

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA

FACULTAD DE DERECHO CULIACÁN

UNIDAD DE ESTUDIOS DE POSGRADO

MAESTRÍA EN CIENCIAS DEL DERECHO



“RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS E
INMUNIDAD PROCESAL EN MÉXICO”

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRA EN CIENCIAS DEL DERECHO PRESENTA:

ALEJANDRA MONSERRAT ESQUIVEL MEDINA

DRA. GUADALUPE DAVISON CORRALES

DIRECTORA

Culiacán de Rosales, Sinaloa, Mayo de 2018.

ÍNDICE

Página

Introducción.....i

Capítulo Primero

1. Contexto normativo actual de la responsabilidad penal de los servidores públicos y la inmunidad procesal.....1
 - 1.1. Definición de servidor público.....1
 - 1.2. Fuero contra inmunidad procesal.....12
 - 1.3. Juicio político y responsabilidad política.....20
 - 1.4. Declaración de procedencia y responsabilidad penal.....41
 - 1.5. De los delitos federales cometidos por servidores públicos.....51
 - 1.5.1. Delitos contemplados dentro del Código Penal Federal.....53
 - 1.5.2. Delitos cometidos por servidores públicos en materia electoral..67

Capítulo Segundo

2. Enjuiciamiento de responsabilidad de altos funcionarios en el derecho comparado e internacional.....70
 - 2.1. América Latina.....70
 - 2.2. Estados Unidos de América.....97
 - 2.3. Europa.....105

Capítulo Tercero

3. Efectividad y aplicación de la inmunidad procesal en México.....116
 - 3.1. Casos relevantes en México.....118
 - 3.2. Criterios y resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de inmunidad procesal.....130
 - 3.3. Naturaleza jurídica de los procedimientos derivados de la inmunidad procesal.....130
 - 3.3.1. De la declaración de procedencia.....133

3.3.2. Del juicio político.....	135
3.4. Sujetos a los procedimientos derivados de la inmunidad procesal.	137
3.4.1. De la declaración de procedencia.....	137
3.4.2. Del juicio político.....	139
3.5. Sobre los procedimientos a seguir derivados de la inmunidad procesal.....	142
3.6. Sobre el papel del amparo en los procedimientos derivados de la inmunidad procesal.....	145
3.6.1. Supuestos de procedencia.....	146
3.6.2. Supuestos de improcedencia.....	147
3.7. Sobre las sanciones y consecuencias jurídicas de los procedimientos derivados de la inmunidad procesal.....	150
3.7.1. De la declaración de procedencia.....	150
3.7.2. Del juicio político.....	155
3.8. De la controversia constitucional.....	157
3.8.1. Dentro de la declaración de procedencia.....	157
3.8.2. Dentro del juicio político.....	158
3.9. Impugnabilidad.....	162
3.9.1. Dentro de la declaración de procedencia.....	162
3.9.2. Dentro del juicio político.....	163
3.10. Garantías constitucionales dentro de los procesos derivados de la inmunidad procesal.....	164
Conclusiones.....	167
Fuentes consultadas	168

INTRODUCCIÓN

Se reconoce a la conformación de un estado de derecho, como la condición básica para la conformación de una sociedad armónica, pacífica y en vía de progresar. Para ello, dentro del presente trabajo nos dimos a la tarea de revisar dentro de diversas instituciones legales, la existencia de privilegios y diferencias sociales que mucho lastiman a la sociedad mexicana.

De conformidad con la normatividad vigente, encontramos en México un amplio catálogo de servidores públicos, más no una definición como tal; encontramos en sí dos grupos: los que cuentan con protección constitucional para ser procesados por faltas políticas en el desempeño de sus funciones y por la comisión de delitos de cualquier índole; así como los servidores públicos que no cuentan con dicha protección. A su vez, ambos grupos están sujetos a un aparato de responsabilidades contemplados desde la norma fundamental hasta las normas reglamentarias que de ella emanan, aún con la protección constitucional del primer grupo, toda persona dedicada a la función pública inclusive particulares es sujeta a responder por las faltas que en diversas materias incurran.

Se profundizó sobre las precisiones del término fuero, sus acepciones en el saber jurídico, su interpretación dentro de nuestro cuerpo normativo y su existencia en nuestro sistema jurídico mexicano, fijando con claridad el concepto en concordancia con una interpretación jurídica.

Bajo un estudio cuidadoso y sistemático, se hizo la distinción entre responsabilidad penal y responsabilidad política de los servidores públicos, por la intrínseca relación que ambas guardan entre sí y la relevancia que éstas tienen en el combate a la impunidad, hoy en día muy cuestionada por la sociedad.

Dentro del segundo capítulo, se analizaron otros cuerpos normativos, distinguiendo el tema de enjuiciamiento de altos funcionarios en tres grupos: América Latina, Estados Unidos de América (con sistema anglosajón), y Europa; así como las particularidades, diferencias y semejanzas entre la legislación de cada uno de esos países con respecto del *Impeachment*, es decir, responsabilidad

política, y por adhesión la responsabilidad penal; diferentes espectros de responsabilidades para altos funcionarios públicos que varían según rango y naturaleza de sus funciones; los sujetos a responsabilidad tanto penal, como política; las causales que dan inicio a tales enjuiciamientos; los casos en que nos encontramos con instancias meramente políticas, mixtas y totalmente jurisdiccionales, así como el aspecto profesionalizado y/o judicializado del que algunos países tiñen sus reglamentaciones en la materia.

Se aportaron dentro de su contexto, importantes datos en materia adjetiva, como el momento procesal para reclamar responsabilidad penal y/o política de los servidores públicos en los países antes señalados, los casos de prescripción de la acción relativa, cuándo y dónde puede sobreseerse en esta materia, la diversidad en sanciones, la figura de moción de censura, en qué países sí podremos hablar de una impugnación a las resoluciones parlamentarias, mixtas o judiciales en la materia, entre otros aspectos procesales de la figura.

En el tercer capítulo se ubicó al tema de la inmunidad procesal sobre un plano fáctico de nuestro país, es decir, sobre la realidad en la aplicación y efectividad de la responsabilidad penal y política de los servidores públicos, cuyo rango representa, según los principios constitucionales, que su función cuente con una protección del tipo procesal.

Uno de los escenarios donde todo jurista puede ser partícipe y espectador del quehacer del derecho, son los tribunales. En base a ello se hizo el análisis de los criterios emitidos por el máximo tribunal en México, para dar claridad sobre diversas cuestiones relacionadas a la protección constitucional con que gozan ciertos servidores públicos.

Asumimos con profundidad los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación acerca de la naturaleza de las figuras originadas dentro de la inmunidad procesal, es decir, de la declaración de procedencia y del juicio político; de los sujetos que gozan de dicha garantía y que por tanto, pueden ser sometidos a las figuras antes mencionadas; el procedimiento a seguir dentro de las mismas, la

relación que guardan con otros medios de control constitucional como son el juicio de amparo y la controversia constitucional.

Se estudió la naturaleza de las consecuencias jurídicas y las sanciones que de estas figuras se generan, así como de los medios y mecanismos constitucionales para la impugnación tanto en determinaciones, actuaciones, resoluciones y determinaciones emitidas que sean de esa naturaleza.

Dentro de este capítulo, se dio seguimiento también a asuntos ocurridos en México, su ascenso y trascendencia. Quedó claro dentro del texto el uso mediático y político que se le dio tanto a la declaración de procedencia como al juicio político por parte de los actores del quehacer público en nuestro país, prueba de ello es la gran incidencia de casos en este tema y el gran número de asuntos que terminaron siendo de igual manera desechados.

Los procesos seguidos contra dos servidores públicos cuyas conductas han llegado a constituir persecución penal en su contra, también fueron objeto de estudio.

CAPÍTULO PRIMERO

1. Contexto normativo actual de la responsabilidad penal de los servidores públicos y la inmunidad procesal

1.1. Definición de servidor público

Para hacer una definición legal de Servidor Público, se tiene lo mencionado dentro del artículo 108 de nuestra carta magna: “son servidores públicos los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que la Constitución otorgue autonomía”.

Continúa diciendo, que con respecto de las los estados de la República, y para efectos de responsabilidad por violaciones a la Constitución Federal, leyes federales, indebido manejo y aplicación de fondos y recursos federales, los ejecutivos de las entidades federativas, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, así como los demás servidores públicos locales. Se puede apreciar dentro del Diario de Debates del Congreso Constituyente, en el dictamen de fecha 18 de enero de 1917, dentro de su exposición de motivos que: “Los gobernadores de los Estados y los diputados de las legislaturas locales asumen, además de su carácter genuino de funcionarios de cada Estado, el de auxiliares de la Federación, y pueden incurrir, con este carácter, en responsabilidades de carácter federal.”¹

¹ “Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 21-11-1916 al 31-01-1917”, consultado el 3 de mayo de 2016, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf.

Aquí es de puntualizarse el supuesto hecho de que aun existiendo esta responsabilidad por parte de los servidores públicos de cada Estado, se observa:

... la autonomía de los titulares de los órganos de gobierno no es absoluta, puesto que en determinados supuestos su esfera de competencia se confunde con el federal (...) no obstante la institución se puede tornar inútil, puesto que la declaración que realice el Congreso de la Unión no tiene efecto vinculante, puesto que será únicamente declaratoria y se comunicará a las legislaciones locales para que, en el ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda. Por lo que puede darse el absurdo de que el Congreso de la Unión determine que el juicio político es procedente y que, sin embargo, el infractor continúe en su puesto si el congreso estatal respectivo así lo considera.²

Gabino Castrejon con respecto de este artículo menciona que efectivamente, no se aprecia una definición como tal de servidor público sino que se enumera a los sujetos a los que la ley les da esta calidad:

... más que proporcionar una definición de servidor público, enumera ciertos rangos que podrían ser considerados como servidor público por lo que afirmamos que no se encuentran todos los que deberían de estar e incluye en forma general a algunos que no necesariamente deben ser considerados como servidor público.³

Por otra parte, se sigue con la interpretación armónica de este apartado constitucional, el mismo cuerpo hace la distinción de entre una y otra clase de servidor público. Esta clasificación tiene relevancia por la distinción de quiénes tienen fuero y quiénes no; ello en el artículo 111, objeto del apartado dos de este primer capítulo.

² Márquez, Daniel, "Responsabilidades de los servidores públicos", en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coord.), *Panorama del derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2006, p. 129.

³ Castrejon García, Gabino Eduardo, *Derecho administrativo constitucional*, México, Cárdenas Velasco Editores S.A. de C.V., 2004. pp. 553

De igual manera, el Código Penal Federal, consagra en su artículo 212, según el texto vigente:

Para los efectos de este Título y el subsecuente, es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, empresas productivas del Estado, en los órganos constitucionales autónomos, en el Congreso de la Unión, o en el Poder Judicial Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados, a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este Título, en materia federal.

Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente.

Se hace especial mención a dicha reforma, ya que en ésta se cambió el concepto de funcionario público, por el de servidor público. El estudioso Raúl Carrancá, señala no estar de acuerdo con tal cambio, en seguida se exponen sus argumentos:

... la amplitud del concepto es tal (...) si se toma como referencia el objeto jurídico tutelado en los artículos 212 a 224 del código penal, que *lato sensu* es la seguridad general amparada por el orden jurídico confiado a la administración pública y si se advierte que el funcionario público (llamado servidor público por ley), en los términos del derecho administrativo, es la persona encargada del sostenimiento y administración de los poderes organizados del aparato de gestión y conformación social que es el Estado, entenderemos fácilmente la relevancia y carácter de la función pública (...)

El legislador a mi juicio, es un representante directo del pueblo y no encarna ninguna función de administración pública (...) los funcionarios de la administración de justicia (...) no son en rigor servidores públicos si no funcionarios de muy alta categoría...⁴

Continuando con la definición legal de servidor público ofrecida en la norma penal, se encuentra la particularidad consagrada dentro del numeral 213 que señala:

Artículo 213.- Para la individualización de las sanciones previstas en este Título, el Juez tomará en cuenta, en su caso si el servidor público es trabajador de base o funcionario o empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.

Con respecto de este precepto se encuentran aquí tres distintas categorías i) trabajador de base, ii) funcionario y iii) empleado de confianza; en análisis a tal precepto, Carrancá dice: “Más que la individualización a las sentencias se deberá de hablar del arbitrio judicial para fijar las penas. Los datos individuales del sujeto y circunstancias del hecho, reguladoras de tal arbitrio, se hallan contempladas en el artículo 52 del código penal”.⁵

Otra notable observación, se encuentra en el estudio hecho por la Dra. González de Mariscal, en la que señala: “Desafortunadamente no se hace el señalamiento concreto del mínimo y el máximo de la agravación, por lo cual, la idea

⁴ Carrancá y Trujillo Raúl y Carrancá y Rivas Raúl, *Código penal anotado*, México, Porrúa, 2003, p.583.

⁵ *Ibidem.*, p. 584.

que parece justa, en ninguna forma puede aplicarse.”⁶. Tema que se analizará más a profundidad en el apartado de delitos cometidos por servidores públicos del presente capítulo.

Doctrinalmente hablando, se distingue también entre aquellos servidores públicos cuyo cargo son de elección popular y aquellos servidores públicos cuyo cargo es por designación (en lo que nos concierne, ambos cuentan con protección constitucional de inmunidad procesal); a este respecto, la Dra. Licona posiciona:

Los altos servidores públicos previstos en ese normativo, tienen como nota relevante o distintivo que algunos de ellos son elegidos mediante el voto directo de los gobernados; en tanto que otros tienen funciones de tal importancia que sus actos pueden afectar los intereses públicos fundamentales de la colectividad.⁷

José Luis Camacho, por su parte, hace la distinción entre quiénes son sujetos a juicio político:

1. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión;
2. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
3. Los consejeros de la Judicatura Federal;
4. Los secretarios de despacho;
5. Los jefes de departamento administrativo;
6. Los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
7. El jefe del Gobierno del Distrito Federal;
8. El procurador general de la República;
9. El procurador general de Justicia del Distrito Federal;

⁶ Gonzáles Mariscal, Olga Islas de, “Reformas al título X del código penal en relación a los delitos imputables a los servidores públicos.”, *Revista mexicana de justicia*, México, núm. 4, octubre-diciembre de 1985, p.61.

⁷ Licona Vite, Cecilia, “Juicio político”, *Expediente Parlamentario*, México, núm. 14, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, LX Legislatura, marzo de 2007, p. 107.

10. Los magistrados de circuito y jueces de distrito;
 11. Los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal;
 12. Los consejeros de la judicatura del Distrito Federal;
 13. El consejero presidente del Instituto Federal Electoral;
 14. Los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral;
 15. El secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral;
 16. Los magistrados del tribunal electoral;
 17. Los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos;
 18. Los gobernadores de los estados;
 19. Los diputados locales de las legislaturas de los Estados;
 20. Los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales;
- y
21. Los miembros de los consejos de las judicaturas locales.⁸

Mientras que son sujetos de declaración de procedencia (artículo 111 constitucional) los siguientes funcionarios:

1. Los diputados y senadores al Congreso de la Unión;
2. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
3. Los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral;
4. Los consejeros de la Judicatura Federal;
5. Los secretarios de despacho;
6. Los jefes de departamento administrativo;
7. Los diputados a la Asamblea del Distrito Federal;
8. El jefe de Gobierno del Distrito Federal;
9. El procurador general de la República y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, así como:

⁸ Camacho Vargas, José Luis, *El congreso mexicano, historia, organización, funcionamiento y propuestas de reforma*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, pp. 147-148.

10. El consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Estos servidores públicos serán sometidos a juicio de procedencia durante el tiempo de su encargo, y en su resolución será adoptada por la mayoría absoluta de los miembros presentes en sesión de Cámara de Diputados, el cual únicamente se ceñirá a retirar el fuero constitucional mediante la fórmula: sí ha o no ha lugar a proceder contra el inculpado.⁹

Existe una definición doctrinal de servidor público que merece especial mención es la del Dr. Ignacio Burgoa, ya que desde un punto de vista que atiende a una interpretación constitucional y a nuestro ver muy apegado a la teoría del órgano manejada en el derecho administrativo, da explicación a la existencia del servidor público en estas palabras: "... en un régimen democrático los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realicen las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como servidores públicos...".¹⁰

No obstante ser una posición muy respetable dada la profundidad con que el constitucionalista aborda el tema, es de señalarse que la evolución de la administración pública y su complejidad, hace que quede corto el espectro que abarca esta posición; por otro lado, está la posición de Ortiz Soltero, señalando una definición más acertada para efectos del presente estudio:

... aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo, competente o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el

⁹ *Ibidem.* pp. 152-153.

¹⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1973. p. 629.

Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales.¹¹

Agotado que fue lo que debemos entender por servidor público según la ley y algunos doctrinarios, se hace un pequeño paréntesis para hacer mención a las funciones del Estado, empezando por el órgano legislativo; atendiendo a la distinción que hace el doctor Delgadillo Gutiérrez:

... el órgano legislativo, además de ejercer la función legislativa, que le es propia, también realiza actividades jurisdiccionales y administrativas. Los órganos jurisdiccionales, de igual manera además de realizar la función jurisdiccional, ejercen actividades de naturaleza legislativa y administrativa. Por su parte, los órganos administrativos realizan actividades legislativas jurisdiccionales, además de la función administrativa que le corresponde. Lo anterior ha originado que los tratadistas estudien las funciones del Estado desde dos puntos de vista, como lo son el material (objetivo o sustancial), y el formal (subjetivo u orgánico).¹²

En ese orden de ideas, se puede concluir que el poder legislativo, formalmente legisla a favor del pueblo y en representación de sus electores, pero materialmente, puede ejercer una función judicial (tal es el caso del juicio político y la declaración de procedencia) así como ejercer una función administrativa, consistente en administrar el presupuesto de egresos cada ejercicio fiscal; establecido esto, diferimos con la idea de Carrancá de que el legislativo no ejerce funciones de administración, aún cuando no pertenece estrictamente a la administración pública, pertenece al espectro de servidores públicos, y por lo tanto no debe de quedar exento del alcance del imperativo disciplinario de las normas.

¹¹ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *Responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 1999, p.3.

¹² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, México, Limusa, 2006, p.38.

Por su parte, y en un texto un poco más actual, sobre el ejercicio del poder por parte del legislativo se dice que éste:

(...) ha venido desempeñando cada vez más a menudo y con mayor eficacia diversas actividades de control y fiscalización sobre el poder ejecutivo, y eventualmente respecto de otros órganos del poder público (...) Desde hace algunos años, distinguidos especialistas han subrayado la necesidad de examinar el proceso de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, detallando la manera en que operan los llamados controles intra e inter orgánicos (...) uno de los sectores en que el órgano legislativo ha venido aumentando sus poderes es el relativo a su intervención para la designación de altos funcionarios del gobierno, poder judicial, y recientemente los electorales.¹³

Vemos así que de acuerdo al artículo 96 constitucional, el Congreso de la Unión participa en la designación del titular de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; de igual manera, participa en la designación de agentes diplomáticos y cónsules de conformidad con lo dispuesto por el numeral 98 fracciones III y IV del mismo cuerpo normativo, así como en la designación del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

De igual manera, Cervantes Gómez, afianza tales observaciones al señalar que a pesar de diversas reformas en las que el congreso ah ido perdiendo paulatinamente funciones de carácter electoral:

Aún conserva la función de erigirse en el colegio Electoral en caso de falta absoluta del presidente de la República, (...) Es de destacar que en el proyecto de la llamada Reforma Política aprobada por la Cámara de Diputados el 19 de abril de 2012, se incluyó la reforma a los artículos 84 y 85

¹³ Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, 25 ed., Porrúa UNAM Instituto de investigaciones jurídicas, 2007, pp. 694-698.

de la constitución mediante la que se modificó el proceso para la sustitución del presidente de la República...¹⁴

No sobra puntualizar que el poder legislativo tiene participación en actividades relacionadas con el ejecutivo, relativas a la administración pública, finanzas y de gestión administrativa, así como jurisdiccionales; por mencionar algunas: "Aprobación o ratificación en su caso de los nombramientos de los funcionarios públicos; revisión del Plan Nacional del Desarrollo; aprobación del presupuesto del servicio público, revisión y aprobación de la cuenta pública, etc."¹⁵ Tampoco sobra resaltar la importancia del congreso de la unión para efectos de la inmunidad procesal, ya que es éste el órgano encargado de llevar a cabo tanto la declaración de procedencia como el juicio político, que, paradójicamente, son medios para hacer efectiva las responsabilidades inherentes al rango de su miembros.

Por otra parte, y pasando ahora al poder ejecutivo, muchos autores coinciden en el criterio de que en México, predomina el presidencialismo, se hace cita de lo mencionado por Ernesto Villanueva dentro del Foro Juicio Político, Historia, Realidad y Perspectiva, a su vez citado por la Dra. Licona:

... el presidencialismo de fin de siglo pasado fue un obstáculo para el avance democrático (...) el modelo mexicano no se ajusta a las pautas democráticas internacionales en regímenes presidenciales, ya que en países como Brasil, el universo jurídico es tan amplio que abarca todos los aspectos naturales del poder, con lo cual se minimiza el riesgo de la parálisis gubernativa y las posibilidades de la corrupción.¹⁶

¹⁴ Cervantes Gómez, Juan Carlos, *Derecho parlamentario*, México, Serie roja, 2012, pp.186-187.

¹⁵ Sandoval Ulloa, José G., *Curso de derecho parlamentario*, México, Innovación editoriales de México, S.A. de C.V., 2015, pp. 518-519.

¹⁶ Vid. Villanueva Ernesto, <http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont9/masalla5.html>., "Foro Juicio Político, Historia, Realidad y Perspectiva", en Licona Vite, Cecilia, *op.cit.*, p. 111.

No obstante lo anterior, y al observar la evolución normativa que en materia de responsabilidad de servidores públicos se ha dado, no es de ignorarse los hechos históricos y sociales que dieron contexto a esta evolución, mismos que se pueden explicar en palabras del maestro Fix Zamudio:

Arreció la crisis del sistema político mexicano a partir de 1994. Distintos eventos, algunos notablemente graves, conmovieron al sistema (...) surgió una insurrección armada en Chiapas, hasta ahora no resuelta; poco después, el partido mayoritario perdió a su candidato presidencial fue asesinado en campaña, (...) Estos hechos (...) han hecho temer a no pocos un porvenir barrocoso. (...).¹⁷

Otro hecho notable fue la transición del partido mayoritario al poder en la presidencia: “existe el convencimiento general de que el sistema político está exigiendo una transformación a profundidad (...) tal es el caso de la división de poderes, principio que ha funcionado de manera bastante relativa, a lo que pudiéramos denominar como un nuevo equilibrio”.¹⁸

Para finalizar con la división de poderes y el manejo del poder en general, en palabras de Carpizo, quien es a su vez citado en el Homenaje a Diego Valadés: “... los poderes metaconstitucionales no permitieron gobernar conforme a los preceptos de la carta magna. Ósea existían las disposiciones constitucionales pero faltó la voluntad política de la clase dirigente para ponerla en práctica. El poder era concentrado en el presidente...”.¹⁹

Es de especial mención el régimen del Presidente de la República para efectos de responsabilidad; ésta distinción se hace dentro del artículo 108 constitucional, en el párrafo segundo que a la letra dice: “El Presidente de la

¹⁷ Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op.cit.*, pp. 426-427.

¹⁸ *Idém.*

¹⁹ Häberle, Peter y García Belaunde, Domingo, *El control del poder, homenaje a Diego Valades*, Tomo I, México, UNAM, 2011, pp. 396-397.

República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común,”; al respecto, Delgadillo Gutiérrez dice:

Una situación especial se presenta con relación al presidente de la república, ya que la declaración de procedencia dará lugar a que la Cámara de Diputados asuma las funciones de jurado de acusación para iniciar un procedimiento semejante al juicio político, con el que la Cámara de Senadores, con poder jurisdiccional, dictará sentencia sobre su responsabilidad penal.²⁰

Es tema de discusión y debate la irresponsabilidad del titular del ejecutivo. Este cuadro de responsabilidad, choca con los estatutos de todo estado democrático, y este fenómeno se debe principalmente, a la inamovilidad o a la imposibilidad de reemplazar a esta figura dentro del derecho mexicano.

1.2. Fuero contra inmunidad procesal

Puede verse también al fuero desde el enfoque del derecho penal; al respecto, el Dr. Delgadillo plasma:

En materia penal existe la protección constitucional (anteriormente denominada fuero aunque de acuerdo con nuestra constitución solamente puede existir el fuero de guerra), que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía (...), cuando cometan un delito durante su encargo. Esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga al servidor público de alta jerarquía, y que consiste en que no se pueda procesar penalmente contra funcionario sin la autorización previa de la Cámara de Diputados; autorización denominada declaración de procedencia.²¹

²⁰Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, 3ª ed., México, Porrúa, 1999, pp. 25-26.

²¹ *Ibidem*, p.25.

Como características principales, en la obra *Declaración de Procedencia y Violación de la Suspensión Definitiva*, se enlistan las siguientes:

a) El fuero tiene doble aspecto de inviolabilidad, es decir, como garantía constitucional que protege a los legisladores federales para emitir cualquier tipo de opinión y como inmunidad concebida como garantía temporal, de conformidad con la duración de su encargo, para no estar sujeto a la potestad jurisdiccional, en tanto no lo decida el órgano legislativo.

b) La inmunidad procesal es irrenunciable debido a que solamente a través de un acto de soberanía que realice la cámara de Diputados se pueda privar de esa prerrogativa, la cual no constituye un derecho subjetivo del que pueda disponer libremente quien lo disfruta.

c) Es temporal, ya que no se suspende por licencia, por lo que con la misma, no se pierde el carácter de representante popular.

d) Es una prerrogativa indispensable para la existencia de las instituciones democráticas que salvaguarda la norma constitucional, para el equilibrio la independencia y autonomía de los poderes constituidos y la división de funciones.

e) El procedimiento de declaración de procedencia, persigue remover el fuero del que un servidor se encuentra investido y separarlo de su cargo, para ponerlo a disposición de las autoridades competentes y así poderlo juzgar.²²

Así como son diversas sus características, también son diversas las acepciones que en nuestro contexto el fuero ha tenido:

a) norma o código dados para un territorio determinado; b) jurisdicción, poder; c) compilación de leyes; d) cada uno de los privilegios y exenciones que se conceden a una provincia, a una ciudad o a una persona; e) privilegio, prerrogativa o derecho moral que se reconoce a ciertas actividades, principios,

²² Duarte Olivares, Horacio coord., *Declaración de procedencia y violación de la suspensión definitiva*, México, Centro de producción editorial, 2005, pp. 12-15.

virtudes, etc., por su propia naturaleza; f) arrogancia, presunción; g) competencia a la que legalmente están sometidas las partes y que por derecho le corresponde; h) competencia jurisdiccional especial que corresponde a ciertas personas por razón de su encargo. Fuero parlamentario; y i) lugar o sitio en que se hacía justicia.²³

Se puede apreciar en diversos preceptos de la norma fundante el término Fuero; en el numeral 13 por ejemplo, nos refiere que está prohibido el fuero, obvio es, que en el citado precepto éste es como en el inciso D; pero que sí persiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar, es decir, el fuero subsiste, visto desde la acepción contemplada en el inciso h).

Para evitar confusiones, permítasenos hacer la siguiente cita:

Es bien sabido que nuestra Constitución Política en el artículo 13 condena un fuero que sí contiene un privilegio para ciertos altos funcionarios, aclarando el texto constitucional que ‘ninguna persona o corporación puede tener fuero’. Sorpresivamente sin embargo el mismo artículo 13 un poco más adelante afirma: ‘subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar’ (...) Es obvio que la palabra fuero está utilizada en nuestro artículo 13 constitucional en dos sentidos diversos. Se afirma – en primer sentido – que ninguna persona puede ser tratada en forma destacada, y gozar por ello de un fuero, y por ello se ordena que ninguna persona por su posición económica, hereditaria, eclesiástica o de cualquier otra especie tiene derecho en nuestro país a gozar de un privilegio o fuero que no se reconozca a otras personas sin esas características y que se les adjunta por tanto a unas entes privilegiadas por su supuesta posición de alcurnia (...) Pero cuando se dice que en nuestra constitución del fuero de guerra que se reconoce subsiste, realmente (...) lo que

²³ Márquez, Daniel, *op. cit.*, pp. 130-131.

está haciendo es precisar una competencia jurisdiccional y unos tribunales especiales (...).²⁴

Pero, siguiendo con la idea de la diversidad de acepciones del término fuero, dentro de nuestra carta magna apreciamos en el párrafo segundo del artículo 61, nos dice “El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma...”; esto significa que el miembro del parlamento es inviolable a sus opiniones, como ya se estudiará más adelante.

Más aún, el numeral 61 usa el referido término para referirse a impunidad: “... la impunidad que disfrutaban los senadores y diputados por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos.”²⁵

Para mayor amplitud, nuevamente cito al maestro Burgoa:

El Fuero como inmunidad, es decir, como privilegio o prerrogativa que entraña irresponsabilidad jurídica, únicamente se consagra 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 reconvenidos por ellas; así como respecto del Presidente de la República de manera relativa en los términos del artículo 108 constitucional (...) El fuero que se traduce en la no procedibilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales, no equivale a 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.²⁶

Tena Ramírez dice que el término fuero en nuestra legislación, hablar de fuero es evocar a “aquellos antiguos privilegios que tenían determinadas personas

²⁴ Castro y Castro, Juventino V., *El sistema constitucional en las declaratorias de procedencia (desafueros)*, México, Porrúa, 2005, pp. 2-3.

²⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2011, pp.559-560

²⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, quinta edición, México, Porrúa, 1984, pp. 554-557.

para ser juzgadas por tribunales de su clase y no justicia común. Esta fue la acepción que la institución de los fueros penetró en nuestro derecho patrio como herencia de la legislación colonial...”²⁷; no obstante lo anterior, difiere de este criterio con relación al objeto de conservar la figura del fuero en el pacto federal, diciendo con respecto a éste que:

... no tiene por objeto constituir un privilegio a favor de los funcionarios, lo que sería contrario a la igualdad en el régimen democrático, sino proteger a la función de los amagos del poder o la fuerza. Más que el derecho español, el fuero constitucional tiene su antecedente en el derecho inglés, cuando en el siglo XIV los miembros del parlamento arrancaron al rey la concesión de ser juzgados por sus propios pares a fin de asegurar su independencia.²⁸

Debe de entenderse que tal privilegio procesal como lo llaman algunos doctrinarios no debe significar una inmunidad que se extienda al resto de la jurisdicción, ya que como se aprecia en los preceptos fundamentales, todo servidor público independientemente de su rango puede ser demandado por las cuestiones civiles en que esté involucrado, ya que responder por éstas no le imposibilita de cumplir con sus funciones.

Como se aprecia, existen entre los doctrinarios, diversos criterios y opiniones con respecto de esta figura dentro de nuestra legislación; las más convergentes en ese sentido, son aquellas que dicen que en vez de referirnos a Fuero, deberíamos más bien de referirnos a inmunidad procesal, ya que la figura consagrada en el 111 del pacto federal alude a una protección meramente procesal de la función pública, más no del individuo que la ostenta.

No obstante, y como toda figura jurídica, ésta puede malversarse, de tal suerte que si hablamos de inmunidad, inviolabilidad y fuero especial o jurisdiccional, implica que: “... toda utilización de estos privilegios parlamentarios que no correspondan a la defensa de la independencia y autonomía del Poder legislativo

²⁷ Tena Ramírez, Felipe, *op.cit*, pp.559-560.

²⁸ Ídem.

del Estado debe considerarse una verdadera desviación de poder perdiéndose su carácter institucional para convertirse en odiosas prerrogativas personales.”²⁹

En ese sentido, Gabriela Mojica se pronuncia: “... se trata de proteger a los servidores públicos de alto rango de la federación y de los estados en contra de eventuales acusaciones sin fundamento de sus opositores políticos y también mantener el equilibrio de los poderes del estado...”³⁰

Asimismo, en suma a esta posición, se dice que la inmunidad parlamentaria: “... supone una protección al parlamento (...) del empleo del proceso penal como mecanismo político de alteración de la voluntad de la cámara (...) bajo ese entendido (...) no persigue la extinción del delito del representante si no sólo la apoliticidad de la acusación.”³¹.

Apoyando esta posición, Susana Pedroza dice: “La inmunidad es una derogación del principio de igualdad de los individuos ante la ley y la justicia (y consagrado por la Constitución en su artículo 12). Sin embargo, ésta encuentra su justificación en la necesidad de asegurar la independencia de los poderes.”³².

Aún cuando ésa es la corriente predominante, a partir de la transición del poder, persiste la tendencia a eliminar por completo la figura del fuero; de nueva

²⁹ Duque Villanueva, Juan Carlos, Díaz Maroto y Villarejo, Julio, “La vigencia de la ley penal y la inmunidad parlamentaria.”, *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, número 13, año 2005, p.51.

³⁰ Mojica Rayón, Fuero, consultado el 3 de junio de 2016, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/repjurad/cont/2/art/art6.pdf>, pp. 94-96.

³¹ Rivera-León, Mauro Arturo, “Inmunidad parlamentaria en México: un análisis crítico del fuero constitucional.”, *Dikaion Revista de fundamentación jurídica*, Colombia, año 26, número 21, julio 2012, pp. 233-234.

³² Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “La responsabilidad penal de los servidores públicos. Breves notas sobre el procedimiento de declaración de procedencia.”, en García Ramírez Sergio (coord.), *Liber ad honorem*, Tomo I, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 512-513.

cuenta, nos permitimos citar el trabajo de Gabriela Mojica, quien pronunciada en contra de la figura del fuero y/o inmunidad procesal, afirma:

... este fuero se ah convertido en el protector e impulsor de la impunidad, que viola no solo el principio de igualdad jurídica sino que descaradamente pisotea nuestras garantías individuales (...) La existencia de este tipo de privilegios aun existe en nuestra constitución es la señal inminente de que hasta nuestros propios representantes y los creadores de nuestras leyes desconfían de nuestro ordenamiento jurídico y que por ello tratan de protegerse para no ser víctimas de la voraz injusticia que se esconde bajo los preceptos constitucionales que refleja el atraso y el control de dominación primitiva que en pleno siglo XXI domina y abunda en nuestro México...³³

De igual manera, es de mencionarse la puntualización que a esta posición de contravención a la justificación de la existencia del fuero, hace Mario Rivera:

... ya no existen hombres imprescindibles y la realidad es que el instituto de la inmunidad no podrá comprenderse sin ellos. (...) Se ha reprochado que la concesión de suplicatorio o una declaración de procedencia se realiza a partir de consideraciones mayoritarias o de oportunidad política de encubrimiento del ilícito (...) Se ha señalado la contradicción de la inmunidad con el principio de igualdad jurídica; el hecho de que un diputado sólo pueda ser perseguido judicialmente cuando un parlamento lo autorice – nos dice Kelsen – supone un privilegio surgido de la monarquía estamental.³⁴

Ahora bien, con respecto de esta figura, de acuerdo a la legislación aplicable, se dice que “La Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de declarar si los servidores públicos que disponen de inmunidad deben ser sometidos o no a la

³³ Mojica Rayón, Gabriela, *op.cit.* p. 96.

³⁴ Rivera-León, Mauro Arturo, *op.cit.*, p.237.

acción de la justicia cuando el ministerio público los considere presuntamente responsables de la comisión de delitos no oficiales”.³⁵

En concordancia a ello, se dice que la existencia del desafuero:

... es una garantía no sólo de que los servidores públicos podrán ser perseguidos penalmente una vez realizada la ‘declaración de procedencia’ en su contra, sino también de que – debido a la preexistencia del fuero (constitucional) – los servidores públicos no serán perseguidos injustamente en el ejercicio de sus funciones.³⁶

Volviendo ahora al tema del presidencialismo y a la irresponsabilidad con la que el titular del ejecutivo en nuestro país ejerce sus funciones, Sánchez Bringas da su justificación diciendo que:

... el presidente no debe estar a merced de una simple mayoría de la Cámara de Diputados, porque en esas condiciones, el juicio político más que un instrumento de protección del estado de derecho, sería medio eficaz para deponer al presidente de la república por intereses de personas, grupos o partidos políticos no siempre coincidentes con los de la nación.³⁷

Si bien nos hace sentido esta argumentación, dando justificación a este cuadro de irresponsabilidad, también lo es cierto que en todo sistema que pretenda llamarse a sí mismo como democrático, es inexorable la necesidad de un sistema de movilidad, sustitución y/o remoción del titular del ejecutivo, ya que como lo señala el autor antes señalados, no nos encontramos ante los hombres imprescindibles. De igual manera, tal y como pudimos apreciar en el apartado relativo a las funciones ejercidas por el poder ejecutivo, tenemos que éste cuenta también con las más

³⁵ Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 2001, p. 456.

