedimiento de votación.

Si se declaraba la formación de la causa, la Cámara ponía al reo a disposición del tribunal respectivo, o bien tratándose de los delitos oficiales nombraba a dos individuos que sostuvieran la acusación ante el Senado.

Recibido el expediente en el Senado, pasaba a la Sección respectiva que instruyera el procedimiento, una vez presentados los alegatos, la Sección

abría el dictamen que determinaba la culpabilidad o no del reo. Si éste fuere culpable, la Sección debía consultar por separado lo siguiente:

- Primera: La imposición al reo de la pena de destitución de su encargo o empleo.
- Segunda: Si se inhabilita o no perpetuamente, expresando en el primer caso la duración de la pena.
- Tercera: Si había lugar o no para que continuara el proceso ante el tribunal respectivo.

Se presentaba el dictamen al Presidente de la Cámara de Senadores para que la Asamblea emitiera el fallo.

El Senado podía declarar al reo no culpable por dos causas: la primera, en el sentido de aprobar el dictamen que lo absolvía; la segunda, por reprobación la posición contraria. En ambos casos, se tenía al reo por absuelto, restituyéndole sus derechos. En caso contrario, el reo se sujetaba a las penas impuestas, no teniendo derecho a recurso ulterior, el Gobierno era el encargado de llevar a cabo la ejecución de la sanción.

El Reglamento determinaba que, en caso de que el Senado declarase la culpabilidad por medio de la reprobación del dictamen, la Sección debía retirarse a proponer los demás artículos del dictamen, a fin de que la Cámara fallara sobre todos ellos en la misma sesión.

C) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857. (48)

Se preconiza la soberanía nacional del pueblo, cuya voluntad es constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; y ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos establecidos en la Constitución Federal y las particulares de los Estados, según sus artículos 39 a 41. Esos poderes son el legislativo, ejecutivo y judicial, de conformidad con el artículo 50.

1. La responsabilidad penal de los individuos de los poderes de la unión. El título IV establecía el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, del artículo 103 al 107.

Se continúa con la tradicional responsabilidad penal de los Diputados del Congreso, no existía el Senado, de los individuos de la Suprema

(48) Felipe Tena Ramírez, op. cit. págs. 624 y 625

Corte de Justicia y de los Secretarios del Despacho, por los delitos del orden común que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas ú omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo, así como la de los Gobernadores de los Estados por infracciones a la Constitución y leyes federales. Y la del Presidente de la República, pero durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

2. Inviolabilidad y fuero constitucional. Los Diputados eran inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo y jamás podrían ser reconvenidos por ellas, según el artículo 59. El fuero constitucional estaba previsto en los artículos 103 y 104.

3. Jurisdicción Constitucional. La tenían los Tribunales comunes, tratándose de los delitos del fuero común, ya que el Congreso erigido en gran jurado declaraba, por mayoría absoluta de votos, si había o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. La ejercía la Suprema Corte de Justicia, respecto de los delitos oficiales, pues conocía el Congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. El jurado de acusación tenía por objeto declarar por mayoría absoluta de votos, si el acusado era o no culpable. Si la declaración era absolutoria, el funcionario continuaba en el ejercicio de su encargo. Si era condenatoria, quedaba inmediatamente separado de dicho encargo, y era puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia, en tribunal pleno, y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procedía a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designara, sin que pudiese concederse al reo la gracia del indulto. Esa responsabilidad penal por delitos y faltas oficiales sólo podía exigirse durante el período en que el funcionario ejercía su encargo y un año después.

4. Procedimiento.

Bajo el régimen parlamentario que establecía esta nueva Constitución, se pretendió realizar un proyecto de reforma

general, sin embargo, al no lograr concretar dicho proyecto, el Reglamento del Congreso continuó vigente. Para regular el título IV aludido se expidió la Ley del Congreso General sobre delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación. (49)

Esta Ley les otorgaba el carácter de altos funcionarios de la Federación a los estipulados por el texto constitucional, es decir, a los Diputados del Congreso de la Unión, a los individuos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho, los Gobernadores de los Estados y el Presidente de la República, y clasificaba los actos de éstos de la manera siguiente:

a) Delitos oficiales, consistentes en:

- Ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano representativo federal, y a la libertad del sufragio;
- Usurpación de atribuciones;
- Violación de las garantías individuales;
- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales en punto de gravedad.

b) Falta oficial:

- Cualquier infracción a la Constitución o leyes federales en materia de poca importancia.

En este caso, la pena era la suspensión del encargo en cuyo desempeño hubiere sido cometida, la privación de los emolumentos y la inhabilidad para desempeñar un cargo de la Federación por un tiempo que no bajara de un año ni excediera de cinco.

c) Omisión:

- Por la negligencia o inexactitud en el desempeño de sus respectivos encargos.

Se castigaba con la suspensión del encargo y de su remuneración, así como la inhabilitación por un tiempo que no fuera menor de seis meses ni mayor de un año.

En realidad, este ordenamiento no determinaba ningún procedimiento

(49) Cfr. Dublán y Lozano, *Ley del Congreso General Sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación de 30 de noviembre de 1870*, págs. 189 a 192.

del Gran Jurado, sólo especificaba los tipos de delitos o faltas y la concurrencia de delitos comunes con oficiales. Bajo el amparo de la Constitución de 1857, se expidió el Código Penal para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California sobre delitos del fuero común, y para toda la República sobre delitos contra la Federación el 7 de diciembre de 1871, entrando en vigor hasta 1872. (50)

Las disposiciones de este ordenamiento jurídico preveían, como el nombre del mismo capítulo lo indica, la “Suspensión del cargo, empleo u honor.-Destitución de ellos.-Inhabilitación para obtenerlos.-Inhabilitación para toda clase de empleos, honores o cargos”; sin embargo, no contemplaban ninguna regulación específica para la actuación del Gran Jurado.

El Título undécimo relativo a los “Delitos de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones”, preveía en su Capítulo VII disposiciones sobre algunos delitos de los altos funcionarios de la Federación. Las causales y los sujetos eran los mismos establecidos en la Constitución y la Ley de 1870, sólo disponía que las excepciones a dichos delitos o faltas serían castigadas por las disposiciones de este Código.

Para el año de 1874, fue restaurada la figura del Senado, motivo por el cual se reformó la Constitución el 13 de noviembre de 1874, en los siguientes puntos:

- Incorporación de los senadores como sujetos de responsabilidad.
- Determinación de la Cámara de Diputados como Jurado de Acusación, y la de Senadores como Jurado de Sentencia.
- Supresión del fuero constitucional para los altos funcionarios de la Federación, que hubiesen aceptado durante el período en que disfrutasen del fuero algún otro cargo, empleo o comisión pública.

En cuanto a los delitos comunes, por técnica legislativa se separaban de los delitos oficiales creando un nuevo artículo, cuyo procedimiento hoy conocemos como declaración de procedencia, siendo facultad exclusiva de la Cámara de Representantes quien, erigida en Gran Jurado, debía declarar a mayoría absoluta de votos si había o no lugar a proceder contra el acusado. En caso afirmativo se separaba de su encargo y era sujeto a la acción de los tribunales comunes.

Siendo ya un sistema bicameral, en el año de 1896 se expide la Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 106 de la Constitución Federal. (51)

La Ley les otorgaba el privilegio del fuero constitucional a los

(50) Véase Dublán y Lozano, Compilación, Diciembre 7 de 1871, págs. 616 a 708.

(51) Cfr. Dublán y Lozano, Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 106 de la Constitución Federal, Junio 5 y 6 de 1896, págs. 267 a 275.

funcionarios electos por voto popular y a los Magistrados de la Suprema Corte, es por ello que sólo se podía proceder contra ellos una vez que el Congreso General, a través del Gran Jurado, hiciera la declaración de si había lugar a proceder o no contra el acusado.

En el caso de los delitos del orden común, podía realizarse por denuncia de particulares, o a solicitud del interesado cuando se le siguiese una causa ante juez incompetente, o por notificación de una autoridad. Los secretarios daban cuenta a la Cámara de Diputados en sesión secreta, el Presidente de ésta pasaba los documentos a la Sección Instructora que tenía un término de quince días para elaborar su dictamen.

El artículo 16 determinaba los elementos que debía contener los dictámenes:

- Si el hecho que al alto funcionario se le atribuye está o no calificado por las leyes como delito.
- Si la existencia de éste está justificada; si existen presunciones o datos suficientes a juicio de la Sección para creer racionalmente que el funcionario acusado puede ser el autor del hecho criminoso.
- Si por razón de la época en que el delito se cometió y de las funciones públicas de la persona que se trata, goza o no de fuero constitucional, debiendo terminar con las frases ha lugar o no ha lugar por tal delito del que se le acusa.

Elaborado el dictamen y presentado al Presidente de la Cámara, el procedimiento a seguir era muy similar al establecido en los Reglamentos anteriores.

En los delitos oficiales, era la Cámara de Diputados quien primeramente conocía en su calidad de Jurado de Acusación, ésta pasaba los documentos a la sección Instructora, quien practicaba las diligencias necesarias sujetándose al Código de Procedimientos Penales.

La Sección Instructora al terminar su dictamen lo entregaba a la Secretaría de la Cámara, debiendo el Presidente anunciar la erección de la Cámara en Jurado de Acusación al siguiente día.

Hecha la declaración de instalación de la Cámara como Jurado de Acusación, la Secretaría daba lectura a las constancias de todo el proceso y al dictamen presentado, inmediatamente se procedía a la etapa de alegatos, primero se daba el uso de la palabra al acusador y posteriormente al acusado y sus defensores debían retirarse del Salón.

Una vez que se hubiesen retirado, el Pleno procedía a la discusión

y votación en lo general y lo particular del dictamen propuesto. En caso de que la resolución fuese afirmativa, el funcionario era separado de su encargo y se ponía a disposición de la Cámara de Senadores junto con el veredicto del Jurado de Acusación.

Recibido el veredicto por el Senado pasaba a su Sección Instructora, quien realizaba su dictamen proponiendo en él la pena que al funcionario delincuente correspondiera.

Se presentaba el dictamen a la Secretaría, y el presidente anunciaba que el Senado debía erigirse en Jurado de Sentencia. Hecha la declaración de instalación, se daba lectura al veredicto del Jurado de Acusación, a los alegatos presentados y al dictamen de la Sección Instructora del Senado, concediéndoles a ambas partes los alegatos; concluidos éstos, se discutía y votaba, debiendo aprobarse por mayoría absoluta.

Cabe destacar, que en esta Ley no se preveía ninguna Comisión de Diputados para que fuera a defender el veredicto del Jurado de Acusación.

D) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. (52)

La organización política en este texto constitucional es similar al anterior de 1857, en razón de que la soberanía nacional radica en el pueblo, quien por su voluntad se constituye en una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados, en lo que concierne a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir el pacto federal, según los artículos 39 a 41.

1. La responsabilidad penal de funcionarios públicos de los poderes supremos de la federación.

El Título Cuarto de nuestra Constitución en su redacción primigenia continuó con la tradición de instituir la responsabilidad penal de los funcionarios públicos, al señalar en su artículo 108 que los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante

(52) Felipe Tena Ramírez, op. cit., págs. 865 a 867.

el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Asimismo, los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas Locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

2. Inviolabilidad y fuero constitucional. Tienen inmunidad los Diputados y Senadores por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas, según su artículo 61. El fuero constitucional está previsto en los artículos 109 y 111, y gozaban de él los funcionarios señalados en el artículo 108, excepto cuando cometieren delito oficial, falta u omisión en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión que hayan aceptado durante el período en que gozaran del fuero por virtud del otro cargo; igualmente, tratándose de los delitos comunes que cometieren.

3. Jurisdicción Constitucional. La tenían arrogada:

- a) Los Tribunales comunes, en tratándose de delitos del orden común.
- b) El Poder Legislativo, respecto de los delitos oficiales.
- c) El Jurado Popular, en cuanto a las faltas oficiales.

4. Procedimientos.

a) Procedimiento de declaración de procedencia. Respecto a los delitos comunes, la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado, declaraba por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formara, si ha lugar o no a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habría a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no era obstáculo para que la acusación continuara su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzgaba absolutamente los fundamentos de la acusación. En caso afirmativo, el acusado quedaba, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de

los tribunales comunes, a menos que se tratara del Presidente de la República; pues en tal caso, sólo habría lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.

b)Procedimiento de responsabilidad penal por delitos oficiales.

Se concedía acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes de los Altos Funcionarios de la Federación, en cuyo caso se seguía el procedimiento de declaración de procedencia; pero tratándose de delitos oficiales si declaraba que había lugar a acusar ante el Senado, nombraba una Comisión de su seno, para que sostuviera ante aquél la acusación. Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de oír al acusado y de practicar las diligencias que estime convenientes, que éste es culpable, quedaba privado de su puesto, por virtud de tal declaración e inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determinare la ley. Cuando el mismo hecho tuviera otra pena señalada en la ley, el acusado quedaba a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzgaran y castigaran con arreglo a ella.

La declaración de la Cámara de Diputados y la resolución del Senado erigido en Gran Jurado, eran inatacables, sin que se pudiera conceder la gracia del indulto en contra de la sentencia del Senado. La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podía exigirse durante el período en que el funcionario ejerciera su encargo, y dentro de un año después.

La Constitución en su artículo 111, párrafo final, estableció que el Congreso de la Unión expediría a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serían siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

Con el fin de fortalecer el trabajo del Congreso, el 20 de marzo de 1934 fue expedido el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso

General de los Estados Unidos Mexicanos (53) (vigente hasta la fecha), sin embargo, contiene disposiciones en cuanto a la integración, al carácter de secreto de las sesiones de acusación y a la vigencia de sus trabajos durante los recesos del Congreso. Cabe señalar que este Reglamento expresamente determina que los miembros de la Cámara no podrán acudir a las sesiones de las Secciones del Gran Jurado para exponer libremente su parecer.

A fin de dar cumplimiento al mandato de expedir a la mayor brevedad una ley reglamentaria del título cuarto de la Constitución, el 21 de febrero de 1940 se expidió la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados. (54)

Esta ley preveía en su Título Tercero el procedimiento respecto de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios de la Federación y de los Estados, considerando dentro de ellos al Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento autónomo, el Procurador General de la República, los Gobernadores y Diputados a las Legislaturas de los Estados.

Los delitos por los que podían ser acusados eran, en general, los mismos establecidos por la ley de 1870, agregando: la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones y las omisiones de carácter grave, a excepción del Presidente de la República, que sólo podría ser acusado durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Las encargadas de llevar a cabo dicho procedimiento eran las Cámaras del Congreso de la Unión mediante las Secciones Instructoras y, posteriormente, con la integración del Jurado de Acusación y del Jurado de Sentencia.

Para el caso de los delitos del orden común, se realizaba el siguiente procedimiento:

Cualquier instancia o escrito recibido en la Cámara de Diputados relacionado con la responsabilidad de algún alto funcionario de la Federación, se daba cuenta en sesión secreta y se turnaba a la Comisión Instructora, que debía rendir su dictamen en quince días.

En el dictamen se manifestaba si el hecho que se le atribuía al alto funcionario estaba calificado o no por las leyes como delito; si la existencia de éste estaba justificada; si existían presunciones o datos suficientes para creer que el funcionario fuera el autor del hecho criminoso y, por último, si

(53) Enciclopedia Parlamentaria de México, Op. Cit, pags. 678 a 709.

(54) Diario Oficial de la Federación de 21 de febrero de 1940.

por razón de la época en que el delito se cometió y de las funciones públicas de la persona, gozaba o no de fuero constitucional.

La sección debía entregar el dictamen al Presidente de la Cámara, quien anunciaba a ésta que debía erigirse en Gran Jurado al día siguiente, se ponía el dictamen a discusión tanto en lo general como en lo particular, procediendo en seguida a votar por mayoría absoluta.

Para el caso de los delitos oficiales, las acusaciones se realizaban ante la Cámara de Diputados que las turnaba a la Sección Instructora; ésta instruía el proceso, previa ratificación de la denuncia.

El procedimiento que seguía la Sección Instructora se desarrollaba como a continuación se señala:

- Practicaba todas las diligencias necesarias para la comprobación del delito;
- Agotadas las diligencias, citaba al inculcado para tomarle su declaración preparatoria, en donde se le hacía saber el motivo del procedimiento, el nombre de su acusador, así como los elementos de prueba que obraran en su contra.
- Rendida la declaración preparatoria, se abría un término prudente de pruebas, tanto para el acusador como para el acusado.
- Terminada la instrucción del proceso, lo ponía a la vista del acusador por el término de tres días y por otros tantos a la del acusado y sus defensores, con el fin de que tomaran datos para formular sus alegatos, que debían presentar dentro de los 6 días siguientes.
- Transcurridos los anteriores términos, la Sección formulaba su dictamen, en el cual debía incluir una parte expositiva en donde analizaba clara y metódicamente los hechos ocurridos, las consideraciones jurídicas que procedieran para dejar demostrado si estaba o no probada la existencia del delito, así como la responsabilidad o inocencia del funcionario.
- En caso de que existiera culpabilidad del funcionario, el dictamen debía contener:
 - Que estaba legalmente comprobado el delito oficial;
 - Que estaba plenamente probada su culpabilidad;
 - Las circunstancias que hubiesen ocurrido en la comisión, expresando las que favoresieran o perjudicaran al acusado;
 - Sanción que en su concepto debía imponerse;
 - Que, en caso de ser aprobado el dictamen, se remitiera el

veredicto por vía de la acusación a la Cámara de Senadores.

La Sección contaba con un mes a partir del día siguiente al de la fecha en que se le turnara la acusación para formular su dictamen.

- Terminado el dictamen, la Sección Instructora entregaba a los Secretarios de la Cámara para que dieran cuenta al Presidente, quien anunciaba que la Cámara debía erigirse en Jurado de Acusación dentro de los tres días siguientes.
- Una vez erigida la Cámara de Diputados como Jurado de Acusación, la Secretaría daba lectura a todo el proceso y después al dictamen de la Sección Instructora; posteriormente, se le concedía la palabra al acusador, luego al acusado para que alegaran lo que conviniera a sus derechos. Retirados el acusador y el acusado se procedía a discutir y votar el dictamen en lo general y en lo particular.
- Si determinare que no ha lugar, éste continuaría en el ejercicio de su encargo, en caso contrario quedaría en suspenso inmediatamente y se le ponía a disposición de la Cámara de Senadores.
- La Cámara de Diputados remitía el veredicto del Jurado de Acusación a la Cámara de Senadores, que una vez que lo recibía lo pasaba a su Sección Instructora, quien emplazaba al acusador y al acusado para que dentro de cinco días presentaran sus alegatos.
- Pasado el tiempo señalado, la Sección formulaba su dictamen, en vista de las apreciaciones hechas en el veredicto del Jurado de Acusación, proponiendo la sanción que debía imponérsele y expresando los preceptos legales que la fundamentaran.
- Terminado el dictamen, la Sección Instructora lo entregaba a la Secretaría del Senado, debiendo el Presidente anunciar la constitución del Jurado de Sentencia al día siguiente, citando al acusador y al acusado, siguiendo el mismo proceso que en el Jurado de Acusación.

Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra sanción en la Ley, en caso de veredicto condenatorio del Jurado de sentencia, éste lo remitía a la autoridad judicial competente para que lo juzgara. En las discusiones y votaciones del Jurado Acusador y de Sentencia se observaban las mismas reglas que establece la Constitución y el Reglamento para la discusión y votación de las leyes, pero las votaciones debían ser

nominales para aprobar o reprobare los dictámenes de la Sección Instructora. Para el año de 1979, con el objeto de completar la Reforma Política de 1977 en la que se prevé un nuevo contexto normativo para regir la organización y la actividad del Congreso, se expidió la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (55)

Esta es la primera ocasión que se le reconoce expresamente al Congreso su facultad jurisdiccional, al determinar en el artículo 50 la existencia de comisiones jurisdiccionales, definiéndolas el artículo 61 como las que se integran en los términos de la Ley para los efectos de las responsabilidades de funcionarios públicos.

Las comisiones jurisdiccionales tienen funciones específicas, funcionan en los términos constitucionales y legales correspondientes; esto es, de conformidad con la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales.

Poco tiempo después, bajo el amparo de una renovación administrativa para transparentar la función pública, surgió la reforma de 1980. (56) con la que se abrogaba la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales de 1940, para dar paso a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal.

“Esta reforma puntualiza la responsabilidad de los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República por los delitos comunes, los delitos oficiales y las faltas u omisiones que cometieren en su encargo o en ejercicio del mismo”. (57)

El Presidente de la República continúa con el régimen de excepción al poder ser juzgado solamente por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

Se precisa a los funcionarios que cuentan con fuero constitucional, señalando que recibe tal nombre por cuanto su destinatario tiene inmunidad al estar exento de la jurisdicción común durante el tiempo de su encargo.

Se anexan a la lista de delitos oficiales, los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes, y se reincorpora la fracción correspondiente a las violaciones sistemáticas a las garantías individuales o sociales.

También se especifica que los delitos oficiales no se cometerán mediante la expresión de las ideas; se sigue conservando la distinción entre delito y falta oficial.

(55) Diario Oficial de la Federación de 25 de mayo de 1979.

(56) Diario Oficial de la Federación de 4 de enero de 1980.

(57) Cámara de Diputados, Diario de Debates de 15 de noviembre de 1979.

Uno de los puntos más importantes a resaltar de esta reforma, es la participación de las Comisiones de Gobernación y Justicia dentro del proceso, ya que debían dictaminar previamente a la sección Instructora; a esto se le denominó al interior de la Cámara la Subcomisión de Examen Previo, que determinaba si el hecho atribuido era delito o falta oficial, si el acusado era considerado funcionario y gozaba de fuero, así como si la motivación de la queja o la denuncia justificaba el procedimiento; en caso afirmativo el dictamen era turnado a la Sección Instructora del Gran Jurado.

El número de los integrantes de la Sección Instructora era de cuatro, debiendo ser el presidente de cada sección el insaculado en primer término y Secretario sin voto, el último.

Se modifican algunos términos procesales, como: el cambio de inculcado por indiciado; el de responsabilidad por culpabilidad; y para la decisión del Gran Jurado no se especifica que la votación debe ser en lo general y en lo particular.

Para sostener el veredicto ante la Cámara de Senadores, se nombraba una comisión de 3 diputados. Se considera la participación de dicha comisión dentro del proceso de Jurado de Sentencia. En cuanto a la subsecuentes etapas y sanción fue similar a la anterior Ley de Responsabilidades.

**MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL
ACTUAL DE LAS RESPONSABILIDADES
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

CAPÍTULO TERCERO

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL ACTUAL DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1. Reforma Constitucional en 1982 al régimen de responsabilidades de los cargos públicos.

El 31 de diciembre de 1982, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma al título cuarto de nuestra Constitución, que ha sido la de mayor importancia y contemporánea en cuanto a que se puso a la altura de otros sistemas de responsabilidades del mundo. Así también, fueron reformados el entonces Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal, el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En esa misma fecha se publicó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Estas reformas y la expedición de una nueva ley de responsabilidades de los servidores públicos, tuvieron por objeto establecer las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, creando un nuevo sistema de responsabilidades. Este sistema se compone de cuatro modalidades de la responsabilidad: la penal y la civil, sujeta a las leyes relativas, y la política y administrativa, que se reglamentarían por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. (58)

“Denotan mejor técnica jurídica en su redacción y ofrecen un tratamiento unitario, sistematizado y completo del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, si bien no afectaron la esencia del sistema anterior que, con ciertas salvedades (especialmente, por algunas confusiones que propiciaba), era satisfactorio.(59)

De la reforma constitucional mencionada, es importante destacar lo siguiente:

- Por influencia del constitucionalismo inglés, por primera vez en la historia constitucional de México, se consagra la responsabilidad política y la diferencia de la responsabilidad penal que era fincada a través de un juicio político.
- Se determina el concepto de servidores públicos.
- Se sustituye el término de Gran Jurado por el de Jurado de Acusación

(58) Exposición de Motivos de la iniciativa de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

(59) J. Jesús Orozco Henríquez, comentario al artículo 108, en la obra *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*, tomo X, pág. 688.

- (Cámara de Diputados) y Jurado de Sentencia (Cámara de Senadores).
- Se determina que en las constituciones de las entidades federativas, se deberá precisar el carácter de servidor público.
 - Se faculta al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados, a expedir sus leyes de responsabilidades de servidores públicos y demás normas conducentes para sancionar a quien incurra en responsabilidad.
 - Se descriminalizan los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, para considerarlos como causas del juicio político para fincar la responsabilidad política.
 - Se instituye la responsabilidad administrativa, 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.
 - Las sanciones para la responsabilidad política, consisten en destitución e inhabilitación únicamente.
 - Las sanciones para las responsabilidades administrativas consisten, entre otras, en la suspensión, destitución del empleo, cargo o comisión e inhabilitación, así como sanción económica.
 - Se prohíbe imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza, con motivo de los procedimientos penal, político y administrativo.
 - Se regular administrativa y penalmente el enriquecimiento ilícito.
 - Se suprime la responsabilidad penal por delitos oficiales, faltas u omisiones.
 - Se incrementan los servidores públicos que pueden ser sujetos del juicio político, así como los que gozan de fuero constitucional.
 - Se establece la responsabilidad objetiva y directa del Estado, con motivo de su actividad administrativa irregular.
 - Se establecen las bases de los procedimientos denominados juicio político y declaración de procedencia.
 - Se regula la declaración de procedencia como un procedimiento que no es de naturaleza jurisdiccional, pues no resuelve el fondo de la cuestión planteada, sino que sin prejuzgar, remueve un obstáculo y se trata de un requisito de procedibilidad, según se explica en la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
 - Se estipulan algunos plazos para la incoación del procedimiento

denominado juicio político e imposición de sanciones.

- Deja a la ley reglamentaria regular la prescripción de la responsabilidad administrativa, pero con la regla de que si fuese grave el acto u omisión, los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. (60)

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, regula los procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia, los sujetos inodados en los mismos, las causas del juicio político y sanciones.

Considera como causas, los actos u omisiones de los servidores públicos que se precisan en el párrafo primero del artículo 110 Constitucional, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, los cuales consisten en:

- El ataque a las instituciones democráticas;
- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- El ataque a la libertad de sufragio;
- La usurpación de atribuciones;
- Cualquier infracción a la constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y el Distrito Federal.

Se faculta al Congreso de la Unión valorar la existencia y gravedad de dichos actos u omisiones. Y se autoriza la aplicación supletoria, en cuanto a los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia, del Código Federal de Procedimientos Penales, y en su caso, para éste último procedimiento, el Código Penal.

(60) Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1982.

3. Diversas reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, fue reformada en su artículo 12, en el que se prevé un procedimiento novedoso para determinar si se inicia o no el juicio político, para lo cual se examina de manera previa las denuncias, para garantizar la seriedad y objetividad indispensables en la tramitación de los asuntos relativos al juicio político, en virtud de que con las denuncias y la ratificación de las mismas se tramitaba el juicio político, pero la inmensa mayoría se rechazaban porque no alcanzaban las exigencias constitucionales o respondían a cuestiones subjetivas que no merecían la atención o señalaban hechos falsos. Para tal efecto, se dio existencia legal a una Subcomisión de Examen Previo de denuncia, para que determine si existen elementos de prueba suficientes para iniciar el procedimiento del denominado juicio político. (61)
- De 1994 a 1966 se produjeron varias reformas que repercutieron en las disposiciones de la Ley Federal en comento.
 - a) La primera se deriva de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994, referente a la seguridad pública, procuración y administración de justicia, en la que fueron creados los Consejos de la Judicatura, por tanto, provocó que se incluyeran como sujetos de responsabilidad política a los Consejeros de la Judicatura tanto federal como locales, en una adición en los artículos 108, 110 y 111 Constitucionales, así como en L.F.R.S.P.
 - b) La segunda se deriva de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, por la que se determina el gobierno del Distrito Federal y sus órganos, lo que impactó con una adición en los artículos 108, 110 y 111 Constitucionales, para incluir a los integrantes del poder ejecutivo, legislativo y judicial del Distrito Federal, como sujetos del juicio político y otorgarles fuero constitucional.
 - c) La tercera proviene de la reforma electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, que provocó reformar a su vez los artículos 108, 110 y 111

(61) Exposición de motivos de la iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyo decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1992.

Constitucionales, para incluir en ellos como sujetos de juicio político y declaración de procedencia, al Consejero Presidente, Consejeros Electorales, Secretario Ejecutivo del IFE y a los Magistrados del Tribunal Electoral. (62)

- d) El 13 de junio de 2003, se publicó en D.O.F. la reforma al art. 12 en la que se sustituyó a la Oficialía Mayor en la Cámara de Diputados por la Secretaría General.

4. Acuerdos Parlamentarios.

Para el año de 1998, el órgano político de la Cámara de Diputados era la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, quien asumió las funciones que tenía la Gran Comisión. En virtud de que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no había sido actualizada conforme a los cambios suscitados en la Cámara de Diputados, la precitada Comisión de Régimen Interno se vio en la necesidad de expedir un Acuerdo Parlamentario que regulara a la Comisión de Jurisdicción y a la Sección Instructora. (63)

El Acuerdo dispuso que fuera complementario de las disposiciones legales aplicables (Ley Orgánica del Congreso, Reglamento Interior del Congreso y Ley Federal de Responsabilidades), para sustanciar los procedimientos de responsabilidades de los servidores públicos que competan a la Cámara de Diputados.

Las actuaciones de la Comisión Jurisdiccional estarían sujetas al Acuerdo Parlamentario relativo a la organización y reuniones de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados, aprobado en la sesión del 2 de diciembre de 1997.

Además de las facultades que ya tenía, le fueron conferidas las de:

- a) Conocer y dirimir controversias que surgieran en la Sección Instructora.
- b) Recabar informes periódicos de la actuación de la sección Instructora.

En su integración, se buscó la participación plural de los Grupos parlamentarios que componían la Cámara de Diputados, determinando que sus resoluciones debían ser por consenso, y en caso de que éste no se lograra, el asunto sería conocido por la Comisión de Jurisdicción.

A partir de la expedición de ese primer Acuerdo que integró la

(62) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

(63) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1998.

Comisión Jurisdiccional y la Sección Instructora, al inicio de cada Legislatura se expide el Acuerdo respectivo que regula su integración y funciones.

5. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Después de las reformas a la Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (sin afectar lo relativo a las disposiciones del Juicio Político y la Declaración de Procedencia) publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 1994, en virtud de la serie de cambios presentados en la Cámara de Diputados a raíz de su composición pluripartidista y de la necesidad de integrar a la oposición a los procedimientos parlamentarios, en 1999 se expidió una nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (64) En ésta no se previó aspectos diversos tendientes a completar la regulación en la instrumentación de los procedimientos denominados juicio político y declaración de procedencia. Sin embargo, podemos destacar las siguientes innovaciones:

- La figura del Oficial Mayor de la Cámara de Diputados, se sustituyó por la Secretaría General. (65)
- Especifica cómo deberán integrarse las Comisiones Jurisdiccionales y las Secciones Instructoras y de Enjuiciamiento en cada una de las Cámaras, respectivamente. (66)

El 29 de septiembre de 2003 se reformó la Ley Orgánica del Congreso, estipulando que los proyectos de dictamen de la Sección Instructora y los de las Comisiones encargadas de resolver asuntos relacionados con imputación o fincamiento de responsabilidades, así como de Juicio Político y declaración de Procedencia, sólo pasarán al pleno si son votados por la mayoría de los integrantes respectivos.

En la Cámara de Diputados, la Comisión Jurisdiccional se integrará por un mínimo de 12 Diputados y un máximo de 16, de entre ellos se designará a quienes habrán de conformar la Sección Instructora, encargada de las funciones a que se refiere la Ley Reglamentaria del Título IV de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

En la Cámara de Senadores, la Comisión Jurisdiccional se integrará con un mínimo de 8 y un máximo de 12 Senadores, para que de entre ellos se designe a los que integrarán la Sección de Enjuiciamiento, determinando que en ésta deberán encontrarse representados los Grupos Parlamentarios.

(64) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999.

(65) Cfr. Artículo 48.

(66) Véase artículos 40, numeral 5, y 101.

6. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (67)

Este ordenamiento jurídico continúa vigente y es aplicable a los procedimientos denominados juicio político y declaración de procedencia, en cuanto a las sesiones, en cuyo artículo 33, fracción I, dispone que las sesiones serán secretas tratándose de las acusaciones que se hagan contra los miembros de las Cámaras, el Presidente de la República, los Secretarios de Despacho, los Gobernadores de los Estados o los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asimismo, es aplicable a los referidos procedimientos, en tratándose de las discusiones, previstas del artículo 95 al 134, y votaciones, contempladas en los artículos 146 al 164, por así ordenarlo el diverso 40 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

7. Código Federal de Procedimientos Penales y, en su caso, el Código Penal.

El artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que “En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal”.

En tal virtud, si en los procedimientos denominados juicio político y declaración de procedencia, estuviese contemplada de manera deficiente o incompleta alguna cuestión relativa a dichos procedimientos o en la apreciación de las pruebas, es aplicable supletoriamente a los mismos el Código Federal de Procedimientos Penales, y sólo el Código Penal, en su caso, en el procedimiento de declaración de procedencia, en el que se cuestiona una probable responsabilidad penal. Dichos ordenamientos legales de naturaleza penal, en ningún caso serán aplicables supletoriamente a los procedimientos denominados juicio político y declaración de procedencia, cuando en éstos no se contemplen figuras o instituciones jurídicas que estén en aquellos.

8. Separación legislativa de la responsabilidad política (incluida la declaración de procedencia) y responsabilidad administrativa.

Para abril de 2001 fue propuesta una iniciativa contra la corrupción e impunidad que pretendía distinguir la corrupción política de la administrativa (68)

Su objetivo primordial era establecer un solo ordenamiento jurídico para la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, y otro

(67) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1934.

(68) Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de 5 de abril de 2001.

para los juicios políticos y las declaraciones de procedencia. Por lo tanto, para cumplir con dicho propósito, fue creada la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (69), que como su nombre lo indica, regula únicamente lo relativo a la responsabilidad administrativa.

En el artículo segundo transitorio de la citada Ley se determina la derogación de los Títulos Primero, en lo referente a la materia de responsabilidades administrativas; Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal, aclarando que las disposiciones vigentes de ésta última Ley seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal. Con ello, sólo quedó vigente en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el título primero, correspondiente a las disposiciones generales, y el segundo, relativo a los procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia.

Por tanto, a partir de esta separación y para efectos de nuestro estudio, sólo nos referiremos a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que posterior a la derogación ha sido reformada para incorporar a nuestro sistema jurídico mecanismos y elementos que hacen posible una cultura de la no discriminación y del respeto a la pluralidad y a la diversidad de la sociedad mexicana; incluye el derecho de asistencia de traductores dentro de los procedimientos políticos para los ciudadanos, pueblos y comunidades indígenas del país, siempre y cuando así lo deseen. Por cuestiones de técnica legislativa, dicha reforma incluye el cambio de Oficialía Mayor por la Secretaría General de la Cámara de Diputados. (70)

(69) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002.

(70) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio de 2003

Quórum

PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES JUICIO POLÍTICO Y DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

CAPÍTULO CUARTO

PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES JUICIO POLÍTICO Y DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

A) JUICIO POLÍTICO

1.Fundamento constitucional. Se encuentra en los artículos 109, fracción I, 110 y 114, párrafo primero, del Título Cuarto de la Carta Magna.

2.Concepto. Tiene un carácter eminentemente político, por lo que se le ha llegado denominar justicia política, “...entendiéndose que es aquella que se ejerce sobre hombres políticos o en materia política. Es el juicio ético-administrativo, al cual son sujetos ciertos funcionarios públicos, con independencia de cualquier juicio penal, por lo que las sanciones son también evidentemente políticas”. (71)

La conceptualización del juicio político se puede observar desde dos ópticas: la meramente jurídica y la que corresponde al aspecto ético que conlleva la responsabilidad política.

En el ámbito jurídico se ha definido como: “Un procedimiento solemne, de carácter esencialmente político, que inicia la Cámara de Diputados y por el cual ésta acusa ante el Senado como tribunal a determinados funcionarios públicos por las causas que se especifican taxativamente en la Constitución, con la finalidad de hacer efectiva la responsabilidad política de los mismos”. (72)

En cuanto a su aspecto ético, se afirma que: “...es el proceso encargado a un órgano definido, determina que la conducta de un servidor público ha dejado de corresponder a los elementos intrínsecos y extrínsecos que políticamente determinan su calidad de tal, y que por tanto debe dejar de serlo”. (73)

Podemos decir entonces, que es un procedimiento en el que las Cámaras integrantes del Congreso de la Unión ejecutan funciones formal y materialmente jurisdiccionales, con el fin de sancionar a los servidores públicos previstos en la Carta Magna, que hayan incurrido en actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o del buen despacho de los asuntos que competen al Estado.

3.Naturaleza jurídica. El eximio jurista José Becerra Bautista, afirmó que “Dentro del tipo a que pertenece nuestro sistema, existen dos especies de juicio político, atendiendo a las facultades de los juzgadores. En la primera, los miembros del tribunal pueden imponer todas las sanciones que

(71) Instituto de Investigaciones Legislativas, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, México, 1997.

(72) Raúl Cárdenas, *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*, Editorial Porrúa, México, pág. 314.

