

ELSA CRISTINA ROQUÉ FOURCADE

**RESPONSABILIDAD
DE LOS
FUNCIONARIOS
PÚBLICOS**

**JUICIO POLÍTICO Y
DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA**

ELSA CRISTINA ROQUÉ FOURCADE

Profesora Investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana.
Unidad Azcapotzalco. Departamento de Derecho

RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

JUICIO POLÍTICO Y DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

CONTENIDO

A.	INTRODUCCIÓN. CONCEPTOS PRELIMINARES	1
B.	DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS	7
1.	LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	12
2.	FUNDAMENTOS Y RÉGIMEN	14
C.	EL JUICIO POLÍTICO. DE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL JUICIO POLÍTICO	22
1.	SUJETOS	22
2.	CAUSAS DEL JUICIO POLÍTICO	25
3.	ESTRUCTURA JURISDICCIONAL Y PROCEDIMIENTO PARA EL JUICIO POLÍTICO	27
a)	De la denuncia e investigación	28
b)	De la instrucción y procesamiento	30
4.	LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN ERIGIDA EN ÓRGANO DE ACUSACIÓN	34
a)	Del Enjuiciamiento	36
b)	De la sentencia	37
5.	LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN ERIGIDA EN JURADO DE SENTENCIA	37
6.	SANCIÓN	38
D.	DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. INMUNIDAD RELATIVA Y TEMPORAL PARA FINCAR RESPONSABILIDAD PENAL	40
1.	SUJETOS	40
a)	Denuncia, Investigación e instrucción	41
2.	LA CÁMARA DE DIPUTADOS ERIGIDA EN JURADO DE PROCEDENCIA	42
E.	INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL	45
1.	INMUNIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS	47
a)	Respecto del Órgano Ejecutivo	51
2.	INMUNIDAD Y PRESUNCIÓN DE INOCENCIA	52
F.	CONCLUSIÓN	55
G.	BIBLIOGRAFÍA	62
1.	AUTORES	62
2.	DOCUMENTOS	63
3.	LEGISLACIÓN VIGENTE	64

A. INTRODUCCIÓN. CONCEPTOS PRELIMINARES

En México, el descontento social y la oposición hacia el fuero de los funcionarios públicos son demostraciones no sólo de la necesidad de una reforma al sistema, sino de un fenómeno mayor: la crisis por las que atraviesa el *derecho de inmunidad*; crisis o simplemente intolerancia generalizada a cualquier figura o institución que otorgue privilegios o al menos que se perciba como tal.

Sin embargo, a esa opinión, apreciación general de la situación y punto de partida, cabe precisar para continuar el análisis con lo evidente respecto del derecho nacional, esto es, la existencia de fallas, no del régimen sino alrededor o colindantes¹, fallas que

¹ A juicio de Ricardo Monreal Ávila "[...] Se ha consolidado fácticamente un régimen foral, en el que los llamados 'altos funcionarios' disfrutan de inmunidades y privilegios que son propios de la otrora nobleza del antiguo régimen". Ver: MONREAL

benefician lo que provisionalmente tendremos como un modo de *inmunidad informal*, de indiscutible notoriedad cuando se trata de los titulares de órganos, llamados legalmente hasta antes de 1982 *altos funcionarios públicos*.

Entre las posibles causas del malestar social hacia el régimen está la falta de utilidad real y una de las razones de esa ineficacia viene de un falso entendimiento de la naturaleza y alcance de las figuras.

Durante los escasos eventos de aplicación recientes, las figuras aparecen más como herramientas de evaluación, acuerdos o desacuerdos de orden puramente político, que como reglas para iniciar y llevar a cabo procesos jurídicos probatorios

ÁVILA, Ricardo, *Voto particular sobre el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, respecto la iniciativa proyecto de Decreto que reforma los artículos 38, 61, 111 Y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de inmunidad de servidores públicos*, México, D. F., Senado de la República, LXI Legislatura, 2011.

de la comisión o no de conductas ilícitas.

El primer paso que debería darse para mejorar la vigencia del régimen y objeto del presente, sería sostener la naturaleza *jurídico - política* tanto del 'juicio político' como de la '*declaración previa de procedencia*'. Naturaleza propia y casi exclusiva de estas figuras, difícil de llevar a la práctica, principalmente evitando la prelación de algún aspecto sobre el otro.

El reto sería impedir que lo jurídico desconozca a lo político y que por tanto el juzgamiento se enfoque en los niveles operativos, exculpando a los titulares de la responsabilidad *in eligendo* e *in vigilando*. O proceder a la inversa manipulando las instituciones para obtener un resultado de interés ajeno a la función pública, extraño también a la Nación como organización política.