³⁶ Flores, Imer B., “Algunas consideraciones sobre la responsabilidad de los servidores públicos. Apuntes para la resolución de casos futuros de ‘desafuero’”, en García Ramírez, Sergio (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Olga Islas de González Mariscal*, Tomo II, México, UNAM, 2007, pp.1-2.

³⁷ Sánchez Bringas, Enrique, *op.cit.*, pp. 734-735.

amplias facultades y tiene a su vez participación en la designación de los titulares de los principales poderes de la unión.

Más adelante encontraremos también las distinciones en cuanto a la responsabilidad política y penal, tenemos así, que nuestro presidente es responsable solamente por lo que hace a la cuestión política, y con respecto de ésta, solamente de manera difusa.

1.3. Juicio político y responsabilidad política

Para abordar el tema que nos ocupa, es elemental empezar preguntándonos qué entendemos por responsabilidad; para Benjamín Palacios, ésta es: "... cumplir con el deber de asumir las consecuencias de nuestros actos. En este sentido, la responsabilidad de los servidores públicos es el deber de asumir y cumplir sus obligaciones y deberes que como tal tienen."³⁸.

Ahora bien, con respecto a la responsabilidad política, existen diversos criterios sobre qué es lo que debemos de entender por la idea de responsabilidad política. Destaca la visión de Abelardo Esparza, quien con respecto a la responsabilidad política señala que ésta es:

... deber jurídico inherente a un cargo de tipo político en que su titular, que será siempre un servidor público de alta jerarquía, deberá comportarse en su ejercicio siempre con respeto irrestricto, y como garante de los intereses públicos fundamentales de la nación o de su buen despacho, so pena de que al no proceder de acuerdo con ello, quedará destituido de su cargo e inhabilitado para ocupar otro durante un tiempo determinado.³⁹

³⁸ Palacios Perches, Benjamín M., *El juicio político en México y la creación de tribunales de responsabilidad política para servidores públicos*, México, Porrúa, México, 2015, p. 128.

³⁹ Esparza Frausto, Abelardo, *El juicio político*, México, Cuadernos de la judicatura, 2001, p. 47.

Tal es el caso, que Godolfino Juárez define a la responsabilidad política desde el punto de vista constitucional, diciendo que debemos entender a estas responsabilidades como:

... aquellas que nacen por actos u omisiones de los servidores públicos que integran un poder público, o tienen una jerarquía mayor o bien desempeñan una función pública trascendente cuya continuidad debe protegerse, conductas activas u omisas que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.⁴⁰

En este sentido, y con una visión muy positivista y apegada al derecho constitucional mexicano, Sergio Ortiz, nos dice:

... es aquella que tienen los funcionarios federales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, y también fundamentales y su buen despacho, y también las que tienen los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violaciones a las leyes federales y a las leyes que de ellas emanen o por el manejo indebido de fondos o recurso federales.⁴¹

Para aterrizar el tema de responsabilidad política, es de mencionarse la siguiente distinción:

... doctrinalmente, se considera que la responsabilidad política puede ser de dos tipos: difusa e institucional. La primera estriba en el juicio negativo que los ciudadanos pueden dar a la actuación de los gobernantes y se manifiesta, ante todo, en el estrado de la opinión pública, y en especial en ese trascendente acto que es el ejercicio responsable del voto. La segunda se determina por la posibilidad –institucional– de que un órgano del Estado repruebe cómo es que ejerce sus funciones –u omite hacerlo– otro órgano

⁴⁰ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, México, Porrúa, 2002, p. 126.

⁴¹ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *op. cit.* , p. 90.

del mismo estado. (...) el sistema presidencial conoce únicamente la responsabilidad política del tipo 'difuso'.⁴²

Establecido lo anterior, confirmamos lo plasmado en el apartado anterior, con respecto a la irresponsabilidad del presidente.

Pasando ahora al juicio político, a continuación aproximamos una definición que se tiene de éste:

... conjunto de procedimientos y actuaciones materialmente jurisdiccionales que realiza un órgano político o autoridad política para examinar si determinadas conducta realizadas por un funcionario de alto nivel jerárquico, que desarrollo funciones estratégicas para el Estado y la sociedad política, deban ser sancionadas para corregir las desviaciones reglamentarias en que haya incurrido e impedir que las repita en el futuro...⁴³

Luego entonces, regresando a las funciones jurisdiccionales que ejecuta el poder ejecutivo, se tiene al juicio político como el medio para hacer efectiva y material la responsabilidad política de un servidor público, de acuerdo a la norma imperante en México.

Una acepción vista desde el ámbito jurídico, dice que el juicio político es:

Un procedimiento solemne, de carácter esencialmente político, que inicia la Cámara de Diputados y por el cual ésta acusa ante el 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.⁴⁴

⁴² Mocochoa, Juan M., "El juicio político como 'medida de salud pública'", *Cuestiones constitucionales, revista mexicana de derecho constitucional*, número 30, enero-junio 2014., p. 139.

⁴³ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *op. cit.*, pp. 52-57.

⁴⁴ Cárdenas, Raúl, *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, México, Porrúa, 1982, p.314

Otra definición que atiende la normatividad vigente, dice refiriéndose al juicio político:

... debe entenderse aquél procedimiento por virtud del cual el Congreso de la Unión, mediante sus orígenes de instrucción (Cámara de Diputados) y de resolución (Cámara de Senadores) sanciona a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de la constitución general de la República con destitución del cargo público e inhabilitación, en su caso (...) cuando realicen actos u omisiones considerados como violaciones graves (...)⁴⁵

De igual manera se establece que el juicio político es: "... un procedimiento que deriva de una resolución administrativa y una sanción política en contra de los servidores públicos que incurren en responsabilidades penales o administrativas durante el ejercicio de sus cargos, con independencia de los juicios penales que se sigan en su contra por esta razón"⁴⁶; no obstante que de acuerdo a tal definición, se dice que este procedimiento tiene su causal de excitativa en el incurrir en una responsabilidad penal o administrativa del servidor público, las causales se encuentran encuadradas en el artículo 110 constitucional y más enmarcadas aún, en el numeral 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos, de acuerdo a la cual, son las siguientes:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III. Las violaciones a los derechos humanos;
- 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

⁴⁵ Castrejón García, Gabino Eduardo, *Derecho administrativo constitucional*, México, Cárdenas Velasco Editores S.A. de C.V., 2004, pp.559-560.

⁴⁶ Camacho Vargas, José Luis, *op. cit.*, p. 146.

misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Para el caso de los servidores públicos de los estados, es decir, Gobernadores de los Estados, diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de las judicaturas locales, el segundo párrafo del artículo 110 de la norma suprema mandata que su responsabilidad política se genera además, por violaciones graves a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen; a este respecto, Delgadillo Gutiérrez atinadamente observa que: "... en ningún ordenamiento se establece en qué consiste la gravedad de la violación"⁴⁷; así como por el indebido manejo de fondos y recursos federales; las resoluciones del procedimiento correspondiente tendrán carácter declarativo, por lo que de ser el caso, ésta será informada a la legislatura local para que proceda conforme corresponda. Recordemos que, como ya dijimos en el apartado relativo a la definición de servidor público tenemos que los servidores públicos pertenecientes a las entidades federativas fungirán como auxiliares de la federación, ello según las discusiones del Constituyente.

Como bien se aprecia, son causales que atienden acciones u omisiones que vayan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su adecuado despacho, difiriendo de cuestiones civiles y penales en todo momento, lo que señala Benjamín Palacios:

⁴⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, cit., p. 151.

(...) su naturaleza no corresponde a la de un juicio penal por que no está encaminado a la comprobación de un delito y a la imposición de la pena, sino a la identificación de las conductas de los servidores públicos que atentan contra el Estado de Derecho (...) no se contraponen con el penal ya que una sola conducta puede dar lugar a ambos.⁴⁸

Sobre esta posición, Juárez Mejía manifiesta que:

... este juicio se limita únicamente a juzgar conductas políticas y a aplicar las sanciones de destitución e inhabilitación, pero no examina si las conductas infractoras violen disposiciones de otra índole, como las penales por ejemplo, por lo que deja fuera otro tipo de sanciones, entre ellas las penas aplicables que se deriven de la comisión de delitos, reservándose para ser delimitadas y aplicadas, en su caso, atribuibles penales ordinarios (...) El juicio político más que aspirar a la sanción, tiende a preservar a la salud del cuerpo político y hacer transparente el desempeño de los miembros del cuerpo político...⁴⁹

Abundando y coincidiendo con este criterio, Cervantes Gómez, haciendo alusión al congreso mexicano como único facultado para juzgar los actos de los altos funcionarios federales, "... sólo puede conocer de aquellos de los que se desprenda responsabilidad política, y si de ésta se deriva alguna responsabilidad penal o civil, será determinada por los órganos ordinarios de procuración e impartición de justicia."⁵⁰

Como puede apreciarse, mucho se ha dicho sobre las causales de procedencia del juicio político, se hace énfasis en que su origen y causa es meramente político, es decir: "... se produce cuando la conducta de un servidor público provoca la pérdida de la confianza por la responsabilidad en que incurra".⁵¹;

⁴⁸ Palacios Perches, Benjamin M., *op.cit.* p.137.

⁴⁹ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *op.cit.* pp.52-57.

⁵⁰ Cervantes Gómez, Juan Carlos, *op. cit.* pp. 185-186.

⁵¹ Sánchez Bringas, Enrique, *op.cit.* pp.453-454.

que, a diferencia de cuestiones civiles que no trascienden a la esfera individual del servidor público, sí trascienden a su función, las instituciones y a la sociedad que tiene en éste depositada su confianza.

En cuanto al propósito y finalidad de este juicio, es de mencionar que éstos son diversos, haciendo la división entre los servidores públicos enlistados en el primero y el segundo párrafo del 110 constitucional; con respecto de los primeros, se busca la destitución y – determinándose de manera discrecional – la inhabilitación; y sobre los enlistados en el segundo párrafo, como se dijo anteriormente, tiene efectos meramente declarativos; en ese tenor, Sánchez Zurita nos dice que el juicio político:

... busca imponer a los funcionarios federales que violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, sanciones políticas consistentes en la destitución de sus funciones y la inhabilitación hasta por veinte años, para desempeñar un empleo, cargo o comisión en algún órgano de gobierno, y para el caso de los funcionarios estatales se busca obtener una resolución declarativa del órgano legislativo Federal, que debe hacerse del conocimiento de las legislaturas locales para que procedan según corresponda (...)⁵²

Lo anterior resulta familiar, ya que como se verá capítulos más adelante, en México existen antecedentes de conflictos que tienen actualización en la esfera local pero que trascienden a la esfera federal, y como se podrá pre visualizar, puede darse la contradicción de que en uso de su facultad declarativa, la Cámara de Diputados de la Federación decrete la procedencia de un asunto mientras que la Diputación local de la que se trate deseche o sea omisa en la atención del asunto, sin que ello suponga consecuencia legal alguna.

⁵² Sánchez Zurita, Emir, "Sistema de responsabilidades de los servidores públicos", *Revista de la asociación internacional de derecho administrativo*, México, año 5, número 10, julio-diciembre 2011, p. 117.

Ahora bien, para dejar aún más clara la finalidad del juicio político (con respecto de que tiene tintes políticos y no sancionatorios) Licona señala: "... consiste en determinar si el servidor público es o no digno de permanecer en el cargo y devolver a ocupar funciones públicas (...) sin opinar acerca de la responsabilidad de otro tipo en que pudiese haber incurrido el juzgado."⁵³

No obstante, se hace mención a la posición que con respecto tiene el Dr. Jorge Carpizo, al decir que "El juicio de responsabilidad política cada día se acerca más a un proceso judicial, superándose así en buena parte la función del Senado como juez no profesional, cuyas resoluciones se basan en motivos de convicción."⁵⁴

Los servidores públicos sujetos a juicio político, si bien es cierto, ya se enumeraron en el apartado relativo a fuero del presente trabajo; también se dijo, que éstos se encuentran enumerados dentro del 110 de la carta magna, no omitimos resaltar de nueva cuenta, que existen servidores públicos que si bien no son de elección popular, su actuar, sus decisiones y funciones son de impacto tal que pueden bien afectar intereses públicos.

Tal es el caso de los miembros de la junta de gobierno del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, en relación con lo señalado por el artículo 26 dentro de su apartado B, párrafo quinto, las personas encargadas de la conducción del banco central, de acuerdo al párrafo séptimo, del artículo 28, de la carta magna; el titular de la auditoría superior de la federación, de acuerdo al segundo párrafo de la fracción IV del artículo 79; y el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en función de lo estipulado dentro del artículo 102, apartado B, párrafo séptimo.

Cabe mencionar, como dato curioso y haciendo referencia a que el espectro de servidores públicos sujetos a responsabilidad política es mucho más amplio que el contemplado dentro de la norma fundamental de 1917, que "los llamados

⁵³ Licona Vite, Cecilia, *op. cit.*, pp. 159-160.

⁵⁴ Carpizo, Jorge, *Temas constitucionales*, 2ª edición, México, 2003, Porrúa-UNAM, p. 229.

servidores públicos, mencionados en el artículo 110 de la constitución a los que se les puede juzgar a través de un juicio político, suman aproximadamente mil quinientas personas (...).⁵⁵

Aún con la diversidad de reformas y adiciones, – insistimos – no hemos encontrado dentro de nuestra normatividad mayor responsabilidad del titular del ejecutivo federal, más allá de la contemplada dentro del 108 constitucional donde se señala que éste, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. “Es notoria la ausencia del presidente de la república contra quien no se puede enderezar juicio político, y por ello, por más indignado y molesto que se encuentre el pueblo, contra este servidor público, la sanción solo podrá ser moral, de reclamo político más no puede ser llevado a juicio político.”⁵⁶ No obstante ello, y como se apreciará en el próximo capítulo, en otros países como Brasil, Chile y Perú, por mencionar algunos, el presidente sí puede ser sujeto a juicio político.

La sustanciación del referido juicio, corresponde única y exclusivamente al Congreso de la Unión, y su regulación y procedimiento se encuentra contemplado a nivel constitucional en los artículos 109, 110, 111, 112 y 114; 9 al 24 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y algunas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, mismas que serán señaladas al momento de analizar la manera en que se integran las comisiones correspondientes.

Ahora, pasamos al análisis paso por paso de la sustanciación del juicio político:

⁵⁵ Valdés, Clemente, “Las incoherencias del juicio político”, *El mundo del abogado*, número 12, año 2, abril 2000, p.28.

⁵⁶ Márquez Rábago, Sergio R., “Los tipos de responsabilidad del servidor público y la responsabilidad constitucional.”, *Lex. Difusión y análisis.*, México, Tercera Época, Año XI, No. 134, Agosto, 2006, p. 24.

El escrito de denuncia se deberá presentar ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados y ratificarse ante ella dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación;⁵⁷

A este apartado, es de mencionar que luego de la lectura de los artículos 9 y 13 de la ley de la materia: "... resulta la imposibilidad legal general para que la Cámara de Diputados proceda de 'oficio' en materia de juicio político."⁵⁸. No obstante, que la constitución y la ley son omisas sobre el lugar en el que deba de presentarse el escrito inicial, Palacios Perches señala que "se deberá de presentar ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados"⁵⁹.

El que la denuncia deba ser presentada por un ciudadano, elimina la posibilidad de que el juicio político provenga de personas morales y se elimina también la posibilidad de que ésta pueda ser presentada por extranjeros.

Una vez ratificado el escrito, la secretaría General de la Cámara turnará a la subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, para la tramitación correspondiente.⁶⁰

Dichas comisiones se encuentran contempladas dentro de las fracciones XXVIII, XXXII y XL, del numeral 39 de la Ley Orgánica del congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; el procedimiento mediante el cual se nombran los miembros de cada comisión merece un apartado de estudios en derecho parlamentario.

La subcomisión de examen previo procederá, en un plazo no mayor a 30 días hábiles, a determinar si el demandado se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 2 de la LFRSP, así como si la denuncia contiene elementos de prueba que justifiquen que la conducta

⁵⁷ Camacho Vargas, José Luis, *op. cit.*, pp. 146-151.

⁵⁸ Licona Vite, Cecilia, *op. cit.*, p. 128.

⁵⁹ Palacios Perches, Benjamín M., *op.cit.* p. 162.

⁶⁰ Camacho Vargas, José Luis, *op.cit.* pp. 146-151.

atribuida corresponde a los enumeradas en el artículo séptimo de la misma ley, y si los propios elementos de prueba permitan presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado y, por tanto, amerita la incoación del procedimiento. En caso contrario, la subcomisión desechará de plano la denuncia presentada;⁶¹

Lo anterior, de conformidad con el inciso C del artículo 12 de la Ley reglamentaria del Título IV de la carta magna, de igual manera agrega que: “En caso de la presentación de pruebas supervivientes, la Subcomisión de Examen Previo podrá volver a analizar la denuncia que ya hubiese desechado por insuficiencia de pruebas;”; de acuerdo al inciso D del precepto legal antes citado, en caso de que se deseche la denuncia, ésta podrá revisarse por el pleno de las comisiones unidas: “... a petición de cualquiera de los Presidentes de las Comisiones o a solicitud, de cuando menos, el diez por ciento de los diputados integrantes de ambas Comisiones”.

Pero, si la subcomisión de Examen Previo declara la procedente la denuncia, de acuerdo al inciso E del precepto aludido, ésta será turnada al pleno de las comisiones unidas (Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia), para formular la resolución y ordenar que se turne a la Sección Instructora de la cámara.

Corresponde, de conformidad al artículo 13 de la multireferida ley, practicar todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta hecho materia de aquella, estableciendo las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado.

Se entra a un periodo de prueba de 30 días naturales, en donde ambas partes aportan sus medios probatorio, y la propia sección, podrá aportar las que estime necesarias (artículo 14 LFRSP); la Sección Instructora podrá en este caso admitir o desechar las que a su juicio sean improcedentes. Este periodo de 30 días puede ampliarse de manera discrecional, según lo estime la sección.

⁶¹ *Idem.*

Terminada la instrucción del procedimiento se pondrá el expediente a la vista del denunciante por un plazo de tres días naturales, y por otros tantos a la del servidor público y sus defensores, a fin de que tomen los datos que requieran para formular alegatos, que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado (artículo 15 de la Ley).

Para cerrar el período de instrucción, el artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos dice:

Transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, se hayan o no entregado éstos, la Sección Instructora formulará sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento. Para este efecto, analizará clara y metódicamente la conducta o los hechos imputables y hará las consideraciones jurídicas que procedan para justificar, en su caso, la conclusión o la continuación del procedimiento; (...)

Ahora, si de las constancias del expediente se desprende responsabilidad del servidor público, de conformidad con el artículo 17 tercer párrafo de la Ley, las conclusiones terminaran proponiendo la aprobación de lo siguiente:

- I. Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia;
- II. Que se encuentra acreditada la responsabilidad del encausado;
- III. La sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo 8o. de esta Ley, y
- IV. Que en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación, para los efectos legales respectivos.

Una vez emitidas las conclusiones, –mismas que en apego al numeral 19 deberán ser presentadas en un término de 60 días naturales, contado a partir de la fecha en que se entregó la denuncia inicial – de acuerdo al artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Sección entregará a

los Secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al presidente de la misma, quien anunciará que dicha cámara debe reunirse y resolver sobre la imputación, dentro de los tres días naturales siguientes: "... a no ser que por causa razonable y fundada se encuentre impedida para hacerlo. En este caso podrá solicitar de la cámara que se amplíe el plazo (...) plazo que no excederá de quince días."⁶².

La Cámara de Diputados, se erigirá en órgano de acusación, previa declaración de su presidente (artículo 20 de la Ley de la materia). En seguida la secretaría dará lectura a las constancias, procedimientos o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas, así como a las conclusiones de la Sección Instructora. Acto continuo se concederá la palabra al denunciante y enseguida al Servidor Público o a su defensor, o a ambos, si alguno de éstos lo solicitaré, 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 en último término. Retirados el denunciante y el servidor público y su defensor, se procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora; si la cámara resolviese que no procede acusar al servidor público, éste continuará en el ejercicio de su encargo (artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos).

En caso contrario, se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se remitirá la acusación, designándose una comisión de acusación por parte de la cámara la cual estará compuesta de tres diputados para que sostengan aquella ante el Senado.

Recibida la acusación en la Cámara de Senadores ésta la turnará a la sección de Enjuiciamiento, la que emplazará a la Comisión de diputados encargada de la acusación, el acusado, y a su defensor, para que presenten por escrito sus alegatos, dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento artículo 22 de la Ley), para que, una vez transcurrido el plazo, con alegatos o sin ellos, la Sección de

⁶² Palacios Perches, Benjamin M., *op. cit.*, p. 164.

Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados, en su caso, proponiendo la sanción que en su concepto deba imponerse al servidor público y expresando los preceptos legales en que se funde.

La sección podrá escuchar directamente a la comisión de diputados que sostienen la acusación y al acusado y su defensor, si así lo estima conveniente la misma Sección o si lo solicitan los interesados. Asimismo, la Sección podrá disponer la práctica de otras diligencias que considere necesarias para integrar sus propias conclusiones; emitidas las conclusiones, la Sección las entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores (segundo y tercer párrafo del numeral 23 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Por último, recibidas las conclusiones por la secretaría de la comisión, su presidente anunciará que debe de erigirse ésta en jurado de sentencia dentro de las veinticuatro horas siguientes (artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

A la hora señalada para la audiencia, el presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en Jurado de Sentencia y Procederá de conformidad con las siguientes normas: 1. La secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la sección de enjuiciamiento; 2. Acto continuo, se concederá la palabra a la comisión de Diputados, al servidor público o a su defensor, o a ambos; 3. Retirados el servidor público y su defensor y permaneciendo los diputados en la sesión, se procederá a discutir y a votar las conclusiones y a votar las conclusiones y aprobar los que sean los puntos de acuerdo que en ellas se contengan, el presidente hará la declaratoria que corresponda.

Como ya se dijo antes, por lo que hace a los gobernadores, diputado a las legislaturas locales y magistrados de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, la Cámara de Senadores se erigirá como Jurado de Sentencia, dentro de los tres días naturales siguientes a las recepciones de las conclusiones. Como es bien sabido, la sentencia que se dicte tendrá efectos declarativos y la misma se

comunicará a la legislatura local respectiva, para que, en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda.

Es oportuno, señalar, como ya se dijo anteriormente, que "(...) el presidente de la republica no puede ser enjuiciado políticamente."⁶³

A grandes rasgos, existen dos etapas medulares y dos instancias para su sustanciación; la de acusación, y la de resolución.

La Acusación.- La Cámara de Diputados, en funciones de ministerio público, procede a formular la acusación ante la Cámara de Senadores, siempre que lo determine la votación de la mayoría absoluta del quórum y después de haber sustanciado un procedimiento interno donde se respete el derecho de audiencia del inculpado.

La Sentencia.- La Cámara de Senadores, en funciones de jurado de sentencia, conoce la acusación accionada por la de diputados; debe resolver sobre la inocencia o culpabilidad del servidor público por el voto de las dos terceras partes del quórum, después de haber realizado las diligencias correspondientes y haber respetado el derecho de audiencia del acusado, ante el fallo a promover la Cámara de Senadores, no procede ningún recurso, ni el juicio de amparo.⁶⁴

La afirmación que hace Sánchez Bringas sobre la inatacabilidad del fallo emitido por la Cámara de Senadores es bastante debatible; no obstante que el artículo 30 de la ley de la materia, establece que las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables; en ese sentido, Jorge Carpizo difiere: "... su resolución es inatacable; sin embargo sí procede juicio de amparo indirecto respecto de violaciones a formalidades esenciales del procedimiento..."⁶⁵

⁶³ Cámacho Vargas, José Luis, *op. cit.*, p. 150.

⁶⁴ Sánchez Bringas, Enrique, *op. cit.* p. 454.

⁶⁵ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 229.

Más aún, Luna Leal nos señala que efectivamente, esta resolución es atacable mediante juicio de amparo:

En virtud de que el procedimiento de referencia y en determinación al principio de seguridad jurídica, y puesto que la Ley Federal de Responsabilidades del Servidor Público no prevé recursos para impugnar violaciones de garantías, pero principalmente para no permitir un estado de indefensión en perjuicio del acusado, deberá proceder el juicio de amparo entre otros, los siguientes casos:

- Cuando se inicie procedimiento sin mediar demanda.
- Cuando la demanda en cuestión no sea ratificada en los términos de lo establecido dentro de las reformas en el artículo 110 de la constitución general.
- Cuando la denuncia se refiera a un ilícito diferente a los señalados en la constitución y en la ley.
- Cuando se inicie procedimiento fuera de los plazos establecidos en el artículo 114 constitucional.
- Si el procedimiento trata de conocer y juzgar expresiones emitidas por el demandado.
- Si el procedimiento tiene su fundamento en una denuncia anónima.
- Por violaciones a los plazos expresamente establecidos en la normatividad.⁶⁶

En estricto sentido, algunas las causales enlistadas anteriormente, son motivo de desecho de denuncia de juicio político; otras son visibles infracciones al debido proceso, y por tanto, no se puede dejar en estado de indefensión al servidor público inculpado; nos podrá parecer nefasto e irrisorio que algún tribunal pudiese llegar a incurrir en estas causales, más, no se debe de perder de vista que tanto la

⁶⁶ Luna Leal, Marisol, "Algunos aspectos de procedimiento del juicio político en México", *Letras jurídicas*, año 11, número 21, enero-junio 2010, p. 176.

cámara de diputados como la de senadores no son órganos jurisdiccionales, mucho menos profesionalizados en la materia de juzgar.

Hernán Salgado, a su vez citado por Licona, refiere un criterio jurisprudencial de la corte interamericana de derechos humanos:

... en el caso denominado Tribunal constitucional contra Perú, relativo a la destitución de tres magistrados del órgano constitucional por el congreso peruano mediante un juicio político que irrespetó las reglas del debido proceso legal, lo cual violó la Convención Americana de Derechos Humanos en sus artículos 8 y 25. En una de las consideraciones de la sentencia la Corte Interamericana señaló: (...) es necesario recordar que toda persona sujeta a juicio de cualquier naturaleza ante un órgano del Estado deberá contar con la garantía de que dicho órgano sea competente, independiente e imparcial y actúe en los términos del procedimiento legalmente previsto para el conocimiento y la resolución del caso que se le somete.⁶⁷

Estas causales son, efectivamente atacables a través de juicios constitucionales especiales, y ello es avalado efectivamente dentro de precedentes y criterios establecidos por el máximo tribunal del país, situación objeto de estudio del capítulo tres del presente trabajo.

En cuanto a los periodos de prescripción: "... sólo durante el desempeño de su encargo y hasta por un año después, podrá iniciarse el procedimiento de juicio político (...) Las sanciones que deriven del mismo se deberán aplicar en un periodo máximo de un año a partir de iniciado el procedimiento correspondiente."⁶⁸.

Para el caso de la ejecución de la sentencia, en caso de que se imponga sanción ya sea solamente destitución o inhabilitación, 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

⁶⁷ Licona Vite, Cecilia, *op. cit.*, p. 126.

⁶⁸ Palacios Perches, Benjamin M., *op. cit.*, p. 138.

su conocimiento; en ese orden de ideas, si se refiere a un miembro del Instituto Federal Electoral, la ejecutará dicho órgano autónomo, si es un individuo de la administración pública federal centralizada o paraestatal, la ejecutará el Poder Ejecutivo; si es el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente la ejecutará.

Aun y cuando se puede apreciar en la evolución histórica y cronológica de la figura del juicio político en nuestro país, éste tiene fuertes y numerosas críticas, mismas que señalaremos en seguida; Fix-Zamudio, por ejemplo, manifiesta sobre el juicio político:

... tiene su antecedente en el *impeachment* inglés y más aun en el norteamericano, (...) Jeferson tildaba este procedimiento de *scarecrow* (espantapájaros). En nuestro país tampoco ha tenido gran fortuna, menos ahora que por la deficiente regulación constitucional ha ensanchado grotescamente su ámbito de aplicación.⁶⁹

Dando gran razón a estas afirmaciones, se dice que “De 1917, (...) hasta 1994, sólo se produjeron 7 casos de juicio político, de los que únicamente procedieron dos.”⁷⁰. Situación cambiante a nuestros días, pero una vez más, ello es objeto de nuestro tercer capítulo. De igual manera, más adelante en el presente trabajo se estará al estudio de la figura de *impeachment*, al estudiar el enjuiciamiento de altos funcionarios en Estados Unidos de América.

Otra seria crítica a esta figura la hace Valdés Clemente, quien en el año 2000, afirma que la finalidad que persigue el juicio político dentro de nuestro marco legal, es muy distinto al que en realidad persigue:

... El peligro de este modelo es su utilización como arma de efectividad inmediata para eliminar del panorama político a los opositores de cualquier partido que tenga mayoría en los órganos legislativos, para destituir a un

⁶⁹ Fix-Zamudio, Héctor, Valenzuela Carmona, Salvador, *op. cit.*, pp.708-709.

⁷⁰ Sánchez Bringas, Enrique, *op. cit.*, p. 729.

funcionario que se le considere enemigo porque le incomoda al grupo dominante. (...)⁷¹

Y, continúa afirmando, en relación a la naturaleza de sus sanciones:

En tanto que los gravísimos actos que pueden dar lugar al juicio político tienen como sanción únicamente la destitución y la inhabilitación temporal, las responsabilidades administrativas que parecen menos graves (...) además de la destitución y la inhabilitación, tienen sanciones económicas y junto con ellas, la suspensión del encargo. (...) Los empleados del presidente que hicieron el proyecto, y los diputados y senadores que aprobaron la reforma, agregaron que 'no podrán imponerse dos veces por una sola condena sanciones de la misma naturaleza' (...) Las sanciones son idénticas y ni siquiera podemos decir que se trata de dos sanciones sino de una sola.⁷²

Abundando en ello, y desde una óptica penalista, por estado de derecho, el estudioso Díaz-Aranda nos señala:

En materia penal, el Estado de Derecho se sustenta en el principio de legalidad, el cual limita la facultad del Estado para imponer sanciones penales única y exclusivamente cuando el ciudadano realiza la conducta considerada como delito en una ley previamente emitida.⁷³

Es de resaltarse la puntualización de que dentro de nuestro cuerpo normativo se señala que no podrán imponerse dos veces una sola condena por sanciones de la misma naturaleza, principio de legalidad enfocado a la materia penal. Para ahondar en ello, permítasenos citar a Fix-Zamudio:

... un sector de la doctrina había sostenido que la posible doble sanción (destitución e inhabilitación y la penal) constituiría una excepción al

⁷¹ Valdés, Clemente, *op. cit.*, p. 28.

⁷² *Ibidem*, p.31

⁷³ Díaz Aranda, Enrique, *derecho penal parte general*, 2ª edición, México, Porrúa-UNAM, 2004, p.54.

principio *non bis in idem*, consagrado en el artículo 23 constitucional (...) el destacado penalista Mariano Jiménez Huerta, estimó que se trata de ilícitos diversos, pues por una parte la sanción impuesta en su caso por el Senado Federal en última instancia se refiere a infracciones estrictamente políticas, que den lugar a una sanción también política como es la destitución y la inhabilitación, por otra parte, los mismos hechos pueden tipificar delitos criminales en sentido estricto, por lo que no se producirá un doble enjuiciamiento y por ello no se afecta al citado artículo 23 constitucional. (...) El citado juicio político y la responsabilidad patrimonial son dos instancias diferentes pero paralelas.⁷⁴

Las ideas del estudioso Fix-Zamudio a nuestro parecer, rebasan, las señaladas por Valdés Clemente, en el sentido de que no se encuentra transgredido ningún principio puesto que son diversas instancias las que se siguen para juzgar una misma conducta; es decir, son procesos paralelos, por lo que, si de la responsabilidad política a perseguir mediante el juicio político correspondiente, al aparato legislativo sólo le corresponde hacer lo propio para destituir e inhabilitar al servidor público, no se juzga si éste incurrió en delitos o no, no se juzga tampoco, si existe perjuicio económico por el que éste, derivado de su actuar, debiera responder frente a terceros, ni tampoco se juzga sobre la responsabilidad administrativa y/o laboral en que la conducta pueda desembocar.

En ese orden de ideas, se colige, que dichos reproches de diversas índoles, una vez hecha la declaración de procedencia en tratándose de actos delictivos, o bien, la declaración de que ha lugar a responsabilidad política y destituido el servidor público, éste podrá y deberá ser procesado por las vías legales que corresponda.

Aterrizando al terreno de los hechos, a propósito de la efectividad y aplicación que este instrumento de control político ha tenido en México, se afirma:

⁷⁴ Fix-Zamudio, Héctor, "El juicio político y la responsabilidad patrimonial del Estado en el ordenamiento Mexicano", *Revista Iberoamericana de derecho procesal constitucional proceso y constitución*, número 3, enero-junio 2005, pp. 111-112.

... no ha tenido aplicación en el ordenamiento mexicano, pero con motivo del pluralismo que actualmente impera en nuestro país, se ha reavivado el interés de la doctrina e inclusive de los legisladores en el estudio de esta institución (...)

En estricto sentido no se ha presentado el caso de la tramitación y resolución de un solo caso de juicio político en nuestro país durante la larga vigencia de nuestra Carta Fundamental vigente, pero a partir del establecimiento de una integración plural de los miembros de las cámaras del Congreso de la Unión, (...) se ha abusado de la solicitud de dicho proceso sin que se pase de las primeras dos etapas.⁷⁵

Se habla de pluralismo, ya que en 2005, año en que se publicaron dichas ideas, México pasaba por una etapa de transición de poderes (capítulo tercero del presente trabajo).

Son de mencionarse algunos de los procesos iniciados dentro de nuestro acontecer político nacional producto del fenómeno antes señalado:

... algunos de los procesos más relevantes de los que se puede dar cuenta son: el del General Tiburcio Fernández Ruiz, Senador por el Estado de Chiapas, (...) Asimismo, otro caso que destaca es el del Gobernador del Estado de Coahuila, Oscar Flores Tapia; (...) posteriormente, en 1998, de tramitó inicio de juicio político en contra de los Gobernadores Roberto Madrazo Pintado de Tabasco y Víctor Cevera Pacheco de Yucatán (...).⁷⁶

De igual manera, y engrosando lo relativo al llamado pluralismo cada vez más notorio en nuestro país, se dice, que:

... 1997, fecha en la que el Partido Revolucionario Institucional pierde el control del Congreso Federal, (...) las demandas por juicio político se habían incrementado casi al cien por ciento (...) Los 86 juicios políticos que

⁷⁵ *Ibidem*, pp. 112-113.

⁷⁶ Cervantes Gómez, Juan Carlos, *op.cit.*, pp. 185-186.

se presentaron durante el periodo de septiembre de 2010 a enero de 2013, se han desechado en su mayoría por carecer de elementos...⁷⁷.

De igual manera, el precitado autor sobre este apartado señala:

... el juicio político no resulta eficaz como un verdadero medio de control de la constitución ni como un instrumento para castigar la responsabilidad política de nuestro país (...) sólo mediante el establecimiento de un tribunal de responsabilidad de los servidores públicos que conozca y resuelva el juicio político, es posible lograr el cumplimiento efectivo del mismo y con ello dar mayor certeza y certidumbre a su aplicación, ya que no estaría sujeto a las decisiones políticas de los miembros de las Cámaras de Diputados y Senadores, sino que sería resuelto por un órgano jurisdiccional con base en criterios jurídicos y basado en el principio de objetividad e imparcialidad.⁷⁸.

Afirmamos en nuestro análisis de derecho comparado la importancia de la judicialización y la profesionalización de los procesos relativos a las altas responsabilidades, tal y como acontece en otros países de América Latina y Europa.