(73) Antonio Riva Palacio, *Juicio Político*, Revista Praxis No. 60. Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades, INAP, México, 1984.

al hecho delictuoso asigne la ley; en la segunda, sólo la privación del cargo y la inhabilitación para obtener otro, dejando a las autoridades jurisdiccionales ordinarias la facultad de imponer las demás penas corporales. En Inglaterra y Francia los tribunales políticos pueden aplicar todas las disposiciones del Código Penal, dice Tocqueville; en cambio, en América, cuando se ha relevado a un culpable del carácter de funcionario público se le ha declarado indigno de desempeñar toda función, el derecho de las autoridades políticas concluye y se envía al acusado a los tribunales ordinarios”. (74)

Esta concepción del maestro Becerra Bautista, obedece a que en la redacción primigenia de la Constitución de 1917 estaba instituida solamente la responsabilidad penal para los funcionarios; respecto de los delitos oficiales la Cámara de Diputados era el Órgano de acusación y la Cámara de Senadores el Jurado de Sentencia, quien si lo condenaba le imponía la destitución e inhabilitación, dejando a los tribunales la imposición de otra sanción, si lo ameritaba. Tratándose de los delitos del fuero común, la Cámara de Diputados conocía de ellos para declarar si ha o no lugar a proceder, si era en sentido afirmativo, por virtud de la declaración quedaba separado del cargo el inculcado y sujeto a la acción de los tribunales comunes. Debido a la atmósfera política que provoca el fuero constitucional en esa responsabilidad penal, el ilustre Becerra Bautista concibe esa responsabilidad penal, común y oficial, como bifurcada en dos especies de juicios políticos, en mérito a que todavía no se había distinguido entre responsabilidad penal y responsabilidad política.

En nuestro país, el objeto del juicio político es la destitución e inhabilitación de servidores públicos como consecuencia de un acto u omisión realizado en el desempeño de sus funciones, que redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

Es decir, su finalidad no es averiguar si existe la comisión de un delito para juzgar e imponer la pena correspondiente, esto corresponde al Poder Judicial; más bien, su objetivo es remover e inhabilitar al servidor público por no ser digno de la confianza otorgada para ocupar el cargo, debido a que con la acción u omisión que realizó violentó los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho. Por contener un objeto político, debe ser juzgado por un órgano político, cuya encomienda la ha tenido el Senado de la República.

El connotado constitucionalista Elisur Arteaga, afirma que el Juicio Político “...es un procedimiento de excepción. Lo es en muchos sentidos: porque se sigue a funcionarios que están al margen del sistema ordinario de persecución y castigo de ilícitos; porque sólo en forma aislada y ocasional el Congreso de la Unión abandona sus funciones naturales de legislar, vigilar y ratificar y se aboca a la de juzgar; porque es un juicio entre partes: la misma clase gobernante

(74) José Becerra Bautista, *El Fuero Constitucional*, Editorial Jus, México, 1945, págs. 119 y 120.

juzga a uno de sus miembros, y porque es de esperarse que los servidores públicos, en virtud de la protesta que han rendido de guardar la constitución y las leyes que de ésta emanan, se conduzcan en forma apropiada. (75)

La denominación de juicio político, consideramos que fue utilizado en la doctrina, como hemos visto en el jurista Becerra Bautista, para enfatizar que un funcionario es susceptible de ser juzgado por órganos políticos, es decir, se aludió a la etapa final del proceso, esto es, al juicio. Esta denominación de juicio político, se arraigó tanto en el foro mexicano que, a pesar de que en la redacción original de la Constitución de 1917 no se utilizaron esos vocablos, en la reforma de 31 de diciembre de 1982 al Título Cuarto de la Constitución se insertaron tales frases, pero para seguir denotando lo susceptible de ser juzgado un servidor público por un órgano político y por actos u omisiones políticos. Sin embargo, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se contempló en el Título Segundo, Capítulo Segundo, como “Procedimiento en el juicio Político”, con lo que se acentúa en los términos asentados los vocablos juicio político, resaltando que se trata de un procedimiento, el cual estimamos lo utilizó el legislador como sinónimo de proceso, incluso lo han empleado como sinónimos eminentes procesalistas, aunque algún jurista mexicano considera que es un error aplicarlos como sinónimos y da explicación de ello. (76).

En esta sinonimia entre procedimiento y proceso, lo cierto es que todo proceso contiene lo siguiente:

“Etapas de la instrucción:

- a) Etapa postulatoria.
- b) Etapa probatoria.
- c) Etapa preconclusiva (De alegatos o conclusiones de las partes)

Juicio: Etapa en que se pronuncia o dicta la sentencia. (77)

En forma similar las apunta el procesalista mexicano Ovalle Favela, de la manera siguiente:

- Parte expositiva, durante la cual las partes expresan sus demandas y contestaciones, sus pretensiones y excepciones, así como los hechos y las disposiciones jurídicas en que fundan aquéllas. Se plantea el litigio ante el juzgador.
- Etapa probatoria. Las partes y el juzgador realizan los actos

(75) Elisur Arteaga Nava, *Derecho Constitucional*, segunda edición, Editorial Oxford University Press, México, 2004, pág. 702.

(76) Véase Cipriano Gómez Lara, *Teoría General del Proceso*, Textos Universitarios, México, 1976, pág. 221.

(77) Idem, pág. 116.

tendientes a verificar los hechos controvertidos. Se desarrolla con actos de ofrecimiento de pruebas, admisión o desechamiento de las mismas, preparación y desahogo de las admitidas.

- Etapa conclusiva. Las partes expresan sus alegatos y conclusiones y el juzgador expone sus conclusiones en la sentencia. (78)

“El procedimiento en el juicio político” contiene todas esas etapas, así como las partes, un órgano con jurisdicción para juzgar e imponer sanciones, como lo veremos un poco más adelante.

“En resumen podemos afirmar que el juicio político tiene una jurisdicción especial que se caracteriza por la naturaleza de los actos u omisiones que obliga a un cuerpo político, momentáneamente revestido del poder de juzgar, a separarlos de su encargo e inhabilitarlos para desempeñar otro, dentro del lapso que fije la ley, en virtud de haber perdido la confianza y para que si el hecho tuviera señalada otra pena en la ley, queden a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y consignent con arreglo a ella”. (79)

Efectivamente, el Congreso General está investido de jurisdicción constitucional, la cual, como la historia nos lo ha mostrado en las asambleas públicas o parlamentos, se descompone en dos: la del conocimiento (notio) del acto u omisión en perjuicio de los intereses públicos fundamentales la tiene la Cámara de Diputados, y la de juzgar (judicio) la tiene la Cámara de Senadores. En virtud de que ambas Cámaras pertenecen a un mismo poder u órgano, aun cuando realicen actos distintos, están unidos en un procedimiento con una finalidad, lo que nos permite afirmar que ese procedimiento es formal y materialmente jurisdiccional con rango constitucional.

4. Individuos que pueden ser sujetos al “procedimiento en el juicio político”.

a) Del Poder Legislativo Federal. Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.

b) Del Poder Ejecutivo Federal. Los Secretarios de Estado, Procurador General de la República, Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

c) Del Poder Judicial Federal. Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito y Magistrados del Tribunal Electoral Federal.

(78) José Ovalle Favela, *Teoría General del Proceso*, quinta edición, Editorial Oxford University Press, México, 2001, páginas 191 y 192.

(79) Raúl Cárdenas, op. cit., pág. 343.

d) Del Gobierno del Distrito Federal. Jefes de Departamento Administrativo (la Constitución extinguió el último de ellos, que era el Departamento del Distrito Federal), Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Procurador General de Justicia, Diputados a la Asamblea Legislativa, Magistrados y Jueces del Fuero Común, así como los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.

En otros países como Brasil, Chile y Perú, el Presidente sí puede ser sujeto de juicio político. (80)

e) De las Entidades Federativas. Los Gobernadores de los Estados, los 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 será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales, para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

f) De los organismos constitucionales autónomos. Las personas encargadas de la conducción del Banco Central, según el artículo 28, párrafo séptimo, Constitucional; y el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, según el artículo 102, apartado B, antepenúltimo párrafo, Constitucional.

“Cabe destacar el caso de los altos cargos del Banco de México, que como señalábamos, son sujetos potenciales de Juicio Político. Sin embargo, La Ley del Banco de México introdujo cierta distorsión y desmerecimiento del procedimiento congresual en la medida que habilita un procedimiento autónomo de remoción de los 5 miembros de la Junta, bien con la propia intervención de los miembros de ésta o del Presidente de la República y con el sometimiento a la resolución final del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente” (81)

(80) Jorge González Chávez y Sandra Valdés Robledo, et al., *Cuadernos del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados, de la Responsabilidad de los Servidores Públicos*, Dirección General de Bibliotecas, México, 2001.

(81) Ángel Eraña Sánchez, *Juicio Político y Declaración de Procedencia, dos caras del fincamiento de responsabilidades a los altos cargos dentro del Congreso de la Unión*, revista jus, Universidad Latina de América, obtenida de la página electrónica <http://www.unla.edu.mx/iusunla/barra.htm>

5.Causales del “procedimiento del juicio político”. El artículo 109, párrafo primero, Constitucional, establece que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las prevenciones siguientes:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 7 señala cuáles son esos actos u omisiones, a saber:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción a la constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y el Distrito Federal

Asimismo, en el artículo 5º, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria invocada, respecto a los Gobernadores de los Estados, Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las leyes federales que de ella

emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Hay quienes opinan que las anteriores causales constituyen hechos delictuosos, lo cual es un acierto pero antes de las reformas del 31 de diciembre de 1982 al Título Cuarto de la Constitución, ya que estaban erigidos como delitos oficiales, pero con dicha reforma y Ley reglamentaria mencionadas, se descriminalizan. Basta dar lectura al artículo 7 del Código Penal Federal, para distinguir un delito, al disponer que el delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no es una ley penal, pues no establece delitos ni responsabilidad penal ni penas, sino causales, responsabilidad política y dos sanciones: destitución e inhabilitación, las cuales no tienen como finalidad propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social, ya que ésta le corresponde a la pena de prisión por la comisión de un delito, según el artículo 18 Constitucional. Ni tampoco en el juicio político se goza de los derechos fundamentales establecidos en el artículo 20 Constitucional, que son exclusivamente del inculcado en un procedimiento penal.

6.“Procedimiento de juicio político”.

Consideraciones previas.

El capítulo II de la L.F.R.S.P. lleva por rubro “Procedimiento en el juicio político”, el cual no refleja realmente lo que señala, pues se refiere en singular al procedimiento y contiene varios, como se explicará más adelante. Además es confuso ya que literalmente podría entenderse como el procedimiento que se desarrolla en el juicio, es decir, en la etapa en que se emite la sentencia, lo que es inexacto porque para ello se requiere previamente la obtención de datos, informes, un período probatorio con sus fases de ofrecimiento, admisión, preparación y desahogo; alegatos. En tal virtud, se estima, como se ha dicho, que los vocablos juicio político arraigó tanto en la doctrina que repercutió en la L.F.R.S.P. para indicar que un servidor público es susceptible de ser juzgado por actos u omisiones considerados políticos, pero al agregarse el vocablo de procedimiento, el legislador utilizó ésta palabra como sinónimo de proceso, cuya substanciación está a cargo de las Comisiones Jurisdiccionales de las Cámaras de Diputados y Senadores, según los artículos 40, numeral 5, y 85, inciso b), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente, a través de las secciones que integran cada una de ellas, como lo ordena el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Este proceso o procedimiento, consta de dos etapas: la primera, relativa a la instrucción la desarrolla la Sección Instructora de la Cámara de Diputados; y la segunda, correspondiente al juicio en sentido estricto la realiza la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores, a las que se refiere el artículo 11, párrafo segundo, de la precitada Ley Federal de Responsabilidades.

Respecto a la aseveración de que el capítulo en comento contiene varios procedimientos y no sólo el correspondiente al del denominado juicio político, se puede advertir del análisis que se realice del artículo 12 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En efecto, en éste se ordena que “La determinación del juicio político se sujetará al siguiente procedimiento”. Este enunciado revela que para efecto de fijar o resolver si es procedente o no el juicio político, debe previamente desarrollarse el procedimiento que se contiene en dicho precepto legal del inciso a) al d), cuyos requisitos, actos y plazos, son los siguientes:

- a) Una denuncia por escrito ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados, según lo dispuesto en el artículo 12, inciso a) de la L.F.R.S.P., ante la que se debe de ratificar dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación. Si es anónima no surtirá ningún efecto legal, es decir, no se le dará el trámite legal.
- b) La Secretaría General la turnará a las Comisiones que corresponda, para la tramitación correspondiente.
- c) La Subcomisión de Examen Previo, en un plazo no mayor a 30 días hábiles, procederá a **determinar**:
 - 1. Si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 2 de dicha Ley Federal, que nos remite al art. 108 Constitucional, párrafos primero y tercero y los que manejen o apliquen recursos económicos federales.
 - 2. Si la denuncia contiene elementos de prueba de que la conducta atribuida en la misma corresponde a las que enumera el artículo 7 de esa Ley.
 - 3. Si los elementos de prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado, que amerite la **incoación del procedimiento**. En caso contrario, desechará la denuncia presentada.
 - 4. Si se satisfacen los anteriores requisitos, la Subcomisión de Examen Previo emite resolución declarando procedente la denuncia y la remite al pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia.

(Actualmente Comisión de Gobernación y de Justicia y Derechos Humanos).

Estas Comisiones formulan otra resolución y ordenan se turne a la Sección Instructora de la misma Cámara de Diputados.

Este procedimiento de determinación del juicio político, consiste como se observa, en que la Subcomisión de Examen Previo determine o resuelva si amerita iniciar el procedimiento, el relativo al denominado juicio político, por esa razón no prevé que durante aquél intervenga el denunciado para defenderse, pues se trata de un examen previo de la denuncia, como así se denomina la Subcomisión encargada de ello.

De esta forma, podemos concluir que el capítulo II, prevé dos procedimientos: el primero previsto en el artículo 12, relativo al procedimiento de determinación del juicio político, que constituyen actos preparatorios de dicho juicio, cuya finalidad es resolver si es procedente o no iniciar el juicio político; y el segundo, previsto del artículo 13 al 24, correspondiente al denominado juicio político.

Elucidado lo anterior, procederemos a abordar lo que propiamente es el procedimiento denominado juicio político.

a) Primera etapa. La Instrucción.

Consideraciones generales. Las Comisiones mencionadas tienen la obligación de remitir por riguroso turno a la Sección Instructora los asuntos atendidos por la Subcomisión de Examen Previo, luego entonces dicha Sección debe abocarse a ellos de acuerdo al turno, pero sólo podrá iniciar el procedimiento durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones. Si el ciudadano formula denuncia posteriormente a esta última hipótesis, la facultad de acusar de la Sección Instructora estará prescrita, así como cuando la Subcomisión de Examen Previo y las Comisiones mencionadas emitan sus resoluciones una vez transcurrido el año en que concluyó sus funciones el servidor público denunciado, de conformidad con los artículos 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 100 del Código Penal Federal de aplicación supletoria. Todas las actuaciones que realice la Sección Instructora, deberán realizarse en el período ordinario de sesiones de la Cámara o bien dentro del siguiente ordinario o extraordinario que se convoque, pudiéndose auxiliar del Juez de Distrito en caso de que deba practicar

alguna diligencia fuera del lugar de residencia de la Cámara de Diputados y dentro de la jurisdicción de esa autoridad judicial; asimismo, deberán estar sustentadas en las resoluciones que emita previamente, y deberá pronunciar todas aquellas que se deriven de los actos procedimentales realizados por los sujetos legitimados, con la finalidad de dar certidumbre y seguridad jurídica, cuya notificación de ellas será personalmente o por correo en pieza certificada y con acuse de recibo.

1. Práctica de diligencias.

La Sección Instructora de la Cámara de Diputados realiza esta fase, con la finalidad de comprobar la conducta o hecho que corresponde a su materia, así como para establecer las características y circunstancias del caso y precisar la intervención que haya tenido el servidor público denunciado, lo cual se entiende una vez que haya recibido las actuaciones de la Subcomisión de Examen Previo y de las Comisiones aludidas.

Es importante mencionar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no prevé algunos plazos en el procedimiento que nos ocupa, sin embargo su artículo 45 autoriza la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales, en las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en dicha Ley, como es el caso en principio, el que debe mediar entre la recepción del expediente y la orden que se dé para incoar el procedimiento. Al respecto, se estima que son aplicables las reglas generales para el procedimiento penal, contenidas en su capítulo XI, relativo a las resoluciones judiciales, en cuyo artículo 97 se prevé que “los autos que contengan resoluciones de mero trámite deberán dictarse dentro de las cuarenta y ocho horas, contadas desde aquélla en que se haga la promoción; los demás autos, salvo lo que la ley disponga para casos especiales dentro de tres días...”.

Al ser así, se considera que la Sección Instructora tendrá un plazo de cuarenta y ocho horas, contadas a partir de la hora de recepción del expediente, para emitir una resolución de trámite en la que se haga constar la recepción de las actuaciones por riguroso turno, la orden de que se registren para su control y la de que se inicie el procedimiento. Concluido este plazo se estima que deberá emitir otra resolución, dentro de las setenta y dos horas siguientes a la terminación del plazo anterior, de conformidad con el artículo 21, párrafo segundo, del Código Procesal supletorio, en la que previo análisis, contendrá:

- La orden de que se cite al denunciante para que comparezca a ratificar su denuncia, dentro de las setenta y dos horas siguientes, con apoyo en el artículo 21, párrafo segundo, de la Ley Federal Adjetiva supletoria, fijando día y hora para ello; citación que deberá hacerse con una anticipación de cuando menos de cuarenta y ocho horas con respecto a la fecha y hora señalada para tal diligencia, de conformidad con el artículo 72, párrafo segundo, del mencionado ordenamiento legal supletorio. En dicha diligencia, se emitirá acuerdo por el que se tendrá por ratificada la denuncia, si fuera el caso.
- La orden de que se informe al servidor público sobre la materia de la denuncia en su contra, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá, a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a dicha notificación. Dentro de esta garantía de defensa del servidor público, se encuentra la de designar a su abogado o abogados defensores, con el objeto de que durante el procedimiento desarrollen su actividad técnico-jurídica en defensa de los intereses del encausado, sin perjuicio de que éste pueda defenderse por sí. Esta notificación se deberá realizar dentro de los tres días naturales siguientes al de la ratificación de la denuncia. De la comparecencia o recepción del informe, se dictará el acuerdo respectivo, en la fecha y hora en que acontezca lo primero y dentro de las setenta y dos horas siguientes, si se realiza lo segundo, de conformidad con el artículo 21 párrafo segundo del Código Federal de Procedimientos Penales, de aplicación supletoria.
- La orden de que se practiquen todas las diligencias que considere necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de su competencia.

2. Período probatorio.

Con las anteriores diligencias ha quedado fijada la litis política, por lo que para comprobar las pretensiones del denunciante y denunciado, la Sección Instructora deberá en el mismo acuerdo por el que tuvo por comparecido al denunciado o por recibido el informe de éste, o bien emitir una resolución dentro de las setenta y dos horas siguientes contadas a partir del acuerdo de la comparecencia o recepción del escrito del denunciado, de conformidad con el artículo 21, párrafo segundo, del Código Federal de Procedimientos Penales de aplicación supletoria, por virtud de la cual ordene se abra un período de pruebas de treinta días naturales para que aquéllos ofrezcan las

que consideren pertinentes, así como para que requiera la Sección Instructora las que estime necesarias, quien otorgará un plazo discrecional de las que solicite para que le sean enviadas por la autoridad que cuente con ellas.