El reconocimiento de este carácter contribuye consecuentemente con la correcta aplicación del régimen vigente y, en su caso, si correspondiere, la sanción prevista, protegiendo al mismo tiempo la

función pública y el interés general.

Es importante tener presente que el *juicio político* del ordenamiento mexicano se desarrolla a modo de un proceso jurisdiccional. Las reglas y etapas conducen a la aplicación del orden jurídico mediante decisiones susceptibles de alcanzar autoridad de cosa juzgada con base en causas propias. La realización de las llamadas causas, por acción u omisión, compromete jurídicamente la responsabilidad de determinados servidores públicos y dañan un bien eminentemente político. Por ende, en este sentido, el *juicio político* del derecho mexicano se aparta del *impeachment* del Derecho anglosajón.

Del mismo modo, el *juicio político* se distingue también de la *declaración previa de procedencia*, exigencia esta última en caso de responsabilidad penal de los funcionarios públicos por delitos así tipificados por el Código Penal Federal.

Puede afirmarse que el régimen mexicano para estas figuras se nutre de dos modos de ser del fuero², con efectos distintos entre sí que confirman las múltiples acepciones y funcionalidad del término.

El análisis de las dos figuras a través de sus normas nos servirá para demostrar también que la inaplicabilidad o los escasos resultados no se deben totalmente a factores jurídicos.

En el entorno de crisis por las que atraviesa el régimen surgen diversas ideas reformistas. Conviene tener presente que la normativa original de la Constitución de 1917 ha sido objeto de varios cambios – entre ellos, de gran profundidad, el de 1982–. A las actualizaciones pasadas se suma en fecha reciente

² Entre las diversas connotaciones que tiene el término. Ver: Soberanes Fernández, José Luis, *Fuero y Fueros y privilegios* en Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D. F.: Editorial Porrúa - Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, Tomo D-H, pp. 1756-1758 y 1761-1763; Schroeder Cordero, Francisco Arturo, *Fuero Militar* en Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit., pp. 1758-1761.

una iniciativa de reforma, actualmente en proceso, con aprobación sólo en la Cámara de Senadores, dirigida a modificar la Constitución federal en lo dispuesto por los artículos 61, 111 y 112.

Por tal razón, consideramos útil incluir nuestras primeras reflexiones respecto de la iniciativa con base en los últimos datos que tenemos al 10 de diciembre de 2011, fecha en que concluimos el presente.

El análisis de un proyecto no sancionado todavía, tiene por objeto invitar a una mayor discusión sobre la conveniencia de sus términos, no sin antes reconocer el temor a equivocarnos en la interpretación que hacemos.

B. DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

El primer principio sobre el que descansa el régimen vigente consiste en la responsabilidad de todos los funcionarios o servidores públicos³.

A pesar de su complejidad, tanto el análisis del todo como el examen que se haga por separado de cada uno de sus elementos o partes sustanciales no dejan margen legal

³ A tenor del artículo 108 constitucional son servidores públicos los representantes de elección popular, 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 los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

de impunidad⁴, no obstante, el sentido erróneo en la interpretación y mala práctica han debilitado su efectividad. Con ello se quita la virtud que tiene el régimen y facilita la impunidad, haciendo razonable de este modo el rechazo generalizado, sobre todo hacia la palabra fuero.

A fin de lograr una mayor comprensión del tema, identificaremos los elementos esenciales de las diversas figuras constitucionales que forman e integran el régimen constitucional de responsabilidad de servidores públicos. Estos elementos son:

1) Fuero-Tribunal: con sentido material y formal, mediante el cual se establece una categoría especial de responsabilidad jurídica con

⁴ En el sentido de excusas absolutorias como indemnidad o inviolabilidad respecto de altos funcionarios, sentido que suele darse: Ver concepto de *Excusas legales absolutorias* a cargo de Álvaro Bunster en Diccionario Jurídico Mexicano, *op. cit.*, pp. 1622-1623. Para la diferencia entre impunidad e inviolabilidad, ver Colín Sánchez, Guillermo, *Derecho mexicano de procedimientos penales*, México, D.F.: Editorial Porrúa, 1986, 10^o edición, pp. 630-631.

causas propias y tribunal *ad hoc*. Causas que a la postre son ilícitos para dirimir en un tribunal natural al asunto.