1.4. Declaración de procedencia y responsabilidad penal

Todo servidor público, por el hecho de serlo, tiene consigo no un privilegio, si no una obligación y un compromiso moral para con la sociedad; en ese sentido, siempre responderá por las responsabilidades en que pueda incurrir tanto en el ejercicio de su facultades como servidor público, como en aquellas en las que en su actuar personal pueda producir; entramos ahora al estudio de la responsabilidad penal de los servidores públicos, sus particularidades y diferencias con respecto de los gobernados y los distintos niveles y funciones de gobierno; luego, en ese orden de ideas: "... la responsabilidad penal de los servidores públicos se presenta cuando

⁷⁷ Palacios Perches, Benjamín M., *op.cit.* p. 276.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 289.

estos últimos infringen alguno de los preceptos contenidos en el apartado especial del Código Penal Federal⁷⁹; no obstante, el artículo 111 constitucional mandata;

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Fiscal General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

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

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

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

⁷⁹ Sánchez Zurita, Emir, *op.cit.* p. 131.

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, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de la Cámaras de Diputados Senadores son inatacables.

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

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

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

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

De la lectura del precepto anterior, deviene que existe como se abordó en el tema fuero, una inmunidad procesal a favor de los servidores públicos enlistados; por tal motivo, estos servidores públicos: “no pueden ser sujetos de procedimiento penal en tanto no haya sido declarada la procedencia por parte de la Cámara de Diputados, o la de Senadores”⁸⁰; será sustanciado el procedimiento del que se hace alusión siempre dentro de la Cámara de Diputados; la única excepción será cuando el servidor público del que se trate sea el Presidente de la República, responsable (como ya se dijo) solamente por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Además de los delitos señalados dentro del Título Décimo del Código Penal Federal, los servidores públicos – aún los señalados dentro del precepto antes transcrito – son penalmente responsables por los delitos que cometan durante su encargo; ello incluye cualquier otro delito de otra índole; “No necesariamente tienen que estar tipificados en el Código Penal, sino que pueden tratarse, por ejemplo, de la Ley General de Salud, Ley de Derechos de Autor, etc.”⁸¹.

Además: “... cabe destacar que en la comisión de los delitos cometidos por Servidores Públicos pueden participar también particulares (...)”⁸².

Ahora bien, establecida la responsabilidad penal y los supuestos en que puede incurrir el servidor público, es señalar la distinción constitucional que se hace de manera: “... limitativa, es decir, no habrá algún servidor público adicional con fuero constitucional a los allí señalados”⁸³, establece el artículo 111 de la carta magna, se mandata que para proceder en contra de éstos, tiene que mediar una declaración por parte de la cámara de diputados; así las cosas:

⁸⁰ Sánchez Zurita, Emir, *op.cit.* p. 132.

⁸¹ Villanueva Lomelí, Ricardo, “Régimen de responsabilidades del servidor público en México. Aspectos administrativos y políticos.”, *Revista jurídica jalisciense de la universidad de Guadalajara*, año 18, número 2, julio-diciembre 2008, p84.

⁸² *Ibidem*, p. 133.

⁸³ Rivera Estrada, Héctor, “Reflexiones sobre la figura del juicio político”, *Lex difusión y análisis*, 3ª época, año I, número 4, octubre, 1995.

... desafuero es una decisión política que debe tomar la Cámara de Diputados por mayoría (absoluta) de sus miembros presentes en la sesión, y como tal no juzga ni pretende prejuzgar sobre la culpabilidad del inculpado, lo cual sería una decisión propiamente jurídica y, más precisamente judicial. (...) para retirar el fuero constitucional o inmunidad procesal al servidor público, la mayoría absoluta de los diputados presentes en la sesión, es decir, al menos el 50% + 1, debe considerar que existen datos suficientes para acreditar el cuerpo del delito y, la probable responsabilidad del indiciado.⁸⁴

Rivera-León, a propósito de la mayoría absoluta, expone que: "... en las votaciones para la privación de la inmunidad parlamentaria, tanto una gravosa como una ligera mayoría podría devenir en degeneración de la institución, convirtiéndose en instrumento para la protección personal de parlamentarios"⁸⁵; y en una posición que va encaminada a la supresión del fuero constitucional, agrega que "La modificación de un parlamento cohesionado, contrapuesto a un monarca, presupone un cuerpo legislativo regido por el principio de autodefensa. La partidización del parlamento y la preeminencia de los grupos parlamentarios sobre el parlamento individual han borrado la anterior configuración."⁸⁶.

Además de la declaración de procedencia: "... para proceder penalmente es menester acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado. De tal suerte, el delito debe estar tipificado en la ley y contar con una pena aplicable."⁸⁷ Si bien ya se habló sobre el principio de legalidad, dentro del primer apartado del presente capítulo, entendido éste como piedra angular para el actuar de todo servidor público, guarda especial relación con el tema el principio de legalidad penal, el cual en estricto sentido: "... significa, que es la ley la única fuente que puede crear delitos y penas, y se puede extender a las causas de agravación y

⁸⁴ Flores, Imer B., *op. cit.* p. 4.

⁸⁵ Rivera-León, Mauro Arturo, *op. cit.* p. 245.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 247.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 6.

las medidas de seguridad”⁸⁸; existen desde luego, otras aristas al principio de legalidad penal, y que aplican desde luego a todo proceso del orden penal, incluido, el proceso de la declaración de procedencia.

Otros autores prefieren dejar atrás el término fuero - desafuero y emplear mejor el término inmunidad procesal - declaración de procedencia; así tenemos, que la declaración de procedencia a resumidas cuentas es la: “... autorización por parte de la Cámara de Diputados para que se proceda penalmente en contra de los servidores públicos, considerados en el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución mexicana, que hayan presuntamente cometido un delito.”⁸⁹.

No se omite señalar que los gobernadores de los estados, magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales también son sujetos a la misma jurisdicción (o mejor dicho instancia) para el caso de la comisión de delitos federales, sólo que como se aprecia, al igual que en el juicio político, tendrá meramente efecto enunciativo, es decir sólo se procede a comunicar a las legislaturas locales para que éstas actúen como corresponda.

Es de especial atención, la naturaleza de estas declaraciones, señalándose que la resolución que emita la Cámara de Diputados,

... no puede considerarse una sentencia (...) es una resolución declarativa, sin más fuerza que la de poner al servidor público a disposición del ministerio público o del juez. (...) Los alcances (...) no son generales, se restringen a los delitos o hechos precisados en forma expresa. (...) El requerimiento de autorización debe contener la indicación de la persona contra quien se procede y el título del delito que se le imputa...⁹⁰

⁸⁸ Cárdenas Rioseco, Raúl F., *El principio de legalidad penal*, México, Porrúa, 2009, p. 117.

⁸⁹ Camacho Vargas, José Luis, *op. cit.* p. 152.

⁹⁰ Villanueva Lomelí, Ricardo, *op. cit.*, pp. 84-86.

El procedimiento para llevar a cabo la referida declaración tiene como marco legal los artículos 74, fracción V, 108, 110 y 111 constitucional, así como los artículos 25 al 29 con el 30 al 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos: "... así como en la apreciación de las pruebas, se observará también el Código Federal de Procedimientos Penales y el código Penal"⁹¹, así como para la integración de la comisión correspondiente, el artículo 40 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

De la lectura de los numerales aludidos, se interpreta que el procedimiento inicia con la denuncia o querrela por particulares o a requerimiento del Ministerio Público, asimismo, se señala que se actuará en lo pertinente, de acuerdo al procedimiento previsto en materia de juicio político, mismo que ya tenemos descrito líneas arriba; ahora bien, de acuerdo a lo establecido por el artículo 25 de la ley reglamentaria, la Sección instructora (artículo 40 de la Ley Orgánica del Congreso), practicará todas las diligencias conducentes a establecer: "a) La subsistencia del fuero constitucional; b) La existencia del delito, y c) La probable responsabilidad del inculcado."⁹².

Es de especial mención que se debe de especificar el delito por el cual se pretende remover la inmunidad procesal al indiciado, se debe de especificar el hecho delictivo que se le imputa, ya que:

... mientras ello no ocurra el funcionario acusado sigue amparado respecto de otros delitos diversos de aquellos que se le imputan y que no hubieren sido señalados y comprobados por la Cámara de Diputados. (...) Lo relaciono estrechamente con lo dispuesto por el artículo 38 constitucional, en su fracción II, que suspende los derechos y prerrogativas de los mexicanos

⁹¹ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *op. cit.* p. 514.

⁹² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, *cit.*, p. 26.

por el hecho de que dichos ciudadanos estén sujetos a un proceso criminal...⁹³

Concluida la averiguación, la sección dictaminará si ha lugar a proceder o no contra el inculpado; en el primer caso, en un término de 60 días hábiles, siguientes a la presentación de la denuncia, deberá de entregar dictamen, a no ser que se requiera de más tiempo a juicio de la sección en comento. “En este caso se observarán las normas acerca de ampliación de plazos para la recepción de pruebas en el procedimiento referente al juicio político.”⁹⁴

De igual manera, es de señalarse que el dictamen del que se hace mención, deberá tener firmemente establecida la subsistencia del fuero, al respecto el Dr. Reyes Tayabas señala: “... hay quien opina que quedan fuera de ese procedimiento los casos de delitos que se hayan cometido antes de la ocupación del cargo y que se descubran cuando el servidor público ya lo esté desempeñando.”⁹⁵ Continúa diciendo, que la relevancia de este punto estriba en que “por muy graves que pudieran ser los delitos antes de la ocupación del cargo, no se podría acudir al procedimiento (...) y se tendría que esperar hasta que concluyera el plazo del encargo respectivo (...).”⁹⁶

Una vez que se cuente con el dictamen señalado, el Presidente de la Cámara anunciará a ésta para que se erija como jurado de procedencia, al día siguiente de la presentación del dictamen; haciéndole saber a las partes de ello. El día designado, previa declaración al Presidente de la Cámara, ésta conocerá en Asamblea del dictamen que la Sección le presente y actuará en los mismos términos previstos para el juicio político.

⁹³ Castro y Castro, Juventino V., *op. cit.*, p. 11.

⁹⁴ Palacios Perches, Benjamín M., *op. cit.* p. 142.

⁹⁵ Reyes Tayabas, Jorge, *Responsabilidad penal de los Servidores Públicos, análisis interpretativo del título IV de la Constitución Política Mexicana y de su ley reglamentaria*, México, Procuraduría General de la República S.A., 1995, p.40.

⁹⁶ *Idem.*

En caso de que se declare proceder contra el servidor público inculcado, éste será separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la autoridad competente. En caso de que se declare que no ha lugar a proceder, no se llevará a cabo proceso ulterior mientras subsista el fuero, pudiéndose proceder sin embargo, con posterioridad una vez que el servidor público haya concluido el desempeño de sus funciones.

Para el caso de servidores públicos de los Estados, la declaración de procedencia emitida por la cámara se remitirá a la legislatura local respectiva, para que ésta proceda a como corresponda. Esta consideración se establece: "... para no implicar una invasión a la soberanía estatal, (...)"⁹⁷; no obstante ello, Reyes Tayabas propone:

... funcionaría con mayor pulcritud jurídica y política, un sistema en que el Ministerio Público Federal, al tener reunidos suficientes elementos probatorios para acreditar el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del servidor público inculcado, promoviera la apertura del procedimiento de declaración de procedencia directamente ante la legislatura local... ⁹⁸

Cuando se siga un proceso penal a un servidor público que disfrute de inmunidad procesal sin llevar a cabo la declaración correspondiente, la Secretaría de la misma Cámara o de la Comisión permanente libraré oficio al Juez o Tribunal que conozca la causa a fin de que suspenda el procedimiento. No obstante, se dice que: "... el texto constitucional y la Ley Reglamentaria no aclaran si la declaración de procedencia (...) constriñe al Ministerio Público y en su caso al Poder Judicial, federal o local, a que se ejercite acción penal (...) y se le enjuicie exclusivamente por el delito atendido en aquella declaración (...)"⁹⁹. Se trae a colación este apunte ya que ello significa que durante la investigación que se realice sobre el servidor público encausado, quepa la comisión de algún delito diverso.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 42.

⁹⁸ Reyes Tayabas, Jorge, *op. cit.* p. 43.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 45,

Existe doctrinalmente la disyuntiva sobre los efectos inmediatos de la declaración de la cámara que señale como procedente ejercer acción penal contra servidor público, al respecto, Imer Flores señala:

Si bien, para la Constitución y la Ley el efecto es separarlo, hay un conflicto normativo entre lo dispuesto por ambas: para la primera, la separación no es ni puede ser automática, sino que será separado en tanto esté sujeto a proceso penal, mientras que para la segunda quedará inmediatamente separado y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competente.¹⁰⁰

En caso de que la imputación fuera notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la cámara, para que ésta resuelva si continúa o desecha; al igual que el juicio político, en caso de que aparezcan motivos que lo justifiquen, se podrá reanudar el procedimiento.

En apego a lo estipulado por el artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las resoluciones son en todo caso inatacables. A este respecto, Flores nos dice:

... cabría la posibilidad de impugnar no el 'desafuero' en sí, sino la violación a alguna garantía consagrada en la Constitución (...) como serían: la garantía de audiencia, el debido proceso legal, y el derecho de defensa y/o a aportar pruebas en su descargo, entre muchas otras (...) pareciera que tampoco procede la controversia constitucional¹⁰¹.

Esta posición tiene sustento jurisprudencia, como se verá más adelante.

¹⁰⁰ Flores, Imer B, *op. cit.*, p. 10.

¹⁰¹ *Ibidem.*, p. 17.

A este menester, señala Álvaro Búnster: "... el bien jurídico ofendido por los delitos ministeriales es la administración pública, la normalidad, eficiencia, dignidad e incorruptibilidad del quehacer o actividad en que ella consiste."¹⁰².

1.5. De los delitos federales cometidos por servidores públicos

Ha llegado el momento de hablar en específico de la cuestión delictiva inherente al servicio público. A este respecto, se han observado recientes reformas tanto constitucionales, como dentro del código penal federal. Junto con las reformas relativas al sistema penal acusatorio, encontramos que dentro del texto constitucional se reza: "La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República.". Se tiene así que dentro de las nuevas figuras, se cuenta con una especializada en la materia: delitos electorales y combate a la corrupción.

Más adelante, mediante reforma al artículo 109 constitucional, publicada el 27 de mayo de 2015, se determinó lo siguiente que los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados – se pone en relieve que, se incluye en ese tenor a los particulares – y que, por la comisión de delitos públicos cometidos tanto servidores como particulares pero que redunden en hechos de corrupción, serán sancionados conforme a la legislación penal aplicable; tan es así, que, subsecuentemente se legisló y se reformó el capítulo relativo a delitos cometidos por servidores públicos dentro del código de la materia. Dentro de dicha reforma constitucional, también se faculta a los órganos internos de control para presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción ya referida.

De igual manera, se dota a la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, para recurrir las

¹⁰² Búnster, Álvaro, *Archivo de derecho penal, escritos de derecho penal y política criminal*, México, UAS, p. 66, 1994.

determinaciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Ante esta reforma constitucional en materia anticorrupción, se hicieron dentro del código penal federal diversas modificaciones.

Así, el título décimo de la normatividad en comento lleva por título: Delitos por hechos de corrupción; el capítulo primero, contiene la definición de servidor público: toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, empresas productivas del Estado, en los órganos constitucionales autónomos, en el Congreso de la Unión, o en el Poder Judicial Federal, o que manejen recursos económicos federales; haciendo ahora la distinción, de que las disposiciones incluidas son también aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados, a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos en materia federal y, como ya sabíamos, se incluye a toda persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos señalados, al momento de imponer sanciones, incluyendo a la pena privativa de libertad y económica, la destitución, inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la federación por un plazo de uno a veinte años; también se inhabilita a los particulares.

Un párrafo notable y digno de analizar, es el siguiente:

Cuando los delitos a que se refieren los artículos 214, 217, 221, 222, 223 y 224, del presente Código sean cometidos por servidores públicos electos popularmente o cuyo nombramiento este sujeto a ratificación de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, las penas previstas serán aumentadas hasta en un tercio.

Es decir, acorde a lo señalado en el párrafo transcrito, constituye una agravante que el delincuente sea un servidor público de los electos por medio de sufragio o cuyo nombramiento esté sujeto a ratificación por parte de las cámaras del congreso; agravante que puede consistir en el aumento de la pena en hasta un tercio. Otra agravante la constituye el ser funcionario público de confianza.

Ahora, con respecto de los delitos contenidos en artículos 215, 219 y 222, para el caso de servidores públicos de alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria, la agravante puede consistir en el aumento de hasta en una mitad a la pena.

1.5.1. Delitos contemplados dentro del Código Penal Federal

Aunado al catálogo anterior, se incluyen a las personas jurídicas como a los imputables, dentro de los procedimientos especiales a las personas jurídicas; así, mediante reforma de fecha 17 de junio de 2016, el artículo 11 Bis prevé que se les podrá perseguir siempre y cuando se trata de los delitos de tráfico de influencia previsto en el artículo 221 y cohecho, previsto en los artículos 222, fracción II, y 222 bis.

Dentro del artículo 214, se contempla el ejercicio ilícito de servicio público, mismo que se tipifica al ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin tomar posesión legítima o satisfacer los requisitos legales; continuar en el empleo, cargo o comisión luego de haber sido revocado, suspendido o destituido (en cuyo caso aplica una penalidad de 1 a 3 años de prisión y de 30 a 100 días multa); no informar al tener conocimiento de alguna posible afectación al patrimonio o interés público o bien, evitarlo si está dentro de sus facultades; destruir, ocultar, utilizar o inutilizar información o documentación en virtud de su empleo, cargo o comisión; rendir informes con hechos o circunstancias falsas, o bien, negar la verdad o parte de la misma; no observar las obligaciones de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, o pérdida bajo su cuidado (con una penalidad de 2 a 7 años de prisión y de 30 a 150 días multa).

El abuso de autoridad, contemplado en el artículo 215 prevé las siguientes conductas: hacer uso de la fuerza pública para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial; retardar o negar a los particulares la protección o servicio a la que esté obligado o impida la presentación de una solicitud; cuando, siendo encargado de administrar justicia se niegue injustificadamente a despachar un negocio o pendiente en los términos de ley; cuando el encargado de la fuerza pública haya sido requerido por una autoridad para que le preste auxilio y se niegue o lo retrase de manera injustificada (aplica a peritos); cuando se esté encargado de un centro de ejecución de sanciones privativas de la libertad, o de rehabilitación de menores, o administrativos, o centros de arraigo, reciba a una persona sin los requisitos legales y sin dar parte del hecho a la autoridad, niegue que está detenida o no cumpla la orden de libertad; cuando esté en conocimiento de una privación ilegal de la libertad y no la denunciase inmediatamente o cesarlas si estuviere en sus atribuciones; cuando se apropie de fondos, valores u otra cosa y se apropie o disponga de ellos; obtenga o exija parte del sueldo o remuneración de sus subalternos, dádivas u otros bienes o servicios; otorgar empleo, cargo o comisión, contratos de prestación de servicios o de cualquier naturaleza que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró o no se cumplirá el contrato otorgado; autorizar o contratar a una persona inhabilitada, teniendo conocimiento de ello; otorgar identificaciones que le acrediten como servidor público a quien no corresponda; obligar a declarar a las personas que se mencionan en el artículo 243 Bis, del Código Federal de Procedimientos Penales, acerca de la información obtenida con motivo del desempeño de su actividad; omitir registrar una detención, falsear un reporte administrativo de detención u omitir actualizarlo o, dilatar poner bajo custodia a un detenido; e, incumplir con impedir la ejecución de las conductas de privación de libertad.

La penalidad de este delito puede ser de 1 a 8 años de prisión y de 50 a 100 días multa. Dependiendo del supuesto en que se configure el tipo penal, podría también imponerse de 2 a 9 años de prisión y de 70 hasta 400 días multa, destitución e inhabilitación de 2 a 9 años.

El artículo 215-A, prevé que comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención, imponiendo para tal caso una pena de 5 a 40 años de prisión. Sin embargo, previene también que si la víctima fuera liberada a los 3 días siguientes a su detención, la pena sería de 8 meses a 4 años de prisión, sin perjuicio de aplicar la pena correspondiente para el caso de que se constituya por si otros delitos en ese mismo hecho; si ocurriera a los 10 días, la pena será de 2 a 8 años. Para este tipo penal, se contempla la disminución de la pena hasta una tercera parte cuando se suministre información por parte del reo a esclarecer los hechos y hasta una mitad, cuando contribuya a la aparición con vida de la víctima. La penalidad también incluye en todos los casos la destitución del servidor público y la inhabilitación de 1 a 20 años; se sanciona también a quien se oponga o niegue el acceso al lugar en que pueda encontrarse una persona desaparecida.

La coalición de servidores públicos es el delito en el que, según el artículo 216, lo cometen aquellos servidores públicos que se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley, reglamento u otras disposiciones de carácter general, impedir su ejecución o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. Aclarando en la descripción penal que este delito es diferente al ejercicio del derecho de huelga. La punibilidad consiste en la imposición de 2 a 7 años de prisión y de 30 a 300 veces el valor diario de la unidad de medida y actualización en el momento de la comisión del delito.

Otro delito contemplado dentro de las últimas reformas es el del uso ilícito de atribuciones y facultades. Dado que este tipo penal puede causar confusiones con el ejercicio indebido de la función pública, o bien, con el ejercicio abusivo de sus funciones, se transcribe el contenido del artículo 217 de la normatividad en referencia:

Artículo 217.- Comete el delito de uso ilícito de atribuciones y facultades:

- I. El servidor público que ilícitamente:
 - a) Otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación;
 - b) Otorgue permisos, licencias, adjudicaciones o autorizaciones de contenido económico;
 - c) Otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la Administración Pública Federal;
 - d) Otorgue, realice o contrate obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, con recursos públicos;
 - e) Contrate deuda o realice colocaciones de fondos y valores con recursos públicos.
- I. bis.- El servidor público que a sabiendas de la ilicitud del acto, y en perjuicio del patrimonio o del servicio público o de otra persona:
 - a) Niegue el otorgamiento o contratación de las operaciones a que hacen referencia la presente fracción, existiendo todos los requisitos establecidos en la normatividad aplicable para su otorgamiento, o
 - b) Siendo responsable de administrar y verificar directamente el cumplimiento de los términos de una concesión, permiso, asignación o contrato, se haya abstenido de cumplir con dicha obligación.
- II. Toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebidos de las operaciones a que hacen referencia la fracción anterior o sea parte en las mismas, y
- III. El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé una aplicación distinta de aquella a que estuvieren destinados o haga un pago ilegal.

Se impondrán las mismas sanciones previstas a cualquier persona que a sabiendas de la ilicitud del acto, y en perjuicio del patrimonio o el servicio público o de otra persona participe, solicite o promueva la perpetración de cualquiera de los delitos previstos en este artículo.

Al que cometa el delito a que se refiere el presente artículo, se le impondrán de seis meses a doce años de prisión y de treinta a ciento cincuenta días multa.

Asimismo, el artículo 217 Bis consagra que cuando un particular en carácter de contratista, permisionario, asignatario, titular de una concesión de prestación de un servicio público de explotación, aprovechamiento o uso de bienes del dominio de la federación, con la finalidad de obtener un beneficio para sí o para un tercero, genere y utilice información falsa o alterada respecto de los rendimientos o beneficios que obtenga, o bien, cuando estando obligado a entregar a una autoridad información sobre los mismos, lo oculte, se le penalizará impondrán de 3 meses a 9 años de prisión y de 30 a 100 días multa.

Persiste dentro del código el delito de concusión cuya tipificación consiste en que, el servidor público que a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija, por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la ley; la sanción varía de acuerdo al valor o cantidad de lo exigido.

Otro delito que persiste aún las reformas, es el de la intimidación; según artículo 219, comete el delito de intimidación: quien utilizando la violencia física o moral inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que denuncie, querelle o aporte información relativa a la comisión de una conducta sancionada por la legislación penal o por la ley de responsabilidades administrativas; o cuando con motivo de la denuncia referida, realice una conducta ilícita u omita una lícita debida que lesione los intereses de las personas que las presenten o aporten. La sanción para este delito consistirá en la imposición de 2 a 9 años de prisión y de 30 a 100 días multa.

En el marco de las reformas anticorrupción, se tipifica dentro de nuestra legislación penal el ejercicio abusivo de funciones, existiendo dos hipótesis legales:

- I. El servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, ilícitamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendiente o ascendiente, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte;
- II. El servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por sí, o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido al servidor público o a alguna de las personas mencionadas en la primera fracción.

Actualizándose las hipótesis señaladas, dependerá de la cuantía la sanción a imponer; cuando ésta no ascienda al equivalente a 500 veces el valor diario de la unidad de medida y actualización al momento de cometerse el delito, se impondrán de 3 meses a 2 años de prisión y de 30 a 100 días multas; en caso contrario, se impondrán de 2 a 12 años de prisión y de 100 a 150 días multa.

Se sigue contemplando el delito de tráfico de influencia dentro del artículo 221, que mandata que cometerá el delito de tráfico de influencia quien promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión, y, el particular o servidor público que promueva la conducta ilícita o se preste a la promoción o gestión referida. También se encuentra la hipótesis legal de que un servidor público

solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí; puede cometer este delito el particular que, sin estar autorizado legalmente para intervenir en un negocio público, afirme tener influencia ante los servidores públicos facultados para tomar decisiones dentro de dichos negocios, e intervenga ante ellos para promover la resolución ilícita de los mismos, a cambio de obtener un beneficio para sí o para otro. Este delito merece una penalidad de 2 a 6 años de prisión y de 30 a 100 días multa.

El numeral 222, contempla el delito de cohecho, enumerando así los siguientes presupuestos:

I.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba ilícitamente para sí o para otro, dinero o cualquier beneficio, o acepte una promesa, para hacer o dejar de realizar un acto propio de sus funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión;

II.- El que dé, prometa o entregue cualquier beneficio a alguna de las personas que se mencionan en el artículo 212 de este Código, para que haga u omita un acto relacionado con sus funciones, a su empleo, cargo o comisión, y

III.- El legislador federal que, en el ejercicio de sus funciones o atribuciones, y en el marco del proceso de aprobación del presupuesto de egresos respectivo, gestione o solicite:

a) La asignación de recursos a favor de un ente público, exigiendo u obteniendo, para sí o para un tercero, una comisión, dádiva o contraprestación, en dinero o en especie, distinta a la que le corresponde por el ejercicio de su encargo;

b) El otorgamiento de contratos de obra pública o de servicios a favor de determinadas personas físicas o morales.

Se aplicará la misma pena a cualquier persona que gestione, solicite a nombre o en representación del legislador federal las asignaciones de recursos u otorgamiento de contratos a que se refieren los incisos a) y b) de este artículo.

Contempla también la siguiente penalidad:

Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, de los bienes o la promesa no exceda del equivalente de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa.

Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, los bienes, promesa o prestación exceda de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a catorce años de prisión y de cien a ciento cincuenta días multa.

Cabe aclarar que el delito de cohecho también se previene a servidores públicos extranjeros. En tal caso, se impondrán las mismas penas que al cohecho, de acuerdo al artículo 222 bis, a quien por el desarrollo o conducción de transacciones comerciales internacionales, ofrezca, prometa o dé, por sí o por interpósita persona, dinero o cualquiera otra dádiva, ya sea en bienes o servicios a un servidor público extranjero, en su beneficio o el de un tercero, para que dicho servidor público gestione o se abstenga de gestionar la tramitación o resolución de asuntos relacionados con las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión; a quien en su beneficio o el de un tercero, para que dicho servidor público gestione la tramitación o resolución de cualquier asunto que se encuentre fuera del ámbito de las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión, o a cualquier persona para que acuda ante un servidor público extranjero y le requiera o le proponga llevar a cabo la tramitación o resolución de cualquier asunto relacionado con las funciones inherentes al empleo, cargo o comisión de este último.

De igual manera, el mismo artículo define al servidor público extranjero a: toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el poder legislativo, ejecutivo o judicial o en un órgano público autónomo en cualquier orden o nivel de gobierno de un Estado extranjero, sea designado o electo; cualquier persona en ejercicio de una función para una autoridad, organismo o empresa pública o de participación estatal de un país extranjero; y cualquier funcionario o agente de un organismo u organización pública internacional.

Aquí la novedad, es que también aplica a personas morales, por lo que se remite al artículo 11 del código, imponiéndose a las personas jurídicas hasta 1000 días multa y podrá decretar su suspensión o disolución en virtud del daño causado o del beneficio obtenido por la moral.

Se sigue contemplando el delito de peculado, en el numeral 223. Se contempla dentro de tal numeral que este delito puede ser cometido por todo servidor público que para su beneficio o el de una tercera persona física o moral, distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito, en posesión o por otra causa; también por aquél que ilícitamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso ilícito de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona; cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso ilícito de atribuciones y facultades, y cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó. La sanción variará dependiendo del monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente.

Aún y cuando, diversos doctrinarios se han pronunciado en su contra, persiste el delito del enriquecimiento ilícito, versando en ese tenor dentro del artículo 224 el siguiente texto:

Artículo 224.- Se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño.

Para efectos del párrafo anterior, se computarán entre los bienes que adquieran los servidores públicos o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los que reciban o de los que dispongan su cónyuge y sus dependientes económicos directos, salvo que el servidor público acredite que éstos los obtuvieron por sí mismos.

No será enriquecimiento ilícito en caso de que el aumento del patrimonio sea producto de una conducta que encuadre en otra hipótesis del presente Título. En este caso se aplicará la hipótesis y la sanción correspondiente, sin que dé lugar al concurso de delitos.

Al que cometa el delito de enriquecimiento ilícito se le impondrán las siguientes sanciones:

Decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar.

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa.

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y

Actualización se impondrán de dos años a catorce años de prisión y multa de cien a ciento cincuenta días multa.

Dentro de los delitos cometidos contra la administración de justicia, se encuentra la distinción de aquellos que se cometan por servidores públicos. Así, el artículo 225, nos dice:

Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes:

- I. Conocer de negocios para los cuales tengan impedimento legal o abstenerse de conocer de los que les corresponda, sin tener impedimento legal para ello;
- II. Desempeñar algún otro empleo oficial o un puesto o cargo particular que la ley les prohíba;
- III. Litigar por sí o por interpósita persona, cuando la ley les prohíba el ejercicio de su profesión;
- IV. Dirigir o aconsejar a las personas que ante ellos litiguen;
- V. No cumplir una disposición que legalmente se les comunique por su superior competente, sin causa fundada para ello;
- VI. Dictar, a sabiendas, una resolución de fondo o una sentencia definitiva que sean ilícitas por violar algún precepto terminante de la ley, o ser contrarias a las actuaciones seguidas en juicio u omitir dictar una resolución de trámite, de fondo o una sentencia definitiva lícita, dentro de los términos dispuestos en la ley;
- VII. Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un daño o concedan a alguien una ventaja indebidos;
- VIII. Retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia la administración de justicia;
- IX. Abstenerse injustificadamente de ejercer la acción penal que corresponda de una persona que se encuentre detenida a su disposición como imputado de algún delito, cuando esta sea

procedente conforme a la Constitución y a la leyes de la materia, en los casos en que la ley les imponga esa obligación; o ejercitar la acción penal cuando no proceda denuncia, acusación o querrela; (17 de junio de 2016)

- X. Detener a un individuo fuera de los casos señalados por la ley, o retenerlo por más tiempo del señalado en la Constitución;
- XI. Se deroga.
- XII. Derogado.
- XIII. Ocultar al imputado el nombre de quien le acusa, salvo en los casos previstos por la ley, no darle a conocer el delito que se le atribuye o no realizar el descubrimiento probatorio conforme a lo que establece el Código Nacional de Procedimientos Penales;
- XIV. Prolongar la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motive el procedimiento;
- XV. Imponer gabelas o contribuciones en cualesquiera lugares de detención o internamiento;
- XVI. Demorar injustificadamente el cumplimiento de las resoluciones judiciales, en las que se ordene poner en libertad a un detenido;
- XVII. No dictar auto de vinculación al proceso o de libertad de un detenido, dentro de las setenta y dos horas siguientes a que lo pongan a su disposición, a no ser que el inculpado haya solicitado ampliación del plazo, caso en el cual se estará al nuevo plazo;
- XVIII. Ordenar o practicar cateos o visitas domiciliarias fuera de los casos autorizados por la ley;
- XIX. Abrir procedimiento penal contra un servidor público, con fuero, sin habersele retirado éste previamente, conforme a lo dispuesto por la ley;
- XX. Ordenar la aprehensión de un individuo por delito que no amerite pena privativa de libertad, o en casos en que no

- preceda denuncia, acusación o querrela; o realizar la aprehensión sin poner al detenido a disposición del juez en el término señalado por el artículo 16 de la Constitución;
- XXI. A los encargados o empleados de los centros penitenciarios que cobren cualquier cantidad a los imputados, sentenciados o a sus familiares, a cambio de proporcionarles bienes o servicios que gratuitamente brinde el Estado para otorgarles condiciones de privilegio en el alojamiento, alimentación o régimen;
- XXII. Rematar, en favor de ellos mismos, por sí o por interpósita persona, los bienes objeto de un remate en cuyo juicio hubieren intervenido;
- XXIII. Admitir o nombrar un depositario o entregar a éste los bienes secuestrados, sin el cumplimiento de los requisitos legales correspondientes;
- XXIV. Advertir al demandado, ilícitamente, respecto de la providencia de embargo decretada en su contra;
- XXV. Nombrar síndico o interventor en un concurso o quiebra, a una persona que sea deudor, pariente o que haya sido abogado del fallido, o a persona que tenga con el funcionario relación de parentesco, estrecha amistad o esté ligada con él por negocios de interés común; y
- XXVI. Permitir, fuera de los casos previstos por la ley, la salida temporal de las personas que están reclusas.
- XXVII. No ordenar la libertad de un imputado, decretando su vinculación a proceso, cuando sea acusado por delito o modalidad que tenga señalada pena no privativa de libertad o alternativa;
- XXVIII. Dar a conocer a quien no tenga derecho, documentos, constancias o información que obren en una carpeta de investigación o en un proceso penal y que por disposición de la

ley o resolución de la autoridad judicial, sean reservados o confidenciales;

XXIX. Se deroga.

XXX. Retener al imputado sin cumplir con los requisitos que establece la Constitución y las leyes respectivas;

XXXI. Alterar, modificar, ocultar, destruir, perder o perturbar el lugar de los hechos o del hallazgo, indicios, evidencias, objetos, instrumentos o productos relacionados con un hecho delictivo o el procedimiento de cadena de custodia;

XXXII. Desviar u obstaculizar la investigación del hecho delictuoso de que se trate o favorecer que el imputado se sustraiga a la acción de la justicia;

XXXIII. Obligue a una persona o a su representante a otorgar el perdón en los delitos que se persiguen por querrela; y

XXXIV. Obligue a una persona a renunciar a su cargo o empleo para evitar responder a acusaciones de acoso, hostigamiento o para ocultar violaciones a la Ley Federal del Trabajo.

XXXV. A quien ejerciendo funciones de supervisor de libertad o con motivo de ellas hiciere amenazas, hostigue o ejerza violencia en contra de la persona procesada, sentenciada, su familia y posesiones;

XXXVI. A quien ejerciendo funciones de supervisor de libertad indebidamente requiera favores, acciones o cualquier transferencia de bienes de la persona procesada, sentenciada o su familia;

XXXVII. A quien ejerciendo funciones de supervisor de libertad falsee informes o reportes al Juez de Ejecución.

A quien cometa los delitos previstos en las fracciones I, II, III, VII, VIII, IX, XX, XXIV, XXV, XXVI, XXXIII y XXXIV, se le impondrá pena de prisión de tres a ocho años y de treinta a mil cien días multa.

A quien cometa los delitos previstos en las fracciones IV, V, VI, X, XI, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIII, XXVII, XXVIII, XXX, XXXI, XXXII, XXXV, XXXVI y XXXVII se le impondrá pena de prisión de cuatro a diez años y de cien a ciento cincuenta días multa.

En caso de tratarse de particulares realizando funciones propias del supervisor de libertad, y con independencia de la responsabilidad penal individual de trabajadores o administradores, la organización podrá ser acreedora a las penas y medidas en materia de responsabilidad penal de las personas jurídicas estipuladas en este Código.