En este período probatorio, la Sección Instructora debe agotar las fases de ofrecimiento, admisión, preparación, en su caso, y desahogo de los medios de prueba, con la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales. Es de destacar que en cuanto a la admisión, la referida Sección Instructora tiene la facultad de calificar la pertinencia de los medios probatorios, es decir, de decidir si los hechos objetos de éstos tienen relación o no con los de la materia o controversia, para efecto de tenerlos por admitidos si los considera pertinentes o desecharlos por improcedentes dada la falta de pertinencia. Las resoluciones que se dicten en cada una de dichas fases, no son susceptibles de impugnarse a través de los recursos que prevé el Código Federal de Procedimientos Penales, so pretexto de aplicarlo supletoriamente, en virtud de que La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 45, no lo autoriza en tratándose de medios de impugnación.

3. Alegatos.

Concluido el período probatorio o la ampliación del mismo en la medida estrictamente necesaria, y con él la instrucción, la Sección Instructora así lo hará constar en resolución dentro de las setenta y dos horas siguientes según lo dispuesto por el artículo 21, párrafo segundo, del Código Procesal supletorio, en la que también podrá ordenar que se ponga a la vista el expediente del denunciante, por un plazo de tres días naturales, y por otros tres a la del servidor público y sus defensores, para que tomen los datos que requieran para formular alegatos, los que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado.

4. Conclusiones.

Transcurrido el plazo para la presentación de los alegatos, se hayan entregado o no, la Sección Instructora deberá emitir resolución, dentro de las setenta y dos horas siguientes, con apoyo en el artículo 21, párrafo segundo, del Código Federal de Procedimientos Penales de aplicación supletoria, a través de la cual los tenga o no por presentados y ordenará formular sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento, dentro del plazo

de diez días hábiles siguientes, con base en el artículo 291, párrafo primero, del Código Procesal supletorio.

Para la formulación de las conclusiones, la Sección Instructora deberá analizar de manera clara y metódica la conducta o los hechos imputados y hará las consideraciones jurídicas que procedan para justificar su convicción:

De la inocencia del encausado, proponiendo que no ha lugar a proceder en su contra y con ello se termine el procedimiento; o

De la responsabilidad del servidor público, proponiendo:

- Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia;
- Que se encuentra acreditada la responsabilidad del encausado;
- La sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo 8º de la L.F.R.S.P.; y
- Que en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación.

En las conclusiones también se asentarán las circunstancias que hubieren concurrido en los hechos, las que se entregarán a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de las mismas, dentro del plazo de veinticuatro horas siguientes al de la recepción de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21, párrafo primero, del Código Adjetivo supletorio. La sección instructora tiene un plazo de sesenta días naturales, contados a partir del día siguiente al que recibió la denuncia, para agotar la instrucción, poner a la vista el expediente para que presenten alegatos el denunciante y denunciado, formular conclusiones y remitirlas a los secretarios de la Cámara de Diputados. En caso de que no pueda agotar estas diligencias en el plazo señalado, por causa razonable y fundada, podrá solicitar de la Cámara de Diputados se amplíe el plazo, el cual de concederse no debe exceder de quince días naturales.

5. Convocatoria y notificación de la misma.

El Presidente de la Cámara de Diputados, convocará a sus integrantes para resolver sobre la imputación que se hace al servidor encausado, dentro de los tres días naturales siguientes al que le dieron cuenta los secretarios de las conclusiones de la Sección Instructora. Los secretarios de la mesa directiva notificarán al denunciante y al servidor público denunciado, la fecha y hora en que tendrá verificativo la reunión,

para que aquél se presente por sí y éste lo haga personalmente, asistido de su defensor, a fin de que aleguen lo que convenga a sus derechos.

6. Erección del Órgano de Acusación.

En la fecha y hora señalada en la convocatoria, el Presidente de la misma declarará que la Cámara de Diputados se erige en Órgano de Acusación, los secretarios darán lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas, así como a las conclusiones de la Sección Instructora.

En seguida, se concederá la palabra al denunciante y después al servidor público encausado o a su defensor, o a ambos si lo solicitaren cualquiera de ellos, para que aleguen lo que convenga a sus derechos. El denunciante podrá replicar y, si lo hiciere, el imputado y su defensor podrán hacer uso de la palabra, hecho lo cual procederán a retirarse las personas mencionadas.

A continuación, se discutirán y votarán en forma nominal las conclusiones propuestas por la Sección Instructora, de conformidad con lo que dispone la Constitución, La Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso General. No podrán votar los Diputados que hubiesen presentado la denuncia o hayan aceptado el cargo de defensor, aun cuando lo renuncien después.

7. Resolución de la Cámara.

La Cámara de Diputados tiene la facultad de resolver si procede o no acusar al servidor público. En el primer caso, se pondrá al servidor público a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se le remitirá la acusación una vez concluida la votación y dentro de las veinticuatro horas siguientes, atentos a lo dispuesto por el artículo 103, párrafo primero, del Código Federal de Procedimientos Penales de aplicación supletoria, y se designará una Comisión de tres Diputados para que la sostengan ante el Senado. En el segundo caso, concluye el procedimiento y el servidor público continuará en el ejercicio de su cargo, lo que no quiere decir que estuviese suspendido, ni tampoco que pueda ser objeto de ello con motivo de la acusación, ya que no lo prevé la Constitución ni la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

b) Segunda etapa. El Juicio.

- 1. Recepción de la acusación.** La Secretaría General de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Senadores, tiene la facultad y

obligación de recibir la acusación, por tratarse de un documento oficial, atentos a lo dispuesto por el artículo 109, numeral 1, inciso b), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y remitirla a la mesa directiva de dicha Cámara, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la de su recepción con apoyo en el artículo 21, párrafo primero, del Código Federal de Procedimientos Penales de aplicación supletoria, cuyo Presidente debe darle curso y determinar el trámite que debe recaer, es decir, que sea turnada la acusación a la Sección de Enjuiciamiento, según el artículo 67, numeral 1, inciso b), de la precitada Ley Orgánica, dentro del plazo de las setenta y dos horas siguientes a la en que se le dio cuenta de su recepción, de conformidad con el artículo 21, párrafo segundo, del Código Procesal supletorio.

- 2. Emplazamiento para formular alegatos.** La Sección de Enjuiciamiento, una vez recibida la acusación, mediante un acuerdo deberá ordenar su registro por riguroso turno, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al de su recepción, de conformidad con el artículo 97 del Código Federal de Procedimientos Penales de aplicación supletoria. En virtud de que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no prevé plazo para que emita resolución por la cual ordene emplazar, se estima que debe atenderse al establecido en el artículo 21, párrafo segundo, del capítulo II relativo a las formalidades que prevé las reglas generales para el procedimiento penal, de aquél Código Federal de aplicación supletoria, que es de setenta y dos horas siguientes, contadas a partir de haber concluido las cuarenta y ocho del acuerdo citado. En dicha resolución, la Sección de Enjuiciamiento ordenará se emplace a la Comisión de Diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor, para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento, el cual deberá realizarse al día siguiente al en que se dicte la resolución que lo ordena, de conformidad con el artículo 103, párrafo primero, del Código Procesal mencionado de aplicación supletoria; por tanto, al día siguiente de dicho emplazamiento empezarán a correr los cinco días naturales dentro de los cuales se deberán presentar por escrito los referidos alegatos.

3. Conclusiones. Fenecido el plazo de los cinco días naturales,

dentro del cual se hayan o no presentado los alegatos, la Sección de Enjuiciamiento dentro de las setenta y dos horas siguientes al finalizar el anterior, dictará resolución en el sentido de tenerlos por formulados o no, y ordenará que dentro del plazo de diez días hábiles siguientes, de conformidad con el artículo 291, párrafo primero, del Código Federal Adjetivo supletorio, se formulen las conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados, en su caso.

Las conclusiones deberán proponer la sanción que en concepto de la Sección de Enjuiciamiento deba imponerse al servidor público y expresar los preceptos legales en que se funde. Dentro del plazo para la formulación de las conclusiones los interesados podrán solicitarle que sean escuchados o si así lo estima conveniente dicha Sección, inclusive podrá ordenar la práctica de otras diligencias que considere necesarias para integrar sus propias conclusiones.

Emitidas las conclusiones, la Sección de Enjuiciamiento las entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores, dentro de las veinticuatro horas siguientes de formuladas, atentos a lo dispuesto por el artículo 103, párrafo primero, del ordenamiento legal supletorio invocado.

4. Convocatoria y notificación de la misma. La Secretaría de la Cámara de Senadores, debe dar cuenta al Presidente de la misma dentro del plazo de las veinticuatro horas siguientes a su recepción, según lo dispone el artículo 21, párrafo primero, del Código Federal de Procedimientos Penales de aplicación supletoria, a efecto de que esté en aptitud de convocar a los integrantes de dicha Cámara dentro de las veinticuatro horas siguientes a la de haber recibido la Secretaría las conclusiones y asimismo ordenará que ésta cite a la Comisión de Diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor.

5. Erección del Jurado de Sentencia. En la fecha y hora señalada por el Presidente de la Cámara de Senadores, éste declarará que dicha Cámara se erige en Jurado de Sentencia, en seguida, la Secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento; a continuación se concederá la palabra a la Comisión de Diputados, al servidor público o a su defensor, o a ambos, hecho lo cual a éstos dos últimos se les retirará, para que en la sesión se proceda a discutir y a votar en forma nominal las conclusiones propuestas

por la Sección de Enjuiciamiento y aprobar los que sean los puntos de acuerdo, que en ellas se contengan, de conformidad con lo que dispone la Constitución, La Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso General.

6. Declaratoria. Hecho lo anterior, en la misma sesión el Presidente de la Cámara de Senadores, hará la declaratoria que corresponda, la cual aunque la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no lo señala, debe entenderse que versará son los puntos resolutivos de la sentencia emitida por el Jurado de Sentencia, quien tiene plena jurisdicción para decidir si se acreditó o no la responsabilidad del encausado, y de ser lo primero, la sanción que deba imponerse, ordenando se notifique a los interesados y se publique en el Diario Oficial de la Federación.

7. Notificación de la sentencia. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos la prevé en el art. 44, en forma insuficiente, sin embargo se estima aplicable de manera supletoria el artículo 103, párrafo primero, del Código Federal de Procedimientos Penales, el cual dispone que las notificaciones se harán a más tardar el día siguiente hábil al en que se dicten. La notificación de la sentencia, luego entonces, se notificará personalmente al servidor público enjuiciado en la Cámara de Senadores en el domicilio señalado por el sentenciado, así como al Presidente de la Cámara de Diputados, al denunciante, así como a la Suprema Corte de Justicia o al Poder Ejecutivo, quienes son los interesados, si alguno de sus miembros es el sentenciado, atentos a lo dispuesto en los artículo 104, párrafo segundo, y 109, del Código Procesal Federal supletorio. Asimismo, se publicará en el Diario Oficial de la Federación. Se considera que también debe notificarse al Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, tratándose de Diputados y Senadores, en virtud de que en dicho Instituto se lleva el registro de los candidatos y expide las constancias de mayoría y validez de los ganadores en la elección, con la finalidad de que tenga conocimiento de que esas constancias dejaron de surtir sus efectos jurídicos del Diputado o Senador sentenciado que al ser sancionado se encontraba en el ejercicio de su cargo.

8. Inimpugnabilidad de la sentencia. El artículo 30 de la Ley

Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables. Por consiguiente, la sentencia definitiva de la Cámara de Senadores al no ser susceptible de impugnación, no puede revocarse, modificarse o anularse por ningún motivo y por ninguna autoridad o tribunal, por ende, queda firme y su efecto es la cosa juzgada; en consecuencia, no puede nuevamente juzgarse al servidor público sentenciado por los mismos hechos.

9. Ejecución de la sentencia. En el caso de que en la sentencia se imponga solamente la sanción de destitución, ello significa que debe removerse de su cargo al servidor público, el cual podrá ocupar otro empleo, cargo o comisión en el servicio público federal o local. Pero si además, se le impuso la sanción de inhabilitación, esto significa que su capacidad de goce, es decir, la aptitud de ser titular de derechos y obligaciones, está restringida, ya que no tendrá derecho de ocupar ningún cargo, ni desempeñar algún empleo o comisión en el servicio público federal por el tiempo señalado en la sentencia, el cual no debe ser menor a un año ni mayor a veinte años. El tiempo de duración de la inhabilitación se estima que comenzará a correr a partir de la fecha en que sea notificado el sancionado. Sin embargo, es pertinente hacer el siguiente cuestionamiento ¿quién debe ejecutar las sanciones?.

El artículo 44 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dispone que las resoluciones se comunicarán a las Cámaras a las que pertenezca el acusado; a la Suprema Corte de Justicia si se trata de alguno de sus integrantes; y en todo caso al Ejecutivo para su conocimiento y **efectos legales**; en tal virtud, la comunicación y los únicos efectos legales que produce la sentencia son los relativos a la ejecución de la misma.

Por lo que tratándose de un Senador, la ejecutará la misma Cámara a la que pertenece.

Si es un Diputado, la ejecutará la Cámara a la que pertenece;

Si se trata de un miembro del Poder Judicial de la Federación (Ministro, Magistrado del Tribunal Federal Electoral; Magistrado de Circuito y Juez de Distrito), dicho poder la ejecutará.

Si se refiere a un miembro del Instituto Federal Electoral (Consejero Presidente, Consejero Electoral y Secretario Ejecutivo), la ejecutará dicho organismo autónomo.

Si es un individuo de la administración pública federal centralizada o paraestatal (Secretario de Despacho, Procurador General de la República, Directores Generales y equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos) el Poder Ejecutivo la ejecutará.

Si es el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente la ejecutará.

No obstante que el precitado artículo de la Ley Federal de Responsabilidades, no incluye a los demás servidores públicos sujetos del juicio político a que se refiere el artículo 110 Constitucional, ni a quiénes se les debe notificar la sentencia, es indudable que para que ésta no sea ineficaz o quede incumplida, es necesario que se siga la misma regla y las que establece la propia Constitución o leyes federales o locales, es decir, a quien tiene la facultad de nombrarlos ya que si puede hacer esto también removerlos del cargo con motivo de la sentencia del juicio político, así como la relativa al órgano al que pertenezcan

Esto es, si se trata de algún Diputado de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a ésta se le deberá de comunicar la sentencia para que la ejecute

Si se refiere al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en virtud del régimen sui géneris de éste, si el Senado está facultado para removerlo o en sus recesos la Comisión Permanente, por las causas graves que establece el artículo 122, Base Quinta, inciso F, Constitucional, lo que se confirma en el artículo 76, fracción IX, del mismo ordenamiento Constitucional, es evidente que el Senado o la Comisión Permanente también están facultados para ejecutar las sanciones.

Si se trata del Procurador General de Justicia, quien la ejecutará es el Jefe de Gobierno, en virtud de que él tiene la facultad de nombrarlo y removerlo, con la aprobación del Presidente, según lo dispuesto en el artículo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Si es un Magistrado, Consejero de la Judicatura o Juez del Fuero Común del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, ejecutará la

sentencia el Consejo de la Judicatura en Pleno, por tener la facultad de remover a esos servidores públicos, de acuerdo al artículo 83, párrafo penúltimo, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Si el sancionado es el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, ejecutará la sentencia el mismo Consejo de la Judicatura, ya que si bien lo nombran entre los demás Magistrados, de acuerdo al artículo 32, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, sigue teniendo la calidad de Magistrado y se aplica el precepto legal señalado en el párrafo anterior para los efectos de su remoción.

10. Finalidad de la ejecución de las sanciones. La ejecución de la sanción de destitución tiene la finalidad de evitar que el servidor público siga incurriendo en las causales que dan motivo al juicio político y por ser indigno del cargo, al perdersele la confianza en su actuar. En cambio, la sanción de inhabilitación tiende a impedir que el servidor público ya no desempeñe ningún empleo, cargo o comisión en el servicio público federal o local, en razón de que no es una persona apta para ejercerlos, ya que en lugar de enaltecer y utilizar la función pública en aras del bien común, la denigra y su estadía en lugar de ser benéfica es nociva, lo que denota la falta de vocación en el servicio público, el que debe ser un privilegio y oportunidad para participar en el mejoramiento de nuestro país, retirándosele de esta forma la confianza en el servicio público por el tiempo de discusión señalado en la sentencia.

11. Efectos de la ejecución de las sanciones. La ejecución de las sanciones de destitución e inhabilitación dejan acéfalos los cargos que ocupaban los servidores públicos, por lo que el efecto es el de que se debe nombrar a la persona que debe ocuparlos a fin de darle continuidad a la función pública.

Tratándose de los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, la resolución será únicamente declarativa y se notificará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como correspondan, esto es, para que se ejecuten las sanciones en términos de las Constituciones y Leyes Locales, más no para que revisen y modifiquen la sentencia, ya que como hemos visto es inatacable.

Si analizamos las legislaciones locales, encontramos en general los siguientes aspectos:

Los Congresos locales reciben la sentencia emitida por el Senado de la República para su ejecución. En algunos casos, como por ejemplo Yucatán,

se le faculta al Congreso Local para solicitar a la Cámara de Senadores la aclaración correspondiente sobre la sentencia dictada.

En cuanto a las responsabilidades planteadas en su propia Constitución, en la gran mayoría de los Estados es común denominador que participen en el juicio político la Cámara de Diputados Local como Jurado de Acusación y el Tribunal Superior de Justicia como Jurado de Sentencia, en los demás casos es el Congreso Local el que asume la doble función de acusar y juzgar.

En cuanto a la votación requerida para acusar, la mayor parte de las Constituciones prevén la mayoría absoluta, y para juzgar las dos terceras partes de los miembros, ya sea del Tribunal o del Congreso, según sea el caso, es decir, de acuerdo a la Constitución Local.

B) DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

1. Fundamento constitucional. Se establece en los artículos 108, 109, 111 y 112 Constitucionales

2. Concepto. La doctrina ha desarrollado varios conceptos; algunos estudiosos coinciden en definirla como una facultad jurisdiccional del Congreso, que se ejerce para que pueda aplicarse la justicia ordinaria al servidor público que goza de fuero constitucional, en virtud de la función que ejerce. Otros juristas, no la consideran como una facultad jurisdiccional.

Así, se afirma que “La declaración de procedencia es un procedimiento sumario de tipo político y materialmente jurisdiccional, que se instaura en contra de los servidores públicos que gozan de inmunidad procesal para posibilitar la procedencia de la acción penal que se derive de las denuncias penales que se interpongan en su contra”. (82)

El maestro Elisur Arteaga la define como: “Un acto político, administrativo, de contenido penal, procesal, irrenunciable, transitorio y revocable, competencia de la Cámara de Diputados, que tiene por objeto poner a un servidor público a disposición de las autoridades judiciales, a fin de que sea juzgado exclusivamente por el o los delitos durante el desempeño de su encargo y que la declaración precisa”. (83)

Como se observa, en ambos conceptos el contenido de la declaración de procedencia es remover el fuero constitucional o desaforar al servidor público que goza de él. “El fuero evoca aquellos antiguos privilegios que tenían

(82) Sergio Ortiz Soletero, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, Editorial Porrúa, México, 1999, pág. 238.