El fuero en este caso debe ser visto como elemento constitutivo del llamado juicio político. Las causas para instalar el citado juicio son tipos propios de ilícitos, actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. El bien jurídico atañe a la Nación y por lo tanto es colectivo. La *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* describe las conductas con las que se afectan los intereses públicos fundamentales. La comisión por acción u omisión importa sanciones cuando se comprueban los hechos y la imputación subjetiva en las etapas correspondientes. El proceso con todas las particularidades de jurisdiccional se vale de un órgano acusador –Cámara de Diputados– y un jurado de sentencia –Cámara de Senadores–.

2) Fuero de naturaleza procesal: consiste en inmunidad relativa y temporal frente al

procedimiento ordinario en caso de responsabilidad penal.

Es inmunidad relativa porque provoca fundamentalmente la necesidad de una *declaración* a cargo de la Cámara de Diputados antes de someter al proceso ordinario a determinados funcionarios del Estado. Con la declaración previa se autoriza o pospone el inicio del debido juicio ordinario mediante el cual se debe resolver sobre la responsabilidad penal del acusado.

Como elemento del régimen de responsabilidad penal de los servidores públicos el fuero integra una figura jurídica independiente con efectos jurídicos únicamente procesales. De modo tal que cuando se trata de altos funcionarios existe la imposibilidad temporal de la autoridad competente para detener o someter al juicio correspondiente mientras no se haya dado dicha autorización.

Cabe aclarar que es temporal respecto del funcionario acusado. La necesidad de declaración no prejuzga la culpabilidad o inocencia; la razón de este elemento consiste en proteger el cargo o la función, por tanto, tiene validez respecto del

acusado mientras dura el cargo e impide el nombramiento para ocupar otro cargo hasta tanto no se resuelva la situación jurídica en el juicio correspondiente y conforme el sentido de la misma.

Si la declaración fuese por la no procedencia, una vez concluido el periodo de la función, el funcionario como indiciado puede ser requerido sin impedimento alguno.

3) Inmunidad parlamentaria: elemento del régimen con todos los efectos de impunidad. Se distingue de la declaración de procedencia porque la inmunidad parlamentaria impide de manera absoluta y definitiva someter a juicio alguno a los legisladores.

Como prerrogativa del órgano, los diputados y senadores del poder legislativo federal, así como diputados de los órganos locales, jamás podrán ser reconvenidos por las opiniones que viertan en el desempeño de sus cargos.

El hecho de no responder nunca comprende sólo las *opiniones vertidas en el desempeño de sus*

*cargos*⁵. El efecto jurídico, usando el término constitucional, es la inviolabilidad del órgano parlamentario, protección directa de la función legislativa que equivale a impunidad en la persona. Sin embargo, queda como contexto y límite de esa impunidad el que se trate de opiniones, dichos, expresiones verbales o escritas, y sólo necesarias, útiles e indisolubles del desempeño en el cual se emiten.

1. LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Las clases que se mencionan habitualmente son formas exclusivas relacionadas con la entidad del ilícito y con los bienes jurídicos que vulnerarían las conductas constitutivas de tales ilícitos según el cargo público.

⁵ Inviolabilidad comprensiva de opiniones y sentido del voto, por las "manifestaciones que hagan y los votos que emitan". Colín Sánchez, Guillermo, *Derecho mexicano de procedimientos penales*, op. cit. p. 632.

De tal modo, cuando se trata de la responsabilidad de los servidores públicos en activo o con motivo de la función que desempeñan, debe distinguirse entre responsabilidad política, administrativa, penal y civil, independiente de la legislación aplicable a las mismas personas por sus conductas como ciudadano.

Hecha la salvedad anterior, la responsabilidad política se dirime en el correspondiente juicio que sólo podrá incoarse si la conducta encuadra por acción u omisión en alguna de las causas fijadas en la ley.

Por su parte, la 'responsabilidad penal' se exige si los hechos imputados coinciden con cualquiera de los tipos definidos como delitos por la ley penal, incluyendo los propios que sólo pueden cometer los servidores públicos. La clase consiste únicamente en que para el juzgamiento de determinados funcionarios se aplicarán normas de índole procedimental previas al juicio ordinario, según llamamos anteriormente *fuero de naturaleza procesal* por la comisión de

cualquier delito del Código Penal Federal.

De esta suerte tenemos que en realidad las formas de responsabilidad política, penal, administrativa y civil, son normas excepcionales con el fin de alcanzar y sancionar conductas ilícitas con un fin supremo: proteger la función pública y a los intereses generales. No necesariamente significan clases especiales de responsabilidades para los servidores públicos. La naturaleza del bien jurídico involucrado en cada caso sería el motivo principal que justifica el establecimiento de ese conjunto de normas, sin pretensión de dejar de sancionar las conductas infractoras.