1.5.2. Delitos cometidos por servidores públicos en materia electoral

Además del Código Penal Federal, se expidió una ley en el 2014 en donde se hacen especificaciones sobre los delitos en materia electoral. Esta ley es la Ley General en Materia de Delitos Electorales, misma en la que se incluye una definición a modo de glosario al iniciar su texto, de sobre qué es un servidor público, definiéndolo como: la persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o local centralizada, organismos descentralizados federales o locales, empresas de participación estatal mayoritaria federales o locales, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos federales o locales, en las legislaturas federal o locales y en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en los poderes judiciales federal o locales o Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales o locales, así como en los organismos a los que la Constitución, las constituciones locales o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal otorguen autonomía. Se dice que también se entenderá como servidores públicos a los funcionarios o empleados de la administración pública municipal y delegacional;

Ahora bien, en lo específico, contempla que los delitos cometidos por los servidores públicos en materia electoral serán los siguientes:

Artículo 11. Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de dos a nueve años, al servidor público que:

I. Coaccione o amenace a sus subordinados para que participen en eventos proselitistas de precampaña o campaña, para que voten o se abstengan de votar por un candidato, partido político o coalición;

II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas gubernamentales, el otorgamiento de concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un precandidato, candidato, partido político o coalición; a la abstención del ejercicio del derecho de voto o al compromiso de no votar a favor de un precandidato, candidato, partido o coalición.

Si el condicionamiento del programa gubernamental, se realiza utilizando programas de naturaleza social, se aumentará hasta un tercio de la pena prevista en este artículo;

III. Destine, utilice o permita la utilización, de manera ilegal de fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición, en virtud de su cargo, al apoyo o al perjuicio de un precandidato, partido político, coalición, agrupación política o candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado;

IV. Proporcione apoyo o preste algún servicio a un precandidato, partido político, coalición, agrupación política o candidato, sea que lo haga por sí mismo o a través de sus subordinados, en sus horarios de labores;

V. Solicite a sus subordinados, por cualquier medio, aportaciones de dinero o en especie para apoyar a un precandidato, candidato, partido político, coalición o agrupación política, o

VI. Se abstenga de entregar o niegue, sin causa justificada, la información que le sea solicitada por la autoridad electoral competente, relacionada con funciones de fiscalización.

CAPÍTULO SEGUNDO.

2. Enjuiciamiento de responsabilidad de altos funcionarios en el derecho comparado e internacional

Para iniciar el estudio del presente capítulo me permito citar al maestro Fix-Zamudio, con respecto de las tres categorías de enjuiciamiento político:

... sistema francés, el cual, corresponde juzgar de las infracciones políticas a un tribunal específico; el europeo occidental o austriaco, que encomienda dicho instrumento en última instancia a un tribunal o corte constitucional; y, el régimen angloamericano, el cual tiene una participación decisiva el organismo legislativo.¹⁰³

2.1. América Latina

Como se dijo al principio del presente trabajo, el sistema angloamericano, tiene preponderantemente una participación del órgano legislativo. De esta manera, tenemos que si bien es cierto, el poder legislativo tiene como función primordial, formalmente hablando la elaboración de las normas, para el caso de la mayoría de los países latinoamericanos, ejerce materialmente funciones jurisdiccionales, a manera de excepción tratándose del enjuiciamiento de los altos funcionarios.

Revisaremos a los diversos países en orden alfabético, por tanto, el primer país a analizar es Argentina. Cecilia Licona señala que el juicio político en Argentina, se rige por: "... una regulación que refleja la influencia de la figura del impeachment prevista en la Carta Magna de los Estados Unidos de América, con algunas modificaciones, sobre todo en cuanto a los funcionarios que pueden ser sujetos a enjuiciamiento y causales que para ello ocurra"¹⁰⁴; de la misma manera que encontramos tal mecanismo en nuestra legislación.

¹⁰³ Fix-Zamudio, Héctor, "El juicio político y la responsabilidad patrimonial del Estado", *op. cit.*, p.101.

¹⁰⁴ Licona Vite, Cecilia, *op. cit.*, p. 161.

Para el caso de Argentina, se regula el juicio político constitucionalmente, en sus artículos 53, 59 y 60 (último artículo del capítulo primero de la Cámara de Diputados y los restantes, del capítulo segundo Del Senado) los otros dos del de cuya lectura se infiere el listado de servidores públicos sujetos a juicio político, incluyéndose en tal listado al presidente de la república más no así, a los integrantes del legislativo, con la precisión de que tratándose del presidente, el Senado deberá de ser presidido por el presidente de la Corte Suprema.

Para mayor ilustración, se transcriben los numerales de la Constitución Política de la Nacional Argentina, antes señalados:

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

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

Art. 60.- Su fallo no tendrá más efecto que destituir al acusado, y aun declararle incapaz de ocupar ningún empleo de honor, de confianza o a sueldo en la Nación. Pero la parte condenada quedará, no obstante, sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios.

Como se puede apreciar, al igual que nuestra legislación contempla un procedimiento de dos fases, una de instrucción dentro de la Cámara de Diputados,

y una de enjuiciamiento propiamente dicho, en donde la Cámara de Senadores funge como jurado. También contempla las sanciones de destitución e inhabilitación, independientemente de las consecuencias que por otras vías pueda traer consigo la conducta que diera origen al proceso bicameral.

Al caso que nos ocupa, el artículo 53 señala a los funcionarios que serán sujetos de juicio político, se desprende asimismo, las personas que cuentan con inmunidad procesal para ser sujetadas a proceso por la responsabilidad ante la posible comisión de un delito.

Ahora bien, las causales de juicio político dentro de la legislación argentina son: mal desempeño con motivo de la actuación, delito en el ejercicio de las funciones, y crímenes comunes; ésta última causal, contiene una permisión de apreciación muy discrecional, más aún, que en nuestro país. Daniel Alberto Sabsay, citado por Cecilia Licona, enuncia un criterio judicial emitido en ese país que a la letra dice:

...constituyen mal desempeño todos aquellos actos que violan la constitución y las leyes del país, o que sin violarlas puedan constituir un abuso, un exceso en las atribuciones para el logro de fines indebidos (...) la contingente responsabilidad penal del funcionario queda en manos de los tribunales competentes y, en ese caso, el juicio hará las veces de antesala de la eventual condena criminal o civil, (...) hecha la denuncia, no procede su desistimiento.¹⁰⁵

Aun y cuando la legislación argentina es basta en las cuestiones adjetivas de sustanciación del procedimiento, de acuerdo a la lectura de los numerales antes señalados, no se aprecia el término para la conclusión del juicio político.

Siguiendo con el orden propuesto, revisamos ahora la normatividad de Bolivia. Para abordar el estudio de la responsabilidad penal, y por consiguiente, la

¹⁰⁵ Daniel Alberto Sabsay, "El juicio político a la Corte Suprema en la Argentina", en Licona Vite, Cecilia, *op. cit.*, p. 165.

responsabilidad política en este ordenamiento, me permito remitirme al análisis de los artículos que tratan el tema dentro de la Constitución Política de la República de Bolivia.

En principio de cuentas, al igual que en nuestra legislación, en Bolivia se sigue un proceso bicameral de enjuiciamiento político, de tal suerte que para la cámara de diputados, según el artículo 159 constitucional corresponde lo siguiente:

Artículo 159. Son atribuciones de la Cámara de Diputados, además de las que determina esta Constitución y la ley:

11. Acusar ante la Cámara de Senadores a los miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional, del Tribunal Supremo y del Control Administrativo de Justicia por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

Como se puede apreciar, en lo que hace a la baja cámara, corresponde servir como órgano instructor, es decir, formar acusación ante la Cámara de Senadores por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones – o, como antes eran llamados dentro de nuestra legislación y doctrina, delitos oficiales – a los miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional, del Tribunal Supremo y del Control Administrativo de Justicia, es decir, a los altos miembros del poder judicial.

Por lo que hace a la Cámara de Senadores, para este estado, en lo conducente se prescribe:

Artículo 160. Son atribuciones de la Cámara de Senadores, además de las que determina esta Constitución y la ley:

6. Juzgar en única instancia a los miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional, del Tribunal Supremo, del Tribunal Agroambiental y del Control Administrativo de Justicia por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, cuya sentencia será aprobada por al menos dos tercios de los miembros presentes, de acuerdo con la ley.

Dentro de este numeral, se confirma la afirmación hecha al principio del presente punto; la Cámara Senadores funciona aquí como jurado para el enjuiciamiento por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, agregando aquí al Tribunal Agroambiental.

Artículo 161. Las Cámaras se reunirán en Asamblea Legislativa Plurinacional para ejercer las siguientes funciones, además de las señaladas en la Constitución:

7. Autorizar el enjuiciamiento de la Presidenta o del Presidente, o de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado.

Lo que se aprecia de la transcripción antes plasmada, es que dentro del texto constitucional, se puntualiza solamente la integración de un órgano colegiado de naturaleza política (es decir, las Cámaras) para autorizar el enjuiciamiento del presidente o vicepresidente. Sin embargo, parte de estas imprecisiones son señaladas más adelante dentro del punto 4 del artículo 184 del referido cuerpo normativo:

Artículo 184. Son atribuciones del Tribunal Supremo de Justicia, además de las señaladas por la ley:

4. Juzgar, como tribunal colegiado en pleno y en única instancia, a la Presidenta o al Presidente del Estado, o a la Vicepresidenta o al Vicepresidente del Estado, por delitos cometidos en el ejercicio de su mandato. El juicio se llevará a cabo previa autorización de la Asamblea Legislativa Plurinacional, por decisión de al menos dos tercios de los miembros presentes, y a requerimiento fundado de la Fiscal o del Fiscal General del Estado, quien formulará acusación si estima que la investigación proporcionó fundamento para el enjuiciamiento. El proceso será oral, público, continuo e ininterrumpido. La ley determinará el procedimiento.

Se advierte, que aún no se señalan las causales ni la sustanciación, ni la forma de resolución, pero, sí se señala que la ley habrá de determinar el

procedimiento. Benjamín Palacios, precisa que esta ley lleva por nombre: Ley para el Juzgamiento de la Presidenta, o Presidente y/o de la Vicepresidenta o Vicepresidente, de las altas Autoridades del Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura, Tribunal Constitucional Plurinacional y del Ministerio Público¹⁰⁶; dicha ley, también se conoce como ley 044, y es regulatoria de los artículos transcritos – 159 atribución 11, 160 atribución 6, 161 atribución 7, y 184 atribución 4.

Los aspectos más notorios encontrados en la ley regulatoria mencionada, son la distinción entre delitos cometidos en el ejercicio de las funciones y los delitos comunes no vinculados al ejercicio de las funciones, dejando fuera de la normatividad antes señalada y de las vías especiales a éstos últimos y limitándose ese medio de control de constitucionalidad únicamente a los delitos que sí se encuentren vinculados con el ejercicio de sus funciones; es decir, el, o la vicepresidenta del Estado Plurinacional y los miembros del tribunal constitucional plurinominal, del Tribunal Supremo de Justicia, del Tribunal Agroambiental, del Consejo de la Magistratura y del Ministerio Público quedan sujetos a la jurisdicción que corresponda por la comisión de delitos comunes.

Otra cuestión notoria, el catálogo de los delitos por los que será perseguida la presidenta o vicepresidente, y la vicepresidenta o vicepresidente mediante enjuiciamiento de alto funcionario. Tales previsiones se consagran dentro de la Ley para el juzgamiento de la Presidenta o Presidente y/o de la Vicepresidenta o Vicepresidente, de altas autoridades del Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura, Tribunal Constitucional Plurinacional y del Ministerio Público, del 8 de octubre de 2010; a saber, los siguientes:

- a) Traición a la Patria y sometimiento total o parcial de la nación al dominio extranjero, previstos en el Artículo 124 de la Constitución Política del Estado y el Código Penal vigente;

¹⁰⁶ Palacios Perches, Benjamín M., *op. cit.*, p. 201.

- b) Violación de los derechos y de las garantías individuales consagradas en el Título II y Título IV de la Constitución Política del Estado;
- c) Uso indebido de influencias;
- d) Negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas;
- e) Resoluciones contrarias a la Constitución;
- f) Anticipación o prolongación de funciones;
- g) Concusión;
- h) Exacciones;
- i) Genocidio;
- j) Soborno y Cohecho;
- k) Cualquier otro delito propio cometido en el ejercicio de sus funciones.

De igual manera, se señala que cualquier ciudadano puede promover denuncia ante la fiscal o el fiscal del Estado; justo como en nuestra legislación, quedan excluidos los extranjeros o los individuos que no se encuentren en pleno goce de derechos. Con ello se advierte, que en Bolivia, el Fiscal del Estado hace las veces de ministerio público; al igual que éste se incluyen aspectos de derecho penal en esta ley secundaria, tales como la falta de tipicidad y materia justiciable, como motivo de rechazo de proposición acusatoria.

Se prevé también en la parte adjetiva, que el juicio se sustanciará en forma oral, pública, continua y contradictoria hasta que se dicte sentencia. De igual manera, para hablar de una sentencia absolutoria, es necesario que no existan pruebas suficientes que den sustento a la acusación, se demuestre que no existió el hecho, o que de existir éste sea atípico, o éste no sea imputable al acusado, o bien, una causa eximente de responsabilidad. Existe en este supuesto, la posibilidad de que el acusado solicite el resarcimiento de daños y perjuicios y honras públicas.

Es de mencionarse, que dentro de la legislación antes señalada, contempla a grandes rasgos, dos medios de impugnación: el recurso de apelación restringida y el recurso de revisión extraordinaria. El primero opera sobre causales de legalidad, y se resolverá dentro de las mismas cámaras; el segundo, opera por motivos expresamente señalados en el Código de Procedimiento Penal.

Lo más relevante a nuestro juicio, dentro de la legislación boliviana, se encuentra en la importancia que este Estado tiene sobre los derechos fundamentales y garantías constitucionales, en tanto que prevé que en caso de que se incurra en violación de derechos fundamentales y garantías constitucionales, lo siguiente:

Artículo 4°.- (Violación de Derechos Constitucionales) Si los enjuiciados hubieren incurrido en la violación de derechos fundamentales y garantías constitucionales, vinculada a la comisión de cualquier delito previsto en la presente Ley, lesionando tales derechos y garantías, la sentencia condenatoria deberá imponer la sanción de inhabilitación temporal o definitiva de su mandato y/o ejercicio de sus funciones y la prohibición de ejercer cualquier función pública, hasta el máximo del tiempo previsto como sanción penal.

Es decir, prevé una sanción aún más fuerte para el supuesto de que se llegaren a lesionar derechos y/o garantías, así como la inhabilitación hasta el máximo tiempo previsto como sanción penal, pero más aún, señala más adelante, que serán imprescriptibles los delitos de genocidio, de lesa humanidad, de traición a la Patria y crímenes de guerra, y los delitos que atenten contra el patrimonio del Estado y causen grave daño económico, mismos sobre los cuales de acuerdo a esta normatividad no se admite régimen de inmunidad alguno.

Aquí vale la pena reflexionar, sobre la historia que dio origen a tal precisión; Mauricio Ochoa, citado por Cecilia Licon, advierte que los plazos de prescripción, anteriormente señalados en la ley 2445 serían los contemplados dentro del Código adjetivo penal.

Ello no obstante que el Estado boliviano es signatario de la Convención sobre imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, aprobada por la resolución 2391 de la Asamblea General de la ONU, el 26 de noviembre de 1968... sin duda, el artículo 4 de la ley 2445 contradice la indicada convención, (...); pero esta contradicción se supera con la aplicación del artículo 27 de la Convención de Viena, según la cual “una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.”¹⁰⁷

Como se puede apreciar, en total sometimiento a lo pactado por los instrumentos internacionales citados, y en pro de armonizar la legislación para lograr una mayor congruencia entre lo acordado, se precisa de manera textual la no prescripción de los crímenes de lesa humanidad y de genocidio, así como aquellos en los que se encuentren lesionados derechos fundamentales y garantías. No así en nuestra legislación, en donde no hemos encontrado aún un análisis serio y profundo de armonización de leyes con lo prescrito en los tratados internacionales a los cuales México se ha suscrito y ratificado, y bajo los cuales debe de enmarcar por consiguiente, toda su regulación.

Sigue ahora el turno de Brasil. Podemos decir de la simple lectura de los artículos 51 y 52 de la Constitución de la República Federativa de Brasil, Constitución Política de 1988, como similitud a nuestro país, el procesamiento de las responsabilidades de los altos funcionarios del estado, para las cuestiones de juicio político – o una vez más como reflejo del Impeachment – a través de la cámara de diputados y senadores, fungiendo de igual manera, la primera, como órgano instructor acusatorio y la segunda, como jurado. En lo conducente se transcriben:

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

1. Autorizar por dos tercios de sus miembros, el procesamiento del

¹⁰⁷ *Vid.*, Ochoa Urioste, Mauricio, “El juicio de responsabilidades en Bolivia”, <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2006051310>, en Licono Vite, Cecilia, *op. cit.*, p. 188.

Presidente y del Vicepresidente de la República y de los ministros de Estado;

(...)

Art. 52. Compete privativamente al Senado Federal:

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

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

Es de apreciarse que a diferencia de nuestro país, en Brasil no se incluye a los diputados y senadores como funcionarios sujetos a delitos de responsabilidad – responsabilidad política – pero, como se verá más adelante, sí lo son por infracciones penales comunes – responsabilidad penal.

Ahora bien, nos ocuparemos sobre las cuestiones de responsabilidad penal. Salta a la vista la expresión; delitos de responsabilidad. Tales conductas son descritas dentro del artículo 85, como los actos que atenten contra la constitución federal, el libre ejercicio del poder legislativo, judicial y del ministerio público y de los poderes constitucionales de las unidad de la federación; contra el ejercicio de los derechos políticos, individuales y sociales; la seguridad interna del país, la probidad de la administración, la ley presupuestaria y el cumplimiento de las leyes y las decisiones judiciales.

Es de advertirse también, que de acuerdo con lo señalado dentro del artículo 86, el presidente de la república también podrá ser enjuiciado por las responsabilidades antes señaladas, pudiéndosele suspender en sus funciones, una vez admitida por las dos terceras partes, para el caso de denuncia o querrela por infracciones penales y delitos de responsabilidad. No obstante, podrá reanudar funciones si una vez transcurridos 180 días no se concluyese el juicio, aún y cuando

éste continúe; no se le puede sujetar a prisión y no podrá ser responsabilizado por actos extraños al ejercicio de sus funciones.

Se precisa más adelante – en el artículo 102 fracción I – que respecto de las infracciones penales comunes, el Supremo Tribunal Federal podrá procesar y juzgar originariamente al presidente, al vicepresidente, a los miembros del Congreso Nacional, al Procurador General de la República, a los propios ministros del Supremo Tribunal, los ministros de estado, miembros de los tribunales superiores, del tribunal de cuentas de la unión y a los jefes de misiones diplomáticas de carácter permanente.

El procedimiento señalado puede ser iniciado a petición de cualquier ciudadano brasileño, acompañada con documentos de prueba o de la declaración de imposibilidad de presentarlos, lista de testigos en número de cinco o menos. Aquí se aprecia que puede interponerse recurso ante el pleno contra el trámite que deniegue o reciba la denuncia.

Ahora bien, por lo que hace a las causales de responsabilidad política, el artículo Benjamín Palacios, cita el artículo 7 de la ley brasileña número 1.079, del 10 de abril de 1950, los siguientes actos:

- a. Impedir por violencia, amenaza o corrupción el libre ejercicio de voto;
- b. Utilizar el poder federal para impedir la libre ejecución de la ley electoral;
- c. Servirse de las autoridades subordinadas para practicar abuso de poder, o tolerar que esas autoridades practiquen abuso de poder sin represalias por parte del superior jerárquico;
- d. Atentar, por medios violentos, contra el orden político y social.
- e. Incitar a militares a la desobediencia a la ley, o a infringir la disciplina militar;
- f. Provocar animosidad entre las clases armadas o contra ellas, o de ellas contra las instituciones civiles; y,

g. Tomar o autorizar durante el estado de sitio, medidas de represalia que excedan los límites establecidos en la constitución;

h. Los actos definidos por dicha ley, cuando sean ordenados o practicados por los Ministros del Estado, y

i. Los actos previstos en dicha ley que los Ministros signaren con el Presidente de la República o por orden de éste practicaren.¹⁰⁸

A diferencia de lo señalado en cuestiones de causales de juicio político, dentro de la ley de responsabilidades de los servidores públicos de nuestro país, tenemos un catálogo de presupuestos más precisos, en donde se aprecian bienes jurídicos y principios afectados por las posibles conductas desplegadas.

Para la responsabilidad política, Licona menciona que: "... la pena aplicable consistirá en la pérdida del cargo, así como la inhabilitación por ocho años para ejercer cualquier función pública, sin perjuicio de las demás sanciones judiciales que procedan..."¹⁰⁹, de donde tenemos un plazo fijo hasta por ocho años, sin que exista ninguna razón aparente para tal plazo, pero, no pasa desapercibido dentro del presente, que dicho plazo es efectivamente mayor con respecto de nuestra legislación.

Por último, dentro de los procesos contemplados por la norma brasileña, aún y cuando se encuentran debidamente establecidos los plazos para el desarrollo de las diversas etapas procesales del mismo, no se encuentra ningún plazo para el establecimiento de las penas, tampoco se encontró, dentro del cuerpo normativo plazo de prescripción alguno, ni para las cuestiones de los llamados delitos de responsabilidad – responsabilidad política – ni para los delitos del orden común.

La Constitución Política de la República de Chile, prescribe en su artículo 48 punto número 2, que es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados declarar si ha lugar o no a las acusaciones que se formulen en contra de Del Presidente de la

¹⁰⁸ Palacios Perches, Benjamin M., *op. cit.*, p. 228.

¹⁰⁹ Licona Vite, Cecilia, *op. cit.*, p. 200.

República, los Ministros de Estado, los magistrados de los tribunales superiores de justicia y del Contralor General de la República, los generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional, y de los intendentes y gobernadores.

Para mayor entendimiento, al hablar de los ministros de estado, de acuerdo al artículo 33 de la constitución señalada, son los colaboradores directos e inmediatos del presidente; la Contraloría General de la República, de acuerdo con el artículo 97, es un organismo autónomo que ejerce el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscaliza el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes, examina y juzga las cuentas de las personas que manejen bienes de esas entidad, cabe señalar que este cargo es inamovible; de acuerdo a los artículos 99 y 100 constitucional, los intendentes tienen a su cargo la administración de las provincias y dependerá directamente de las instrucciones emitidas por el presidente, en cambio, los gobernadores, tienen a su cargo una provincia, que es un órgano territorialmente desconcentrado del intendente.

Una particularidad a resaltar en esta normatividad, es que para cada uno de los cargos describe distintas causales de procedencia.

Así, para el presidente de la república prescribe que éste puede ser acusado por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, o infringido abiertamente la Constitución o las leyes. Para este supuesto, sólo podrán interponerse acusaciones en su contra mientras esté en ejercicio de sus funciones y hasta seis meses después de que éstas cesen, además, es de apreciarse que durante tal plazo, esta persona no podrá ausentarse del país si no mediante acuerdo de Cámara. Para el resto de funcionarios, tal plazo consta de tres meses.

Para los ministros de estado, se les puede iniciar procedimiento ante la Cámara por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, por infringir la Constitución o las leyes o haber dejado éstas sin ejecución, y por los

delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno. Para los tribunales superiores de justicia y el contralor general de la república, por notorio abandono de sus deberes.

Los generales o almirantes de las fuerzas de la defensa nacional, pueden ser acusados por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, y, los intendentes y gobernadores, por infracción de la Constitución y por los delitos de traición, sedición, malversación de fondos públicos y concusión.

Se puede apreciar que quedan excluidos los diputados y los senadores dentro del catálogo de sujetos a responsabilidades; no obstante, el artículo 57 mandata, las causales de sanción a imponerse a los miembros de las cámaras, entre las que figuran: i) ausentarse del país por más de 30 días sin permiso de la cámara a que pertenezca o, en receso, a su presidente; ii) celebrar o caucionar contratos con el Estado, el que actúe como abogado o mandatario en cualquier clase de juicio contra el fisco, o como procurador o agente de gestiones particulares de carácter administrativo en la provisión de empleos públicos, consejerías, funciones o comisiones de similar naturaleza, iii) ser director de banco o sociedad anónima, o ejercer cargos de similar importancia en estas actividades, iv) tráfico de influencias, v) actuar o intervenir en actividades estudiantiles, con objeto de atentar contra su normal desenvolvimiento, y vi) incitar la alteración del orden público o propiciar el cambio del orden jurídico institucional, o que comprometa la seguridad o el honor de la nación.

Para los supuestos señalados con anterioridad, en el acusado una vez se declare separado del cargo, no podrá optar a ninguna función o empleo público y se entenderá como inhabilitado por el término de dos años. El artículo 82 señala que la instancia competente para pronunciarse sobre tales causales de cesación es el Tribunal Constitucional.

Tal particularidad, pudiere tiene su razón de ser en virtud del principio de que no se puede ser juez y parte a la vez. De esta manera se puede plantear que sea un tribunal especializado – tribunal constitucional en este caso – resolver sobre las

responsabilidades políticas en las que pueda incurrir el mismo congreso, a contrario sensu, los miembros del congreso entonces, no cuentan con inmunidad procesal para las cuestiones penales, pero sí son responsables para cuestiones específicas e inherentes a su cargo y sus funciones, teniendo tal proceso formal y materialmente jurisdiccional, como único propósito el cese y la inhabilitación, tal y como pasa en el juicio político de nuestro país.

Más aún, con respecto de las responsabilidades penales, Cecilia Licona aprecia:

Es de apuntar que la doctrina chilena mayoritaria opina que concluido el término dentro del cual puede deducirse una acusación constitucional en contra del funcionario público, no hay razón alguna para prohibir o limitar la aplicación de las potestades jurisdiccionales exclusivas de los Tribunales de investigar y perseguir, en su caso, los delitos perpetrados en su administración, aunque no se haya producido previamente su condena en juicio político.¹¹⁰

Dicha posición doctrinal deja dentro del arbitrio de la función jurisdiccional el llevar a cabo la persecución de los delitos cometidos por los servidores públicos independientemente de la resolución que se delibere dentro del juicio constitucional; justamente como ocurre dentro de nuestra legislación.

Ahora bien, dentro del punto 16 del artículo 32 constitucional, se produce la posibilidad de que el titular del ejecutivo pueda indultar a los funcionarios acusados por la Cámara de Diputados y condenados por el Senado, posibilidad que no cabe dentro de nuestra legislación.

Pasando a otro país, se tiene que de acuerdo con lo establecido por el artículo 135 de la Constitución Política de la República de Colombia, dentro del numeral 8, se establece como facultad de las Cámaras el proponer la moción de censura. De la lectura de tal numeral, se aterriza a la conclusión de que la moción

¹¹⁰ Licona Vite, Cecilia, *op. cit.*, p. 212.

de censura, es un instrumento de control político mediante el cual se impone la sanción la separación del cargo del funcionario, sólo que mientras que ésta se encuentre en trámite, el funcionario no podrá renunciar al cargo en el que se desempeña, pero sí se encontrará suspendido de sus funciones.

En el mismo artículo, pero en el numeral 9, se mandata:

9. Acto Legislativo 01 de 2007, artículo 2°. El numeral 9 del artículo 135 de la Constitución Política de Colombia quedará así: Proponer moción de censura respecto de los ministros, superintendentes y directores de departamentos administrativos por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo. Pronunciada una Cámara sobre la moción de censura su decisión inhibe a la otra para pronunciarse sobre la misma.

De la anterior transcripción, puede apreciarse, los sujetos a dicho medio de control político, sus causales, y el procedimiento a llevar a cabo.

Además del medio de control político ya mencionado, se encuentra contemplada en la legislación colombiana la figura del juicio político. Para tales efectos, en el artículo 174 se señala:

Artículo 174. Acto Legislativo 02 de 2015, artículo 5°. El artículo 174 de la Constitución Política quedará así: Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces y contra los miembros de la Comisión de Aforados, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, será competente para conocer los hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.

Similar a otras legislaciones latinoamericanas, tenemos el proceso bicameral de juicio político, con la distinción de que en Colombia, el presidente – o quien haga sus veces – sí podrá ser acusado por la Cámara de representantes ante el Senado, de ahí la importancia que tiene incluir la figura vicepresidencial, ya que ante la posible destitución del presidente puede éste sustituirse fácilmente por el vicepresidente. Es muy posible que por razones históricas, en donde se sabe que en un principio tal figura en México sí llegó a existir, fue eliminada, es fácil pensar que en su época y por razones de inestabilidad, se requirió dar más fuerza a la titularidad de la presidencia. Tales razones, pueden carecer ahora de legitimidad, al observar que a diferencia de muchas otras legislaciones, México cuenta con un sistema de responsabilidades sumamente acotado para su jefe de estado.

Para el 2015, mediante acto legislativo número 2, se hicieron algunas modificaciones a la constitución en cuanto a las cuestiones adjetivas medulares del juicio político colombiano. Así tenemos, en lo que nos ocupa, lo siguiente:

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

(...)

3. Acto Legislativo 02 de 2015, artículo 7°. El numeral tercero del artículo 178 de la Constitución Política quedará así: Acusar ante el Senado, previa solicitud de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente

de la República o a quien haga sus veces y a los Miembros de la Comisión de Aforados.

4. Conocer de las denuncias y quejas que ante ella se presenten por el Fiscal General de la Nación o por los particulares contra los expresados funcionarios y, si prestan mérito, fundar en ellas acusación ante el Senado.

5. Requerir el auxilio de otras autoridades para el desarrollo de las investigaciones que le competen, y comisionar para la práctica de pruebas cuando lo considere conveniente.

Tenemos así, la inclusión de una comisión de investigación y acusación de la cámara de representantes, y la comisión de aforados; la figura del fiscal general de la nación, como encargado de presentar las quejas y denuncias ante el órgano político, alternativamente, por los particulares – no ciudadanos, por lo que da a pensar que no excluye a extranjeros ni personas privadas de sus derechos políticos – y en su caso, formular acusación ante el senado. Se puede apreciar un sesgo de profesionalización o bien, de especialización, al apreciarse que se puede requerir el auxilio de otras autoridades para la práctica de pruebas.

Más adelante, se adiciona mediante el acto legislativo antes señalado, el artículo 178-A, aparte de incluir a los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y el Fiscal General de la Nación, al marco especial de responsabilidad de altos funcionarios, a quienes se les hace responsables por cualquier infracción a la ley disciplinaria – contemplada la misma en el reglamento respectivo – o, penal cometida en relación al ejercicio de sus funciones o con ocasión de éstas.

Más sin embargo, al igual que nuestra legislación contiene a la figura del fuero, en cuanto a que los servidores públicos aquí mencionados son inviolables en cuanto a sus votos y opiniones emitidos en sus providencias judiciales o consultivas, excepto, y es de aplaudirse la observación, para el caso de la existencia de conflicto de intereses.

Por último tal artículo señala que la autoridad competente para conocer de estas particularidades lo es la comisión de aforados, con la especificación de que tratándose de delitos, esta comisión presentará la acusación ante la corte suprema de justicia.

En cuanto a los congresistas, se aprecia que éstos no son sometidos a enjuiciamiento político, pero en el 186 de la máxima norma colombiana, sí los hace penalmente responsables, direccionando el tratamiento de tales procesos, en forma privativa a la corte suprema de justicia; para el caso de flagrancia, prevé que el responsable sea aprehendido y puesto inmediatamente a disposición de dicha autoridad.

Dentro del artículo 175, se prevé que el acusado quedará de hecho suspenso de su empleo, siempre que la acusación sea públicamente admitida, lo cual no ocurre en nuestro marco legal; prevé también, que por los delitos cometidos en el ejercicio de funciones, o indignidad por mala conducta solo se impondrá la destitución, la privación temporal o pérdida absoluta de derechos políticos, pero que el juicio criminal se va a seguir ante la Corte Suprema de Justicia, si los hechos mereciesen otra pena, situación especial y distinta a la de nuestro país pues de entrada presupone otra instancia para la persecución de la acción penal que pudiera proceder ante los hechos productores de juicio político; por lo que hace a la figura de la declaración de procedencia, ésta tiene su razón de ser sólo para la posible comisión de delitos comunes, y de nueva cuenta, la instancia a proceder será la Corte Suprema previa declarativa de las cámaras. Otra diferencia notable entre Colombia y México, es que es que para los primeros, estos procedimientos son pronunciados en sesión pública.

La parte adjetiva del juicio político, se encuentra dentro de la ley 5 de 1992, por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes. Dentro de este reglamento, se establece el principio de libertad del procesado, es de notar, el contenido de los artículo 327 y 228, mismos en los que se establece la Comisión de Instrucción, misma que será conformada por siete miembros elegidos por el sistema electoral. Para ello, dichos miembros deberán de

acreditar la calidad de abogados, con título universitario o haber pertenecido a la misma comisión y tener conocimientos preferencialmente en las disciplinas penales.

De igual manera es de aplaudirse la legislación colombiana en su búsqueda de la profesionalización de las cuestiones de responsabilidades de los servidores públicos, ya que, aún y cuando se realiza por un órgano formalmente legislativo, materialmente realizará funciones jurisdiccionales, por lo que lo más idóneo es buscar en la medida de lo posible, que éstas sean realizadas por funcionarios con la instrucción para ello.

El juicio político, en Ecuador, procede por parte de la Asamblea Nacional, quien viene a hacer las veces de Congreso de la Unión. Sobre este aspecto, el artículo 128 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, prescribe:

Art. 128.- Las asambleístas y los asambleístas gozarán de fuero de Corte Nacional de Justicia durante el ejercicio de sus funciones; no serán civil ni penalmente responsables por las opiniones que emitan, ni por las decisiones o actos que realicen en el ejercicio de sus funciones, dentro y fuera de la Asamblea Nacional. Para iniciar causa penal en contra de una asambleísta o de un asambleísta se requerirá autorización previa de la Asamblea Nacional, excepto en los casos que no se encuentren relacionados con el ejercicio de sus funciones. Si la solicitud de la jueza o juez competente en la que pide la autorización para el enjuiciamiento no se contesta en el plazo de treinta días, se entenderá concedida. Durante los periodos de receso se suspenderá el decurso del plazo mencionado. Solo se les podrá privar de libertad en caso de delito flagrante o sentencia ejecutoriada. Las causas penales que se hayan iniciado con anterioridad a la posesión del cargo continuarán en trámite ante la jueza o juez que avocó el conocimiento de la causa.

De aquí derivan, 4 aspectos:

1. Los asambleístas gozan de fuero de Corte Nacional de Justicia ni por responsabilidad civil, ni penal, ni por las decisiones u opiniones que emitan en el

ejercicio del cargo exceptuando aquellos actos no relacionados con el ejercicio de sus funciones. Por tanto, se entiende que por cuestiones de delitos no oficiales y por actos civiles personales sí serán responsables y no se requerirá de la declaración de procedencia por parte de la Asamblea Nacional.

2. En caso de que un juez emita solicitud a la asamblea para iniciar procedimiento de declaración de procedencia, y no reciba respuesta en un plazo de 30 días, ésta se entenderá concedida, interrumpiéndose tal plazo solo en los periodos de receso.

3. Se puede privar de la libertad solamente para el supuesto de flagrancia y para el caso de que exista sentencia ejecutoriada.

4. Tratándose de causas penales anteriores a la toma de posesión del cargo, continuarán su trámite sin traba alguna.

Más adelante, el artículo 129, señala:

Art. 129.- La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político de la Presidenta o Presidente, o de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, a solicitud de al menos una tercera parte de sus miembros, en los siguientes casos:

1. Por delitos contra la seguridad del Estado.
2. Por delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito.
3. Por delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia.

Para iniciar el juicio político se requerirá el dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional, pero no será necesario el enjuiciamiento penal previo.

En un plazo de setenta y dos horas, concluido el procedimiento establecido en la ley, la Asamblea Nacional resolverá motivadamente con base en las pruebas de descargo presentadas por la Presidenta o Presidente de la República.

Para proceder a la censura y destitución se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. Si de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento de la jueza o juez competente.

Aquí podemos ver, las causales por las que se podrá enjuiciar al presidente o vicepresidente de la república, entre ellas figuran delitos de los llamados oficiales y delitos de lesa humanidad. También se aprecia la existencia de una corte constitucional, sin necesidad de que exista un enjuiciamiento penal previo. También se aprecia contemplada la figura de la censura y destitución, similar a la legislación colombiana, sin perjuicio de las responsabilidades penales que derivaren de los hechos origen de la moción, ya que, una puede derivar de la otra.