(83) Elisur Arteaga Nava, *Tratado de Derecho Constitucional*, volumen 4, Editorial Oxford University Press, México, 1999, pág. 1273.

determinadas personas para ser juzgadas por tribunales de su clase y no por la justicia común. Esta fue la acepción con que la institución de los fueros penetró en nuestro derecho patrio como herencia de la legislación colonial y que se externó en la jurisdicción de los tribunales especiales por razón del fuero”. (84)

“Los antiguos fueros constituían por regla general verdaderos privilegios a favor de las clases beneficiarias. El fuero constitucional no tiene por objeto instituir un privilegio a favor del funcionario, lo que sería contrario a la igualdad del régimen democrático, sino proteger la función de los amagos del poder o la fuerza”. (85)

Generalmente suele confundirse la inmunidad, la inviolabilidad y el fuero constitucional. Como lo advertimos en el capítulo relativo al juicio político, la inmunidad es la irresponsabilidad, es decir, no se es responsable ante la ley, como sucedía en el absolutismo con el Rey, no respondía legalmente de sus actos, sino sólo ante Dios. La inviolabilidad es una protección que se contempla en el artículo 61 Constitucional, por la cual son inviolables los Diputados y Senadores por la manifestación de sus opiniones en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas; si no se satisfacen estos requisitos serán responsables de sus actos; es una especie de inmunidad relativa. En tanto que el fuero constitucional, es una prerrogativa prevista en el artículo 111 Constitucional, “por la necesidad de que los funcionarios públicos a quienes están encomendados los altos negocios del Estado no estén expuestos a las pérfidias asechanzas de enemigos gratuitos, el evitar que una falsa acusación sirva de pretexto para eliminar a algún alto funcionario de los negocios que le están encomendados y el impedir las repentinas acefalías de los puestos importantes de la administración pública, son los motivos que han determinado el establecimiento del fuero que se llama constitucional” (86)

Samuel Herrera y Lasso expresa: “...la inmunidad es el género ; fuero y juicio políticos, las especies. De allí infiere lógicamente, que el desafuero sólo reza con delitos comunes. Para nosotros el fuero existe en los dos casos, con la diferencia tan importante de que en el juicio político el fuero despliega su máximo cometido, atrayendo al conocimiento de un tribunal especial la causa del aforado; esta fue la institución que México heredó de la Colonia; y que a través de la Constitución centralista de 1836 llegó a la de 1917 en

(84) Felipe tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, trigésima cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 2001, pág. 559-560.

(85) Ibid.

(86) Jacinto Pallares, *El Poder Judicial o Tratado Completo de la Organización, Competencia y Procedimientos de los Tribunales de la República Mexicana*, edición facsimilar de la original de 1874, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2002, págs. 46 y 47.

forma de juicio político”. (87)

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, diferencia entre inmunidad parlamentaria y fuero constitucional, previstas en los artículos 61 y 111 Constitucionales, respectivamente. (88)

El concepto de fuero se ha mantenido en nuestra legislación a partir de la Constitución de 1917; sin embargo, su denominación ha generado confusión en cuanto al alcance material y jurídico del mismo. Tanto así que, con la reforma constitucional de 1982 se estableció un nuevo régimen de responsabilidad de los servidores públicos y se pretendió:

“Suprimir toda referencia a la palabra fuero con el propósito de desechar la idea de un privilegio o protección especial para los funcionarios de mayor rango”. (89)

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela, distingue entre fuero-inmunidad y fuero de no procesabilidad de la manera siguiente: “El Fuero como inmunidad, es decir, como privilegio o prerrogativa que entraña irresponsabilidad jurídica, únicamente se consigna por la Ley Fundamental en relación con los diputados y senadores en forma absoluta conforme a su artículo 61, en el sentido de que son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, sin que jamás puedan ser reconvénidos por ellas; así como respecto del Presidente de la República de manera relativa en los términos del artículo 108 constitucional que dispone que dicho alto funcionario durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común. El fuero que se traduce en la no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales, no equivale a la inmunidad de los funcionarios que con él están investidos y que señala el artículo 108 constitucional. El fuero no implica la irresponsabilidad jurídica ...ni la irresponsabilidad jurídica relativa...La no procesabilidad realmente se traduce en la circunstancia de que, mientras no se promueva y decida contra el funcionario de que se trate el llamado juicio político, ...no queda sujeto a la potestad jurisdiccional ordinaria...En otras palabras, estos altos funcionarios federales sí son responsables por los delitos comunes y oficiales que cometan durante el desempeño de su cargo, sólo que no se puede proceder contra ellos en tanto no se les despeje del fuero de que gozan, que es el impedimento para que queden sujetos a los tribunales que deban juzgarlos por el primer tipo delictivo”. (90)

(87) Citado por Felipe Tena Ramírez, op. cit., en su nota 12 de pie de la página 565.

(88) Véase Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, sección Primera Sala, materia constitucional, Tomo XII, Diciembre de 2000, tesis aislada 1a. XXVII/2000, página 248, con la voz: Inmunidad parlamentaria y fuero constitucional. su aplicación cuando se trata de responsabilidad penal y de reclamaciones civiles que se imputan a un diputado federal.

(89) Eduardo Andrade Sánchez, *El Desafuero en el Sistema Constitucional Mexicano*, UNAM, México, 2004, pág. 2.

(90) Ignacio Burgoa Orihuela, *Derecho Constitucional Mexicano*, quinta edición, Editorial Porrúa, México, 1984, págs. 554 a 557.

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tesis jurisprudencial afirma que:

“El fuero es, según su génesis, un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos. No es lo que en la teoría del delito se llama excluyente de responsabilidad, que impediría en todo caso que la figura delictiva llegare a constituirse, sino un impedimento legal para que quien goce de esa prerrogativa no quede sometido a la potestad jurisdiccional. Por tal razón, la circunstancia de que un servidor público esté provisto de inmunidad no imposibilita que se lleve a cabo la averiguación previa correspondiente a fin de determinar si la conducta que se le imputa constituye o no algún delito. La inmunidad de que están investidos los servidores públicos aludidos está en relación directa con el ejercicio de la acción penal ante las autoridades jurisdiccionales competentes, quienes tienen la obligación de respetarla, no a la facultad-deber que tiene la institución del Ministerio Público Federal para investigar hechos probablemente criminosos”.(91)

En lo referente a la supresión del fuero constitucional, no es posible su renuncia, se remueve mediante un procedimiento especial seguido ante la Cámara de Diputados, mismo que analizaremos a continuación:

3. Naturaleza jurídica.

a) Naturaleza jurídica de la substanciación de la declaración de procedencia. Este aspecto ha sido controversial, ya que la substanciación de la declaración de procedencia se vincula con la existencia de un delito cometido por parte de un servidor público a los que se refiere el artículo 111 Constitucional, por tanto, existe confusión respecto a si se trata de un juicio o procedimiento.

Hemos visto que el juicio es la etapa en la cual el juzgador u órgano jurisdiccional dicta la sentencia. Mientras que el procedimiento es un término utilizado para designar una serie o sucesión de actos sin hacer cuestión sobre su naturaleza, jurisdiccional, administrativa, etc. Cuando se emplea en la esfera jurisdiccional, designa sólo el fenómeno de la sucesión de actos en su puro aspecto externo. (92)

Según la teoría del proceso, para que podamos hablar de juicio es necesario que exista un proceso, y principalmente, la emisión de una sentencia; la declaración de procedencia, si bien sigue en muchos aspectos

(91) Véase Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, sección jurisprudencia del Pleno, materia penal-constitucional, tomo III, junio de 1996, tesis P/J.37/96, con la voz “Controversias Constitucionales. Fuero. Concepto de.”, pág. 388.

(92) Diccionario Jurídico Espasa, editorial Espasa-Calpe, España, Madrid, 2002.

reglas procesales establecidas en el principio del debido proceso legal, tales como el derecho de audiencia y la oportunidad de defensa y probatoria, no culmina con lo que podemos denominar estrictamente una sentencia, ya que la Cámara de Diputados “no prejuzga sobre la culpabilidad del servidor público, pues sólo se limita a hacer la exposición que establece la probable existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, para que sea la autoridad judicial quien tenga que resolver sobre la responsabilidad penal y el cuerpo del delito. (93)

Por su parte, el jurista Elisur Arteaga expresa que:

“La resolución que emite la Cámara de Diputados, ya sea en sentido negativo o positivo, no puede considerarse, procesalmente hablando, una sentencia; la Constitución se encarga de precisar su naturaleza: una resolución declarativa, sin más fuerza que la de poner al servidor público a disposición del ministerio público o del juez. No obstante, tanto la Comisión Instructora que redacta el proyecto de resolución como la Cámara que lo aprueba están obligadas a razonar y fundar su punto de vista, deben establecer la existencia del delito, la probable responsabilidad y la subsistencia del fuero”. (94)

La misma Cámara de Diputados, en uno de los pocos procedimientos de declaración de procedencia que se han llevado a cabo, señaló “a la Cámara de Diputados no le corresponde juzgar al denunciado, no le compete declarar si es culpable o inocente, menos aún imponer pena alguna, sino que se trata de decidir, precisamente, si procede levantar el impedimento para que el Ministerio público ejerza la acción correspondiente”. (95)

Por lo tanto, apegándonos a la Teoría General del Proceso, doctrina e interpretación de la Cámara de Diputados, no podemos considerar a la declaración de procedencia como un juicio, sino como un procedimiento que culmina con una declaratoria, que no decide en torno a la responsabilidad penal ni impone sanción alguna de esa naturaleza.

En este sentido, la declaración de procedencia no es un acto jurisdiccional de la Cámara, ya que en realidad no está ejerciendo funciones formales y materiales de juzgador, como si acontece en el juicio político, sino que en términos generales lo que está realizando es:

(93) Antonio Cabrera Solares, *La Naturaleza Jurídica de la Declaración de Procedencia*. Pertinencia para modificar el marco normativo. Ponencia presentada en la conferencia magistral denominada Frente a la nueva realidad política del país. El Fuero Constitucional, convocada por el Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, el 24 de noviembre de 2004.

(94) Elisur Arteaga Nava, *Tratado de Derecho Constitucional*, op. cit., págs. 1273 y 1274

(95) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, LII Legislatura, 29 de julio de 1983, año I, t.I, número 1, pág. 6.

“...un acto materialmente administrativo. La autorización en general –dice Manzini– es el acto administrativo con que la autoridad competente previa valorización de la oportunidad o utilidad de lo que se pide en orden al interés público que debe tutelar, quita el impedimento opuesto por una norma jurídica a cumplimiento de ciertos actos jurídicos o de una determinada actividad material”. (96)

b) Naturaleza jurídica de la declaración de procedencia. Existen diversas posturas. Una de ellas la contempla como una cuestión de procedencia o prosequibilidad de la acción: “...la autorización no es una condición de perseguibilidad, en sentido absoluto, o sea en el sentido de que sin ella no se pueda iniciar el procedimiento (como lo es en cambio, la querella, la instancia o el requerimiento), pues, incluso se debe iniciar ese mismo procedimiento aunque no se le pueda proseguir sin autorización. Ésta, por consiguiente, sólo es una condición de prosequibilidad de la acción penal”. (97)

Otra postura, es la sostenida por el jurista Sergio García Ramírez, relativa al impedimento procesal que señala que el desafuero no es requisito de procedibilidad porque no condiciona el inicio del proceso, sin embargo, el propio ordenamiento penal señala que debe detener su marcha si no se ha removido previamente el fuero constitucional, por tanto, la no remoción de éste es un impedimento de la continuación del proceso judicial que debe ser eliminado. (98)

Al respecto, el artículo 29 de la L.F.R.S.P., establece que cuando se siga un proceso penal a un servidor público de los mencionados en el artículo 111 Constitucional, sin haberse satisfecho el procedimiento al que se refieren los artículos anteriores (relativos a la declaración de procedencia), la Secretaría de la misma Cámara o de la Comisión Permanente librará oficio al Juez o Tribunal que conozca de la causa, a fin de que suspenda el procedimiento en tanto se plantea y resuelve si ha lugar a proceder.

La Suprema Corte de Justicia, se ha pronunciado en el sentido de que la declaración de procedencia o de desafuero, como tradicionalmente se le conoce, “constituye un requisito de procedibilidad sin el cual no se puede ejercitar la acción penal correspondiente ante las autoridades judiciales y, por tanto, es un procedimiento autónomo del proceso que no versa sobre la culpabilidad del servidor, es decir, no prejuzga acerca de la acusación. El resultado del primero no trasciende necesariamente al sentido del fallo en el proceso penal. Por eso,

(96) Vincenzo Manzini, citado por Elisur Arteaga Nava, *Tratado de Derecho Constitucional*, op. cit., pág. 1294.

(97) *ibidem*.

(98) *Ibidem*.

la Constitución Federal atinentemente prevé que una resolución adversa de la Cámara de Diputados para suprimir del fuero a determinado servidor público no impide que cuando éste haya concluido el ejercicio de su encargo, el procedimiento inicie o continúe su curso, si no ha prescrito la acción penal”.(99)

c) Naturaleza jurídica del delito.

El artículo 111 de nuestra Carta Magna señala a los servidores públicos que gozan de fuero constitucional; con la finalidad de protegerlo dispone que para proceder penalmente en contra de alguno de esos servidores públicos por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado.

Como se puede apreciar en dicha disposición constitucional, no se acota la naturaleza jurídica del delito, es decir, si es de carácter federal o local. Esta imprecisión aparentemente insignificante, puede generar infructuosas controversias constitucionales entre la Cámara de Diputados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, o entre aquélla y las Legislaturas Locales, más aún porque se involucra a servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, así como de las Entidades Federativas, cuyas funciones no están comprendidas en el ámbito de los demás servidores públicos que es el federal.

Para poder determinar la naturaleza jurídica del delito a que se refiere el precepto constitucional en comento, es menester tomar en cuenta las siguientes disposiciones constitucionales y legales.

El artículo 44 Constitucional define la naturaleza jurídica del Distrito Federal, como sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, sin otorgarle el rango de Entidad Federativa, tan es así que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y órganos locales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), según lo dispone el artículo 122 Constitucional, en el que en su apartado A, fracción I, establece que le corresponde al Congreso de la Unión, legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa; la cual no tiene la relativa a la materia de responsabilidades, como se advierte de la lectura de la BASE PRIMERA del precitado artículo 122. El artículo 109 Constitucional le otorga la facultad al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedir las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y demás normas conducentes para sancionar,

(99) Véase Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Jurisprudencia, materia constitucional, sección Pleno, tomo III, junio de 1996, tesis de jurisprudencia P./J.38/96, pág. 387, con la voz “Controversias Constitucionales. Desafuero, Procedimiento de. Sus notas distintivas.

a quienes teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad , de conformidad con las prevenciones siguientes: la fracción I, se refiere al juicio político; la II, a que los delitos serán perseguidos y sancionados en los términos de la legislación penal; y la III, a las sanciones administrativas.

Es decir, que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro del ámbito de sus competencias, tienen la facultad de expedir las leyes de responsabilidades en las que establecerán la responsabilidad política, administrativa y la penal que se fincará en términos de la legislación penal.

La competencia del Congreso de la Unión para legislar la materia de responsabilidades de los servidores públicos, se la otorga, además del artículo 109, el artículo 49 Constitucional al disponer que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En efecto, la competencia del Legislativo o Congreso de la Unión deviene de la índole del poder al que pertenece, esto es, del Poder de la Federación; en tal virtud, su ámbito de competencia es el federal, tan lo es que el artículo 73, fracción XXI, Constitucional, dispone que el Congreso tiene facultad para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

De lo anterior podemos concluir, que en virtud de que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales, entre los que se encuentra el Congreso, cuyo ámbito de gobierno le compete en tratándose de responsabilidades de los servidores públicos no sólo de la Federación sino del Gobierno del Distrito Federal, es indudable que la Cámara de Diputados del Congreso tiene competencia para instaurar el procedimiento de declaración de procedencia o de desafuero a aquellos servidores públicos tanto de la Federación como del Gobierno del Distrito Federal, a que alude el artículo 111 de nuestro Código Fundamental, lo cual no invalida que su ámbito de conocimiento sea el de carácter federal; por consiguiente, la naturaleza del delito a que se refiere el artículo 111, párrafo primero, Constitucional, es de naturaleza federal. En cuanto a las legislaturas de los Estados, tienen la facultad constitucional de expedir las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, en las que se deben contemplar la responsabilidad política, la administrativa y la penal que se fincará en términos de la legislación penal. Pero además, las Constituciones de los Estados precisarán el carácter de servidores públicos que desempeñen un cargo, empleo o comisión en los Estados y Municipios, según lo dispone el artículo 108, párrafo final, Constitucional, para los efectos de las responsabilidades mencionadas. Respecto a la responsabilidad penal, las Constituciones de las Entidades Federativas facultan a las legislaturas locales substanciar el procedimiento

de declaración de procedencia, cuyo contenido es la comisión de un delito, no de naturaleza federal porque le compete a la Cámara de Diputados, sino de naturaleza local, lo cual permite delimitar los ámbitos de competencia del Congreso y de las Legislaturas de los Estados. Por ello, el artículo 111, párrafo quinto, Constitucional, precisa que para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas, se seguirá el mismo procedimiento en dicho artículo; es decir, que la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado. Pero la declaratoria de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda. Si consideramos que el párrafo séptimo del artículo en comento, dispone que el efecto de la declaración a que ha lugar a proceder contra el inculcado, será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal, ello nos conduce a afirmar que la comunicación de dicha declaratoria a las Legislaturas Locales, lo es para que por su conducto quien tiene la facultad de designar a esos servidores públicos en caso de remoción, falta o ausencia, designe a quien deba ocupar el cargo del inculcado en tanto esté separado del mismo y sujeto a proceso penal, y no para que revisen la declaratoria a fin de confirmarla o revocarla, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no les otorga esa facultad y porque las resoluciones de la Cámara de Diputados son inatacables, según el párrafo sexto del precepto constitucional en cita, esto es, no son susceptibles de ser impugnadas y mucho menos ser modificadas o revocadas por ninguna poder o autoridad. Ahora bien, el párrafo tercero del artículo 111 constitucional, establece que si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes, es decir, del Ministerio Público de la Federación, a fin de que cumplido el requisito de perseguibilidad o procedibilidad según la Suprema Corte de Justicia, el desafuero, pueda ejercitar la acción penal ante un Juez Federal con competencia en materia penal. Sin embargo, la L.F.R.S.P., en su artículo 28, párrafo segundo, prevé la posibilidad de que la Cámara de Diputados una vez que haya realizado la declaración de procedencia, la remitirá a la Legislatura Local respectiva, para que ésta en su caso ponga al inculcado a disposición del Ministerio Público Federal o del Órgano Jurisdiccional respectivo. Es decir, la Cámara de Diputados debe poner a disposición al inculcado del Ministerio Público de la Federación, o a petición de aquélla las Legislaturas de los Estados deben poner al inculcado a disposición del Ministerio Público de la Federación

o del Órgano Jurisdiccional respectivo, esto último debe entenderse en el caso de que el Representante Social Federal ya notificado del desafuero haya procedido a ejercitar la acción penal ante la autoridad judicial federal. Pero ¿qué sucede si algún servidor público con fuero constitucional del Gobierno del Distrito Federal, durante su encargo comete un delito de naturaleza local, es decir, previsto en el Código Penal para el Distrito Federal? Al respecto, el artículo 299, fracción IX, del Código Penal para el Distrito Federal, prevé como delito cometido en el ámbito de la Administración de Justicia, iniciar un proceso penal contra un servidor público con fuero. De acuerdo al tipo de resoluciones que establece el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, en el procedimiento penal, se encuentra el auto de formal prisión, el auto de sujeción a proceso y el auto de libertad por falta de elementos para procesar, lo que es indicativo que el proceso inicia a partir de que se dicta el auto de formal prisión o el de sujeción a proceso; luego entonces, la autoridad judicial competente del fuero común puede recibir la averiguación previa con la consignación sin detenido, pero no puede iniciar el proceso, es decir, no está facultado para dictar auto de formal prisión o de sujeción a proceso contra un servidor público del Gobierno del Distrito Federal con fuero constitucional, y si lo hiciere incurriría en el delito mencionado.