2. FUNDAMENTOS Y RÉGIMEN

La Constitución Federal es el fundamento no sólo del régimen en general sino de los modos de ser acorde con los ilícitos.

Sus normas establecen como regla fundamental la responsabilidad jurídica de todos los servidores públicos, del mismo modo que especifican sobre los sujetos a

quienes se aplica el régimen y cómo debe procederse en cada caso.

Según el Título Cuarto constitucional y las leyes reglamentarias dictadas en consecuencia, la índole de la responsabilidad –política, penal, administrativa y civil– y el procedimiento a seguir son cuestiones vinculadas con las llamadas causas del *juicio político*, con la comisión de delitos definidos así por la ley penal y con las infracciones a las leyes administrativas.

En todos los casos, el daño ocasionado permite la consiguiente reparación como responsabilidad civil de los funcionarios públicos. Cabe notar también que, acorde con el texto de la Carta Magna, las figuras de juicio político y declaración de procedencia rigen las conductas cometidas en el tiempo del encargo o con motivo de la función pública, sometidas las acciones correspondientes en cada caso a los plazos de prescripción de las mismas.

Los principios constitucionales de la responsabilidad de los servidores públicos contenidos en

los artículos 61 y 108 a 114 del Título Cuarto son desarrollos a través de distintas leyes, a saber:

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos: se ocupa de las causas, el procedimiento y las sanciones respecto de la responsabilidad política, así como también del procedimiento para la *declaración previa de procedencia* en el supuesto de comisión de delitos del Código Penal Federal.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos: regula sobre las causas⁶, el procedimiento

⁶ Las conductas que comprometen la responsabilidad administrativa por acción u omisión en el desempeño de empleo, cargo o comisión, son aquéllas que contravienen las obligaciones legales y a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público. En síntesis son obligaciones y, por ende, causa de responsabilidad administrativa la inobservancia de los siguientes deberes: cumplir el servicio y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido; formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia y cumplir las leyes así como la normatividad

aplicables; utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades exclusivamente para los fines a que están afectos; rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas; custodiar la documentación e información que tenga bajo su responsabilidad, e impedir su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos; observar buena conducta, trato respetuoso, diligencia, imparcialidad y rectitud; comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones legales; abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión cuando concluyó su mandato o periodo para el cual se le designó o por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal; abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores o goce de alguna prerrogativa indebida, así como del nombramiento de quien esté legalmente inhabilitado; excusarse de intervenir por conflicto de intereses; abstenerse de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona dinero u otra forma de dádivas, prevención aplicable hasta un año después de terminado el periodo; desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones que el Estado le otorga; presentar en términos de ley las declaraciones de situación patrimonial; atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de estos; supervisar que los servidores públicos

y las sanciones por infracciones

sujetos a su dirección; denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa; proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados, así como permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o documentación; abstenerse de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público o bien, con las sociedades de las que dichas personas formen parte o con inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos; abstenerse de aprovechar la posición que su empleo para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia; abstenerse de adquirir para sí o para personas vinculadas por interés personal, familiar o de negocios, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento; abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

constitutivas de ilícitos administrativos en el ejercicio de la función pública, infracciones según leyes administrativas con motivo del cargo.

Sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos debe considerarse que además de las sanciones personales, los daños derivados de las infracciones que dan lugar a esta forma comprometen de manera objetiva y directa la responsabilidad civil el Estado.

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado: vista en esta ocasión no como regulación del derecho de los particulares al pago de la indemnización por actividad administrativa irregular, sino como derecho del Estado para repetir contra los Servidores Públicos el pago de daños y perjuicios que el Estado hubiere pagado debidos a infracciones graves.

Código Civil Federal: respecto de la responsabilidad civil y con aplicación supletoria por disposición expresa de las leyes en materia de responsabilidad de servidores públicos y/o de las leyes que regulan la función

administrativa. Asimismo son aplicables las normas de este cuerpo legal para las categorías con régimen común a los fines de indemnización retributiva o reparadora tales como, por ejemplo, daños y perjuicios, culpa o dolo, creación de riesgo, responsabilidad por hechos y cosas por los cuales se tiene la obligación de responder.

Código Penal Federal: La aplicación se justifica en los términos del artículo 109.II constitucional, según el cual la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal conforme los factores de culpa o dolo a los fines de imputación, lo cual implica la reparación del daño o responsabilidad civil proveniente de delito.

Al igual que el supuesto de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, en la de orden penal, los daños derivados de los delitos comprometen civilmente la responsabilidad del Estado de dos maneras: solidariamente si en la comisión media intención o dolo y

subsidiariamente si la imputación se funda en la negligencia.