De las causales de juicio político, y en su caso, destitución, se ocupa el artículo 130, a grandes rasgos, figuran el excederse en su campo de competencia y por grave crisis política.

En el artículo 131, se faculta a la asamblea nacional para proceder en juicio político en contra de ministras o ministros de Estado, o de la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública General, Superintendencias, y de los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y de las demás autoridades que la Constitución determine, durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de terminado, dicho término es idéntico al de nuestro país. A estos funcionarios, cabe aclarar que se les enjuiciará penalmente por infracciones constitucionales o legales, cometidas

en el desempeño del cargo, cuya única consecuencia que acarrea es la moción o censura del encausado.

Salgado Pesantes, dice:

Se recoge la tradición que constituyó el juicio de residencia durante la época colonial contra los altos funcionarios enviados por España para el gobierno de los virreinos, capitanías y reales audiencias en tierras de América.¹¹¹

Encontramos que dicho plazo de prescripción se establece también en el marco normativo de nuestra legislación. Ello, en virtud de que históricamente, en México – aún y cuando existe una fuerte influencia de Estados Unidos de América – tradicionalmente permea la normatividad que alguna vez imperó durante la época colonial y viene de los juicios de residencia de España, como se verá más adelante.

Tampoco se aprecia, en ningún precepto que exista prohibición para que los diputados que presenten la solicitud de enjuiciamiento voten en el procedimiento respectivo.

Se aprecia también que se habla de una asamblea nacional, por lo que entiende que no existen dos instancias para el juicio político, no contempla un órgano que acuse y otro que actúe como jurado, como sí ocurre en México.

Otra diferencia encontrada, la señala Benjamín Palacios al decir que *en ese sistema no existe prohibición para que los diputados que presenten la solicitud de enjuiciamiento voten en el procedimiento respectivo*.¹¹²

Ello se establece en otras legislaciones – como en la nuestra – para evitar que algún miembro del congreso se presente como juez y parte a la vez. No así en la legislación ecuatoriana.

¹¹¹ Licona Vite, Cecilia, *op. cit.* p. 234.

¹¹² Palacios Perches, Benjamín, *op.cit.*, pp. 231.

Por último y es de resaltarse, que aun y con independencia de las cuestiones penales, tanto la censura como el juicio político tienen aquí como única consecuencia, la destitución, ello sin considerar la inhabilitación del servidor público que incurra en responsabilidad política, por lo que si el funcionario renunciara, o se separase del cargo quedaría extinta la materia de juicio, al no poder imponer sanción alguna.

Para el caso de Honduras, se faculta al congreso nacional para practicar el juicio político, en contra del presidente de la República, y designados presidenciales, magistrados de la Corte Suprema de Justicia, diputados del Congreso Nacional y Parlamento Centroamericano, corporaciones municipales, jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y todos los servidores públicos electos por el Congreso Nacional, según lo establecido por el artículo 234 de la Constitución Política de 1982.

Dentro del mismo artículo estipula como presupuesto de procedencia, que exista denuncia grave en el desempeño en su cargo, por realizar actuaciones contrarias a la Constitución de la República o el interés nacional y por manifiesta negligencia, incapacidad o incompetencia para el desempeño del cargo.

Es de destacarse, en palabras de Benjamin Palacios, lo siguiente:

... esta figura fue recomendada por la Comisión de la Verdad nombrada por el Ejecutivo para investigar el conflicto político ocurrido durante el 2009 que resultó con la remoción del Presidente de la República (...) se señaló que el Congreso Nacional en un término de 90 días debe aprobar la ley especial que regule el procedimiento y los alcances del juicio político, sin que a la fecha se haya aprobado dicha ley.¹¹³

Respecto a lo anterior, aun y cuando se destaca el origen de tal decreto, lo fue en su momento un movimiento y un conflicto político que dio como resultado la remoción del titular del ejecutivo, se subraya que dicha disposición carece de

¹¹³*Ibidem.*, p. 198.

normatividad adjetiva, por lo que no se puede hablar en Honduras de un verdadero régimen de responsabilidad de servidores públicos. Tampoco encontramos en la legislación Hondureña lo que atañe a la responsabilidad penal de sus servidores públicos.

La normatividad de Paraguay para el caso que nos ocupa es algo escueta. Para su análisis, me permito transcribir el artículo 106 de la Constitución Nacional de Paraguay de 1992:

Artículo 106 - De la responsabilidad del funcionario y del empleado público

Ningún funcionario o empleado público está exento de responsabilidad. En los casos de transgresiones, delitos o faltas que cometiesen en el desempeño de sus funciones, son personalmente responsables, sin perjuicio de la responsabilidad subsidiaria del Estado, con derecho de éste a repetir el pago de lo que llegase a abandonar en tal concepto.

Aquí podemos apreciar, la no existencia de inmunidad procesal, ni de responsabilidad penal recurrible mediante declaración de procedencia, también tenemos la responsabilidad subsidiaria del Estado, criterio que fue rebasado ya por nuestra legislación y que figura como antecedente de la responsabilidad patrimonial del Estado, contemplada en su momento de manera incipiente en el código civil federal, repito, para nuestra legislación.

Artículo 225 - Del procedimiento

El Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo, los ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, sólo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de

sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes.

La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios. Corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados y, en caso, declararlos culpables, al sólo efecto de separarlos de sus cargos, En los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria.

Para hablar del juicio político propiamente dicho, el artículo anterior señala a los sujetos de responsabilidad política – aquí también se incluye al presidente de la república a diferencia de nuestro país – señala también las causales que darán origen, incluyendo dentro de tales causales, los delitos oficiales y los delitos comunes.

Es de mencionarse que dentro de este país los crímenes de lesa humanidad – según párrafo segundo del artículo 5 – son por razones políticas, imprescriptibles.

No obstante la atinada precisión hecha dentro del numeral antes señalado, la Constitución de Paraguay resulta omisa en cuanto al derecho adjetivo de la figura de juicio político, tampoco señala qué sanciones podrán imponerse, ni los plazos para su sustanciación, ni los términos de prescripción.

Perú, tuvo aparición dentro de su legislación respecto al régimen de responsabilidad de los servidores públicos, la inserción de diez artículos dentro de la Constitución de 1993, vigente al día de hoy y redactada a inicios del gobierno de Alberto Fujimori; estos artículos son: 41, 93, 99, 100, 117, 128, 132, 134, 135 y 136.

Dentro de estos numerales, se pueden apreciar aspectos bastante parecidos a nuestra legislación en la materia; de esa manera, tenemos la Declaración jurada de bienes y rentas de los funcionarios y servidores públicos. Para Perú, dicha declaración debe de publicarse en el diario oficial. Al presumirse enriquecimiento

ilícito el fiscal formula cargos ante el poder judicial, previéndose una posible inhabilitación y responsabilidades diversas.

De igual manera, es de resaltarse que en la constitución peruana, se habla propiamente de inmunidad parlamentaria de los congresistas que representan dicha nación, con respecto de sus opiniones y votos emitidos en sus funciones, también se señala la inmunidad procesal con la que cuentan para no ser procesados ni presos sin previa autorización del congreso o de la comisión permanente, contando tal órgano con veinticuatro horas para autorizar o no la privación de la libertad y enjuiciamiento.

De igual manera, señala a la comisión permanente como encargada de acusar ante el congreso a los altos funcionarios por infracciones a la Constitución por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado éstas, siendo facultada para suspender, destituir o inhabilitar, según se al caso al posible infractor, independientemente de cualquier otra responsabilidad en que haya incurrido.

Esta legislación incluye en este catálogo al presidente de la república, por traición a la patria, impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales, disolver el congreso y por impedir su reunión o funcionamiento. Los ministros son responsables en lo individual y por los actos presidenciales que refrendan; solidariamente responsables por actos delictivos o violatorios de la constitución o de las leyes en que incurra el presidente, o que se acuerden en consejo, a no ser que renuncien inmediatamente.

Aquí se aprecia también – similar a la moción de censura en Colombia – el voto de censura o rechazo de la cuestión de confianza, haciéndola efectiva el Congreso para con el Consejo de Ministros. Dicha moción deberá de ser presentada por el 24% del número legal de congresistas, entre el cuarto y décimo día natural de su presentación, y se aprueba por más de la mitad.

Cuando se tratará de la moción de censura o negado de confianza de dos consejos de ministros, el presidente está facultado para disolver el congreso,

convocando a nuevas elecciones dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución – excepto en el último año de su mandato – una vez disuelto, se mantiene en funciones la comisión permanente sin que ésta pueda ser disuelta.

A diferencia de nuestra legislación, la peruana contempla un plazo mayor para enjuiciamiento y reclamación de responsabilidades de cualquier servidor público. Amplía el espectro de responsabilidad del presidente de la república trasladando – quisiéramos pensar que por cuestiones históricas – la posibilidad de ser destituido también por cuestiones electorales.

También es una diferencia notoria en el proceso de la declaración de procedencia, el plazo de 24 horas con que cuenta el congreso para determinar la procedencia de sujeción a proceso.

2.2. Estados Unidos de América

De nueva cuenta nos remitimos al preliminar del presente capítulo; al hablar de Estados Unidos de América, naturalmente, hablamos del sistema angloamericano de enjuiciamiento para los grandes funcionarios públicos. En un sistema predominantemente parlamentario, podemos hablar de un control del parlamento, sobre el resto de los poderes. Veamos.

El estudio de este país es medular para nuestro trabajo, pues, como ya se ha dicho en repetidas ocasiones, éste es el primer antecedente de nuestro régimen de responsabilidad de altos funcionarios – o juicio político – sustanciado mediante dos instancias parlamentarias, a saber, una instancia con funciones acusatorias o de instrucción, (en nuestro caso cámara de diputados) y una segunda instancia con funciones de jurado o decisorias, (en nuestro país cámara de senadores). Hablamos pues, del famoso *impeachment*, cuyos orígenes a su vez, se remontan a la cámara de lores de Inglaterra, y por herencia, guarda gran similitud con el llamado *Common Law*.

La Constitución de los Estados Unidos de América 1789, retrata esta figura en los artículos I, II y III; para mayor apreciación, me permito plasmar su contenido en lo conducente de manera textual:

Artículo Uno

Primera Sección

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

Se establece en primera instancia, un sistema predominantemente parlamentario, según palabras de Benjamín Palacios: "... establece límites a los poderes federales y a cada estado miembro..."¹¹⁴; de ahí que el órgano encargado para limitar la actuación del poder, sea precisamente el legislativo, en la búsqueda del equilibrio y los pesos y contrapesos en el manejo del estado.

Más adelante, en la sección segunda del mismo artículo, en el penúltimo y último párrafo establecen como una de las facultades de la cámara de representantes la siguiente:

Segunda Sección

(...)

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

De aquí se desprende la facultad acusatoria para fungir como fiscal, por parte de la cámara de representantes – diputados – para declarar la procedencia en casos de responsabilidades oficiales, por lo que se extiende tal responsabilidad a la

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 232.

política y a la penal, siempre y cuando estén relacionadas con el ejercicio de sus funciones.

Posteriormente, la sección tercera en el último y penúltimo párrafo, establece el procedimiento para sustanciar las acusaciones por responsabilidades oficiales:

Tercera Sección

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

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

El penúltimo párrafo, señala al Senado como único órgano para juzgar las acusaciones formuladas por responsabilidades oficiales – exclusivamente relacionadas con el ejercicio de sus funciones – aclarando, que tratándose del Presidente, éste órgano colegiado de enjuiciamiento deberá de ser presidido por el presidente del Tribunal Supremo. Se podría decir, que el segundo al mando lo sería el vicepresidente, más sin embargo, para evitar que se juzgue al presidente con un criterio poco objetivo, se señaló al tribunal supremo como competente para conocer, esto, naturalmente, es así puesto que de ser el caso de que el vicepresidente sea el encargado de juzgar al presidente, obviamente, le convendría que éste fuese declarado culpable y destituido puesto que de esa manera, la titularidad del ejecutivo pasaría a ser de él.

Un aspecto bastante plausible, y que no se encuentra ni dentro de nuestra legislación ni en ninguna otra de América latina, es la inhabilitación permanente del funcionario público que fuese encontrado culpable de responsabilidad oficial.

Hasta este momento, la legislación americana en la materia es idéntica a la nuestra, excepto que, los vecinos incluyen al presidente de la república en su catalogo de posibles enjuiciables. Esto es así, debido a que los anglosajones, y como ya vimos, algunos de los países de América latina, contemplan dentro de su normatividad la figura de un presidente y de un vicepresidente.

Tan es así, que dentro de la primera sección del artículo dos, párrafo quinto, manifiesta las bases para una eventual sustitución presidencial, de entre cuyos supuestos figuran, que el presidente sea separado de su puesto:

Artículo Dos

Primera Sección

(...)

5. En caso de que el Presidente sea separado de su puesto, de que muera, renuncie o se incapacite para dar cumplimiento a los poderes y deberes del referido cargo, este pasará al Vicepresidente y el Congreso podrá preveer (sic. prever) por medio de una ley el caso de separación, muerte, renuncia o incapacidad, tanto del Presidente como del Vicepresidente, y declarar que funcionario fungirá como Presidente hasta que desaparezca la causa de incapacidad o se elija un Presidente.¹¹⁵

También encontramos que sólo se habla de responsabilidades oficiales, pero las causales del juicio político y las causales de responsabilidad penal de los altos funcionarios, así como su inmunidad procesal; al respecto, dentro del mismo artículo, en la cuarta sección se prescribe:

¹¹⁵ *Idem.*

Artículo II

Cuarta Sección

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

De ahí se desprende la sanción de destitución en contra del presidente, el vicepresidente y demás funcionarios civiles, para el caso de ser acusados y declarados culpables por los delitos de traición, cohecho u otros delitos y faltas graves, ojo, sin especificar, si los delitos y faltas graves sean de los oficiales, es decir, relacionados con el derecho de su función, o bien de los comunes, que nada tienen que ver con el desempeño de sus funciones. Además, al hablar de delitos graves, podemos decir que es un supuesto bastante vago.

Ahondando sobre la naturaleza de dichos delitos, encontramos en la sección tercera del artículo tres, una especie de tipificación, al decir que la traición sólo consistirá en hacer la guerra en su contra o en unirse a sus enemigos, impartiendoles ayuda y protección.

Manuel González Oropeza, señala seis causales más, iniciadas como cargos contra funcionarios en derecho norteamericano, aunque éstas no han sido suficientemente graves como para fincar responsabilidad política:

- La parcialidad en las decisiones judiciales (Samuel Chase, 1804, y George English, 1925).
- El abuso de la fuerza pública para hacer cumplir las decisiones judiciales (James Peck, 1830).
- La remoción presidencial de un miembro del gabinete (Andrew Jonson, 1867).
- El abuso de la posición jerárquica superior en el desarrollo de un proceso, de autoridad judicial (Charles Swayne, 1903 y George English 1925).

- El abuso de poder presidencial (Nixon, 1973, cuando se le inculpo de haber utilizado la Oficina de Impuestos sobre la Renta para hostilizar a sus contrincantes políticos).
- La designación de funcionarios judiciales incompetentes.¹¹⁶

De aquí nos surgen las preguntas, ¿en caso de que un juez no se excuse para conocer de un asunto, en México, incurre en responsabilidad?, el supuesto del abuso de la fuerza pública para calmar a las masas, ¿nos suena familiar en México?, el abuso de ciertas jerarquías, aún y cuando está contemplado en el tipo de tráfico de influencias, ¿es una conducta reincidente dentro de nuestro país?, no solo en las cuestiones judiciales, ya no se diga sobre decisiones administrativas; más aún, el abuso del poder presidencial y la designación de funcionarios judiciales incompetentes. Todas estas causales, si bien algunas las encontramos en el cuerpo normativo mexicano, tipificados como delitos, no nos son tan ajenas; lamentablemente, como señala la autora, tales conductas, hechos, si bien sentaron precedente, no fueron suficientes para fincar responsabilidad alguna a servidor público.

Continuando con la revisión del artículo primero, tercera sección, en el último párrafo se indican como sanciones del juicio político, solamente – igual que en México – la destitución y la inhabilitación, sólo que no se señala en el texto constitucional lo relativo al periodo a inhabilitar al servidor público. De igual manera, a nuestra legislación, queda salvo el ejercicio de cualquier otra acción que resulte de los hechos motivo de juicio de responsabilidades oficiales.

No se señala dentro del texto constitucional estadounidense, si el referido procedimiento habrá de desarrollarse de manera pública, a diferencia de Argentina, Bolivia y Paraguay, donde el juicio político y el expediente que se forme del mismo, son públicos. Al respecto, Benjamín Palacios dice:

¹¹⁶González Oropeza, Manuel, “La responsabilidad política en el derecho constitucional americano”, en Licona Vite, Cecilia, *op. cit.*, p. 257.

... el funcionario sujeto a *impeachment* puede estar presente en la investigación o por medio de representantes, sólo a juicio del Comité Judicial (el primer caso en permitirse a un funcionario inculpado estar presente fue el de *James Peck* en 1830).¹¹⁷.

Más adelante, dentro del segundo párrafo de la sección quinta del mismo artículo, se mandata la porción de votación necesaria para aplicar la destitución de algún miembro de la cámara, fijando para ello, un régimen especial de procesamiento de sus miembros, de lo que se colige que éstos no son sujetos a juicio político, como se aprecia enseguida:

Artículo I

Quinta Sección

2. Cada Cámara puede elaborar su reglamento interior, castigar a sus miembros cuando se conduzcan indebidamente y expulsarlos de su seno con el asentimiento de las dos terceras partes.¹¹⁸

Ahora, dentro de la sección siguiente, del mismo artículo primero, señala lo equivalente a la inmunidad procesal dentro de nuestro país:

Sexta Sección

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

¹¹⁷ Palacios Perches, Benjamín, *op.cit.* p. 236.

¹¹⁸ *Idem.*

Vemos dentro de este numeral, que para los casos de traición, delito grave y perturbación del orden público, los senadores y representantes – diputados – no gozarán de inmunidad procesal para no ser arrestados por el tiempo que asistan a las sesiones de sus respectivas cámaras; empero, sí se establece que no podrán ser objeto de inquisición alguna por motivo de cualquier discusión o debate en una de las cámaras, es decir, al igual que en nuestro país, para el libre ejercicio de sus funciones y por la naturaleza política de las mismas, se instituye, la inviolabilidad en sus votos y/o opiniones.

Otro aspecto a resaltar, es que, al igual que el resto de los países – con excepción de Chile – en Estados Unidos, no se permite el indulto por parte del presidente para aquellos casos de acusados por responsabilidades oficiales (Artículo II, segunda sección párrafo primero).

En cuanto al a instancia para tramitar las acusaciones por responsabilidades oficiales, el artículo tres, segunda sección, párrafo tercero nos dice que todo delito será juzgado por medio de un jurado, señalando para ello la competencia territorial de cada jurado; pero, pone como excepción los delitos que deriven de acusación por responsabilidades oficiales.

No obstante, ser el *impeachment* americano el antecedente más primitivo del juicio político y, el más próximo a semejanza para el manejo de responsabilidades de los altos funcionarios, se tiene que *ha sido escasa la aplicación práctica (...) porque sólo a cuatro funcionarios – todos ellos jueces –, desde 1787 hasta la fecha se les ha fincado responsabilidad política*¹¹⁹.

No se pierde de vista, que a su vez, esta figura es una herencia que se tiene del sistema parlamentario inglés, como mayor influencia que tuvieron los norteamericanos al momento de redactar su constitución. Las razones específicas del porqué esta figura no tenga la aplicación debida, por ser evidente que existen indicios y antecedentes de otros funcionarios incluso presidentes que estuvieron o

¹¹⁹ *Idibem*, p. 234.

que durante su mandato se inició procedimiento de juicio político, es de extrañarse que no se haya aplicado ni destitución, ni sanción alguna, aún, cuando alguno de los hechos por los que se les persiguió pudo dar origen a una sanción de naturaleza distinta a la de la política, en otras palabras, sanción de naturaleza penal.

Estudiar la frecuencia y los posibles casos, corresponderá al capítulo tercero del presente trabajo.

2.3. Europa

Para el inicio del estudio del presente trabajo, se tiene que España, se acoge al sistema de enjuiciamiento austriaco, en cuanto a que se conoce en última instancia por parte de un tribunal constitucional; mientras, que la legislación italiana, se acoge al sistema francés, puesto que encomienda la tarea de enjuiciar a los altos funcionarios a un tribunal específico.

Como ya se ha dicho antes, España constituye un país cuya influencia ha recaído enormemente sobre los países latinoamericanos, por cuestiones históricas, nos referimos a los juicios de residencia, contemplados en nuestro país en la época colonial, para moderar el ejercicio del poder, en las funciones de los Virreyes y Gobernadores de la época. Pasando a la época actual, revisamos la normatividad relativa a las responsabilidades de los altos funcionarios públicos de nuestro primo europeo.

Para iniciar, a diferencia de los países ya mencionados, se dice:

... se califica al español como un sistema judicialista, en virtud de que la decisión final tanto en la responsabilidad política como en la de carácter penal de los altos funcionarios corresponde, tratándose de altos funcionarios, al órgano supremo del poder judicial.¹²⁰

Más adelante, y previo a la revisión de sus principales estatutos constitucionales podremos arribar a tal conclusión.

¹²⁰ *Ibidem.*, p. 238.

Vista así, la distinción en cuanto al régimen predominante en España, con respecto a la inmunidad con que cuentan las cámaras e inviolabilidad de sus miembros para emitir voto u opinión, la fracción tres del artículo 66 y del contenido del artículo 71, ambos de la Constitución Española, promulgada el 27 de diciembre de 1978, también establece la inviolabilidad de las Cortes Generales, al respecto, dice:

Artículo 66 (...)

3. Las Cortes Generales son inviolables.

Artículo 71

1. Los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.

2. Durante el período de su mandato los Diputados y Senadores gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva.

3. En las causas contra Diputados y Senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

De la transcripción anterior, apreciamos que la constitución española considera como inviolables los votos y las decisiones tomadas por las altas jerarquías del poder judicial, primeramente, tanto como las emitidas por el poder legislativo.

El artículo 71 por su parte, establece también la inviolabilidad del actuar de los miembros del congreso – diputados y senadores – quienes además cuentan con inmunidad para ser detenidos por la comisión de delito alguno, excepto, en los casos de flagrancia, o bien, si media autorización de la cámara a la que pertenezca.

Con respecto del poder ejecutivo, se aprecia el régimen de responsabilidad bajo el cual se debe de regir; a saber:

Artículo 102

1. La responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros del Gobierno será exigible, en su caso, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

2. Si la acusación fuere por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, sólo podrá ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo.

3. La prerrogativa real de gracia no será aplicable a ninguno de los supuestos del presente artículo.

Como era de esperarse, dentro de este sistema judicialista, los miembros de la administración, contados a partir del presidente, están sujetos a responsabilidad penal – sin que se especifique en la fracción primera si se trata de delitos comunes u oficiales – así también, se aprecia la salvedad, de que, en tratándose de traición a la patria o delitos contra la seguridad nacional, la acusación tendrá que ser respaldada por la cuarta parte de su totalidad, y aprobada por la mayoría absoluta del mismo. No encontramos, por nuestra parte, congruencia en esta disposición, ya que, al tratarse de delitos de trascendencia tal, no debería de significar una traba procesal que se tenga que contar con semejante respaldo por parte del legislativo, sino más bien, contar con la certeza jurídica de que será un órgano jurisdiccional – como ocurre en la mayoría de los supuestos – de manera profesional y especializada quien conozca de tales delitos. Por último, y ahondando en incongruencia, se dice que ni siquiera la realeza podrá prorrogar término alguno a favor del acusado para los supuestos aquí planteados.

Se abordaba dentro del primer capítulo del presente, sobre las diversas responsabilidades en que un servidor público pueda incurrir. Así, tenemos que adicional a las responsabilidades penales y políticas en las que pueda incurrir un servidor público de alta jerarquía, tenemos los supuestos sobre responsabilidad patrimonial del Estado, como potestad del gobernado para solicitar de éste

indemnización en caso de que se afecte la esfera patrimonial del mismo – para el caso del estado mexicano, sólo por actuar irregular de la administración – mediante procedimientos de manera alternativa, administrativos o bien judiciales. Sin más preámbulos, la constitución española atinadamente dice:

Artículo 106 (...)

2. Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.¹²¹

Como se podrá ver, no se requiere en esta legislación de agotar instancias, ni de que medie declaración de culpabilidad de servidor público alguno, para que el particular cuente con la potestad de ejercer su derecho a ser indemnizado por lesiones en sus bienes y/o derechos.

Más aún, y adelantándose a nuestra legislación, se contempla dentro de la carta magna española, la indemnización referente a la responsabilidad patrimonial del estado por error judicial:

Artículo 121

Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la ley.¹²²

De igual manera, no se establece como presupuesto para su aplicación, que se declarase mediante resolución alguna la culpabilidad de servidor público adscrito a la administración de justicia, por acusación alguna. Cosa que no sucede en nuestra legislación.

¹²¹ *Idem.*

¹²² *Idem.*

Regresando a nuestro objeto primordial de estudio, se aprecia más adelante una posible causal de responsabilidad penal por utilización injustificada o abusiva de las facultades jurisdiccionales, no contemplada expresamente dentro de la constitución de la península; para estar frente a tal supuesto, se requiere que la conducta recaiga en la violación de derechos y libertades reconocidas por las leyes. Así tenemos, que con respecto de la suspensión de los derechos y libertades, se dice lo siguiente:

Artículo 55 (...)

La utilización injustificada o abusiva de las facultades reconocidas en dicha ley orgánica producirá responsabilidad penal, como violación de los derechos y libertades reconocidos por las leyes.

Aún y cuando no lo dice textualmente, es de deducirse de su interpretación, que en caso de exceso de ejercicio de facultades jurisdiccionales y/o administrativas, y que estos excesos traigan consigo, una violación a los derechos y libertades, se estará en el supuesto de la suspensión de derechos y libertades. Quien pudiera entonces caer en esos excesos, ningún otro ente más que la administración de justicia, o bien, el poder ejecutivo, al momento de hacer efectiva alguna sentencia emitida por el primero.

De igual manera, con respecto de la responsabilidad política, se contempla dentro de la legislación del único país hispanohablante de Europa, la figura de moción de censura, en virtud de lo mandatado en los siguientes artículos:

Artículo 113

1. El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura.

2. La moción de censura deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los Diputados, y habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno.

3. La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. En los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas.

4. Si la moción de censura no fuere aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones.

Artículo 114

1. Si el Congreso niega su confianza al Gobierno, éste presentará su dimisión al Rey, procediéndose a continuación a la designación de Presidente del Gobierno, según lo dispuesto en el artículo 99.

2. Si el Congreso adopta una moción de censura, el Gobierno presentará su dimisión al Rey y el candidato incluido en aquélla se entenderá investido de la confianza de la Cámara a los efectos previstos en el artículo 99. El Rey le nombrará Presidente del Gobierno.

Artículo 115

1. El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey. El decreto de disolución fijará la fecha de las elecciones.

2. La propuesta de disolución no podrá presentarse cuando esté en trámite una moción de censura.

3. No procederá nueva disolución antes de que transcurra un año desde la anterior, salvo lo dispuesto en el artículo 99, apartado 5.¹²³

Podemos ver, dentro de lo transcrito anteriormente, una verdadera puesta en práctica del control del poder, por el poder mismo; podemos ver también, reflejado

¹²³ *Idem.*

el manejo de pesos y contrapesos de los poderes del estado, en perfecta interacción.

De igual manera, es de señalarse que se puede exigir responsabilidad penal y/o política del titular del ejecutivo y de los miembros del congreso, ante la sala penal del Tribunal Supremo, con la salvedad de que éstos últimos cuentan con inmunidad procesal – no podrán ser procesados si no mediante la autorización de la cámara a que pertenezcan – ahora, con respecto de la normatividad adjetiva para los delitos de traición o contra la seguridad del Estado, perpetrados por parte de miembros del gobierno, ésta se encuentra contemplada dentro del Reglamento del Congreso de los Diputados en España del 10 de febrero de 1982.

Para el estudio de las responsabilidades penales y políticas dentro de la República de Italia, cabe hacer mención de los principales preceptos de la Constitución de la República Italiana, misma que tiene como fecha de promulgación el 27 de diciembre de 1947, y como fecha de entrada en vigor, el primero de enero de 1948. Esta constitución post segunda guerra mundial, consagra la figura de la inmunidad procesal, y la responsabilidad política dentro de los artículos 68, 90, 107, 134 y 135.

Ahora bien, con respecto del catálogo de servidores públicos con inmunidad procesal, el artículo 68 nos dice:

Art. 68 Los miembros del Parlamento no podrán ser perseguidos por las opiniones que expresen ni por los votos que emitan durante el ejercicio de sus funciones.

Ningún miembro del Parlamento podrá ser sometido sin autorización de la Cámara a la que pertenezca a registro personal o domiciliario, ni podrá ser arrestado o privado de su libertad personal, ni mantenido detenido, salvo que se ejecute una sentencia firme de condena, o bien que sea cogido en flagrante delito.

La misma autorización será necesaria para someter a los miembros del Parlamento a interceptaciones, fuere cual fuere su modalidad, de conversaciones o comunicaciones así como para proceder a la incautación de correspondencia.

De ahí que empezamos con que los diputados y senadores, son en principio de cuentas, inviolables por sus opiniones y/o votos emitidos en el ejercicio de su funciones; de igual manera, los miembros del parlamento cuentan con inmunidad procesal para no ser arrestados o privados de la libertad salvo se ejecute sentencia firme o bien, se trate de delito flagrante.

En relación a las responsabilidades a las que se encuentra sujeto el titular del ejecutivo, los italianos a través de su constitución, prevén:

Art. 90 El Presidente de la República no será responsable de los actos realizados en ejercicio de sus funciones, salvo por alta traición o violación de la Constitución.

En estos casos será acusado por el Parlamento en sesión conjunta, por mayoría absoluta de sus miembros.

Podemos ver que es altamente similar a nuestra legislación en cuanto a las causales de responsabilidad del presidente, sólo que en la constitución italiana éste será responsable solo por alta traición o violación de la propia constitución, mientras que en México, el presidente sólo es responsable por traición a la patria – cualquiera que sea la diferencia entre una y otra expresión – y por delitos graves del fuero común. Coincide también, en que la acusación habrá de llevarse a cabo por medio del parlamento en sesión conjunta – cámara de senadores y cámara de diputados – y por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros.

Art. 107 Los magistrados serán inamovibles. No podrán ser destituidos ni suspendidos de servicio ni destinados a otras residencias o funciones si no en virtud de resolución del Consejo Superior de la Magistratura, adoptada o por los motivos y con las garantías de defensa establecidas por el

ordenamiento de la judicatura o con el consentimiento de los propios interesados.

El Ministro de Justicia tendrá la facultad de incoar expedientes disciplinarios.

Los magistrados se distinguirán entre sí únicamente por la diversidad de funciones.

El Ministerio Fiscal gozará de las garantías establecidas para él por los preceptos orgánicos de la judicatura.

Tenemos que para el régimen italiano, se contempla un especial proteccionismo al poder judicial, bajo el cual, los magistrados serán inamovibles, no podrán ser sustituidos ni suspendidos en el ejercicio de sus funciones si no mediante la resolución del consejo de la magistratura. Para ello, el ministro de justicia podrá integrar expedientes disciplinarios, es decir, se regirán bajo una especie de contraloría interna.

Art. 134 El Tribunal Constitucional juzgará:

... sobre las acusaciones promovidas contra el Presidente de la República, conforme a las normas de la Constitución.

Antes de proseguir con el estudio de la parte adjetiva de las responsabilidades, es de resaltar que la instancia para instaurar la responsabilidad en que pudiera incurrir el titular del ejecutivo, misma que se contempla dentro del cuerpo normativo fundante, lo es un tribunal constitucional. Nótese en especial, porque si lo trasladamos a nuestra legislación, se contempla el juicio político, y por consiguiente la declaración de procedencia, como una cuestión sustantiva dentro de la misma constitución, por lo tanto, equiparante a las cuestiones de control de constitucionalidad; luego entonces, si se trata de control constitucional, en este caso, regular la responsabilidad de los altos funcionarios públicos, ¿porqué en nuestro país, se deja a una instancia no jurisdiccional, sino política y mucho menos de control de constitucionalidad, la función de enjuiciar y velar por el cumplimiento

de lo establecido por la misma norma de normas?. Luego de esta reflexión, prosigamos.

Art. 135

El Tribunal Constitucional estará compuesto de quince jueces nombrados en un tercio por el Presidente de la República, en otro tercio por el Parlamento en sesión conjunta y en el tercio restante por las supremas magistraturas ordinaria y administrativas.

Los magistrados del Tribunal Constitucional serán escogidos entre los magistrados, incluso los jubilados, de las jurisdicciones superiores ordinaria y administrativas, los profesores catedráticos de Universidad en disciplinas jurídicas y los abogados con más de veinte años de ejercicio profesional.

Los magistrados del Tribunal constitucional serán nombrados por nueve años, que empezarán a correr para cada uno de ellos desde el día del juramento, y no podrán ser nuevamente designados.

A la expiración de su mandato, el magistrado constitucional cesará en su cargo y en el ejercicio de sus funciones.

El Tribunal elegirá entre sus componentes, con arreglo a lo dispuesto por las normas establecidas por la ley, a su Presidente, quien permanecerá en el cargo por un trienio y será reelegible, sin perjuicio en todo caso de los términos de expiración del cargo de juez.

El cargo de magistrado del Tribunal será incompatible con el de miembro del Parlamento, de un Consejo Regional, con el ejercicio de la profesión de abogado y con cualquier cargo y puesto determinados por la ley.

En el juicio de acusación contra el Presidente de la República intervendrán, además de los magistrados ordinarios del Tribunal, dieciséis miembros elegidos a la suerte de una lista de ciudadanos que reúnan los requisitos para ser elegidos senadores y que el Parlamento designará cada

nueve años mediante elección con las mismas formalidades que las establecidas para el nombramiento de los magistrados ordinarios.

Nótese dentro de estos preceptos, la misma tendencia que veíamos dentro de la legislación colombiana, de profesionalizar a los órganos encargados de la revisión de responsabilidades de los altos funcionarios públicos; de igual manera, podemos ver que aquél que pertenezca al tribunal constitucional, no podrá ejercer al mismo tiempo el cargo de miembro del parlamento, de Consejo Regional, ejercer la profesión de abogado, y demás que señale la ley reglamentaria que corresponda.

CAPÍTULO TERCERO.

3. Efectividad y aplicación de la inmunidad procesal en México

Analizado hasta hoy el contexto nacional e internacional sobre el marco dentro del cual existe la inmunidad procesal, y los medios para seguir las responsabilidades políticas y por consecuencia penales de los altos funcionarios, pretendemos ahora situarnos en la cuestión fáctica y tocar la interrogante obligada: ¿son efectivos los medios por los que se persigue la responsabilidad penal y política de los servidores públicos con inmunidad procesal en México?

En capítulos anteriores se había sostenido que el juicio político y por consiguiente la declaración de procedencia constituye un medio de control constitucional. Ello significaría una defensa directa de la constitución, y puede ser de naturaleza política, jurídica o mixta. Al respecto, Ángel Dávila Escareño al hablar del juicio político como uno de los medios de control constitucional, señala:

Es indudable que se trata de una función jurisdiccional que de manera excepcional realiza el Poder Legislativo Federal que ha conservado constitucionalmente junto con la declaración de procedencia referente a la materia penal, considerada anteriormente como desafuero.¹²⁴

Por tanto, se entiende que el juicio político es un medio de control constitucional mixto, toda vez que, como se ha dicho con antelación, se trata de un medio a sustanciarse por las cámaras legisladoras, para lo cual, se lleva a cabo dentro de la misma una función materialmente jurisdiccional; no así, tratándose de la declaración de procedencia, donde no se juzga sobre los hechos ni sobre la responsabilidad si no que, de manera discrecional, los legisladores toman la decisión de accionar o no, acusación penal en contra de un determinado funcionario.

¹²⁴ Escareño Dávila, Ángel, *La Competencia Jurídico- Política de la Suprema Corte en las Controversias Constitucionales*, México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México, 2013, p. 36.