En tal virtud, esa autoridad judicial competente del Distrito Federal para poder dar inicio al proceso penal y no incurrir en delito, requerirá que el servidor público consignado sea desaforado. Pero ¿quién hará la declaratoria de procedencia?. La Asamblea Legislativa del Gobierno del Distrito Federal, no está facultada en la Constitución ni en el Estatuto de Gobierno para emitir declaraciones de procedencia. Evidentemente las Legislaturas de los Estados tampoco. Recordemos que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y órganos locales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), según lo dispone el artículo 122 Constitucional, en el que en su apartado A, fracción I, establece que le corresponde al Congreso de la Unión, legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa; la cual no tiene la relativa a la materia de responsabilidades, como se aprecia de la lectura que se haga de la BASE PRIMERA del artículo 122 Constitucional. Dentro de esa facultad legislativa del Poder Federal denominado Legislativo o Congreso de la Unión, está la de expedir la ley de responsabilidades de los servidores públicos, según el artículo 109 de nuestra Carta Magna, la cual por eso y como hemos visto incluye a servidores públicos federales y del Gobierno del Distrito Federal, por

consiguiente, la Cámara de Diputados no sólo tiene la facultad de realizar la declaración de procedencia, previo procedimiento, en torno a delitos federales imputados a servidores públicos federales y del Gobierno del Distrito federal, sino también en torno a delitos del fuero común cometidos por servidores públicos con fuero constitucional del Gobierno del Distrito Federal, por tales razones creemos que el artículo 111, párrafo primero, Constitucional, al hablar de delito, sin precisar su naturaleza federal o local, fue para no constreñir a la Cámara de Diputados a ejercer su facultad sólo en los delitos de naturaleza federal y para evitar, si se precisara que se refiere a delitos de naturaleza común, invadir la competencia de las Legislaturas Locales.

4. Competencia.

- a) El artículo 111, párrafo primero, Constitucional, otorga competencia a la Cámara de Diputados, para declarar por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra los servidores públicos señalados en el mismo, por los delitos cometidos durante el tiempo de su encargo.
- b) El artículo 25 de la LFRSP le otorga competencia a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados, de practicar todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita y dictaminar si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado.

5. Cargos públicos con fuero constitucional.

- a) Del Poder Legislativo Federal. Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;
- b) Del Poder Ejecutivo Federal. Presidente de la República, sólo habrá acusarlo ante la Cámara de Senadores, quien resolverá con base en la legislación penal. Los Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo (ya no existen), y el Procurador General de la República;
- c) Del Poder Judicial Federal. Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, Consejeros de la Judicatura Federal, Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral;
- d) Del Gobierno del Distrito Federal. Diputados a la Asamblea

Legislativa, Jefe de Gobierno y Procurador General de Justicia; y e)De las Entidades Federativas. Gobernadores, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

Es interesante mencionar que como al Presidente de la República sólo habrá lugar a acusarlo por delitos graves del orden común y por traición a la patria ante la Cámara de Senadores, afirma el maestro constitucionalista Tena Ramírez que con ello “...se abre la puerta para un posible atentado constitucional del Congreso en contra del Presidente. En efecto, si en la ley reglamentaria no se enumeran los delitos graves del orden común por los que puede ser acusado dicho funcionario (y la omisión existe en la ley actual), queda a discreción de las Cámaras calificar en cada caso la gravedad de los delitos y con ello a merced de las mismas la suerte del Jefe de Estado”. (100)

A pesar de que la doctrina no ha establecido un criterio claro respecto a lo que se entiende por delitos graves del orden común, el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, en su artículo 268, en su párrafo quinto, establece que son graves los delitos sancionados con pena de prisión cuyo término medio aritmético exceda de cinco años. En caso de tentativa punible, el siguiente párrafo dispone que también se considerará como delito grave si el término medio aritmético de las dos terceras partes de la pena de prisión que se debiera imponer de haberse consumado excede de cinco años.

En cuanto al delito de traición a la patria, el Código Federal de Procedimientos Penales, en su artículo 194, ofrece un catálogo explícito de delitos considerados graves, en cuya fracción I, numeral 2), prevé precisamente como grave el delito de traición a la patria. Además, este ordenamiento procesal es aplicable supletoriamente, ya que el artículo 45 de la L.F.R.S.P., lo autoriza.

Con lo cual se estima superado ese posible atentado constitucional del Congreso en contra del Presidente, al que se refirió en su época el maestro Tena Ramírez.

6.Procedimiento. El procedimiento se encuentra desarrollado en el capítulo III, de la L.F.R.S.P., en cuyo artículo 25 dispone que “Cuando se presente denuncia o querella por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de alguno de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo

100 Felipe Tena Ramírez, citado por Elisur Arteaga Nava en Tratado de Derecho Constitucional, op. cit., pág. 1303.

111 de la Constitución General de la República, se actuará, en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el Capítulo anterior en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados...”

Por su parte, la exposición de motivos de la iniciativa de la L.F.R.S.P., publicada el 31 de diciembre de 1982 en el Diario Oficial de la Federación, determina que el procedimiento de declaración de procedencia se trata de un requisito de procedibilidad, como lo sostiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De lo anterior, se desprende que la denuncia, la querella y la declaración de procedencia, son requisitos de procedibilidad. Que la denuncia y la querella la deben presentar los particulares; y el requerimiento, lo debe realizar el Ministerio Público, que debe ser el que hace a la Cámara de Diputados para que lleve a cabo el procedimiento de declaración de procedencia, y con ello se satisfaga el requisito de procedibilidad.

Sin embargo, de la interpretación literal que se haga del precitado artículo 25, se entiende que el procedimiento de declaración de procedencia se inicia con la denuncia, querella o requerimiento del Ministerio Público, lo cual se contrapone con el artículo 21 Constitucional, al disponer que la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, quien de conformidad con el primer párrafo del artículo 2º del Código Federal de Procedimientos Penales, le compete llevar a cabo la averiguación previa y ejercer, en su caso, la acción penal ante los tribunales; y concretamente, según las fracciones I y II de éste precepto legal, en la averiguación previa recibir las denuncias o querellas que le presenten en forma oral o escrita sobre hechos que puedan constituir delitos, así como practicar y ordenar la realización de todos los actos conducentes a la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculcado y reparación del daño.

Pese a lo anterior, la parte segunda del primer párrafo del artículo 25 de la L.F.R.S.P., determina que la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita.

Esta contradicción es aparente, debido a que la redacción del precitado artículo 25 es similar al de la Constitución de 1857, en la que no estaba consagrada la institución del Ministerio Público, pero además le falta claridad y resulta más complejo la inexacta determinación que en la exposición de motivos de la iniciativa de la L.F.R.S.P., se hace del procedimiento de declaración de procedencia, al considerarlo un requisito de procedibilidad.

La falta de claridad se puede resolver con lo dispuesto en los artículos 21, párrafo primero, parte primera; 109, fracción II; y 111, párrafo segundo, Constitucionales, quienes disponen respectivamente, que incumbe al Ministerio Público la investigación y persecución de los delitos; que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y que si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso, cuando el inculcado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación. Es decir, el Ministerio Público es el único facultado constitucionalmente para investigar y perseguir los delitos, o sea, para recibir las denuncias y querellas con las que puede iniciar la averiguación previa; que en la comisión de delitos por servidores públicos se aplicará la legislación penal para su persecución y sanción; y que si la Cámara de Diputados declara que no ha lugar a proceder penalmente, ello no obsta para que la imputación continúe su curso, es decir, que ya se había iniciado la averiguación previa y que puede continuar su curso al concluir su encargo el servidor público, esto es, que el Ministerio Público que recibió la denuncia o querella puede ejercitar acción penal con los mismos elementos probatorios que recabó en su averiguación previa y que exhibió a la Cámara de Diputados, o con otros más ante la misma legislatura de la Cámara de Diputados o de la siguiente si el inculcado ocupa otro cargo con fuero constitucional.

La segunda cuestión, referente a que el procedimiento de declaración de procedencia constituye un requisito de procedibilidad, estimamos que es una inexactitud por lo siguiente:

Si fuera requisito de procedibilidad, estuviera previsto en el artículo 16, párrafo segundo, Constitucional, el cual dispone que para el libramiento de una orden de aprehensión se requiere que preceda denuncia o querella de un hecho que la ley señale como delito.

Si fuera requisito de procedibilidad, estuviera previsto como tal en el Código Federal de Procedimientos Penales.

Si fuera requisito de procedibilidad, significaría que sin él no se podría dar inicio a ninguna diligencia ministerial, es decir, no sería factible iniciar la averiguación previa, luego entonces ¿cómo sería posible que el Ministerio Público requiriera a la Cámara de Diputados que iniciara procedimiento de declaración de procedencia?, sin contar con averiguación previa, o sea con alguna diligencia o elemento probatorio para ello.

En mérito a lo anterior, el espíritu del legislador revelado en la

exposición de motivos de la iniciativa de la L.F.R.S.P., para que se considerara al procedimiento de declaración de procedencia como un requisito de procedibilidad, no se hizo presente en dicha Ley, es decir, no se le dio legalmente esa naturaleza.

Por tanto, se estima que el procedimiento de declaración de procedencia no es un requisito de procedibilidad, sino de perseguibilidad o prejudicial, en tanto que es un requisito para el nacimiento del ejercicio de la acción penal. En efecto, la denuncia y la querella como requisitos de procedibilidad permiten iniciar al Ministerio Público la averiguación previa; mientras que derivado de esa denuncia o querella, una vez concluida o agotada la averiguación previa de los hechos contenidos en ellas, no es factible jurídicamente ejercitar la acción penal para perseguir el delito ante la autoridad judicial, ya que se debe satisfacer otro requisito no de procedibilidad sino de perseguibilidad o prejudicial, que es la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados, esto es, para que se proceda penalmente como lo señala el artículo 111, párrafo primero, Constitucional y el artículo 25 de la L.F.R.S.P.; a éste se le debe dar la interpretación conforme a lo anterior, de que una vez que el Ministerio Público haya recibido la denuncia o querella, iniciará la averiguación previa realizando todas las diligencias necesarias tendientes a la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, lo que una vez concluido el Representante Social, deberá requerir, acompañando la averiguación previa o copia certificada de la misma, a la Cámara de Diputados inicie el procedimiento de declaración de procedencia, para que en caso de que determine que ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado, esté en condiciones de ejercitar la acción penal correspondiente, lo que está en armonía con el artículo 225, fracción, XIX, del Código Penal Federal, que prevé como delito en contra de la Administración de Justicia, el abrir un proceso penal en contra de un servidor público, con fuero, sin habérselo retirado previamente, conforme a lo dispuesto en la ley. . Es decir, la autoridad judicial federal no puede ni radicar el asunto, dado que el proceso penal federal comprende desde la preinstrucción, es decir, desde que se radica el asunto, si lo hiciera incurriría en dicho delito; por tal razón, el Ministerio Público Federal no puede ejercitar la acción penal hasta que la Cámara de Diputados haya emitido la declaración de procedencia.

a) Requerimiento o solicitud de remoción o retiro del fuero constitucional. El primer acto del procedimiento de la declaración de procedencia, es el relativo al requerimiento del Ministerio Público, con base en la averiguación previa, que hace a la Cámara de Diputados, de que se le remueva o retire el fuero constitucional al servidor público en contra de quien se presentó la denuncia o querella.

Este requerimiento debe ir acompañado obviamente del expediente relativo a la averiguación previa, para sustentarlo.

b) Recepción del requerimiento y de la averiguación previa. El artículo 25 de la L.F.R.S.P., dispone que se actuará en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento en materia de juicio político. En tal virtud, la Secretaría General de la Cámara de Diputados, es la encargada de recibir el requerimiento del Ministerio Público y la averiguación previa. El Ministerio Público deberá ratificar su requerimiento dentro de los tres días naturales siguientes al de la recepción del mismo, para lo cual la Secretaría General deberá citarlo para ese efecto dentro del plazo señalado, ya que el Representante Social es el que tiene interés jurídico y de orden público para poder cumplir con sus facultades constitucionales y legales. Hecho lo anterior, la Secretaría General turnará al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, el requerimiento y la averiguación previa, dentro del término de veinticuatro horas, de conformidad con el artículo 21, párrafo primero, del Código Federal de Procedimientos Penales, de aplicación supletoria.

c) Turno del requerimiento y de la averiguación previa. El Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, como garante del fuero constitucional de los Diputados, por mandato expreso del artículo 22, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dará curso al requerimiento del Ministerio Público, según se desprende del artículo 23, numeral 1, inciso f) de la precitada Ley Orgánica, determinando remitirlo por riguroso turno a la Sección Instructora, de acuerdo al artículo 31 de la L.F.R.S.P., dentro de las setenta y dos horas siguientes de la que se le dio cuenta, de acuerdo al artículo 21, párrafo segundo, del Código Federal Procesal supletorio.

d) Sección Instructora. Práctica de diligencias. Al recibir la Sección Instructora de la Cámara de Diputados el requerimiento y la averiguación previa, practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional.

Respecto a las diligencias, la Sección Instructora deberá atender lo

que dispone el artículo 45 de la L.F.R.S.P., es decir, realizarlas en términos del Código Federal de Procedimientos Penales, en lo relativo al procedimiento de averiguación previa para establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del inculpado, y en lo conducente, atenderá lo que dispone el Código Penal, en función de los hechos que versa la averiguación previa, los cuales deben estar tipificados en dicho ordenamiento legal. Sobre este particular, es de mencionarse que la Sección Instructora analizará la averiguación previa y con base en ella tomar su determinación, o bien practicará las diligencias que considere pertinentes para cumplir su cometido.

En cuanto a la subsistencia del fuero constitucional del inculpado, la Sección Instructora deberá pronunciarse concluidas sus diligencias.

Es importante enfatizar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no prevé algunos plazos en el procedimiento que nos ocupa, sin embargo su artículo 45 autoriza la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales, en las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en dicha Ley, como es el caso el plazo que debe mediar entre la recepción del expediente y la orden que se dé para realizar las mencionadas diligencias. Al respecto, se estima que son aplicables las reglas generales para el procedimiento penal, contenidas en su capítulo XI, relativo a las resoluciones judiciales, en cuyo artículo 97 se prevé que “los autos que contengan resoluciones de mero trámite deberán dictarse dentro de las cuarenta y ocho horas, contadas desde aquélla en que se haga la promoción; los demás autos, salvo lo que la ley disponga para casos especiales dentro de tres días...”.

Así las cosas, se considera que la Sección Instructora tendrá un plazo de cuarenta y ocho horas, contadas a partir de la hora de recepción del expediente, para emitir una resolución de trámite en la que se haga constar la recepción de las actuaciones por riguroso turno y la orden de que se registren para su control. Concluido este plazo se estima que deberá emitir otra resolución, dentro las setenta y dos horas siguientes a la terminación del plazo anterior, de conformidad con el artículo 21, párrafo segundo, del Código Procesal supletorio, en la que previo análisis, contendrá:

- La orden de que se cite al denunciante o querellante para que comparezca a ratificar su denuncia, dentro de las setenta y dos horas siguientes, con apoyo en el artículo 21, párrafo segundo, de la Ley

Federal Adjetiva supletoria, fijando día y hora para ello; citación que deberá hacerse con una anticipación de cuando menos de cuarenta y ocho horas con respecto a la fecha y hora señalada para tal diligencia; de conformidad con el artículo 72, párrafo segundo, del mencionado ordenamiento legal supletorio. Esta diligencia tiene la finalidad de corroborar la existencia del denunciante o querellante y la veracidad de los hechos presuntamente constitutivos de delito.

- La orden de que se informe al servidor público sobre la materia de la denuncia en su contra, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá, a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a dicha notificación. Dentro de esta garantía de defensa del servidor público, se encuentra la de designar a su abogado o abogados defensores, con el objeto de que durante el procedimiento desarrollen su actividad técnico-jurídica en defensa de los intereses del inculcado, sin perjuicio de que éste pueda defenderse por sí. Esta notificación se deberá realizar dentro de los tres días naturales siguientes al de la ratificación de la denuncia o querella. Esta diligencia tiene por objeto cerciorarse de que al servidor público se le haya dado la oportunidad de declarar o rendir informe en torno a la imputación en su contra y aportar todos los elementos de prueba al Ministerio Público, de no ser así tendrá la oportunidad de hacerlo ante la Sección Instructora.
- La orden de que se practiquen todas las diligencias que considere necesarias para establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como para la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Tiene como finalidad corroborar los resultados que arrojó la averiguación previa, ya sea repitiendo las diligencias de ésta, ampliándolas o realizando otras.

e) Período probatorio. Para comprobar las pretensiones del Ministerio Público y denunciado, la Sección Instructora deberá emitir una resolución dentro de las setenta y dos horas siguientes contadas a partir de la comparecencia o recepción del escrito del denunciado, de conformidad con el artículo 21, párrafo segundo, del Código Federal de Procedimientos Penales de aplicación supletoria, por virtud de la cual ordene se abra un período de pruebas de treinta días naturales para que aquéllos ofrezcan las que consideren pertinentes, así como para que requiera la Sección Instructora las que estime necesarias, quien otorgará un plazo discrecional de las que solicite para que le sean enviadas por la autoridad que cuente con ellas.