Ahora bien, en el plano fáctico, tenemos en cuenta varias vertientes, políticas quizás, pero que influyen en gran medida a la exigencia de justicia y al combate a la corrupción e impunidad en nuestro país.

La primera, es la transición del poder a finales del siglo XX, como lo señala Benjamín Palacios Perches:

A partir de 1997, fecha en la que el Partido Revolucionario Institucional pierde el control en el Congreso Federal, la Comisión Jurisdiccional de la Cámara de Diputados reportó que las demandas por juicio político se habían incrementado casi al cien por ciento. La cifra aumentó desde que el entonces Presidente Vicente Fox llegó a la presidencia. Los 86 juicios políticos que se presentaron durante el periodo de septiembre de 2010 a enero de 2013, se han desechado en su mayoría por carecer de elementos...¹²⁵

Efectivamente, el partido predominante pierde la mayoría en el congreso, para hacer ahora tanto del juicio político como de la declaración de procedencia, un medio de control constitucional constantemente invocado dentro de la clase política. Lamentablemente, al surgimiento de este fenómeno de heterogeneidad, se usó como mero instrumento mediático, como medio de coacción política para crear tensión, linchamiento político y presión de unos grupos sobre otros, pero que además, como medio de control constitucional, ha resultado totalmente ineficaz; las cifras arrojadas en la obra de Palacios, lo hacen evidente.

Después de la etapa antes señalada, y dado el hartazgo de la sociedad quien había permanecido apática, manteniendo grandes niveles de abstencionismo y descontento, empezamos a ver un nuevo cambio socio institucional: la transparencia.

Influenciados desde afuera, en base a convenciones internacionales de las que México es participe – como la de Mérida – nuestro país se ha sumado a la lucha

¹²⁵ Palacios Perches, Benjamín M., *op. cit.*, p. 276.

en contra de la corrupción, a través de la transparencia, la rendición de cuentas, pero sobre todo, de la participación ciudadana.

Al aumentar la heterogeneidad en el manejo y control del poder, observamos un aumento en el ejercicio de la búsqueda de sanciones contra el indebido ejercicio del poder mismo, sobre todo, en lo relativo a las irregularidades en el manejo de los recursos públicos, ello gracias a la transparencia fiscal y presupuestal en el manejo de los mismos, lo cual, se ha traducido no sólo en la prevención, sino también en un mayor número de órdenes de aprehensión en contra de altos funcionarios así como la resolución de procedencia de ejercer acción penal en contra de servidores públicos que se encontraban con el beneficio de la inmunidad procesal.

Aún falta mucho camino por recorrer, pero el próximo paso a dar para lograr mayor expedites e igualdad, sería la eliminación de la inmunidad procesal, tal y como lo hicieron los estados de Jalisco, Veracruz, Querétaro y Campeche.

Así, vemos notables ejemplos de cómo las oposiciones políticas y la presión de la sociedad civil organizada puede traducirse en una verdadera rendición de cuentas y un mejor combate a la impunidad que deberá de caer como cascada: desde lo más alto hacia el último peldaño.

Dentro del presente veremos algunos casos en los que se aprecia materializada la actuación proactiva de la población en la exigencia de justicia, así como el papel y la posición que juegan los distintos órganos del poder.

3.1. Casos relevantes en México

Roberto Madrazo Pintado, teniendo a su cargo la gubernatura de Tabasco, fue señalado por el diputado panista Juan José Rodríguez, presentó tres denuncias

“...por entorpecer la procuración de justicia, y que mentía cuando aseguraba que era claro y transparente en el uso de los recursos que utilizó.”¹²⁶

En 1999¹²⁷, según publicación del periódico El Reforma, el ex gobernador de Morelos Jorge Carrillo Olea, a quien se le vinculaba con el narcotráfico, fue exonerado por falta de elementos por parte del tribunal de dicha entidad. Más adelante, en el año 1998, pero solicitó licencia antes de que éste concluyera. Sin embargo, “...en 2004, el Tribunal Superior de Justicia del Estado lo exoneró de Responsabilidad.”¹²⁸

El día 18 de agosto del año 2000, se publicó en el periódico El Reforma¹²⁹, que los ahorradores afectados por el fraude de las cajas populares de ahorro demandaron juicio político en contra del Secretario de Hacienda José Ángel Gurría Treviño y contra el presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Eduardo Fernández, porque por su negligencia y omisión causaron un grave perjuicio en su patrimonio; también fueron señalados dentro de los mismos hechos a los gobernadores de Colima, Fernando Moreno Peña, y de Veracruz, Miguel Alemán Velasco, así como al ex secretario de gobierno Miguel Ángel Yunes; todos ellos por haber permitido que en sus estados crecieran estos negocios.

¹²⁶ “Protesta Roberto Madrazo” en https://app.vlex.com/?r=true#WW/search/content_type:1/roberto+madrazo+pintado+gobernador+tabasco+juicio+pol%C3%ADtico/WW/vid/358129182, consultada el 28 de junio de 2017.

¹²⁷ “Ponte al día” en <https://app.vlex.com/?r=true#WW/vid/358303710>, consultado el 28 de junio de 2017.

¹²⁸ “Secuestro: historia de impunidad”, en https://app.vlex.com/?r=true#WW/search/content_type:1/roberto+madrazo+pintado+gobernador+tabasco+juicio+pol%C3%ADtico/WW/vid/222123671, consultada el 28 de junio de 2017.

¹²⁹ “Exigen político para Gurría y CNBV”, en https://app.vlex.com/?r=true#WW/search/content_type:1/jose+angel+gurría+hacienda+juicio+pol%C3%ADtico/WW/vid/81029546, consultada el 28 de junio de 2017.

Por medio de publicación del día 19 de abril del año 2000, el periódico El Universal dio a conocer que se desecharon 21 solicitudes de juicio político; dentro de las mismas, se señalan:

Carlos Ulises Dominguez y otros diputados de la LXI Legislatura del estado de Chihuahua; el titular de la PGR, Jorge Madrazo Cuéllar; el ex director del INEGI y actual titular de Sedesol, Carlos M. Jarque Uribe; contra el ex presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Vicente Aguinaco y contra Margarita María Guerra y Tejeda, subprocuradora de procedimientos Penales de la Procuraduría General de Justicia del distrito Federal.¹³⁰

Arsenio Farell Cubillas, quien alguna vez fungió como Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el sexenio de Ernesto Zedillo, también fue señalado como involucrado en operaciones ilegales en la Comisión Federal de Electricidad. Ello, luego de que éste fuere interrogado por la Procuraduría General de la República según publicación del periódico Norte-Monterrey, de fecha 6 de abril de 2001¹³¹; dicho interrogatorio tuvo lugar por el proceso seguido en contra de Jorge de Jesús Rueda y Moreno, contralor interno de la secretaría de turismo cuyo desenlace lo fue la cesación del mismo.

Fernando Ojesto Martínez Pocayo, presidente del tribunal electoral del poder judicial de la federación, fue también objeto de solicitud de juicio político en su contra, según publicación del 2 de agosto de 2001¹³², al hacer mediante declaraciones públicas, que, a juicio de los denunciantes, se apartaron de los

¹³⁰ “Desechan 21 solicitudes de juicio político; pasan 6 a la siguiente fase”, en <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/20287.html>, consultada el 28 de junio de 2017.

¹³¹ “Interroga la PGR a Arsenio Farell” en https://app.vlex.com/?r=true#WW/search/content_type:1/Arsenio+Farell/WW/vid/78218774, consultada el 28 de junio de 2017.

¹³² “Entregan diputados denuncia contra Ojesto” en https://app.vlex.com/?r=true#WW/search/content_type:1/roberto+madrazo+PINTADO+juicio+pol%C3%ADtico/WW/vid/81336576, consultada el 28 de junio de 2017.

atributos de honorabilidad, competencia e imparcialidad que le son exigidos por mandato constitucional.

Según el periódico El Reforma, en una publicación hecha el 24 de agosto de 2002, se desecharon 10 denuncias presentadas en contra de diversos funcionarios, por parte de la subcomisión de examen previo de la cámara de diputados, de igual manera, se presentó una lista de la anterior y la actual legislatura quedando así otras 70 denuncias pendientes de resolver; entre los mencionados como asuntos desechados por falta de pruebas, se encontraron los siguientes:

Alejandro Gertz Manero, secretario de seguridad pública capitalina; su denuncia fue desechada toda vez que – a consideración de la subcomisión – no era sujeto de juicio político.

Rosario Robles Berlanga, presidenta nacional del partido revolución democrática, se le acusó de haber reducido la penalidad del aborto cuando era jefa de gobierno del Distrito Federal; aún y cuando dicho cargo no cuenta con la protección del fuero – entendido éste desde el punto de vista 61 constitucional – las causales invocadas para acusársele de genocidio y traición a la patria, naturalmente no se encuentran dentro de la constitución ni la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Diódoro Carrasco, quien fungiese como secretario de gobernación y gobernador del estado de Oaxaca, fue acusado por traición a la patria y genocidio por Luis Guerrero Osio, quien aseguraba que el funcionario ordenó reducir la divulgación de un libro de su autoría; también fue exonerado.

Santiago Creel Miranda, secretario de gobernación, los ex diputados Álvaro Arceo, Ricardo Cantú y Felipe Urbiola, fueron exonerados del delito de genocidio y

traición a la patria, por declarar improcedente el juicio político que se presentó en contra del entonces procurador Jorge Madrazo¹³³.

Con respecto de la declaración de procedencia seguida en contra de Andrés Manuel López Obrador, el periódico La Jornada narra:

El 18 de mayo de 2004 se inició la solicitud de juicio de procedencia por parte de la procuraduría a la Cámara de Diputados. Seis días después, la mesa directiva la turnó a la sección instructora. El 3 de junio se le notificó al jefe de Gobierno del Distrito Federal.¹³⁴

Dicho proceso concluyó el 4 de mayo de 2004, día en que la procuraduría general de la república determinó el no ejercicio de la acción penal en contra del jefe de gobierno a raíz del caso El Encino; expediente en el que se le acusó a Andrés Manuel como el probable responsable por el delito de abuso de autoridad.

Sin embargo, según informa el periódico “El Reforma” el 2 de marzo de 2017, en la Cámara de Diputados se dio trámite a los asuntos acumulados desde el año 2003, con lo que los diputados rechazaron 109 de 364 demandas de juicio político dentro de las cuales, algunas se desecharon aludiendo la prescripción.

Informa el medio aludido que, “...obligada bajo apercibimiento judicial y una multa de 7 mil 500 pesos, la Subcomisión de Examen Previo sesionó ayer después de 12 años para revisar y desechar los casos acumulados de juicios políticos”¹³⁵,

¹³³ “Desechan juicios contra Robles y Creel” en: https://app.vlex.com/?r=true#WW/search/content_type:1/santiago+creel+secretario+governacion+juicio+pol%C3%ADtico/WW/vid/81885379, consultada el 28 de junio de 2017.

¹³⁴ “El desafuero, doce meses que marcaron la cronología del caos”, en <http://www.jornada.unam.mx/2005/05/05/index.php?section=politica&article=006n1pol>, consultada el 28 de junio de 2017.

¹³⁵ “Desechan Juicios a ex Gobernadores” en https://app.vlex.com/?r=true#WW/search/content_type:1/MARIO+MARIN+JUICIO+POL%C3%8DTICO/WW/vid/669002321, consultada el 28 de junio de 2017.

haciendo así notar el actuar lento y poco proactivo de la cámara, lo que permitió que muchos asuntos llegasen a prescribir.

Los ex gobernadores absueltos son: Mario Marín, Puebla; Ulises Ruiz, Oaxaca; Fernando Moreno Peña, de Colima; Andrés Granier, de Tabasco; José Natividad González Parás, Nuevo León; Eduardo Bours, de Sonora; Fidel Herrera, de Veracruz; Ivonne Ortega, de Yucatán; Fernando Toranzo, de San Luis Potosí; Fernando Ortega, de Campeche; Rodrigo Medina, de Nuevo León; Patricio Patrón, de Yucatán; Marco Antonio Adame, de Morelos; Héctor Ortiz, de Tlaxcala; Francisco Ramírez Acuña de Jalisco; Emilio González, Jalisco; Marcelo de los Santos, San Luis Potosí; Guillermo Padrés, de Sonora; Alejandro Encinas y Marcelo Ebrard, ex jefes del gobierno capitalino; Zeferino Torreblanca y Ángel Aguirre de Guerrero; Pablo Salazar Mendiguchía de Chiapas; y, Miguel Ángel Mancera, titular de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Se trae a cuenta, el estudio sobre la declaración de procedencia concurrente contra diputada local. Es este el caso más reciente y más sonado dentro del estado de Sinaloa, está conformado por el desafuero y auto de formal prisión dictado en contra de la ex diputada Lucero Guadalupe Sánchez López, quien ocupara el curul en el poder legislativo del estado por parte de la bancada del Partido Acción Nacional. Previo a los hechos que dieron origen a su desafuero, en medios se había comentado sobre sus nexos con el narcotraficante Joaquín Guzmán Loera; voces que se hacían oír desde principios del año 2014.

Se publicó en el periódico El financiero, el 18 de junio de 2015, señalando que efectivamente, la diputada: “ ...llegó al penal del Altiplano acompañando al abogado del líder del Cártel de Sinaloa con documentos falsos que al ser cotejados por la PGR revelaron su identidad¹³⁶”; posterior a ello, se reunieron los elementos

¹³⁶ “PGR identifica a visitante incógnita del 'Chapo' en el Altiplano”, en: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/pgr-identifica-a-visitante-incognita-del-chapo-en-el-altiplano.html>, consultado el 3 de febrero de 2016.

probatorios para iniciar el procedimiento de declaración de procedencia, y así, dejar sin inmunidad procesal a la inculpada.

Los elementos consistieron, según publicación del 13 de junio de 2016, en la solicitud de manera oficial que la entonces Procuraduría General de Justicia hiciera al Instituto Nacional Electoral, sobre la existencia del documento y la identificación de la persona que aparece dentro de la identificación presentada, a lo que se confirmó por parte del instituto que tal documento era apócrifo, toda vez que no existía registro del mismo.

Dice además en la nota periodística aludida que "... el proceso corrió a cargo de la Cámara de Diputados (federal), quién mediante 414 votos a favor y 37 abstenciones declararon la procedencia en contra de la diputada local sinaloense.¹³⁷"; no se pierda de vista que la declaración por parte de la cámara de diputados es sólo para efectos, pues aún y cuando se trata de un delito federal perseguido precisamente por una autoridad federal, en respeto a la autonomía del estado libre y soberano de Sinaloa, deberá de ser el órgano legislativo de éste quien determine el proceder final de la diputada, es decir, si procede finalmente dejarla sin la garantía de inmunidad procesal y ponerla a disposición de las autoridades correspondientes. Nótese que cabe el absurdo de que, aún y cuando el órgano legislativo federal ya determinó procedente el desafuero, puede que el organismo legislativo local determine el no ejercicio.

Además del informe presentado por parte del Instituto Nacional Electoral, se presentaron también cinco peritajes de fisionomía, para probar que es la misma persona que con una credencial del INE y un acta de nacimiento falsas, se identificó como Devany Vianey Villatoro Pérez, en su visita al capo Guzmán. La declaración de procedencia, dicta en su primer resolutivo: "... ha lugar a proceder penalmente

¹³⁷ "Quitan fuero a diputada ligada a 'El Chapo' por uso de documento falso" en http://www.milenio.com/politica/Quitan_fuero-chapodiputada-diputada_ligada_Chapo-Lucero_Sanchez-Chapo_Guzman_0_755324682.html, consultada el 28 de octubre de 2016.

en contra de la diputada al Congreso del Estado Libre y Soberano de Sinaloa, Lucero Guadalupe Sánchez López, como consecuencia del procedimiento de declaración de procedencia solicitado en su contra por el Ministerio público Federal por su probable responsabilidad en la comisión del delito de uso de documento público falso.”.

Dentro de dicha declaración de procedencia, también se argumentó:

Esta sección instructora considera que obran elementos probatorios para demostrar un delito federal por uso de documentos falsos y hay elementos que demuestran el cuerpo del delito. Por tanto, que se proceda penalmente contra la diputada y se proceda a desaforarla y se remite al Congreso del Estado, para que pueda proceder en consecuencia y ponga a disposición del MP a la diputada.¹³⁸

Más adelante, mediante nota del periódico El proceso, del 4 de noviembre de 2016, se informó que la diputada, una vez habiéndosele concedido el amparo, se presentó ante la autoridad judicial federal a rendir declaración por escrito por sus vínculos con el delincuente Joaquín Guzmán Loera; se le fijó una fianza para seguir el proceso al que estaba sujeta en libertad¹³⁹.

Fue el 10 de abril de 2017, que se informó que el mismo juez dictó auto de formal prisión contra la ex diputada, como resultado de la orden de aprehensión de fecha 30 de junio del año anterior; así se informó mediante el portal del periódico

¹³⁸ “Cámara de Diputados autoriza desafuero de Lucero Sánchez” <http://riodoce.mx/sincategoria/lucero-sanchez-fue-desaforada-por-el-pleno-de-la-camara-de-diputados>, consultada el 3 de febrero de 2016.

¹³⁹ “Chapodiputada’ entrega declaración al juez; le impone fianza por 300 mil pesos”, en <http://www.proceso.com.mx/461459/chapodiputada-entrega-declaracion-al-juez-le-impone-fianza-300-mil-pesos>, consultada el 3 de febrero de 2016.

Rio Doce; según este medio: "... presentó su declaración por escrito y el juez le fijó una fianza de 300 mil pesos para enfrentar el proceso en libertad¹⁴⁰".

Cabe aclarar que el delito de falsificación de documentos en general se encuentra previsto dentro del Código Penal Federal, en el artículo 243, aclarándose que cuando se trate de documentos públicos, se castigará con prisión de cuatro a ocho años y de doscientos a trescientos sesenta días multa.

Otro caso muy mediatizado, lo fue el del Gobernador de Veracruz, Javier Duarte de Ochoa. Es de resaltar la importancia de la fiscalización en el manejo de los recursos públicos, puesto que fue precisamente el ente fiscalizador, la Auditoría Superior de la Federación, quien detectó antes de concluir su mandato, malos manejos de los que se desprenden: "2 investigaciones, integradas con 14 tomos y 81 anexos; 10 servidores públicos vinculados¹⁴¹"; las investigaciones encabezadas por la Procuraduría General de la República, lo eran por los delitos de enriquecimiento ilícito, peculado e incumplimiento del deber legal; información publicada por el periódico Excelsior.

Asimismo, dentro de la publicación aludida, se informó que también que el Servicio de Administración Tributaria: "... refirió que se investigan: 34 empresas 'fantasma' involucradas, 3 mil 300 millones de pesos en contratos, 34 funcionarios y personas relacionadas"¹⁴². Concluye también que la deuda pública del estado de Veracruz asciende a 35 mil millones de pesos.

Una vez que el gobernador solicitó su separación del cargo por medio de licencia, por redes sociales afirmó que no se figuraba en sus planes ausentarse del país: sin embargo, se informó el día 12 de octubre de 2016 por el diario El

¹⁴⁰ "Juez dictó auto de formal prisión contra ex diputada vinculada con el 'Chapo'", <http://riodoce.mx/noticias/juez-dicto-auto-de-formal-prision-contra-ex-diputada-vinculada-con-el-chapo-guzman>, consultada el 12 de mayo de 2017.

¹⁴¹ "El caso Javier Duarte según los números de la ASF", en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/04/15/1122025>, consultada el 12 de mayo de 2017.

¹⁴² Idem.

universal¹⁴³, que a 48 días de concluir el periodo de su mandato, Duarte anunció que pedirá licencia.

Para el día 18 de octubre de 2016, existía la pugna en medios: por un lado, se publicó el encabezado: “PGR confirma orden de aprehensión contra Javier Duarte”¹⁴⁴; y en contraste, también en El financiero, se publicaba: “Javier Duarte no tiene solicitud de desafuero en el Congreso local”; ahora bien, se tiene que las autoridades fiscalizadoras que iniciaron la investigación lo son entidades pertenecientes a la federación – Auditoría Superior de la Federación y Servicio de Administración Tributaria – la naturaleza de los delitos a imputarse al ex mandatario son los que determinarán si lo es la cámara local de diputados la encargada de declarar la procedencia de desafuero o bien, si lo es en este caso la cámara federal.

De lo anterior, se desprende que Duarte aprovechó su situación de gobernador para hacerse valer de la inmunidad procesal y así usarla en favor a intereses meramente personales, puesto que una vez que se confirmó la orden de aprehensión, las autoridades no lograron localizarlo, pues éste pidió licencia para así poder huir del país, se tiene en cuenta que el cargo de elección popular que ostentaba concluía hasta el 30 de noviembre del 2016, por lo que, para que procediera detención alguna, primero se tenía que hacer la declaratoria de procedencia por parte del legislativo correspondiente.

Aunado a lo anterior, no fue hasta el 16 de abril de 2017, que en el periódico El país se publicó que sobre su detención, agregando que: “... fue trasladado al cuartel militar de Matamoros después de ser detenido en un complejo

¹⁴³ “Anuncia Javier Duarte que pedirá licencia como gobernador de Veracruz”, en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2016/10/12/anuncia-javier-duarte-que-pedira-licencia-como-gobernador-de-veracruz#imagen-1>, consultada el 3 de febrero de 2017.

¹⁴⁴ “PGR confirma orden de aprehensión contra Javier Duarte”, en <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/pgr-confirma-orden-de-aprehension-contra-javier-duarte.html>, consultada el 3 de febrero de 2017.

hotelero a orillas del lago Atitlán, uno de los enclaves turísticos de Guatemala.”¹⁴⁵.

Al 15 de junio del mismo año, y luego de 61 días preso en Guatemala, que se confirmó ante los medios – El Universal¹⁴⁶ – que el gobierno mexicano había hecho la solicitud formal de extradición, para que éste compareciera a rendir cuentas ante la justicia de este país.

Según periódico Rio doce, en publicación del 7 de junio de 2017, Duarte cuenta con 4 órdenes de aprehensión vigentes que suman en total, 8 delitos¹⁴⁷: operaciones con recursos de procedencia ilícita, señalada tal conducta dentro del 400 bis del Código Penal Federal y 230 de su homologado para el estado de Veracruz; abuso de autoridad, según el artículo 215 del ordenamiento penal federal y 317 para el de Veracruz; incumplimiento de un deber legal, según artículo 319 del Código Penal del estado de Veracruz; peculado, previsto en el artículo 223 del código penal federal y su relativo, el 323 de la legislación común; tráfico de influencias delito tipificado por el código en la materia en su numeral 221 y 327 del código local; coalición de servidores públicos, previsto en el artículo 216 del ordenamiento penal federal y 321 local que corresponde; y obstaculizar funciones electorales, conducta castigada con cincuenta a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, según artículo 7 fracción IV de la Ley general en materia de delitos electorales.

El primero de los delitos señalados, consistente en la operación con recursos de procedencia ilícita, encuadra con la conducta desplegada toda vez que Duarte y

¹⁴⁵ “Javier Duarte ingresa en una prisión de Guatemala a la espera de su extradición a México”, en http://internacional.elpais.com/internacional/2017/04/16/mexico/1492362440_786408.html, consultada el 12 de mayo de 2017.

¹⁴⁶ “Tribunal tiene 15 días para definir situación de Duarte”, en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2017/06/15/tribunal-tiene-15-dias-para-definir-situacion-de-duarte>, consultada el 16 de junio de 2017.

¹⁴⁷ “Solicitud de extradición de Javier Duarte a México, será por ocho delitos”, en <http://riodoce.mx/noticias/solicitud-de-extradicion-de-javier-duarte-a-mexico-sera-por-ocho-delitos>, consultada el 20 de junio de 2017.

equipo adquirieron propiedades en México y el extranjero (según señalamientos de la procuraduría) utilizando recursos públicos, le valdría al gobernador de 5 a 15 años de prisión, sin derecho a fianza.

En cuanto al abuso de autoridad, este se actualizaría al usar su rango para echar mano de recursos públicos, emitiendo órdenes para que éstos sean utilizados con fines distintos a los que fueron etiquetados, a resumidas cuentas para su propio beneficio. Se aclara que la penalidad del delito en comento varía de 2 a 8 años, sin que ello signifique delito grave ni meritorio de prisión preventiva.

Hablaríamos de un incumplimiento de un deber legal, ya que el hoy indiciado pudo haber permitido que los recursos públicos etiquetados fueren desviados para fines distintos a los que estaban destinados. Más sin embargo, este delito no es considerado como grave; se considera como un mínimo de 1 a un máximo de 8 años de pena privativa de la libertad.

Se actualizaría el tipo penal de peculado, si se llegase a comprobar en contra del inculpado que éste fue beneficiario final de los desvíos señalados por la máxima entidad fiscalizadora, ello en función también de la apropiación de patrimonio de manera ilícita. Este tampoco es delito grave, y dependiendo del monto, la pena privativa de la libertad puede ir de los 4 a los 15 años de prisión.

De probarse que Javier, haciéndose valer de su cargo articuló y promovió los medios para el desvío de recursos, estaríamos frente al delito de tráfico de influencias, y de acuerdo a la legislación que lo contempla señalada en párrafos anteriores, se le señalaría una pena de 1 a 4 años de prisión.

Como es de pensarse, el gobernador no realizó estas conductas solamente por sí. El delito de coalición de servidores públicos implica la participación de dos o más funcionarios, por lo que el acusado consintió junto con otros funcionarios la salida y el mal uso de los recursos públicos. De probarse los extremos de esta conducta, estos hechos se castigarían con una pena de dos años a siete años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de la comisión del delito.

Por obstaculizar funciones electorales, según la legislación citada, puede llegar a tener una pena consistente en cincuenta a cien días multa y prisión de seis meses a tres años. Este delito previsto fuera de los códigos penales alcanza derecho a fianza.

El día 17 de junio de 2017 se publicó en prensa que se fijó para el 4 de julio del mismo año, la audiencia por medio de la cual se definirá la extradición de Javier Duarte a México. Según el periódico El universal, podría sin embargo apelar la extradición, en apego a lo estipulado por el artículo 17 de la Ley de Extradición.

3.2. Criterios y resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de inmunidad procesal

Uno de los órganos encargados de decir el derecho dentro de nuestro sistema legal, lo es sin duda la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Éste órgano formalmente jurisdiccional, interpreta e integra las normas jurídicas estableciendo criterios con fuerza vinculante a los demás órganos jurisdiccionales en las distintas ramas y materias del derecho que estudia. Así tenemos que materialmente, ejerce funciones hasta cierto punto legislativas, ya que ante la laguna de la norma, o ante la insuficiencia de la misma, la corte emite tesis que, dependiendo de si éstas se contradigan o se reiteren en cuanto a sus criterios, forman otra fuente más del derecho: la jurisprudencia.

En ese tenor, es menester entrar al estudio de los criterios y resoluciones que la corte ha emitido en relación a el papel que juega la inmunidad procesal, ya que si bien es cierto, los procedimientos relativos a éstos son de índole pre-procesal y política, y, su sustanciación está a cargo de una o de ambas cámaras, es éste, el máximo órgano jurisdiccional el encargado de dar claridad en los temas en cuanto a los alcances constitucionales tanto en los actos como en la parte sustantiva de las normas.

3.3. Naturaleza jurídica de los procedimientos derivados de la inmunidad procesal

Primero que nada, acudimos a los criterios de la corte para entender y ampliar lo relativo a la naturaleza jurídica de la inmunidad procesal. Así, como en el primer capítulo de la presente investigación, tenemos las distinciones existentes entre los términos fuero e inmunidad procesal, siendo el primero muy usado al momento de referirnos al procedimiento de declaración de procedencia, es decir, el desafuero como el procedimiento y el fuero como la atribución de carácter procesal con que cuentan ciertos servidores públicos.

De igual manera, se trae al caso la jurisprudencia “REVOCACIÓN DEL MANDATO POPULAR. LOS ARTÍCULOS DEL 386 AL 390 DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, EN CUANTO PREVÉN ESA FIGURA PARA LA REMOCIÓN DE CUALQUIER FUNCIONARIO PÚBLICO ELECTO MEDIANTE EL VOTO POPULAR, VIOLAN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 2 DE DICIEMBRE DE 2009).”¹⁴⁸; dicho criterio se trae en cuenta para resaltar la posición de monopolio que al tema tiene el juicio político y la declaración de procedencia como únicos medios para remoción e inhabilitación de servidor público de los llamados nombrados por elección popular. Se observa que en el intento de Chihuahua por traer a su legislación la figura de la revocación del mandato, la corte se posicionó en contra de esta figura, aduciendo efectivamente su constitucionalidad. Nótese también, que este medio para ejercitar de manera directa la democracia es rápidamente eliminado de los medios legales de tal localidad.

De igual manera, se tiene en cuenta lo dicho por la corte dentro de la tesis aislada emitida en 1999 por la corte: “JURADO DE SENTENCIA, FUNCIÓN EMINENTEMENTE JURISDICCIONAL DEL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE QUERÉTARO).”¹⁴⁹, que en síntesis, que cuando el congreso erigido en gran juicio, decreta si ha lugar a formación de causa contra alguien, tal declaración y sus

¹⁴⁸ Tesis: P./J. 28/2013 (9a.) , Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. 1, mayo de 2013, p. 184.

¹⁴⁹ Tesis: XXII.1o.29 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. X, octubre de 1999, p. 1295.

consecuencias son actos de carácter político, contra los que no cabe juicio de garantías, abunda, que la responsable, al erigirse en jurado de sentencia, no actúa como órgano netamente de carácter político, ya que corresponde a la Legislatura del Estado erigirse en órgano de acusación y resolver si procede acusar al servidor público; en tanto que la imposición de las sanciones a que haya lugar, es facultad del Tribunal Superior de Justicia, quien para tal efecto debe erigirse en jurado de sentencia. De ahí que la responsable, al sancionar a individuos que ostentan el cargo de consejeros electorales, pero no con motivo del sufragio emitido a su favor, funciona eminentemente como autoridad jurisdiccional, pues su actuación consiste en juzgar y sancionar a los servidores públicos por los actos que previamente sean materia de acusación por parte de la legislatura, por lo que se hace una tajante separación entre las funciones jurisdiccionales del congreso contra las funciones formal y materialmente jurisdiccionales del tribunal superior de justicia del estado de Querétaro.

De igual manera, a fin de entender la naturaleza jurídica de la figura de la declaración de procedencia, misma que deriva de la inmunidad procesal, me permito citar la siguiente tesis jurisprudencia:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DESAFUERO,
PROCEDIMIENTO DE. SUS NOTAS DISTINTIVAS.

La declaración de procedencia o de desafuero, como tradicionalmente se le conoce, es diferente al juicio político; 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, 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.¹⁵⁰

Dentro de este criterio, se hace la distinción entre la declaración de procedencia y el juicio político, precisando que la primera se trata de un requisito de procedibilidad previo a ejercitar acción penal ante las autoridades judiciales, por lo que es autónomo y no resuelve sobre la culpabilidad de servidor público, por lo tanto, sus consecuencias no trascienden en el fallo del proceso penal. Se aclara dentro de dicho criterio que la constitución federal prevé que cuando un determinado servidor público haya concluido su encargo, no se impida se inicie o continúe con proceso penal alguno siempre que no haya prescrito a acción penal.

3.3.1. De la declaración de procedencia

Ahora bien, adentrados en la naturaleza jurídica de la figura de la declaración de procedencia, nos sirve para dar luz, la siguiente tesis aislada: "INMUNIDAD PARLAMENTARI A Y FUERO CONSTITUCIONAL. SU APLICACIÓN CUANDO SE TRATA DE RESPONSABILIDAD PENAL Y DE RECLAMACIONES CIVILES QUE SE IMPUTAN A UN DIPUTADO FEDERAL."¹⁵¹, dentro de la cual se hace la distinción entre el término inmunidad parlamentaria (implícito en el artículo 61 constitucional) y el fuero constitucional, señalado en ese entonces en el artículo 111 del mismo ordenamiento. De acuerdo a este criterio, diputados y senadores gozan de lo conocido como inmunidad parlamentaria, pero esta figura difiere de la del fuero constitucional, contemplada en el procedimiento de declaración de procedencia previsto en el 111 constitucional y que constituye una garantía procesal que incluye además de los congresistas a otro listado de servidores públicos. Este criterio nos dice, que ambas figuras son distintos, ya que en materia penal, cuando uno de diputados o senadores de la federación atribuya un hecho constitutivo de delito a una persona, primero se deberá de agotar el procedimiento de declaración de

¹⁵⁰ Tesis P./J. 38/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. III, junio de 1996, p. 387.

¹⁵¹ Tesis 1a. XXVII/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XII, diciembre de 2000, p. 248.

procedencia y luego, al supuesto de la inmunidad parlamentaria del 61. No obstante, la figura del fuero constitucional no afecta derechos del orden civil, por lo que sólo se aprecia dentro de la inmunidad sustantiva. En cambio, si se trata de un hecho que afecte sólo derechos civiles, se tendrá que revisar entonces si se encuentra en el supuesto del 61 constitucional, ya que puede ser, que los hechos los despliegue el servidor público en su calidad de particular, y atendiendo a cuestiones ajenas a su quehacer parlamentario.

Como se aprecia dentro del primer párrafo de este apartado, incluso la corte conoce a la inmunidad como desafuero, no obstante, hace la distinción entre el fuero y la inmunidad procesal o sustantiva. Aclarado el punto, pasamos ahora a revisar el objeto y efectos de la figura en tratamiento, al respecto, se contempla la siguiente tesis aislada: “DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO). OBJETO Y EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN EL PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN CONTRA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SEÑALADOS EN EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”¹⁵²; en resumen, dicha tesis nos dice que con respecto al procedimiento contemplado en el primer párrafo del 111 constitucional, cuyo objeto es remover la inmunidad procesal para poner a disposición de las autoridades correspondientes para ser juzgados penalmente, por lo que la cámara de diputados del congreso de la unión decide si ha lugar o no a desaforar, pero no juzga si hay o no delito o responsabilidad penal imputable. Nos señala que aún y cuando pueden tomarse en cuenta elementos de la indagatoria, no se valora dentro de la declaración de procedencia si el servidor público debe enfrentar en ese momento el proceso penal o no, ya que se trata de una ponderación política a cargo de un órgano político. El efecto es, que si se remueve el fuero constitucional, en ese momento el servidor público queda a disposición de las autoridades correspondientes, por lo que, de lo contrario, al término de su encargo quedaría sujeto a la disposición de las autoridades competentes, por lo que sería

¹⁵² Tesis P. LXVIII/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XX, Diciembre de 2004, p. 1122.

responsabilidad de los órganos de jurisdicción penal determinar si existe actuación ilícita punible.

Viene a dar razón de la posición anterior, tesis aislada cuyo encabezado versa: “SOLICITUD DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO). POR SÍ MISMA NO GENERA AFECTACIÓN JURÍDICA A LOS PRESUNTOS RESPONSABLES.”¹⁵³, afirmando, dentro de la misma que la sola solicitud de declaración de procedencia no afecta a los posibles responsables, pues sólo se concreta a la realización del procedimiento respectivo pero no genera obligación a la cámara a resolver de conformidad, más aún, cuando esta decisión es de índole político y no lleva una valoración de vista jurisdiccional penal sobre la actuación del indiciado.

Pero, si en cambio se trata sobre la orden de desafuero, es decir, a la declaración de que sí ha lugar a proceder penalmente, la corte en su tesis aislada “DESAFUERO, SUSPENSIÓN CONTRA LA ORDEN DE.”¹⁵⁴ Dice que si se reclama el acuerdo de desafuero a un individuo como regidor de un ayuntamiento y el presidente municipal informa que fue dictada y cumplida la orden, no procede entonces conceder la suspensión, al no poder dársele efectos restitutorios; esto es así, toda vez que la declaración de procedencia, no es atacable mediante la sentencia que se dicte en el fondo del amparo, sino sobre las irregularidades cometidas al declarar el desafuero.

3.3.2. Del juicio político

En cuanto al juicio político, como también se dijo dentro del primer capítulo, si bien es cierto que su resolución es materialmente jurisdiccional, también lo es que su resolución es de carácter inminentemente político, por lo que la Suprema Corte viene a asentar dentro de jurisprudencia:

¹⁵³ Tesis: P. LXVI/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XX, Diciembre de 2004, p. 1127.

¹⁵⁴ Tesis: VI.2o.6 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. I, junio de 1995, p. 434.

JUICIO POLÍTICO. LA RESOLUCIÓN DICTADA POR EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE UN ESTADO, ACTUANDO COMO JURADO DE SENTENCIA, CONSTITUYE UN ACTO DE NATURALEZA POLÍTICA, POR LO QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA ESTABLECIDA EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO.

La resolución que emita el tribunal superior de justicia de un estado actuando como órgano de sentencia dentro de un juicio político es de naturaleza política ya que se encuentra inscrita en un procedimiento que en su totalidad participa de las características de un sistema de control político: a) responden a un criterio de oportunidad política, b) se controlan actos y personas, no normas o productos normativos, c) el parámetro de control es político o surge de la misma voluntad política del órgano que controla, y finalmente d) el resultado es una sanción de carácter político: destitución o inhabilitación en el cargo. En este sentido, el que la autoridad que ejerza el control político sea alguno de los tribunales superiores de justicia de los estados o que éstos tengan alguna participación en el proceso de atribución de responsabilidades políticas, no es razón válida para catalogar su actuación como jurisdiccional, toda vez que aun cuando es costumbre o regla general entender como coincidentes el carácter formal y material de las atribuciones de los órganos del Estado, lo correcto es atender a la naturaleza de la función. En consecuencia, dada la naturaleza del procedimiento y de las actuaciones de las autoridades que participan en él, cuando las constituciones correspondientes las califiquen como decisiones soberanas y discrecionales, se actualiza la causal de improcedencia establecida en la fracción VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo.¹⁵⁵

Del anterior criterio, se resuelve que en atención a la naturaleza de la función, es improcedente señalar mediante la interposición de amparo que se trata de

¹⁵⁵ Tesis 1a./J. 37/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXI, junio de 2010, p. 94

decisiones soberanas y discrecionales, toda vez que se trata efectivamente de una instancia política y por lo tanto, las propias constituciones – tanto federal como local – las señalan como decisiones soberanas y discrecionales.

3.4. Sujetos a los procedimientos derivados de la inmunidad procesal

La carta magna estatuye un listado de servidores públicos que pueden ser políticamente responsables a través del juicio político; de igual manera, señala aquellos que cuentan con el beneficio procesal de que para ser llevados ante las autoridades por las responsabilidades penales en que puedan incurrir, se deberá de agotar primero el procedimiento de declaración de procedencia.

3.4.1. De la declaración de procedencia

No obstante, de nueva cuenta echamos mano de los criterios de interpretación de la corte:

DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO). EL ARTÍCULO 94, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, NO ES INCONSTITUCIONAL POR NO PREVERLA RESPECTO DE LOS JUECES LOCALES.

El precepto referido al establecer que para proceder penalmente, entre otros, contra los Magistrados del Poder Judicial del Estado de Baja California, se requiere declaración de procedencia por parte del Congreso Estatal, no es inconstitucional por no preverla respecto de los Jueces locales. Ello es así, ya que de los antecedentes legislativos del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que el fuero constitucional, enfocado al consentimiento previo de un cuerpo legislativo para enjuiciar a un inculpado, se constituyó inicialmente como una prerrogativa pública para salvaguardar las funciones asignadas a un Poder, aunque después quedaron incluidos los órganos autónomos, con el fin de impedir eventuales acusaciones sin fundamento -producidas por razones de orden político- que conllevaran a la pérdida de uno o varios de los miembros,

o bien, a su desaparición, sin que implique que todos los integrantes del Poder u órgano autónomo tengan esa protección específica, sino sólo aquellos en quienes se deposite su ejercicio o desarrollen una tarea final esencial de gobierno; de ahí que los Jueces locales, si bien realizan una función jurisdiccional relevante dentro de la entidad federativa, no es necesario garantizar su desempeño por ese medio, porque a diferencia de los Magistrados no son órganos terminales en la jurisdicción local ni en ellos se deposita el Poder Judicial del Estado, en términos del artículo 116, fracción III, de la Constitución de la República, que presuponga que pueden quedar sujetos a presiones o interferencias efectivas al realizar su función, pues sus fallos y decisiones están ordinariamente sujetos a revisión.¹⁵⁶

De acuerdo a la anterior tesis aislada, se puede colegir que aún y cuando se incluyeron en el catálogo a los altos miembros del poder judicial, como prerrogativa pública para salvaguardar las funciones asignadas a dicho poder de eventuales acusaciones sin fundamento, no es necesario incluir a los Jueces locales dentro de tal prerrogativa, toda vez que – concluye la corte – no son órganos terminales en la jurisdicción local.

Sobre los servidores públicos del poder judicial de la federación, de la tesis aislada: “SERVIDORES PÚBLICOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. LA INFRACCIÓN A LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN SU ACTUACIÓN PUEDE DAR LUGAR A DISTINTOS TIPOS DE RESPONSABILIDAD DERIVADOS DEL TEXTO CONSTITUCIONAL.”¹⁵⁷, se desprende que de las infracciones a los principios que rigen su actuación derivan distintos tipos de responsabilidad, dentro de los que figuran la política y la penal, la primera señalada en el texto constitucional, relativa a la sujeción de servidor público a juicio político y la segunda sobre la fracción dos del 109 constitucional, al disponer que la comisión de delitos por parte de cualquier

¹⁵⁶ Tesis: P. LVII/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXX, diciembre de 2009, p. 5.

¹⁵⁷ Tesis: 2a. LXVII/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, mayo de 2008, p. 235.

servidor público será perseguida y sancionada en términos de la legislación, infiriendo más adelante que la responsabilidad civil contemplada en el 111 de la carta magna, que en las demandas de ese orden no se requerirá declaración de procedencia.

3.4.2. Del juicio político

La constitución federal también señala qué servidores públicos son sujetos a juicio político a sustanciarse a cargo del congreso; dentro de dicho catálogo, contempla efectivamente a los mandatarios de las entidades federativas, siempre y cuando éstos incurran en violaciones graves a la constitución misma, de igual manera lo son en el ámbito de lo local, por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Más allá, se especifica por la siguiente tesis: “JUICIO POLÍTICO. EL GOBERNADOR DEL ESTADO DE MORELOS ES SUJETO DE RESPONSABILIDAD OFICIAL, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN DE ESA ENTIDAD, EN RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 109 Y 110 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.¹⁵⁸ ”; dentro de dicho criterio, se especifica que, las legislaturas correspondientes emitirán las normas tendientes a aplicar las sanciones por responsabilidad oficial. Para el caso del estado de Morelos, la constitución correspondiente remite al título cuarto de la constitución federal, con lo que reproduce su contenido y alcance en cuanto a la responsabilidad de los servidores públicos estatales, reconociendo que el titular del ejecutivo estatal, puede ser sometido al procedimiento para resolver sobre su responsabilidad política, en concordancia también con su ley de responsabilidades de los servidores públicos; ello aún y cuando en la misma constitución local se disponga que el depositario del ejecutivo estatal sólo se le exigirá responsabilidad por violación al ordenamiento local, se aprecia que su intención fue ajustar esa normatividad a lo dispuesto por la carta magna, toda vez que resulta incongruente con la remisión hecha al título cuarto de tal normatividad, por lo que en una interpretación armónica que hace la

¹⁵⁸ Tesis P./J. 2/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, XI, febrero de 2000, p. 515.

corte, deben ser éstos los preceptos que deben d prevalecer, al expresarse la obligación de las entidades federativas de ajustarse a las prevenciones consagradas en la norma suprema.

También dentro de la interpretación local del estado de Morelos, encuentra que los jueces de primera instancia están incluidos como sujetos a juicio político, y que tal determinación no invade la autonomía e independencia de la judicatura estatal correspondiente. Así se señala en la tesis: “PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. EL ARTÍCULO 137 DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL, AL INCLUIR A LOS JUECES DE PRIMERA INSTANCIA COMO SUJETOS DE JUICIO POLÍTICO, NO INVADE LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DE AQUÉL, NI LIMITA LA FACULTAD DISCIPLINARIA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA ESTATAL.”¹⁵⁹, explica en síntesis, que las constituciones locales tienen la facultad de determinar el carácter de servidores públicos y la responsabilidad en que incurran quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión en los estados o municipios; en ese orden de ideas, los funcionarios judiciales del estado de Morelos, se encuentran incluidos a partir del año 2000, como sujetos a juicio político, siendo incisiva la corte al decir que tal determinación no afecta la autonomía e independencia del poder judicial local, puesto que constituye una atribución legislativa propia del constituyente, y que además, no invade la facultad disciplinaria del consejo de la judicatura, puesto que la misma judicatura local podrá conocer de la responsabilidad administrativa de los jueces de primera instancia e instruir el procedimiento correspondiente para aplicar la sanción que corresponda.

Abundando al respecto, y sobre los servidores públicos del poder judicial de la federación, de la tesis aislada: “SERVIDORES PÚBLICOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. LA INFRACCIÓN A LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN SU ACTUACIÓN PUEDE DAR LUGAR A DISTINTOS TIPOS DE

¹⁵⁹ Tesis P./J. 40/2003, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVIII, Agosto de 2003, p. 1376.

RESPONSABILIDAD DERIVADOS DEL TEXTO CONSTITUCIONAL”¹⁶⁰, explica que se desprende de las infracciones a los principios que rigen la actuación de los servidores públicos de la federación, distintos tipos de responsabilidad, dentro de los que figuran la política y la penal, la primera señalada en el texto constitucional, relativa a la sujeción de servidor público a juicio político y la segunda sobre la fracción dos del 109 constitucional, al disponer que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en términos de la legislación, infiriendo más adelante que la responsabilidad civil contemplada en el 111 de la carta magna, que en las demandas de ese orden no se requerirá declaración de procedencia.

De igual manera, las interpretaciones judiciales incluyen dentro de los sujetos a juicio político a los directores generales de organismos descentralizados, como se aprecia dentro de la tesis aislada: “PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD. ES INDEPENDIENTE DEL JUICIO POLÍTICO, POR LO QUE PUEDE INSTAURARSE CONTRA LOS DIRECTORES GENERALES DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS QUE PUEDEN SER SUJETOS DE ESTE ÚLTIMO.”¹⁶¹; dentro de dicha tesis, se razona que el juicio político implica una función jurisdiccional que se ejerce por un órgano político para remover e inhabilitar a un servidor público, como lo puede ser un director general de organismo descentralizado. Se hace énfasis dentro de este criterio en que el procedimiento administrativo de responsabilidad puede llevarse a cabo de manera independiente al juicio político, en caso de que la conducta redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, por lo que también puede sancionárseles por cuestiones políticas y por la vía administrativa, al tratarse de procedimientos autónomos. Concluye diciendo que de acuerdo a esta posición, es factible que se les sancione a través del procedimiento administrativo, que puede

¹⁶⁰ Tesis: 2a. LXVII/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, mayo de 2008, p. 235.

¹⁶¹ Tesis: 2a. LXXV/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXX, julio de 2009, p.465.

concluir con la destitución, la inhabilitación, o la imposición de una sanción económica.

Por último para hablar de sujetos al juicio político de acuerdo a interpretaciones de la corte, en un criterio más reciente, se emitió la siguiente tesis aislada: “SERVIDORES PÚBLICOS JUDICIALES DEL ESTADO DE MICHOACÁN SUJETOS DE JUICIO POLÍTICO. LO SON ÚNICAMENTE LOS MAGISTRADOS, CONSEJEROS DEL PODER JUDICIAL, JUECES DE PRIMERA INSTANCIA Y JUECES MENORES”¹⁶²; dentro de dicha tesis, se afirma que la ley orgánica del poder judicial para ese estado, prevé las causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, dentro de las cuales no están circunscritas al ámbito político ni son exclusivas de la función de los magistrados o jueces, también corresponden a todo el personal; por lo tanto, se reconoce que el juicio político – en reducción al absurdo – no procede en contra de todos los servidores públicos judiciales, sino que “los únicos servidores públicos sujetos del mencionado juicio político son: Magistrados, Consejeros del Poder Judicial, Jueces de Primera Instancia y Jueces Menores...”. Este criterio nos da luz sobre qué servidores públicos de los poderes judiciales de las entidades federativas son efectivamente sujetos a juicio político.

3.5. Sobre los procedimientos a seguir derivados de la inmunidad procesal

Corresponde ahora abordar el tema sobre los procesos que derivan de la inmunidad procesal. A saber, incumben dos procesos a esta prórroga adjetiva, en primer lugar, el juicio político y en segundo, la declaración de procedencia.

Al respecto, la corte señala que se debe de ser muy pulcro tanto el en procedimiento, como en la resolución de los mismos, así como de las causas que dan origen a dichos procedimientos, como se señala a continuación:

¹⁶² Tesis: XI.1o.A.T.42 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. III, febrero de 2015, p.2663.

JUICIO POLÍTICO. NO PUEDEN CONSTITUIR MATERIA DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO, LAS CONSIDERACIONES JURÍDICAS DE UNA RESOLUCIÓN EMITIDA POR UN ÓRGANO JURISDICCIONAL DE LOS PODERES JUDICIALES ESTATALES.

El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como prerrogativa de los Poderes Judiciales Estatales, la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, consistente en que los tribunales resuelvan los conflictos que se someten a su conocimiento con total libertad de criterio, sin la injerencia de algún otro poder y sin relación de subordinación o dependencia de algún otro poder u órgano del Estado. De ahí que las consideraciones jurídicas de una resolución judicial no puedan analizarse a través de un juicio político, porque ello implicaría vulnerar la autonomía del Poder Judicial Local, al no respetarse los principios de autonomía, de reserva de decir el derecho y de división de poderes, aunado a que ello constituiría una invasión a la esfera competencial del Poder Judicial, pues la autoridad encargada de llevar a cabo ese procedimiento se arrojaría facultades que no le corresponden.¹⁶³

De acuerdo a lo anterior, bajo ninguna circunstancia un juicio político podrá enderezarse en contra de servidor público del poder judicial, en virtud del contenido de alguna resolución emitida por el mismo, pues con ello se vería afectada la autonomía del poder judicial local, su reserva de decir el derecho y la división de poderes, puesto que dar trámite a un juicio político en base a tales causales, constituiría una invasión a la esfera competencial del poder judicial.

De igual manera, se habla de la relación entre los hechos originarios del procedimiento de juicio político, generado a raíz de denuncia popular, las resoluciones y el procedimiento deben sujetarse única y estrictamente a los hechos contenidos en ésta:

¹⁶³ Tesis P./J. 55/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XX, agosto de 2004, p. 1155.

“RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE NUEVO LEÓN. EL PROCEDIMIENTO Y, EN SU CASO, LA RESOLUCIÓN QUE SE EMITA POR EL JURADO DE SENTENCIA TRATÁNDOSE DE JUICIO POLÍTICO, SÓLO PODRÁN VINCULARSE CON LOS HECHOS CONTENIDOS EN LA DENUNCIA POPULAR QUE DIO ORIGEN A AQUÉL.”

El procedimiento marcado en los artículos 13 y 17 a 26 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León para la tramitación del juicio político, establece que aquél iniciará con la denuncia popular, que debe contener, entre otros elementos, "la descripción de hechos que justifiquen que la conducta atribuida daña gravemente los intereses públicos fundamentales", y que una vez determinado que es procedente, se emplazará al denunciado para que exponga lo que a su derecho convenga, corriéndole traslado con copias del escrito relativo y demás documentos que lo integran, para que ofrezca sus pruebas y alegatos en la audiencia respectiva ante la comisión jurisdiccional que al efecto se integre, y con ello, ésta emita su dictamen en el que establecerá si existen o no elementos para proceder contra el servidor público para, en su caso, someterlo a la asamblea del Congreso del Estado la que, en Pleno, analizado en segunda audiencia el indicado dictamen y escuchando al servidor público involucrado o a su defensor, declarará por no menos de las dos terceras partes de sus miembros si ha lugar a procedimiento ulterior; si se vota en sentido afirmativo, el acusado será puesto a disposición inmediata del Tribunal Superior de Justicia de la entidad, al que se remitirá el expediente y ante quien la comisión jurisdiccional instructora continuará el procedimiento, hasta que el referido órgano, erigido en jurado de sentencia, dicte la resolución que corresponda, y en su caso, la sanción pertinente. En esa tesitura, si el procedimiento del juicio político inicia con la presentación de la denuncia en la que se ponen en conocimiento del órgano investigador (Congreso del Estado) las conductas que el denunciante considera que actualizan alguno de los supuestos de daño grave a los

intereses fundamentales a que se refiere el artículo 11 de la comentada ley, y la posibilidad de defensa que la ley otorga al servidor público que se sujeta a dicho procedimiento se relaciona de modo indefectible con los hechos que en ella se citan, es incuestionable que el procedimiento y, en su caso, la resolución que llegue a emitirse, sólo podrán vincularse con los hechos que se denunciaron a través de la mencionada acción popular, pues son éstos los que motivaron la instauración del juicio político.¹⁶⁴

De acuerdo a la tesis antes citada, se señala de manera somera el procedimiento a seguir en un juicio político iniciado por denuncia popular en la que se describen los hechos constitutivos de responsabilidad política; también se dice que de ser el caso de que el juicio político se inicie con la presentación de la denuncia, el órgano investigador del congreso del estado; para que el servidor público correspondiente esté en posibilidad de defensa, se condiciona a que el procedimiento se relacione de modo indefectible con los hechos de la denuncia inicial, así como con la resolución que llegue a emitirse, por lo que sólo podrán vincularse con los hechos que se denunciaron a través de acción popular.

3.6. Sobre el papel del amparo en los procedimientos derivados de la inmunidad procesal

Visto dentro del primer capítulo, al juicio político como un medio de control constitucional, tenemos que va de la mano a él, el juicio de amparo. Bajo ese tenor, y al ser el juicio de amparo el instrumento atribuido a los tribunales federales para resolver las controversias que se susciten por leyes y actos de cualquier autoridad que violen las garantías y derechos humanos, reconocidos en la ley suprema, y tratados internacionales suscritos; no se pierde de vista que al ser éste un juicio autónomo que resuelve cuestiones constitucionales y legales de cualquier autoridad.

¹⁶⁴ Tesis IV.3o.A.71 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIV, septiembre de 2006, p. 1431.

En primera instancia, tenemos el criterio que señala la competencia por materia cuando se reclama por medio de amparo, la resolución dictada en el procedimiento de declaración de procedencia: “COMPETENCIA POR MATERIA. CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTE EN LA RESOLUCIÓN DICTADA EN EL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA EN QUE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DECIDIÓ RETIRAR LA INMUNIDAD PROCESAL Y SEPARAR DE SU CARGO A UN SERVIDOR PÚBLICO, DEBE CONOCER DEL AMPARO UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.”¹⁶⁵; ello es así, señala el órgano jurisdiccional, en virtud de que es un acto de naturaleza administrativa, toda vez que no juzga sobre si hay o no delito, o respecto de la responsabilidad penal; además, la cámara de diputados actúa como autoridad de carácter administrativo, aún y cuando analiza probanzas y actuaciones derivadas de una averiguación previa, no se pronuncia en relación a la situación jurídica del funcionario.

3.6.1. Supuestos de procedencia

Para hablar de los supuestos en los que sí procede el juicio de garantías consistente en juicio de amparo, viene al caso citar la siguiente jurisprudencia emitida en 2014, misma en cuyo encabezado dicta: “JUICIO POLÍTICO. LA DETERMINACIÓN DEL CONGRESO ESTATAL DE NO DAR TRÁMITE A LA DENUNCIA RESPECTIVA, NO CONSTITUYE EL EJERCICIO DE SU FACULTAD SOBERANA O DISCRECIONAL SOBRE LA REMOCIÓN O SUSPENSIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL AMPARO (LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS DE SINALOA Y QUINTANA ROO).”¹⁶⁶. Ello es así, toda vez que no se puede señalar como improcedente el amparo indirecto contra la determinación de la cámara de desechar u omitir acordar una denuncia de juicio político, en virtud de que esa determinación no constituye

¹⁶⁵ Tesis: 2a./J. 122/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXII, octubre de 2005, p. 709.

¹⁶⁶ Tesis: P./J. 40/2013 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, enero de 2014, p.95.

pronunciamiento sobre la existencia de los hechos ni de la probable responsabilidad de servidor público, si no sobre que tal servidor público sea efectivamente, sujeto de juicio político; por tal razón, no se estaría frente a una facultad soberana y discrecional, como lo marca la legislación local en la materia. Nótese que sobre esa instancia, la de admisión, la corte se encuentra en favor del denunciante, tratando así de eliminar la soberanía y la discrecionalidad en la toma de decisiones del órgano legislativo.

Bajo esa misma tesitura, se encuentra el siguiente criterio establecido en tesis aislada: “JUICIO POLITICO, ES PROCEDENTE EL AMPARO PROMOVIDO CONTRA EL DESECHAMIENTO DE UNA DENUNCIA DE.”¹⁶⁷; de acuerdo a ese criterio, no es correcto sobreseer en un juicio de amparo promovido por la comisión de justicia de la legislatura de un estado, en donde se deseche la denuncia de juicio político contra el procurador general de justicia, ya que la decisión impugnada no se ocupa de tema alguno vinculado con la elección, suspensión o remoción de funcionarios.

3.6.2. Supuestos de improcedencia

Por otro lado, tenemos los supuestos en los que no procederá el juicio de amparo en temas de inmunidad procesal. En primer lugar, tenemos la tesis: “JUICIO POLÍTICO. EL DENUNCIANTE CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EN AMPARO LA OMISIÓN DE ACORDAR EL ESCRITO DE DENUNCIA RESPECTIVO, PUES NO CONSTITUYE UNA PETICIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 8o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”¹⁶⁸; esta tesis se encuentra dirigida al ciudadano que interponga por medio de denuncia popular la solicitud de juicio político en contra de servidor público, ello en base a que la corte asegura que constituye una garantía diversa al

¹⁶⁷ Tesis: XIV.2o.14 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. V, enero de 1997, p. 491.

¹⁶⁸ Tesis I.17o.A.2 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 1761.

derecho de petición consagrado dentro de la misma constitución. Aún y cuando dentro de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dice la corte que el derecho de denuncia se agota en el momento en que se formula, por lo que se actúe u omita dentro del juicio político no causa perjuicio alguno al denunciante, puesto que no perjudica la esfera de derechos del particular.

Se insiste en tal tesitura al afirmar que existe causal de improcedencia de juicio de amparo por la falta de interés jurídico para reclamar la resolución dictada dentro de un juicio político; así se señala dentro de la tesis aislada: “INTERÉS JURÍDICO, FALTA DE. CUANDO LO QUE SE RECLAMA ES LA RESOLUCIÓN DICTADA EN UN JUICIO POLÍTICO, PROCEDE DESECHAR LA DEMANDA DE AMPARO CON APOYO EN ESTA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA.”¹⁶⁹; en este criterio se afirma que aun cuando exista falta de interés jurídico, no puede desecharse la demanda de juicio constitucional, ya que existe la posibilidad de que el quejoso exhiba pruebas en la tramitación del juicio, que señale que sí cuenta con interés jurídico; no obstante, tratándose del desechamiento de la declaratoria de improcedencia de juicio de amparo, no depende de las pruebas aportadas, si no de la finalidad propia del juicio político, ya que no implica que la resolución dictada afecte la esfera jurídica del particular.

En el mismo sentido, se encuentra la tesis: “JUICIO POLÍTICO. EL JUICIO DE AMPARO ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DE LOS ACTOS REALIZADOS EN EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO, AUN LOS DE CARÁCTER NEGATIVO U OMISIVO.”¹⁷⁰; en esta tesis, se explica que el procedimiento previsto para la declaración de procedencia es el mismo que para el juicio político, y que ambos se encuentran establecidos en el mismo ordenamiento secundario y comparten el mismo fundamento constitucional de inatacabilidad, por lo que el denunciante de juicio político al reclamar en amparo la omisión d acordar la denuncia, debe de

¹⁶⁹ Tesis XIV.2o.33 K, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. VII, abril de 1998, p. 758.

¹⁷⁰ Tesis: I.17o.A.3 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 1762.

considerare a tal omisión como inatacable, por lo que el amparo es efectivamente improcedente.

En similitud a los criterios anteriores, la tesis aislada dice: “JUICIO POLÍTICO. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LAS RESOLUCIONES EMITIDAS EN AQUÉL (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL).”¹⁷¹; nótese que se versa sobre la improcedencia del juicio de garantías contra las resoluciones emitidas dentro del juicio político, toda vez que el juicio de garantías solamente puede proceder en contra de actos de autoridad que causen menoscabo a los derechos públicos; por lo que el procedimiento de remoción de jefes de delegaciones del estado de México, revisa solamente si éstos son dignos de confianza por los efectos lesivos de su conducta, imponiéndose de ser el caso, una sanción política consistente en destitución e inhabilitación; por esos motivos, es que la corte resuelve que se trata de determinaciones de carácter político, por lo que no procederá juicio de amparo, por lo que si el servidor público que fuere sancionado, la pretensión seguida por aquél mediante juicio de garantías sería la de permanecer en el cargo para el que fue elegido, cuestión que no viola garantía individual alguna.

Pasando ahora a la improcedencia del amparo dentro del procedimiento de declaración de procedencia, encontramos la jurisprudencia: “DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. SE ACTUALIZA UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO, RESPECTO DE LOS ACTOS EMITIDOS POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y LA SECCIÓN INSTRUCTORA, DURANTE EL PROCEDIMIENTO RELATIVO.”¹⁷²; en la que desglosa desde el origen del contenido del 111 constitucional, que faculta a la cámara de diputados a resolver de manera soberana y discrecional si ha lugar o no a retirar la inmunidad procesal de un servidor público, para que éste sea juzgado por el delito o delitos que se le atribuyen, por tanto, dentro de la misma constitución se prevé que son

¹⁷¹ Tesis I.15o.A.37 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXII, Octubre de 2005, p. 2404.

¹⁷² Tesis P./J. 101/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XX, octubre de 2004, p. 7.

inatacables todas las resoluciones emitidos en dicho procedimiento, tanto las dictadas por el órgano legislativo, como las de la sección instructora; por tanto, se actualiza la causa de improcedencia en atención a la naturaleza de los actos reclamados y a la aplicación directa del mencionado precepto constitucional.

3.7. Sobre las sanciones y consecuencias jurídicas de los procedimientos derivados de la inmunidad procesal

Como ya se dijo, las sanciones que rodean a la garantía de inmunidad procesal, divergen en función de la clase de responsabilidad que se esté intentando perseguir; tratándose de la responsabilidad política, la sanción impuesta por juicio político puede consistir en destitución o bien, destitución e inhabilitación; mientras que, si se trata de una responsabilidad penal, en caso de que el servidor público cuente con inmunidad procesal, no existe realmente sanción, sino que, se agota una instancia pre procesal consistente en una declaración de procedencia, misma que si concluye a la existencia de elementos suficientes para una probable responsabilidad, surte sus consecuencias sólo para efectos de que se pueda procesar penalmente en contra de servidor público.

3.7.1. De la declaración de procedencia

Ahora bien, el efecto inmediato de la resolución de declaración de procedencia, es retirar la garantía consistente en inmunidad procesal en favor del servidor público inculcado siempre que existan elementos de prueba en su contra, y que éstos sean suficientes y de convicción para que la cámara erigida en jurado determine que procede persecución por la vía penal. No obstante, una de las fugas que ha tenido la ley de manera constante en nuestro país, para muchos servidores públicos ha sido la licencia temporal, permiso que algunas veces es usado para huir del país y así sustraerse de la justicia, ya sea evadiendo a la autoridad o simplemente ausentándose del puesto, cargo o comisión hasta que el delito por el que se le pudiera perseguir prescriba.

En estos tiempos, es vergonzosamente común, ver detenciones en contra de altos ex funcionarios, se trae a colación la siguiente tesis aislada, en la que se sienta criterio en nuestro órgano jurisdiccional:

GOBERNADOR CON LICENCIA TEMPORAL QUE RECLAMA EN AMPARO LA ORDEN DE APREHENSIÓN DICTADA EN SU CONTRA. SI SOLICITA LA CANCELACIÓN DE ESE PERMISO, CORRESPONDE AL CONGRESO ESTATAL DETERMINAR SI PROCEDE O NO LA PETICIÓN, PARA ESTABLECER SI DICHO SERVIDOR PÚBLICO, A LA FECHA EN QUE SE EMITIÓ EL MANDATO DE CAPTURA, GOZA O NO DE INMUNIDAD PROCESAL O FUERO CONSTITUCIONAL, SIN QUE CON ELLO SE VULNERE EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES (INTERPRETACIÓN EXTENSIVA DEL ARTÍCULO 48, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ).

El precepto constitucional mencionado establece que en ausencias mayores de treinta días naturales, el gobernador deberá obtener la licencia correspondiente del Congreso de ese Estado o, en los recesos de éste, de la Diputación Permanente, quienes designarán un gobernador interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha ausencia. Luego, esa facultad no debe considerarse de manera limitativa, sino en forma extensiva bajo la premisa de que también comprende atribuciones relacionadas con ese tópico, entre otros, determinar si procede o no la cancelación de la licencia que concedió. En ese sentido, cuando el representante del Poder Ejecutivo local indicado cuenta con licencia para ausentarse temporalmente en el cargo y en amparo reclama la orden de aprehensión dictada en su contra, en caso de que aquél solicite la cancelación de ese permiso, corresponde al Congreso Estatal determinar si procede o no esa petición, para establecer si dicho servidor público, a la fecha en que se emitió el mandato de captura, goza o no de inmunidad procesal o fuero constitucional y, por ende, si puede procederse penalmente en su contra, ya que adoptar una interpretación literal o textual de esa norma constitucional, concretamente, aceptar que con el solo

escrito de cancelación de la licencia es suficiente para que se deje sin efectos la licencia como gobernador que se autorizó por el referido Congreso, llevaría a establecer que tampoco podría dejarse sin efectos el nombramiento de gobernador interino, ya que tampoco hay sustento normativo expreso; lo cual generaría un caos pues, en ese escenario, se tendrían dos titulares del Ejecutivo sin poder revocar alguno, lo que haría nugatorio el sistema de concesión de licencias y de las acciones que se autorizan al Congreso realizar por las ausencias del titular del Ejecutivo Local; de forma que la presente interpretación -extensiva-, no vulnera el principio de división de poderes, dado que se ajusta a lo previsto en la propia Constitución Local y sólo la hace operable. Asimismo, es acorde con el principio general de derecho que reza: "el que puede lo más puede lo menos", pues si el citado órgano legislativo está facultado para conceder la licencia al referido servidor público, en ausencias mayores de treinta días naturales, también podría conocer si procede dejarla sin efectos, aunado a que no existe disposición en la Constitución Local que limite esa facultad.¹⁷³

El criterio anterior, argumenta que corresponde al congreso estatal cancelar la licencia de permiso temporal a favor del gobernador, ello para establecer si a la fecha en que se pretenda hacer la captura del servidor público en cuestión contaba o no con licencia y por tanto gozaba o no de inmunidad procesal, toda vez que si el congreso se encuentra facultado para otorgar licencias, lo está también para determinar si procede dejarla sin efectos.

Por otro lado, relacionado con el desafuero, por medio de un criterio no tan reciente, en tesis aislada el órgano jurisdiccional dictamina:

ORDEN DE APREHENSIÓN CONTRA UN GOBERNADOR CON LICENCIA TEMPORAL POR DELITOS QUE AMERITAN PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA. MIENTRAS DURA DICHO PERMISO, AQUÉL NO

¹⁷³ Tesis I.1o.P.42 P (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. III, febrero de 2017, p. 2275.

GOZA DE INMUNIDAD PROCESAL O FUERO CONSTITUCIONAL, POR LO QUE PROCEDE NEGAR LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL AMPARO PROMOVIDO EN SU CONTRA, AUN CUANDO ALEGUE QUE AQUÉLLA ES UN ACTO OSTENSIBLEMENTE INCONSTITUCIONAL.

El artículo 112, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, establece que no se requerirá declaración de procedencia del órgano correspondiente cuando alguno de los servidores públicos cometiera un delito durante el tiempo en que se encontrara separado de su encargo. Dicho de otra forma, cuando algún servidor público se encuentra separado de su función, por ejemplo, por licencia, no se requiere declaración para proceder en su contra -por el órgano correspondiente-, lo que sólo se explica partiendo de la idea que en esa calidad debe considerarse que no tiene fuero constitucional. Corrobora lo anterior, el segundo párrafo del invocado numeral 112, pues señala que si el servidor público vuelve a desempeñar sus funciones propias -se entiende, entre otros casos, cuando finaliza o cancela su licencia- o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados en el artículo 111 -que en su quinto párrafo prevé a los gobernadores de los Estados-, se procederá de acuerdo con este último precepto, específicamente, deberá decidirse por el órgano legislativo correspondiente si ha lugar o no a proceder contra el imputado. Esta premisa se constata con la iniciativa que originó dicha reforma, pues se indicó que el invocado numeral 112 propone aclarar que la protección constitucional para prevenir represalias políticas por el despacho de los intereses públicos fundamentales "no se utilice como medio de impunidad frente a delitos que cometan servidores públicos que han dejado de despachar asuntos públicos de dicha naturaleza" y establecer con claridad que la citada protección constitucional no se disfrutará cuando los servidores públicos estén separados de su empleo, cargo o comisión; además, este contexto corresponde al señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la controversia

constitucional 11/95, en la que, en lo que interesa, concluyó que el fuero constitucional o doctrinalmente denominado "inmunidad procesal", no significa una concesión del servidor público, sino de la función. Por tanto, con fundamento en los artículos 107, fracción X, de la Constitución Federal y 138 de la Ley de Amparo, que autorizan, entre otras acciones, llevar a cabo un análisis ponderado del caso concreto bajo la apariencia del buen derecho a efecto de conceder o no la medida cautelar provisional, procede negar la suspensión provisional respecto de la orden de captura y su ejecución, librada contra un gobernador con licencia temporal por delitos que, conforme al artículo 19 constitucional, ameritan prisión preventiva oficiosa, aun cuando alegue que aquélla es un acto ostensiblemente inconstitucional, ya que al encontrarse de licencia en el cargo de gobernador no goza de dicha inmunidad.¹⁷⁴

El texto del criterio anterior, invoca la reforma constitucional del 28 de diciembre de 1982, en la que se declara que la inmunidad procesal no ha de utilizarse como medio de impunidad frente a los delitos que cometan los servidores públicos, una vez separados de sus funciones; en base a ello, es que prescribe que cuando el servidor público en cuestión se encuentre separado de sus funciones, por ejemplo, por licencia, no se requiere declaración de procedencia en su contra, insistiendo en que la inmunidad procesal no significa una concesión del servidor público sino de la función, por lo que es procedente negar en la suspensión respecto de una orden de captura librada en contra de un gobernador con licencia temporal, por delitos meritorios de prisión preventiva oficiosa.

No obstante, se tiene la tesis aislada: "FUERO CONSTITUCIONAL, LICENCIAS TEMPORALES OTORGADAS A LOS PRESIDENTES MUNICIPALES, CONSERVACIÓN DEL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).¹⁷⁵",

¹⁷⁴ Tesis I.1o.P.41 P (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. III, febrero de 2017, p. 2318.

¹⁷⁵ Tesis IX.2o.19 P, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XIII, febrero de 2001, p. 1761.

que, aunque es anterior a las antes señaladas, se establece como criterio de antecedente. Dentro de tal texto, se establece la inmunidad procesal a favor de los presidentes municipales, pero, en caso de que éste obtenga licencia temporal para separarse del cargo, y durante esa separación es aprehendido por la posible comisión de delito ocurrido anterior a la solicitud de su licencia, a juicio de la corte es de concluirse que se violó la prerrogativa de inmunidad constitucional – procesal – al ser un acto de los estratos de gobierno, que es privado por intención de una jurisdicción extraña, sin participación, consentimiento, autorización o control, por un órgano competente para declarar la procedencia de responsabilidad penal, es decir, por el legislativo de la entidad federativa.

3.7.2. Del juicio político

A diferencia de la inmunidad procesal, en el caso del juicio político sí se resuelve sobre el fondo de las responsabilidades de naturaleza política y se valoran pruebas y se imponen sanciones. Al respecto, la corte señala:

JUICIO POLÍTICO EN EL ESTADO DE MORELOS. LA IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN DE DESTITUCIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO PROCEDE HASTA QUE SE DICTE LA RESOLUCIÓN POR EL JURADO DE SENTENCIA EN LA QUE DECLARE SU RESPONSABILIDAD.