En este período probatorio, la Sección Instructora debe agotar las fases de ofrecimiento, admisión, preparación y desahogo de los medios de prueba, con la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales. Es de resaltar que en cuanto a la admisión, la referida Sección Instructora tiene la facultad de calificar la pertinencia de los medios probatorios, es decir, de decidir si los hechos objetos de éstos tienen relación o no con los de la materia o controversia, para efecto de tenerlos por admitidos si los considera pertinentes o desecharlos por improcedentes dada la falta de pertinencia. Las resoluciones que se dicten en cada una de dichas fases, no son susceptibles de impugnarse a través de los recursos que prevé el Código Federal de Procedimientos Penales, so pretexto de aplicarlo supletoriamente, en virtud de que La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 45, no lo autoriza en tratándose de medios de impugnación.

f) Alegatos. Concluido el período probatorio o la ampliación del mismo, en la medida que resulte estrictamente necesaria, la Sección Instructora así lo hará constar en resolución dentro de las setenta y dos horas siguientes según lo dispuesto por el artículo 21, párrafo segundo, del Código Procesal supletorio, en la que también ordenará que se ponga a la vista el expediente del Ministerio Público, por un plazo de tres días naturales, y por otros tres a la del servidor público y sus defensores, para que tomen los datos que requieran para formular alegatos, los que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado.

g) Dictamen. Transcurrido el plazo para la presentación de los alegatos, se hayan entregado o no, la Sección Instructora deberá emitir resolución, dentro de las setenta y dos horas siguientes, con apoyo en el artículo 21, párrafo segundo, del Código Federal de Procedimientos Penales de aplicación supletoria, a través de la cual los tenga o no por presentados y ordenará formular su dictamen en vista de las constancias del procedimiento, dentro del plazo de sesenta días hábiles siguientes o en la ampliación del mismo en la medida que resulte estrictamente necesaria, según lo dispuesto en el artículo 25, párrafo final, en relación con el diverso 14, párrafo segundo, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En cuanto al contenido del dictamen, si bien el artículo 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que todo dictamen deberá contener una parte

expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación, se estima que no es el adecuado para este procedimiento, en razón de que está diseñado para los proyectos de iniciativa de ley o decreto de reformas. Por ello, se considera aplicable, por autorizarlo el artículo 25, párrafo primero, de la L.F.R.S.P., los puntos a que se refieren las conclusiones que prevé los artículos 16 y 17, en lo pertinente, de dicha Ley, relativas al juicio político. En tal virtud, la Sección Instructora deberá analizar de manera clara y metódica la conducta o los hechos imputados y hará las consideraciones jurídicas que procedan para justificar su opinión o convicción:

- De que sí está establecido o no la existencia del delito;
- Que sí encuentra o no acreditada la responsabilidad del imputado;
- De que el fuero constitucional ya no subsiste o sí subsiste; y
- De que ha lugar o no a proceder penalmente en contra del imputado.

En el dictamen también se asentarán las circunstancias que hubieren concurrido en los hechos, el cual se entregará a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma, dentro del plazo de veinticuatro horas siguientes al de su recepción, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21, párrafo primero, del Código Adjetivo supletorio.

h) Convocatoria y notificación de la misma. Una vez que se le haya dado cuenta del dictamen al Presidente de la Cámara de Diputados, éste convocará a sus integrantes para que el día siguiente se erija en Jurado de Procedencia, haciéndolo saber al inculcado y a su defensor, así como al denunciante o querellante o al Ministerio Público, en su caso, a fin de que aleguen lo que convenga a sus derechos, de acuerdo al artículo 26, en relación con la parte final del artículo 18 de la L.F.R.S.P.

i) Erección del Jurado de Procedencia. En la fecha y hora señalada en la convocatoria, el Presidente de la Mesa Directiva declarará que la Cámara de Diputados se erige en Jurado de Procedencia, la Sección Instructora presentará el Dictamen y en seguida la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de ésta, así como las conclusiones de la Sección Instructora. A continuación, se concederá la palabra al denunciante o querellante o bien al

Ministro Público y posteriormente al servidor público o a su defensor, o a ambos si alguno de éstos lo solicitare, para que aleguen lo que convenga a sus derechos.

El denunciante, querellante o Ministro Público podrá replicar y, si lo hiciere, el imputado y su defensor podrán hacer uso de la palabra, hecho lo cual procederán a retirarse las personas mencionadas. Lo anterior, de conformidad con el artículo 20 y 27 de la L.F.R.S.P.

A continuación, se discutirán y votarán en forma nominal las conclusiones propuestas por la Sección Instructora, de conformidad con lo que dispone la Constitución, La Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso General, en el sentido de aprobar o reprobar el Dictamen y las conclusiones del mismo. Lo anterior, de conformidad con los artículos 20, 27 y 40 de la L.F.R.S.P.

j) Declaratoria. En la misma sesión, una vez realizado el cómputo de los votos, si la Cámara de Diputados declara, por conducto del Presidente de la Mesa Directiva atentos a lo dispuesto por el artículo 23, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

k) Notificación de la declaratoria. Aunque la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es omisa respecto al tiempo en que se debe notificar, se estima aplicable de manera supletoria el artículo 103, párrafo primero, del Código Federal de Procedimientos Penales, el cual dispone que las notificaciones se harán a más tardar el día siguiente hábil al en que se dicten. La notificación de la declaratoria, luego entonces, se notificará personalmente al servidor público, en el domicilio que haya señalado, al denunciante o querellante, así como a la Suprema Corte de Justicia, al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, quienes son los interesados, si alguno de sus integrantes es el inculpado, exento a la Cámara de Diputados atentos a lo dispuesto en los artículos 104, párrafo segundo, y 109, del Código Procesal Federal supletorio. Asimismo, se publicará la declaratoria de procedencia en el Diario Oficial de la Federación. Se considera que también debe notificarse, aunque no lo señale el artículo

44 de la L.F.R.S.P., por ser también interesados, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, si alguno de sus integrantes es el inculpado; al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el desaforado si lo es el Procurador General de Justicia del Distrito Federal; y al Consejo General del Instituto Federal Electoral, si se trata del Consejero Presidente o Consejeros Electorales.

Asimismo, a las Legislaturas Locales si se trata del gobernador; a las Legislaturas Locales si el inculpado es alguno de sus miembros; y a los Tribunales Superiores de Justicia Estatales si el imputado es alguno de los Magistrados o miembro de los Consejos de las Judicaturas Estatales.

1) Inimpugnabilidad de la declaratoria de procedencia. El artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables. Por consiguiente, la declaratoria de mérito de la Cámara de Diputados al no ser susceptible de impugnación, no puede revocarse, modificarse o anularse por ningún motivo y por ninguna autoridad o tribunal, lo cual impide que haya procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, lo cual no es obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión, según lo dispone el artículo 28 de la precitada Ley Federal. Las Constituciones de Chiapas, San Luis Potosí y Sinaloa, disponen que sus legisladores locales tienen facultad de determinar la procedencia o improcedencia de la declaratoria emitida por la Cámara de Diputados, lo que constituye una clara violación al artículo 111, párrafo sexto, Constitucional.

7. Consecuencias jurídicas de la declaración de procedencia.

Las consecuencias jurídicas de la declaración de procedencia, son el que el servidor público quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes, según el artículo 28, párrafo primero, parte primera, de la L.F.R.S.P.

De lo anterior se advierte, que son dos las consecuencias jurídicas que prevé dicha disposición legal:

- a) El inculpado quedará inmediatamente separado del empleo, cargo o comisión. y
- b) Sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes.

Respecto de la primera, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, no prevén que sea algún servidor público, autoridad, órgano o poder que deba separar del empleo, cargo o comisión al servidor público.

Asimismo, la precitada disposición legal no refiere que “se le separará” del empleo, cargo o comisión al servidor público imputado, lo que es indicativo que no se está diciendo que alguien debe separarlo, sino que al establecer que “quedará inmediatamente separado del empleo, cargo o comisión”, nos está señalando que no se requiere de ningún acto ejecutivo tendiente a dicha separación, sino que ésta se da por ministerio de ley, es decir, como consecuencia de la declaración de procedencia. Pero además, esa consecuencia será inmediatamente, o sea, al instante, sin interposición de otra cosa.

En cuanto a la segunda consecuencia jurídica, implica que el servidor público inculcado por virtud de la declaratoria que ha lugar a proceder ha sido desaforado y por ello ya como cualquier ciudadano está sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes, más no a disposición de algún tribunal competente porque recordemos que la declaratoria de procedencia es un requisito de perseguibilidad o prejudicial que le permite al Representante Social ejercitar la acción penal ante el Juez competente. Por lo que estar sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes, quiere decir que como cualquier otro ciudadano, en caso de que cometa algún delito, la autoridad judicial en materia penal será la competente para decidir si es responsable o no, y en su caso la que impondrá la pena que le corresponda, como una de las funciones que tienen encomendadas el Estado mexicano a través del Poder Judicial.

8. Efectos de las consecuencias jurídicas de la declaración de procedencia. Las consecuencias jurídicas apuntadas que produce la declaración de procedencia, surten sus efectos al notificarse ésta al servidor público inculcado, es decir, en el instante en que se le notifica queda separado del empleo, cargo o comisión, como ya se dijo por ministerio de ley, y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes, quienes tendrán conocimiento de ello por medio del Diario Oficial de la Federación. No puede ser de otra manera, porque el Código Penal Federal, en su artículo 250, fracción I, prevé el delito de usurpación de funciones públicas, al disponer que se sancionará con prisión de uno a seis años y multa de cien a trescientos días a quien: sin ser funcionario público, se atribuya ese carácter y ejerza alguna de las funciones de tal. Esto quiere decir, que el funcionario para

que incurra en ese delito debe saber que ya no lo es, es decir, que se le notifique que ha dejado de serlo, de lo contrario pierde su carácter doloso y no configuraría delito. En otras palabras, si no se le notifica la declaración de procedencia al inculpado, éste seguiría ostentándose como funcionario sin serlo y realizando actividades inherentes al cargo, impunemente.

9. Duración de las consecuencias jurídicas de la declaración de procedencia. El tiempo de duración de las consecuencias jurídicas de la declaración de procedencia, lo prevé el artículo 111, párrafo séptimo, Constitucional, al disponer “... 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”.

Tratándose de delitos de naturaleza federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, en su artículo 4º dispone que los procedimientos de preinstrucción, instrucción y primera instancia, así como la segunda instancia ante el tribunal de apelación, constituyen el proceso penal federal...” Estos procedimientos se encuentran previstos en su artículo 1º, fracciones II, III, IV y V, respectivamente. En el de preinstrucción, se realizan las actuaciones para determinar los hechos materia del proceso, la clasificación de éstos conforme al tipo penal aplicable y la probable responsabilidad del inculpado, o bien, en su caso, la libertad de éste por falta de elementos para procesar; el de instrucción, que abarca las diligencias practicadas ante y por los tribunales, con el fin de averiguar y probar la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las peculiaridades del inculpado, así como la responsabilidad o irresponsabilidad penal de éste; el de primera instancia, durante el cual el Ministerio Público precisa su pretensión y el inculpado su defensa ante el tribunal, y éste valora las pruebas y pronuncia sentencia definitiva; y el de segunda instancia ante el tribunal de apelación, en que se efectúan las diligencias y actos tendientes a resolver los recursos.

Ahora bien, si el proceso penal federal abarca desde la preinstrucción, es pertinente establecer cuándo comienza; para ello, debemos considerar que existe otro procedimiento anterior previsto en el mismo artículo 1º, fracción I, del Código Federal de Procedimientos Penales, que es el de la averiguación previa a la consignación a los tribunales, que establece las diligencias legalmente necesarias para que el Ministerio Público pueda resolver si ejercita o no la acción penal. Esta disposición legal nos permite afirmar que el Ministerio Público en este procedimiento realiza la averiguación previa para resolver si ejercita o no la acción penal. Si no la ejercita, no se

puede aseverar que ha iniciado el proceso penal federal, sino sólo que se ha agotado el procedimiento de averiguación previa, pero si resuelve ejercitar la acción penal, al hacerlo consignará los hechos contenidos en la averiguación previa ante el juez o tribunal competente, con lo cual culmina también el procedimiento de averiguación previa. En este sentido, la autoridad judicial competente que reciba la consignación, realizará las actuaciones a que se refiere la fracción II del precitado artículo 1º del Código Adjetivo Federal mencionado, para lo cual la primera que llevará a cabo es la relativa a la radicación del asunto dentro del término de dos días, si la consignación se hizo sin detenido, como lo prevé el artículo 142, párrafo primero, del aludido ordenamiento legal, el cual por cierto está inserto incorrectamente en las reglas generales de la instrucción, ya que antes de ésta se debe realizar la preinstrucción, misma como hemos visto no la lleva a cabo el Ministerio Público, ya que su actuación como autoridad culmina con la consignación, luego entonces la preinstrucción inicia con las primeras actuaciones de la autoridad judicial, como es el caso de la radicación del asunto; por tanto, la preinstrucción inicia con el acuerdo de radicación del pliego de consignación y de la averiguación previa que contiene los hechos averiguados como delictivos, a los que se refiere el artículo 134, párrafos primero y último, del Código Federal de Procedimientos Penales. Por consiguiente, el proceso penal federal inicia con la preinstrucción, es decir, con el auto de radicación que constituye la primera actuación tendiente a determinar los hechos materia del proceso, lo que no podría hacer si no radica primero el asunto.

En tal virtud, el proceso penal federal inicia con el auto de radicación y culmina con la resolución emitida por el tribunal de apelación. En razón de todo lo anterior, las consecuencias jurídicas de la declaratoria de procedencia: la separación inmediata del empleo, cargo o comisión, inicia o surte sus efectos al notificarse al inculpado dicha declaratoria y dura tal separación hasta que el tribunal de apelación emita la resolución correspondiente. En cuanto a la segunda consecuencia jurídica consistente en que está sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes, dependerá del sentido de la sentencia del tribunal de apelación, ya que si absuelve al inculpado reasume su función y con ello el fuero constitucional, por lo que ya no estaría sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes, dado que ha recobrado esa prerrogativa. Pero si la resolución fuere condenatoria, la separación del empleo, cargo o comisión, deja de surtir sus efectos y por virtud de la pena de prisión se produce la suspensión de los derechos políticos del sentenciado, según el artículo 46 del Código Penal Federal, lo que significa que ya no podrá ejercer el empleo, cargo o comisión si se trata de un servidor público de elección popular, y

si no lo es, es decir, que haya sido nombrado para ocupar el empleo, cargo o comisión del que se le separó, tal derecho o prerrogativa y sus efectos se suspenden, pero además hay delitos que si los cometen servidores públicos, la pena de prisión trae aparejada la destitución del empleo, cargo o comisión, lo que implica la remoción del inculcado de ellos; mientras que la sujeción a la jurisdicción de los tribunales competentes se torna en forma definitiva, pues no puede subsistir el fuero constitucional sin ocupar el empleo, cargo o comisión.

Disposiciones comunes a los procedimientos del juicio político y declaración de procedencia.

- a) Las declaraciones y resoluciones definitivas de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.
- b) No podrá dispensarse ningún trámite.
- c) Si el servidor público sujeto al procedimiento del juicio político o al de declaración de procedencia, no comparece o no rinde informe, se entenderá que contesta en sentido negativo.
- d) Las Secciones respectivas de las Cámaras de Diputados y Senadores, podrán auxiliarse en la práctica de diligencias del Juez de Distrito que corresponda, con restricción a lo que determinen aquéllas.
- e) Las comunicaciones serán personales, por correo en pieza certificada y con acuse de recibo.
- f) Los miembros de las Secciones de las Cámaras, así como los Diputados y Senadores que hayan de intervenir en algún acto del procedimiento podrán excusarse o ser recusados con expresión de causa por alguna causa de impedimento que señala la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. La recusación se hará valer desde que se le requiera al inodado en los procedimientos nombre abogado defensor hasta la fecha en que se cite a las Cámaras para actuar colegiadamente.
- g) El denunciante, querellante y el inculcado, podrán solicitar de las oficinas o establecimientos públicos las copias certificadas de documentos que pretendan ofrecer como pruebas ante la Sección respectiva o ante las Cámaras, las cuales podrán señalar un plazo razonable para que las expidan, en caso de omisión, bajo apercibimiento de imponer multa en caso de no exhibirlas. Sin perjuicio de que la Sección respectiva o las Cámaras las soliciten para el procedimiento correspondiente, así como los documentos o expedientes originales ya concluidos.
- h) Dictada la resolución definitiva en los procedimientos, los documentos

y expedientes deberán ser devueltos a la oficina de su procedencia, pudiendo dejarse copia certificada de las constancias que estimen pertinentes.

- i) Las Cámaras no podrán erigirse en Órgano de Acusación o Jurado de Sentencia, sin que se compruebe fehacientemente que el servidor público, su defensor, el denunciante o querellante y en su caso el Ministerio Público han sido debidamente citados.
- j) No podrán votar los Diputados o Senadores que hubiesen presentado la imputación contra el servidor público, así como los que hayan aceptado el cargo de defensor, aun cuando lo renuncien después de haber comenzado a ejercer el cargo.
- k) En todo lo no previsto en la LFRSP, en las discusiones y votaciones se observarán, en lo aplicable, las reglas que establece la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso General para discusión y votación de leyes. En todo caso, las votaciones deberán sere nominales, para formular, aprobar o reprobar las conclusiones o dictámenes de las Secciones y para resolver incidental o definitivamente en el procedimiento.
- l) En el juicio político, los acuerdos y determinaciones de las Cámaras se tomarán en sesión pública, excepto en la que se presenta la acusación o cuando las buenas costumbres o el interés en general exijan que la audiencia sea secreta.
- m) Cuando durante el curso de los procedimientos, se presentare nueva denuncia en su contra, entendiéndose en el juicio político o requerimiento del Ministerio Público de remoción del fuero constitucional en el procedimiento de declaración de procedencia, se procederá de acuerdo a la LFRSP, hasta agotar la instrucción de los diversos procedimientos, procurando, de ser posible, la acumulación procesal, la que si procede, la Sección formulará en un solo documento sus conclusiones, que comprenderá el resultado de los diversos procedimientos.
- n) Las Secciones y las Cámaras podrán disponer las medidas de apercibimiento que fueren procedentes, mediante acuerdo de la mayoría de sus miembros presentes en la sesión respectiva.
- ñ) Las declaraciones o resoluciones aprobadas por las Cámaras con arreglo a la LFRSP, se comunicarán a la Cámara a la que pertenezca el acusado, salvo que fuere la misma que hubiese dictado la declaración o resolución; a la Suprema Corte de Justicia de la Nación si se tratase de alguno de sus integrantes a que alude dicha Ley; y en todo caso al

Ejecutivo para su conocimiento y efectos legales, y para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

- o) En caso de que la declaratoria de las Cámaras se refiera a los Gobernadores, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, se hará la notificación a la Legislatura Local respectiva.
- p) En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en la LFRSP, así como en al apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal.

CONCLUSIONES

1. En Grecia, en un principio la jurisdicción, el decir el derecho, estaba compuesta por tres poderes: conocer, juzgar y ejecutar sentencias en asuntos penales y civiles, ya que para juzgar se debe conocer; para ejecutar se debe juzgar; y para juzgar y ejecutar se debe conocer.
2. El poder de juzgar pierde certidumbre, por lo que se desplaza a otra magistratura, con lo que la jurisdicción se descompone, es decir, se distribuyen los poderes mencionados en diversas magistraturas, lo que implica un control entre ellos, en la justicia ordinaria.
3. Desde los tiempos remotos, instituciones públicas como la asamblea pública tenían los tres poderes de la jurisdicción, lo que refleja su forma de gobierno democrática en asuntos importantes y de interés para la comunidad, con lo que se va gestando lo que hoy se conoce como justicia política.
4. En la jurisdicción se advierte un interés institucional de tutelar intereses tanto particulares como públicos, lo que coloca a quien la realiza en un tercero para dirimir un conflicto de intereses.
5. Los que ejercían la jurisdicción estaban en plano de igualdad con los demás ciudadanos, en cuanto a que no gozaban de inmunidad ni de un régimen especial de responsabilidad..
6. Pese a esta igualdad, se crean dos institutos de índole político: el ostracismo, que consistía en desterrar a quien pretendía establecer la tiranía; y el graphé paranomon, cuyos efectos eran anular las resoluciones de la asamblea popular que proyectaba algún ciudadano o personaje político, por considerarlas contrarias a la ley.
7. En el graphé paranomon se avisora de manera incipiente, lo que hoy se conoce como acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales que regula el artículo 105 en sus fracciones I y II, de nuestra Constitución Política, ya que aun cuando en la democracia directa el pueblo aprobada las leyes, si eran contrarias a las ya establecidas era factible anularlas a través de un proceso penal, lo que a diferencia de las actuales democracias indirectas, los representantes del pueblo las elaboran y resuelven su expedición, pero si esas leyes son contrarias a la constitución, son susceptibles de ser anuladas por el poder judicial de la federación mediante dos procedimientos.
8. En Roma, la jurisdicción sufre la misma descomposición que en Grecia, con la diferencia de que los magistrados gozan de inmunidad para que durante su mandato no fueran sometidos a juicio penal, por

ilícitos cometidos antes y durante su encargo.

9. La jurisdicción se redujo a juzgar sin previo juicio con la figura de la coercitio, pero se frenó cuando se abusaba de ella con la provocatio ad populum, es decir, se traslada el poder de juzgar a la asamblea popular para ser juzgados por sus iguales; si el magistrado no respetaba ese contrapeso se le repudiaba y con ello se le inhabilitaba.
10. En Inglaterra, el parlamento se arrogó la jurisdicción en asuntos penales, lo que dio lugar a un juicio en forma legislativa para reprimir conductas con criterios de oportunidad o conveniencia para eliminar a los disidentes (bill of attainder): Cae en desuso por la pugna entre parlamento y rey, pues se requería la aprobación de ambos.
11. El parlamento se arrogó la jurisdicción en asuntos penales, descomponiéndose por Cámaras. La de los Comunes acusa y la de los Lores juzga y sanciona a colaboradores del rey, se usa como arma política para combatir el clientelismo y tendencias absolutistas (el impeachment).
12. Se prohíbe la prerrogativa del rey, consistente en el indulto, para no oponerse a lo decidido por el Parlamento.
13. Se abandona la justicia política al irse sustituyendo el impeachment por la responsabilidad política.
14. La responsabilidad política nace cuando a los ministros se les obliga a dimitir de su cargo, al no plegarse a las directrices parlamentarias.
15. La responsabilidad política se instituye para juzgar a los que gobiernan mal y cuya sanción es de naturaleza política: la dimisión o renuncia del cargo.
16. Las normas de la responsabilidad política se fueron formando a través de la práctica política.
17. La responsabilidad política puede coexistir con la responsabilidad penal.
18. La jurisdicción del Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, consiste en desarrollar los procedimientos de impeachment, en los que la Cámara de representantes lo inicia y acusa por delitos graves y menos graves, mientras que el Senado juzga.
19. Las sanciones en los procedimientos de impeachment estriban en destitución e inhabilitación.
20. El sancionado en el impeachment, puede ser sujeto a procedimiento penal en la jurisdicción ordinaria por los mismos hechos.
21. Un mismo hecho puede ser sancionado por canales políticos y judiciales, cuyas sanciones son de diversa naturaleza.

22. Las sanciones en el impeachment son un medio para revocar el mandato popular, en cargos de elección popular.
23. La sanciones en el impeachment son un medio para retirar la confianza o deshacerse de un funcionario que ocupa un cargo que no es de elección popular, cuya actuación es inconveniente, nociva o dañina para el gobierno.
24. La jurisdicción en el México antiguo la tiene originariamente el soberano; en ciertos casos se descompone para que aquél juzgue solamente; y en otros casos también pero en forma colegiada.
25. En el México colonial, el órgano político Consejo Real y Supremo de Indias ejercía la jurisdicción, mediante un procedimiento denominado residencia.
26. Al concluir el encargo se sujetaba al procedimiento de residencia, pero si ocupaba otro puesto, se le separaba del mismo.
27. El procedimiento de residencia era público, ya que se convocaba a quien hubiese recibido un agravio para incluirlo.
28. El procedimiento de visita era secreto, lo instruía el visitador y juzgada el Consejo Real y Supremo de Indias, con lo cual de descomponía la jurisdicción
29. El rey tenía jurisdicción para iniciar y resolver el procedimiento de visita en contra de los miembros del Consejo, imponiendo sanciones de destitución y multa.
30. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, instituyó la responsabilidad penal del Presidente, Secretarios de Estado, individuos de la Suprema Corte de Justicia, Gobernadores, Diputados y Senadores.
31. La Constitución de 1824, otorgó al Congreso General la facultad de conocer de acusaciones respecto de delitos específicos atribuidos al Presidente y Gobernadores; y de cualquier delito cometido por los Secretarios de Estado e individuos de la Suprema Corte de Justicia.
32. La Cámara de Diputados tenía la facultad para conocer de delitos cometidos por los Senadores; y la Cámara de Senadores de conocer de delitos atribuidos a los Diputados.
33. Cualquiera de las Cámaras tenía la facultad de constituirse en Gran Jurado.
34. El Congreso tenía la facultad de declarar si había lugar a la formación de causa, con lo cual se infiere que tenía la función de proteger la prerrogativa de los acusados conocida como fuero constitucional.
35. Esta prerrogativa consistía en que no podían ser acusados ante la

justicia ordinaria, sino sólo ante el Congreso General y exclusivamente por los delitos que la Constitución precisaba, durante el tiempo de su encargo.

36. La declaratoria de haber lugar a formar causa penal, traía como consecuencia por ministerio de la ley constitucional la suspensión del encargo, ya que no se depositó en ninguna autoridad la atribución de declarar dicha suspensión ni de ejecutarla.
37. El Congreso General tenía la obligación de poner a disposición al acusado de la autoridad competente, previa declaratoria de haber lugar a formar la causa penal.
38. La autoridad competente para conocer de la causa y juzgar al acusado era la Suprema Corte de Justicia.
39. La jurisdicción en materia penal la tenía arrogada la Suprema Corte de Justicia
40. El Congreso General no tenía jurisdicción en materia penal, pues no conocía del delito en cuanto a que llevara una investigación tendiente a juzgar, o a ejercitar alguna acción ante la Suprema Corte de Justicia, sino que la facultad de conocer de una acusación lo era en términos de proteger la prerrogativa denominada fuero constitucional. Si consideraba que no había razones para protegerla, pues al declarar que había lugar a la formación de la causa penal, permitía que el máximo tribunal judicial desplegara su jurisdicción.
41. El que alguna de las Cámaras presentara la acusación ante la otra, quien se erigía en Gran Jurado, no lo era para dirimir un conflicto de intereses, es decir, para conocer y juzgar al acusado, ya sea para imponer alguna sanción o absolverlo, sino para proteger la prerrogativa, por lo que las reglas y formas para tal fin no constituyen un proceso, sino un procedimiento tendiente a obtener la declaratoria de si había lugar o no a formar causa penal.
42. El procedimiento de declarar si ha lugar o no a formar causa penal, es de índole constitucional por estar previsto en la Carta Magna, con aplicación supletoria del Reglamento para el Congreso General.
43. En la Constitución Política de 1836, subsiste como única responsabilidad para los cargos públicos, la penal.
44. Clasifica los delitos en comunes y oficiales, atribuibles al Presidente, Senadores, Diputados, Ministros de la alta Corte de Justicia y Marcial, Secretarios, Consejeros y Gobernadores de Departamentos y de Juntas Departamentales.
45. En los delitos comunes, no se podía presentar acusación criminal

en contra del Presidente, Senadores y Diputados, desde su elección del primero hasta un año después de concluido su encargo, y de los segundos y terceros señalados, desde su elección hasta dos meses después de concluido su encargo, quienes eran acusados ante el Senado.

46. En los delitos comunes atribuidos a los Ministros de la Alta Corte de Justicia y Marcial, Secretarios, Consejeros y Gobernadores de Departamentos, la acusación se hacía ante la Cámara de Diputados, quien tenía la facultad de declarar si había lugar o no de formar causa penal; en caso afirmativo, se ponía a disposición del Tribunal para ser juzgado. Se requería la confirmación del Senado tratándose del Presidente.
47. En los delitos oficiales no procedía la acusación contra el Presidente desde su nombramiento hasta un año después de concluido su encargo.
48. En los delitos oficiales, tratándose de los demás individuos que ocupaban los cargos mencionados, la acusación se presentaba ante la Cámara de Diputados, quien tenía la facultad de declarar si había lugar o no a la acusación. En caso afirmativo, se nombraba a dos miembros quienes sostendrían la acusación ante el Senado.
49. El Senado tenía la facultad de instruir el proceso, oír al acusado y defensor, así como juzgar, absolviendo o imponiendo las sanciones de destitución e inhabilitación temporal o perpetua para ocupar cargos públicos. Si consideraba que era acreedor a mayores sanciones, el proceso se pasaba al Tribunal respectivo.
50. En los delitos comunes y oficiales, la declaratoria afirmativa tenía como efecto suspender al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano.
51. En los delitos oficiales y comunes, tratándose del Presidente de la República una vez que concluía su encargo, conocía de la acusación y lo juzgaba la Suprema Corte de Justicia, según lo disponía el artículo 12, fracción II, de la Quinta Ley Constitucional.
52. En los delitos comunes, tratándose de los Diputados y Senadores una vez que concluían sus encargos, conocía de la acusación y los juzgaba la Suprema Corte de Justicia, de conformidad con el artículo 12, fracción II, de la Quinta Ley Constitucional.
53. En los delitos comunes, tratándose de los demás individuos que ocupaban los cargos aludidos, durante su encargo procedía presentar la acusación ante la Cámara de Diputados, quien si consideraba haber

lugar a formar causa, conocía de ella y juzgaba la Suprema Corte de Justicia, según lo disponía el artículo 12, fracción II, de la Quinta Ley Constitucional.

54. En los delitos oficiales, respecto a los demás individuos que ocupaban los cargos mencionados, el poder legislativo tenía jurisdicción para conocer y resolver, pero se descomponía ya que la Cámara de Diputados estaba investida de la facultad de conocer de la acusación y sostenerla con pruebas que recababa, ante el Senado, quien tenía la facultad de juzgar, absolviendo o imponiendo las sanciones mencionadas.
55. En los delitos oficiales, respecto a los individuos señalados en el numeral anterior, también tenía jurisdicción la autoridad judicial para conocer y juzgar en torno a los mismos hechos de los que conoció y juzgó el Poder Legislativo.
56. En los delitos comunes y oficiales, se estableció como medida cautelar la suspensión del acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano. De lo que se infiere que si en la sentencia judicial o resolución del poder legislativo, respectivamente, se absolvía al acusado, se levantaba la suspensión y se le restituía en el goce sus derechos. Si se le condenaba, también se levantaba la suspensión para hacer efectivas las sanciones impuestas por la autoridad judicial en los delitos comunes, así como las de destitución e inhabilitación impuestas por el Senado en los delitos oficiales.
57. La medida cautelar tenía como finalidad de que el acusado no entorpeciera las facultades del Poder Legislativo.
58. El procedimiento relativo a los delitos oficiales era constitucional por estar previsto en la Ley Suprema, con aplicación supletoria del Reglamento del Congreso, según el artículo 50, párrafo segundo, de la Tercera Ley Constitucional.
59. El procedimiento relativo a los delitos comunes también era constitucional, por estar previsto en la Carta Marga, y no tenía como finalidad conocer y juzgar, sino proteger la prerrogativa conocida como fuero constitucional.
60. La Constitución Política de 1836, instituyó un Supremo Poder Conservador, que fungía como árbitro para que ninguno de los tres poderes traspasara los límites de sus atribuciones, según el artículo 4º de las Bases Constitucionales, expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835.
61. Las facultades del Supremo Poder Conservador, consistían, entre

- otras, declarar la nulidad de la ley o decreto del Legislativo; la nulidad de actos del Ejecutivo; y la nulidad de actos de la Suprema Corte de Justicia, que contradijeran la Constitución y Leyes, según el artículo 12, fracciones I a III, de la Segunda Ley Constitucional.
62. Estas facultades de nulificar leyes, decretos o actos de los poderes, actualmente las tiene la Suprema Corte de Justicia, lo que le da la calidad en ese actuar de árbitro entre el poder ejecutivo y legislativo, pero sin ser cuestionada y sin responsabilidad de ninguna índole en sus actos interpretativos en el control de la legalidad y de la constitucionalidad.
 63. Las facultades mencionadas del Supremo Poder Conservador, constituyen en la historia de nuestro constitucionalismo los antecedentes de las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales.
 64. En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1857, persiste como única responsabilidad para los cargos públicos, la penal.
 65. La responsabilidad penal se podía fincar por delitos comunes y por delitos oficiales, faltas u omisiones en el ejercicio del encargo.
 66. Los delitos comunes y oficiales comprendía a los Diputados, individuos de la Suprema Corte de Justicia y Secretarios.
 67. En los delitos comunes cometidos durante el encargo, el Congreso compuesta por una Asamblea de Diputados, declaraba si había lugar a proceder o no contra el acusado. En caso afirmativo, quedaba separado del cargo y sujeto a los tribunales comunes.
 68. En el procedimiento instaurado por la Asamblea, si bien conocía de la acusación no juzgaba ni dirimía un conflicto de intereses, por lo que su intervención era con la finalidad de proteger la prerrogativa del denominado fuero constitucional, con lo cual dicho órgano político carecía de jurisdicción.
 69. La jurisdicción en los delitos comunes la tenían los tribunales ordinarios.
 70. En los delitos oficiales el Congreso se erigía en Jurado de acusación, si declaraba haber lugar a causa, traía como consecuencia por ministerio de ley constitucional la separación del cargo y lo ponía a disposición de la Suprema Corte de Justicia, quien actuaba como Jurado de sentencia..
 71. La responsabilidad por delitos oficiales, faltas u omisiones, sólo podía exigirse durante el período en que ejercía el cargo el involucrado.
 72. Los gobernadores eran responsables durante su encargo solamente

- por infracción a la Constitución y a las leyes federales.
73. El Presidente era responsable durante su encargo solamente por alta traición, violación a la Constitución, ataques a la libertad electoral y por delitos graves del orden común.
 74. El procedimiento que realizaba el Congreso era de rango constitucional por estar previsto en la Carta Magna y aplicaba supletoriamente el Reglamento Interior del mismo.
 75. La Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de Altos Funcionarios de la Federación de noviembre de 1870, previó las sanciones de destitución e inhabilitación para los delitos oficiales, las que más que un castigo era una forma de revocar el mandato a los que fueron elegidos popularmente.
 76. Para las faltas u omisiones oficiales estableció las sanciones de suspensión del encargo y las remuneraciones en el mismo e inhabilitación.
 77. Durante la vigencia de la Constitución de 1857, se expidió el 7 de diciembre de 1871 el primer Código Penal para el Distrito Federal y Territorios de la Baja California sobre delitos del Fuero Común y para toda la República sobre delitos contra la Federación, con lo que se empieza a diseñar el sistema punitivo mexicano.
 78. Con las reformas de 13 de noviembre de 1874 a la Constitución, se incluyó al Senado, quedando también sus miembros sujetos a responsabilidad penal, fungiendo la Cámara de Diputados como Jurado de Acusación y el Senado como Jurado de Sentencia.
 79. La Constitución de 1917 continúa el régimen de responsabilidades de la de 1857, al seguir reconociendo como responsabilidad en los cargos públicos la penal, y clasificando los delitos en comunes y oficiales, faltas u omisiones, cometidos en el ejercicio del encargo, incluyendo en ellos al Procurador General de la República.
 80. Asimismo, incluye a los Diputados de las legislaturas locales y gobernadores, como responsables de las violaciones a la constitución y leyes federales, considerados delitos por las leyes de responsabilidades de 1870, 1896, 1940 y 1980.
 81. En los delitos comunes, sigue la Cámara de Diputados con la facultad de declarar si ha lugar o no a proceder, en caso afirmativo su declaratoria trae como consecuencia la separación del encargo y sujeto a los tribunales comunes, excepto el Presidente, quien sólo puede ser es acusado ante la Cámara de Senadores.
 82. En los delitos oficiales, faltas u omisiones, la Cámara de Diputados continúa siendo Jurado de Acusación y la de Senadores Jurado de Sentencia, con la facultad de imponer las mismas sanciones consistentes privación del cargo por virtud de la declaración

- (destitución) e inhabilitación para obtener otro cargo.
83. Las declaraciones de la Cámara de Diputados y la de Senadores son inatacables.
 84. Se concede acción popular para denunciar delitos comunes y oficiales.
 85. Se crea la figura del Jurado Popular para juzgar las responsabilidades de todos los demás funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, señalando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que redundaran en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque no hayan tenido carácter delictuoso.
 86. E indulto no puede concederse por delitos oficiales.
 87. La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo era exigible durante el período en que ejercían sus cargos los funcionarios, y dentro de un año después.
 88. La Constitución de 1917 y las leyes de responsabilidades que estuvieron vigentes hasta 1980, sólo prevén la responsabilidad penal por delitos comunes y delitos, faltas u omisiones oficiales.
 89. Con las reformas de 31 de diciembre de 1982, al Título Cuarto de la Constitución, se instituye por primer vez en la historia de nuestro constitucionalismo la responsabilidad política, independiente a la responsabilidad penal.
 90. En la responsabilidad penal, existe:
 - a) Capacidad, como aptitud de realizar actos conscientes y voluntariamente; y
 - b) Atribución causal de un hecho a una persona. Su base está en la culpabilidad de la persona, a quien se le puede reprochar el hecho imputado previsto como delito previamente en la Ley (tipicidad).En la responsabilidad política, además de lo contenido en los incisos a) y b) del párrafo que antecede existe en el autor del hecho una calidad, consistente en ser titular de una función pública, a quien se le imputan las consecuencias de ese hecho, en las cuales no necesariamente debe ser culpable, al no ser diligente en el cumplimiento de su deber por sí o sus subordinados.
 91. Lo que otrora se estableció como delito oficial, se descriminalizó y pasaron a ser causas que dan motivo al denominado procedimiento de juicio político.
 92. Estas causas de juicio político son de la exclusiva interpretación del Poder Legislativo, en función de criterios de oportunidad o conveniencia.
 93. Es conveniente reformar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a fin de precisar algunos aspectos, como los abordados en este trabajo.