Los artículos 108, 109, fracción I, y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen que los Gobernadores de los Estados son servidores públicos sujetos a las responsabilidades previstas en el título cuarto, "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado" de la propia Constitución; que las Legislaturas de los Estados deberán expedir las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo tal carácter, incurran en responsabilidad; que el ejercicio de la atribución concedida a las Legislaturas Locales no es ilimitada, pues las leyes y normas que expidan deben ajustarse a las prescripciones que en relación a los Estados se encuentran contenidas en la Constitución Federal; y que las

sanciones que procede imponer mediante el juicio político consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Por tanto, la determinación del Pleno del Congreso del Estado de Morelos de suspender en el ejercicio del cargo al Gobernador de la entidad, con fundamento en los artículos 63 y 65 de la Constitución Política de dicho Estado, y de que el Secretario de Gobierno cubra su ausencia hasta que el Congreso elija Gobernador sustituto, en la resolución que como jurado de declaración dicte en el procedimiento de juicio político seguido en contra de aquél, viola los artículos de la Constitución Federal citados, en virtud de que implica, de facto, la imposición de la sanción de destitución en el cargo, aunque se le denomine suspensión, no obstante que la imposición de las sanciones procede hasta que se dicte resolución por el Tribunal Superior de Justicia como jurado de sentencia, en la que declare su responsabilidad. Ello, en virtud de que los preceptos de la Constitución Local mencionados en que se fundamenta tal determinación establecen, el primero, que las faltas del Gobernador hasta por 60 días serán cubiertas por el Secretario de Gobierno y, el segundo, que la falta absoluta del Gobernador ocurrida en los 3 últimos años del periodo de gobierno dará lugar a que el Congreso elija un Gobernador sustituto, por lo que los términos en que se decreta la supuesta suspensión implican no sólo presumir una falta del Gobernador mayor a 60 días, pues no alude a la designación de un Gobernador interino, que es la que procedería en caso de faltas temporales mayores a 60 días, sino a un Gobernador sustituto, lo que significa que el Congreso parte de considerar que la suspensión que decreta implica falta absoluta del Gobernador, a pesar de que aún no se desarrolla la fase del procedimiento de juicio político ante el Tribunal Superior de Justicia de la entidad ni se dicta la resolución definitiva en dicho procedimiento, en tanto dicho Tribunal puede pronunciar, como jurado de sentencia, declaración favorable al acusado, caso en el cual, conforme al artículo 21 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de

Morelos se le reintegrará de inmediato en su cargo o investidura con efectos retroactivos por lo que hace a sus sueldos y emolumentos.¹⁷⁶

3.8. De la controversia constitucional

Ya se decía en el primer capítulo de la presente investigación que debe llamársele controversia constitucional al juicio llevado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por medio del cual se resuelve sobre la regularidad constitucional en la normatividad, o en los actos, cuando éstos pudieren significar invasión en las esferas competenciales en el desempeño del actuar de los diversos órganos que ostentan el poder (tres poderes, todos los niveles de gobierno). En esa tesitura, este medio de control constitucional tiene gran intervención en los mecanismos activados en base a la inmunidad procesal.

3.8.1. Dentro de la declaración de procedencia

En cuanto a la declaración de procedencia, la corte en diciembre de 2004 había establecido que la controversia constitucional era notoriamente improcedente contra actos de la cámara de diputados: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN REALIZADOS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO).¹⁷⁷"; se aduce dentro de este criterio además el criterio que narra: Declaración de procedencia. Se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia del juicio de amparo, respecto de los actos emitidos por la cámara de diputados y la sección instructora, durante el procedimiento relativo.", se invoca lo previsto dentro del artículo 111 constitucional, en relación a que las resoluciones de la cámara son inatacables, por lo que no procederá juicio de amparo, controversia constitucional o ninguna otra vía, y que tal inatacabilidad no es exclusiva sólo de la resolución final

¹⁷⁶ Tesis P. LVIII/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIII, enero de 2006, p. 2065.

¹⁷⁷ Tesis P. LXVII/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XX, diciembre de 2004, p. 1118.

sino de todas las emitidas dentro del juicio. No obstante, como se verá más adelante, las cuestiones de legalidad, debido proceso y garantías no pueden dejarse de lado por una mera cuestión de interpretación legal, momento en el que vemos que el contenido constitucional se encuentra claramente rebasado por las resoluciones legales.

En el mismo sentido, se encuentra la tesis aislada que señala: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE CONTRA LA SOLICITUD DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO) QUE SE PRESENTE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”¹⁷⁸; en resumen, el criterio señala que para analizar por medio de juicio de constitucionalidad una solicitud de declaración de procedencia tendríamos que analizar si existen elementos que justifiquen el proceder de la persecución penal, si quien denunció está facultado para ello, si conoció los hechos materia de la denuncia, si se arrojan elementos de una probable responsabilidad penal, es decir, valorar el contenido de una averiguación previa, por lo que es de llegar a la conclusión que no es idóneo en controversia constitucional, si no idóneo para el conocimiento del juzgador penal. Además, en el supuesto de que se procediera ello entorpecería un procedimiento dispuesto como expedito e inmediato entre la procuraduría y el órgano legislativo, por lo que no debe de haber injerencia por parte del poder judicial.

3.8.2. Dentro del juicio político

Entra la figura de la controversia constitucional como el medio de impugnación dentro del juicio político, así lo declaro la corte mediante la siguiente jurisprudencia generada mediante controversia constitucional en mayo de 2007:

JUICIO POLÍTICO SEGUIDO A MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE YUCATÁN. ES PROCEDENTE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL Y NO EL JUICIO DE AMPARO

¹⁷⁸ Tesis P. LXV/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Diciembre de 2004, p. 1119.

CONTRA LA ABSTENCIÓN DEL CONGRESO DE DECLARAR LA CADUCIDAD Y CONTINUAR CON AQUÉL.

Los actos consistentes en un acuerdo por el que la Comisión Instructora del Congreso del Estado de Yucatán determine la acumulación de una solicitud para que se declare la caducidad de un juicio político seguido a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la entidad y, consecuentemente, la omisión del Congreso de declarar la caducidad de dicho juicio y, por ende, su continuación, no son impugnables en juicio de amparo al no encuadrar en el caso de excepción a que se refiere el artículo 9o. de la Ley de Amparo, consistente en que las personas morales oficiales podrán ocurrir a esa instancia, únicamente cuando la ley o acto que reclamen afecte sus intereses patrimoniales y, por el contrario, sí son impugnables a través de la controversia constitucional, por tratarse de un conflicto entre dos Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, conforme al artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁷⁹

Claramente se aprecia que, los actos reclamados no afectan intereses patrimoniales sino que, se trata de un conflicto entre dos poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Vemos así este precedente, dentro del cual, tratándose de actos que señalen la caducidad del juicio, no podrá oponérsele juicio de amparo sino controversia constitucional.

Por otra parte, y para el estado de Morelos, tratándose sobre la resolución del Congreso como jurado de declaración en juicio político, el juicio constitucional de controversia es improcedente, de acuerdo a lo señalado por la siguiente jurisprudencia: "JUICIO POLÍTICO EN EL ESTADO DE MORELOS. ES IMPROCEDENTE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CONTRA LA RESOLUCIÓN DICTADA POR EL CONGRESO DE LA ENTIDAD COMO JURADO

¹⁷⁹ Tesis P./J. 14/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1644.

DE DECLARACIÓN.”¹⁸⁰; ello es así, según análisis judicial en virtud de que dentro de su constitución local así como de su ley de responsabilidades de servidores públicos, se señalan siete etapas: i) denuncia; ii) ratificación de denuncia y determinación de procedencia e incoación del procedimiento; iii) emplazamiento al servidor público, pruebas y alegatos; iv) valoración de la comisión instructora a declarar cerrada la instrucción con sus conclusiones acusatorias o absolutorias; v) instrucción y resolución ante el pleno de conceder la palabra al servidor público y su defensa a discutir y votar las conclusiones de la comisión instructora emitiendo votación para absolver o condenar; vi) instrucción ante el tribunal superior de justicia del estado – en caso de condenatoria – para arraigarse al acusado y nombrarse de instruir el proceso con pruebas y alegatos para dar un proyecto de resolución; y, vii) resolución ante el pleno del tribunal erigido como jurado de sentencia, en caso de condenatoria se impondrán las sanciones aplicables: por tanto, si la controversia se promoviera contra la etapa quinta, toda vez que ésta no tiene la característica de definitividad.

Pero, en criterio posterior – asentado hasta hoy sólo en tesis aislada – se señala que ante la suspensión decretada en la resolución condenatoria por el congreso como jurado de declaración, sí procederá la controversia constitucional: “JUICIO POLÍTICO EN EL ESTADO DE MORELOS. LA SUSPENSIÓN DECRETADA EN LA RESOLUCIÓN CONDENATORIA DICTADA POR EL CONGRESO DE LA ENTIDAD COMO JURADO DE DECLARACIÓN PUEDE SER ANALIZADA EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.”¹⁸¹; dentro del mismo estado, mes y año, pero en página posterior, se publicó en el semanario judicial el criterio cuyo encabezado se acaba de transcribir, dentro del cual se explica que la suspensión en el ejercicio del cargo al gobernador es procedente en controversia constitucional toda vez que esa suspensión se puede estudiar de manera

¹⁸⁰ Tesis P./J. 154/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIII, enero de 2006, p. 2063.

¹⁸¹ Tesis: P. LVII/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIII, enero de 2006, p. 2066.

independiente del procedimiento de juicio político, puesto que la suspensión aludida sí afecta de manera directa e inmediata al ejecutivo estatal, en cuanto a la función y no en el individuo tutelar del cargo, afectando el periodo por el cual fue electo popularmente el servidor público de que se trata.

Concediéndole razón al anterior criterio, el órgano jurisdicente establece: “SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL EN CONTRA DEL PROCEDIMIENTO DE JUICIO POLÍTICO. NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE ÉSTA, TRATÁNDOSE DE LA SUSTANCIACIÓN DE DICHO PROCEDIMIENTO, PERO SÍ RESPECTO DE SUS EFECTOS Y CONSECUENCIAS.”¹⁸²; se explica que sí se podría conceder la suspensión de los efectos y consecuencias de ese procedimiento, para el efecto de que no se ejecuten las resoluciones hasta que se resuelva sobre su constitucionalidad.

Mediante la jurisprudencia “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA ACUDIR A ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, CUANDO SE AFECTE SU INDEPENDENCIA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL CON MOTIVO DE UN JUICIO POLÍTICO SEGUIDO A SUS INTEGRANTES.”¹⁸³, se habla sobre la legitimación que tiene el poder judicial de cada entidad para solicitar por medio de control constitucional la revisión de un juicio político enderezado en contra de sus integrantes, siempre y cuando, se vea afectada su independencia en el ejercicio de sus funciones.

Lo anterior obedece a que los poderes judiciales de los estados son independientes en el ejercicio de su función, con total libertad de criterio y sometiendo sus decisiones solamente a la propia ley, sin relación de subordinación respecto de los otros poderes locales; en virtud de tal independencia, la resolución

¹⁸² Tesis 1a. LI/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXI, junio de 2005, p. 648.

¹⁸³ Tesis P./J. 54/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XX, Agosto de 2004, p. 1154.

de un juicio político seguido contra alguno de sus integrantes con base a una resolución que se haya emitido ejerciendo su función jurisdiccional, afecta de manera directa la esfera jurídica del citado poder, por lo que se cuenta entonces con interés legítimo para acudir a la controversia constitucional, al ver su autonomía afectada en la cuestión de toma de decisiones judiciales.

3.9. Impugnabilidad

Ya se había dicho, que como lo dispone el texto de la constitución federal en la materia, contra las resoluciones de la cámara en relación de inmunidad procesal, no procede recurso alguno. No obstante, se atiende a los criterios jurisdiccionales para la revisión de la constitucionalidad de los actos emitidos por todas y cada una de las autoridades, así como sobre los conflictos que pudieran darse entre los diversos órganos de poder.

3.9.1. Dentro de la declaración de procedencia

En primer término, se tiene que, sobre la mera solicitud de declaración de procedencia, ésta es irreparable, según lo previsto por la tesis aislada: “SOLICITUD DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO). INICIADO EL PROCEDIMIENTO RELATIVO POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ES IRREPARABLE.”¹⁸⁴, ello en virtud de que el acto consistente en recibir y admitir la solicitud de declaración de procedencia se consume automáticamente, para dar inicio al mecanismo constitucional, por lo que carece de objeto analizar la corrección o incorrección de la solicitud de desafuero, ya que no se puede trastocar lo actuado por la cámara una vez iniciado, pues los efectos son jurídicamente irreparables.

También se sentó criterio jurisprudencial al respecto: “DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. LOS ACTOS EMITIDOS POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y

¹⁸⁴ Tesis P. LXIV/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XX, diciembre de 2004, p. 1126.

LA SECCIÓN INSTRUCTORA DURANTE EL PROCEDIMIENTO RELATIVO SON INATACABLES, INCLUSO A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO.”¹⁸⁵, según esta jurisprudencia, en función a la facultad del congreso de la unión para resolver soberana y discrecionalmente sobre una declaración de procedencia, por tanto, es inatacable a través de juicio de garantías –amparo – todas las resoluciones emitidas en el procedimiento correspondientes, por que la decisión soberana no podría alcanzarse si se permite la intervención del poder judicial respecto de los actos intermedios, dada la posibilidad de caer en abuso en el uso de este juicio en detrimento a la expedites del procedimiento propio de la declaración de procedencia y de la autonomía del órgano legislativo.

3.9.2. Dentro del juicio político

En el estudio de la normatividad local para el estado de Baja California, la corte mediante jurisprudencia cuyo encabezado reza:

JUICIO POLÍTICO. EL ARTÍCULO 93, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, AL DISPONER QUE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE EN LA MATERIA DICTE EL CONGRESO LOCAL NO PROCEDERÁ MEDIO DE DEFENSA ORDINARIO O EXTRAORDINARIO ALGUNO, NO VIOLA LOS ARTÍCULOS 103, 105, 107 Y 110 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.¹⁸⁶

Este criterio emitido en 2009, en relación a que la normatividad interna del estado de Baja California no deja espacio a la interposición de recurso alguno contra las resoluciones emitidas en juicio político, señalando que el congreso local resolverá tales temas de forma libre y discrecional, sin que proceda recurso o medio de defensa ordinario o extraordinario; a tal normatividad, la corte resuelve que no

¹⁸⁵ Tesis: P./J. 100/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XX, Octubre de 2004, p. 6.

¹⁸⁶ Tesis P./J. 119/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXX, Diciembre de 2009, p. 1244.

estamos ante un caso de inconstitucionalidad, toda vez que al emplearse la palabra extraordinario, no se puede referir la constitución local a los medios de control constitucional.

En la misma posición, está la tesis aislada: “JUICIO POLÍTICO EN CONTRA DE SERVIDORES PÚBLICOS. LAS RESOLUCIONES DECISORIAS DE TALES PROCEDIMIENTOS NO GENERAN DIRECTAMENTE PERJUICIO AL DENUNCIANTE (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO).”¹⁸⁷, haciéndose aquí la distinción de que se trata de la imposibilidad dirigida al denunciante, de perseguir impugnación alguna; ello en razón de que la ley de responsabilidades de los servidores públicos no prevé que sea factible modificar o revocar alguna decisión asumida por una autoridad de esa naturaleza, puesto que el juicio político tutela el interés público y no intereses particulares, es decir el desarrollo correcto y normal de la función pública; por tanto el denunciante en un juicio político carece de interés jurídico para impugnar en juicio de amparo, las decisiones emitidas por el congreso, no puede ocasionar perjuicio o beneficio directo a quien formula la denuncia (fuere cual fuere la resolución emitida).

3.10. Garantías constitucionales dentro de los procesos derivados de la inmunidad procesal

Entramos ahora al estudio de las cuestiones de garantías inmersas dentro de los procedimientos relativos a la inmunidad procesal. En primer término, y a falta de legislación adjetiva que señale las conductas graves que causen deterioro a los intereses públicos, entre la especificación literal de otras cuestiones, tenemos que la corte señala que no se contraviene a las garantías de legalidad y seguridad jurídica; para dar claridad, me permito citar la siguiente tesis aislada emitida en junio de 2008, cuyo encabezado dice:

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE NUEVO LEÓN. EL ARTÍCULO 11, FRACCIÓN

¹⁸⁷Tesis III.2o.A.65 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XII, diciembre de 2000, p. 1396.

VII, DE LA LEY RELATIVA, AL NO PRECISAR LAS ACCIONES U OMISIONES INTENCIONALES QUE MOTIVEN ALGÚN TRASTORNO EN EL FUNCIONAMIENTO NORMAL DE LAS INSTITUCIONES, COMO CAUSA DE DAÑO GRAVE A LOS INTERESES PÚBLICOS FUNDAMENTALES, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO POLÍTICO, NO CONTRAVIENE LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA.¹⁸⁸

A resumidas cuentas, dentro del criterio citado, se dice que tanto dentro de la normatividad local del estado en comento, como dentro de la normatividad federal, se prevé que operará juicio político en contra de en actos u omisiones en el desempeño de sus respectivas funciones, que afecten en el funcionamiento normal de las instituciones; señala que al ser imposible su descripción o inclusión de todas las conductas posibles a desplegar por el agente dentro de tal normatividad, no produce inseguridad o incertidumbre jurídica, toda vez que la autoridad no actuará de manera arbitraria si no, que debe estarse a cada ordenamiento que rija en lo particular, su labor se constriñe a verificar si las conductas desplegadas por el agente se adecúan a la descripción de la norma y generan. La procedencia del juicio político y la una eventual sanción, por lo que no estamos frente a una contravención de las garantías constitucionales de legalidad y seguridad jurídica.

Por otro lado, se encuentra la tesis aislada:

JUICIO POLÍTICO PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE QUERÉTARO. NO DEBE EXIGIRSE SU OBSERVANCIA PARA RESPETAR LA GARANTÍA DE AUDIENCIA EN LA REMOCIÓN DE LOS CONSEJEROS ELECTORALES POR LA LEGISLATURA LOCAL, EN

¹⁸⁸ Tesis IV.3o.A.94 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 1276.

EJERCICIO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 66 DE LA LEY ELECTORAL ESTATAL.¹⁸⁹

Dentro de la tesis señalada, se hace una interpretación armónica y sistemática de preceptos de la constitución local de Querétaro y de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos de dicha entidad, así como su Ley Electoral, arroja a la conclusión de que para ejercer la facultad de la legislatura de remover a los consejeros electorales, debe de respetarse siempre el derecho de audiencia; sin embargo, se dice que no es la sección instructora del congreso local sino en la instancia correspondiente al Tribunal Superior de Justicia, momento en el que se debe hacer saber a los consejeros la pretensión de separarlos y en ese momento escucharlos en defensa, para que así tengan oportunidad de ofrecer pruebas y formular alegatos para emitir la decisión correspondiente por el propio órgano legislativo.

¹⁸⁹ Tesis XXII.2o.7 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta , Novena Época, t. VIII, Octubre de 1998, p. 1164.

CONCLUSIONES

Primera. La estructura orgánica y el funcionamiento de los poderes de la unión no permiten que exista independencia entre éstos y por lo tanto la división de poderes no se traduce en un sistema de pesos y contrapesos.

Segunda. La palabra fuero contenida en repetidas disposiciones constitucionales genera confusión, por lo que para evitarse tal confusión, deberá de eliminarse dicha terminología siempre que no sea utilizada como sinónimo de jurisdicción.

Tercera. Si bien los delitos de lesa humanidad para el estado mexicano se encuentran tipificados como tal dentro de la legislación respectiva, de acuerdo a criterios internacionales de los que México forma parte, los delitos de esta naturaleza deben ser imprescriptibles.

Cuarta. La irresponsabilidad del Titular del Ejecutivo se debe en gran parte al presidencialismo, es decir, a la no flexibilidad en la posibilidad de sustituir y/o destituir al titular de dicho cargo.

Quinta. La declaración de procedencia y el juicio político son los únicos medios existentes dentro de nuestra legislación para separar a un servidor público que cuente con inmunidad procesal, por lo que es necesario suprimir dicha inmunidad por lo que hace al primero, debido primordialmente a su ineficacia; por lo que hace al segundo, es necesario incluir medios de participación ciudadana directa por lo que hace a la naturaleza del fondo de lo juzgado y a la subjetividad de la que el propio mecanismo adolece.

FUENTES CONSULTADAS

Bibliografía

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Tratado de derecho constitucional*, vol. 1, México, Oxford, 1999

BÚNSTER, Álvaro, *Archivo de derecho penal, escritos de derecho penal y política criminal*, México, UAS, 1994.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1973

_____, *Derecho constitucional mexicano*, quinta edición, México, Porrúa, 1984

CAMACHO VARGAS, José Luis, *El congreso mexicano, historia, organización, funcionamiento y propuestas de reforma*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006

CÁRDENAS, Raúl, *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, México Porrúa, 1982

CÁRDENAS RIOSECO, Raúl F., *El principio de legalidad penal*, México, Porrúa, 2009

CARPIZO, Jorge, *Temas constitucionales*, 2ª edición, México, 2003, Porrúa-UNAM

CARRANCÁ Y TRUJILLO, Raúl, Carrancá y Rivas Raúl, *Código penal anotado*, México, Porrúa, 2003

CASTREJON GARCÍA, Gabino Eduardo, *Derecho administrativo constitucional*, México, Cárdenas Velasco Editores S.A. de C.V., 2004.

CASTRO Y CASTRO, Juventino V., *El sistema constitucional en las declaratorias de procedencia (desafueros)*, México, Porrúa, 2005

CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, *Derecho parlamentario*, México, Serie roja, 2012

- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, Limusa, 2006
- _____, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, 3ª ed., México, Porrúa
- DÍAZ ARANDA, Enrique, *derecho penal parte general*, 2ª edición, México, Porrúa-UNAM, 2004
- DUARTE OLIVARES, Horacio coord., *Declaración de procedencia y violación de la suspensión definitiva*, México, Centro de producción editorial, 2005
- ESCARREÑO DÁVILA, Ángel, *La Competencia Jurídico- Política de la Suprema Corte en las Controversias Constitucionales*, México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México, 2013.
- ESPARZA FRAUSTO, Abelardo, *El juicio político*, México, Cuadernos de la judicatura, 2001
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, 25 ed., Porrúa UNAM Instituto de investigaciones jurídicas, 2007
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio (coord.), *Liber ad honorem*, Tomo I, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998
- _____, (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Olga Islas de González Mariscal*, Tomo II, México, UNAM, 2007
- HÄBERLE, Peter y García Belaunde, Domingo, *El control del poder, homenaje a Diego Valades*, Tomo I, México, UNAM, 2011
- JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, México, Porrúa, 2002

LICONA VITE, Cecilia, *Juicio político*, México, Centro de Estudios de Derecho e investigaciones parlamentarias, 2007

ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, *Responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 1999

PALACIOS PERCHES, Benjamín M., *El juicio político en México y la creación de tribunales de responsabilidad política para servidores públicos*, México, Porrúa, México, 2015.

REYES TAYABAS, Jorge, *Responsabilidad penal de los Servidores Públicos, análisis interpretativo del título IV de la Constitución Política Mexicana y de su ley reglamentaria*, México, Procuraduría General de la República S.A, 1995.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 2001

SANDOVAL ULLOA, José G., *Curso de derecho parlamentario*, México, Innovación editoriales de México, S.A. de C.V., 2015

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2011

VALADÉS, Diego y Carbonel, Miguel (coord.), *Panorama del derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2006.

VALDÉS, Clemente, "Las incoherencias del juicio político", *El mundo del abogado*, número 12, año 2, abril 2000

Hemerografía

ANZALDUA CATALÁN, Luz Gisela, "Propuesta de reformas a los artículos 110 y 111 (párrafo 6º) y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativos a la responsabilidad de los servidores públicos.", *Revista iniciativa*, México, año II, número 7, abril-junio de 2000.

- FIX-ZAMUDIO, Héctor, "El juicio político y la responsabilidad patrimonial del Estado en el ordenamiento Mexicano", *Revista Iberoamericana de derecho procesal constitucional proceso y constitución*, número 3, enero-junio 2005.
- GONZÁLEZ CHÁVEZ, Jorge, Valdés Robledo, Sandra, et. al, *Cuadernos del Servicio de Investigación y análisis de la Cámara de Diputados, de la responsabilidad de los servidores públicos*, México, Dirección general de bibliotecas, 2001.
- GONZÁLES MARISCAL, Olga Islas de, "Reformas al título X del código penal en relación a los delitos imputables a los servidores públicos.", *Revista mexicana de justicia*, México, núm. 4, octubre-diciembre de 1985.
- LUNA LEAL, Marisol, "Algunos aspectos de procedimiento del juicio político en México", *Letras jurídicas*, año 11, número 21, enero-junio 2010.
- MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R., "Los tipos de responsabilidad del servidor público y la responsabilidad constitucional.", *Lex. Difusión y análisis.*, México, Tercera Época, Año XI, No. 134, Agosto, 2006
- MOCOROA, Juan M., "El juicio político como 'medida de salud pública'", *Cuestiones constitucionales, revista mexicana de derecho constitucional*, número 30, enero-junio 2014.
- RIVERA-LEÓN, Mauro Arturo, "Inmunidad parlamentaria en México: un análisis crítico del fuero constitucional.", *Dikaion Revista de fundamentación jurídica*, Colombia, año 26, número 21, julio 2012
- SÁNCHEZ ZURITA, Emir, "Sistema de responsabilidades de los servidores públicos", *Revista de la asociación internacional de derecho administrativo*, México, año 5, número 10, julio-diciembre 2011.
- VÁZQUEZ, Rodolfo, "Corrupción política y responsabilidad de los servidores públicos", *Doxa 30 Cuadernos de filosofía del derecho*, España, número 30, 2007.

VILLANUEVA LOMELÍ, Ricardo, “Régimen de responsabilidades del servidor público en México. Aspectos administrativos y políticos.”, *Revista jurídica jalisciense de la universidad de Guadalajara*, año 18, número 2, julio-diciembre 2008.

VALDÉS, Clemente, “Las incoherencias del juicio político”, *El mundo del abogado*, número 12, año 2, abril 2000.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Penal Federal

Código Nacional de Procedimientos Penales

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Ley general en materia de delitos electorales

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Código Penal para el Estado de Veracruz

Legislación internacional

“Constitución Política de la Nacional Argentina” en <http://www.senado.gov.ar/Constitucion/diputados>, consultada el 7 de noviembre de 2016.

“Constitución Política de la República de Bolivia”, en http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf, consultada el 10 de noviembre de 2016.

“Bolivia: Ley para el juzgamiento de la Presidenta o Presidente y/o de la Vicepresidenta o Vicepresidente, de altas autoridades del Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura, Tribunal Constitucional Plurinacional y del Ministerio Público, 8 de octubre de 2010”

en <http://www.lexivox.org/norms/BO-L-N44.xhtml>, consultada el 8 de noviembre de 2016.

“República Federativa de Brasil, Constitución Política de 1988”, en <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html#mozTocId577619>

“Constitución Política de la República de Chile” en https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf, consultada el 10 de noviembre de 2016.

“Constitución Política de la República de Colombia”, en <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf> , consultada el 8 de noviembre de 2016.

“Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes”, Colombia, en <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/ley-5-de-1992>, consultado el 6 de noviembre de 2016.

“Constitución de la República del Ecuador 2008, en http://cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_2008.pdf, consultada el 5 de noviembre de 2016.

“Constitución Política de 1982, Honduras” en <http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/ConstitucionRepublicaHonduras.pdf> consultada el 3 de noviembre de 2016.

“Constitución Nacional de Paraguay, 1992, en http://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm, consultada el 4 de noviembre de 2016.

“Constitución Política de Perú”, en <http://portal.jne.gob.pe/informacionlegal/Constitucin%20y%20Leyes1/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20PERU.pdf>, consultada el 11 de noviembre de 2016.

“Constitución de los Estados Unidos de América 1789”, en <https://www.archives.gov/espanol/constitucion.html>, consultada el 10 de noviembre de 2016.

“Constitución Española”, en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm>, consultada el 12 de noviembre de 2016.

“Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982” en http://www.congreso.es/porta/page/porta/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/reglam_congreso.pdf, consultada el 10 de noviembre de 2016.

“Constitución de la República Italiana”, en <http://www.ces.es/TRESMED/docum/itacttn-esp.pdf>, consultada el 12 de noviembre de 2016.

Jurisprudencia

Tesis P./J. 28/2013 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. 1, mayo de 2013, p. 184.

Tesis XXII.1o.29 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. X, octubre de 1999, p. 1295.

Tesis P./J. 38/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. III, junio de 1996, p. 387.

Tesis 1a. XXVII/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XII, diciembre de 2000, p. 248.

Tesis P. LXVIII/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XX, Diciembre de 2004, p. 1122.

Tesis P. LXVI/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XX, Diciembre de 2004, p. 1127.

Tesis VI.2o.6 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. I, Junio de 1995, p. 434.

- Tesis 1a./J. 37/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXI, junio de 2010, p. 94.
- Tesis P. LVII/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXX, diciembre de 2009, p. 5.
- Tesis 2a. LXVII/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, mayo de 2008, p. 235.
- Tesis P./J. 2/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, XI, febrero de 2000, p. 515.
- Tesis P./J. 40/2003, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVIII, Agosto de 2003, p. 1376.
- Tesis 2a. LXVII/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, mayo de 2008, p. 235.
- Tesis 2a. LXXV/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época , t. XXX, Julio de 2009, p. 465.
- Tesis XI.1o.A.T.42 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. III, febrero de 2015, p.2663.
- Tesis P./J. 55/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta , Novena Época, t. XX, agosto de 2004, p. 1155.
- Tesis IV.3o.A.71 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIV, septiembre de 2006, p. 1431.
- Tesis: 2a./J. 122/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXII, octubre de 2005, p. 709.
- Tesis: P./J. 40/2013 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, enero de 2014, p.95.

- Tesis XIV.2o.14 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. V, enero de 1997, p. 491.
- Tesis I.17o.A.2 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 1761.
- Tesis XIV.2o.33 K, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. VII, abril de 1998, p. 758.
- Tesis I.17o.A.3 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 1762.
- Tesis I.15o.A.37 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXII, Octubre de 2005, p. 2404.
- Tesis P./J. 101/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XX, octubre de 2004, p. 7.
- Tesis I.1o.P.42 P (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. III, febrero de 2017, p. 2275.
- Tesis I.1o.P.41 P (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. III, febrero de 2017, p. 2318.
- Tesis IX.2o.19 P, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XIII, febrero de 2001, p. 1761.
- Tesis P. LVIII/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIII, enero de 2006, p. 2065.
- Tesis P. LXVII/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XX, diciembre de 2004, p. 1118.
- Tesis P. LXV/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Diciembre de 2004, p. 1119.

Tesis P./J. 14/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1644.

Tesis P./J. 154/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIII, enero de 2006, p. 2063.

Tesis P. LVII/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIII, enero de 2006, p. 2066.

Tesis 1a. LI/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXI, junio de 2005, p. 648.

Tesis P./J. 54/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XX, Agosto de 2004, p. 1154.

Tesis P. LXIV/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XX, diciembre de 2004, p. 1126.

Tesis P./J. 100/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XX, Octubre de 2004, p. 6.

Tesis P./J. 119/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXX, Diciembre de 2009, p. 1244.

Tesis III.2o.A.65 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XII, diciembre de 2000, p. 1396.

Tesis IV.3o.A.94 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 1276.

Tesis XXII.2o.7 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. VIII, Octubre de 1998, p. 1164.

Páginas electrónicas

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_260617.pdf

<http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1983&month=01&day=05>

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/repjurad/cont/2/art/art6.pdf>

“Cámara de Diputados autoriza desafuero de Lucero Sánchez”
<http://riodoce.mx/sincategoria/lucero-sanchez-fue-desaforada-por-el-pleno-de-la-camara-de-diputados>, consultada el 3 de febrero de 2016.

“Chapodiputada’ entrega declaración al juez; le impone fianza por 300 mil pesos”<http://www.proceso.com.mx/461459/chapodiputada-entrega-declaracion-al-juez-le-impone-fianza-300-mil-pesos>, consultada el 3 de febrero de 2016.

“PGR identifica a visitante incógnita del 'Chapo' en el Altiplano”, en:
<http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/pgr-identifica-a-visitante-incognita-del-chapo-en-el-altiplano.html>, consultado el 3 de febrero de 2016.

“Quitan fuero a diputada ligada a ‘El Chapo’ por uso de documento falso” en
http://www.milenio.com/politica/Quitan_fuero-chapodiputada-diputada_ligada_Chapo-Lucero_Sanchez-Chapo_Guzman_0_755324682.html, consultada el 28 de octubre de 2016.

“Anuncia Javier Duarte que pedirá licencia como gobernador de Veracruz”, en
<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2016/10/12/anuncia-javier-duarte-que-pedira-licencia-como-gobernador-de-veracruz#imagen-1>, consultada el 3 de febrero de 2017.

“PGR confirma orden de aprehensión contra Javier Duarte”, en
<http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/pgr-confirma-orden-de-aprehension-contra-javier-duarte.html>, consultada el 3 de febrero de 2017.

“Juez dictó auto de formal prisión contra ex diputada vinculada con el ‘Chapo’”,
<http://riodoce.mx/noticias/juez-dicto-auto-de-formal-prision-contra-ex-diputada-vinculada-con-el-chapo-guzman>, consultada el 12 de mayo de 2017.

“El caso Javier Duarte según los números de la ASF”, en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/04/15/1122025>, consultada el 12 de mayo de 2017.

“Javier Duarte ingresa en una prisión de Guatemala a la espera de su extradición a México”, en http://internacional.elpais.com/internacional/2017/04/16/mexico/1492362440_786408.html, consultada el 12 de mayo de 2017.

“Tribunal tiene 15 días para definir situación de Duarte”, en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2017/06/15/tribuna-l-tiene-15-dias-para-definir-situacion-de-duarte>, consultada el 16 de junio de 2017.

“Solicitud de extradición de Javier Duarte a México, será por ocho delitos”, en <http://riodoce.mx/noticias/solicitud-de-extradicion-de-javier-duarte-a-mexico-sera-por-ochos-delitos>, consultada el 20 de junio de 2017.

“Protesta Roberto Madrazo” en https://app.vlex.com/?r=true#WW/search/content_type:1/roberto+madrazo+pintado+gobernador+tabasco+juicio+pol%C3%ADtico/WW/vid/358129182, consultada el 28 de junio de 2017

“Ponte al día” en <https://app.vlex.com/?r=true#WW/vid/358303710>, consultado el 28 de junio de 2017.

“Secuestro: historia de impunidad”, en https://app.vlex.com/?r=true#WW/search/content_type:1/roberto+madrazo+pintado+gobernador+tabasco+juicio+pol%C3%ADtico/WW/vid/222123671, consultada el 28 de junio de 2017.

“Exigen político para Gurría y CNBV”, en https://app.vlex.com/?r=true#WW/search/content_type:1/jose+angel+gurría+hacienda+juicio+pol%C3%ADtico/WW/vid/81029546, consultada el 28 de junio de 2017

“Desechan 21 solicitudes de juicio político; pasan 6 a la siguiente fase”, en <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/20287.html>, consultada el 28 de junio de 2017.

“Interroga la PGR a Arsenio Farell” en https://app.vlex.com/?r=true#WW/search/content_type:1/Arsenio+Farell/WW/vid/78218774, consultada el 28 de junio de 2017.

“Entregan diputados denuncia contra Ojesto” en https://app.vlex.com/?r=true#WW/search/content_type:1/roberto+madrazo+PINTADO+juicio+pol%C3%ADtico/WW/vid/81336576, consultada el 28 de junio de 2017

“Desechan juicios contra Robles y Creel” en: https://app.vlex.com/?r=true#WW/search/content_type:1/santiago+creel+secretario+governacion+juicio+pol%C3%ADtico/WW/vid/81885379, consultada el 28 de junio de 2017.

“El desafuero, doce meses que marcaron la cronología del caos”, en <http://www.jornada.unam.mx/2005/05/05/index.php?section=politica&article=006n1pol>, consultada el 28 de junio de 2017

“Desechan Juicios a ex Gobernadores” en https://app.vlex.com/?r=true#WW/search/content_type:1/MARIO+MARIN+JUICIO+POL%C3%8DTICO/WW/vid/669002321, consultada el 28 de junio de 2017