Leyes diversas para el cálculo de las indemnizaciones que deberá pagar el funcionario: las leyes que citamos a continuación son aplicables respecto de los criterios para determinar los montos, según corresponda. En este sentido integran el régimen las disposiciones contenidas en la *Ley de Expropiación*, *Código Fiscal de la Federación*, *Ley General de Bienes Nacionales* y *Ley Federal del Trabajo*.

C. EL JUICIO POLÍTICO. DE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL JUICIO POLÍTICO

1. SUJETOS

Se distinguen cuatro categorías de servidores públicos entre los probables sujetos a juicio político:

1) Titular del Poder Ejecutivo: Consideramos que la norma constitucional establece respecto de este funcionario una inmunidad de orden material, relativa y temporal cuyo efecto consiste únicamente en la destitución, sin perjuicio de otras imputaciones constitutivas de delitos o de daños una vez firme y ejecutada la destitución.

Es así en virtud de que mientras dura el encargo —período presidencial de 6 años—, el Presidente sólo puede ser juzgado por traición a la patria y delitos graves del orden común y siguiendo el procedimiento del juicio político. Nada impide que, una vez terminada la función, puedan iniciarse todas las acciones judiciales correspondientes por otros delitos y ser llevado ante el

juez competente según el asunto. No obstante, esta inmunidad ha sido interpretada como impunidad absoluta de por vida, como si sólo se le pudiera enjuiciar y, aún después del mandato –por supuesto dentro del año desde el cese del cargo–, a través de *juicio político* y también sólo por las causas establecidas. Se ha desvirtuado en la práctica el fin verdadero de la institución.

2) Altos funcionarios de la Federación y del Distrito Federal: Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral y

los magistrados del Tribunal Electoral.

3) Altos funcionarios de las entidades federativas: Los gobernadores de los Estados, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de *juicio político* por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales pero, en este caso, igual que en la *declaración previa de procedencia* por responsabilidad penal que veremos más adelante, la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

4) Los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos son también sujetos de juicio político.

Cabe aclarar que, consecuente con el régimen, los servidores públicos no mencionados como sujetos de *juicio político*, igual que en el supuesto de la *declaración previa para proceder penalmente*, pueden ser requeridos por responsabilidad administrativa, penal y civil, en juicios ordinarios y acorde con las leyes en la materia.

2. CAUSAS DEL JUICIO POLÍTICO

El procedimiento para fincar responsabilidad política tendrá lugar por acciones u omisiones que provoquen algún perjuicio a los intereses públicos fundamentales o a su buen despacho.

Según el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos procederá el juicio por cualquier hecho que signifique ataque a las instituciones democráticas; ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; ataque a la libertad de sufragio; así como violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; la usurpación de atribuciones y cualquier infracción

a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o a la sociedad o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; igualmente, las omisiones de carácter grave, en los términos anteriores, y las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal. No procede el *juicio político* por la mera expresión de ideas.

Nótese que las causas descritas pueden o no constituir algún tipo penal. Para lo cual, la ley prevé que el Congreso de la Unión valore la existencia y gravedad de los actos u omisiones y cuando tengan carácter delictuoso deberá formular la declaración de procedencia.

En el caso del Presidente las causas se reducen a dos y tratándose de funcionarios locales, con los efectos señalados, por violaciones a la Constitución Federal, a las Leyes Federales que de ella emanen, así

como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

3. ESTRUCTURA JURISDICCIONAL Y PROCEDIMIENTO PARA EL JUICIO POLÍTICO

La Cámara de Diputados, en calidad de órgano instructor y de acusación, tiene a su cargo sustanciar del procedimiento relativo. Por su parte, a la Cámara de Senadores le compete fungir como Jurado de Sentencia.

En la Cámara de Diputados, con miembros pertenecientes a tres Comisiones⁷ se integra la Subcomisión de Examen Previo. Asimismo, por cada Cámara se designarán de cada una de las Comisiones, cuatro integrantes para

⁷ Las Comisiones son "Gobernación"; "Puntos Constitucionales" y "Justicia". En unión de sus Presidentes y un Secretario por cada Comisión, integran la "Subcomisión de Examen Previo" de denuncias de juicios políticos con competencia exclusiva para los propósitos contenidos en el Capítulo II de la Ley atinentes al procedimiento del juicio político.

que formen la Sección instructora⁸ en la Cámara de Diputados y la de Enjuiciamiento en la de Senadores.

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

a) De la denuncia e investigación

El procedimiento inicia con la denuncia por escrito⁹ ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados.

Los hechos que se imputan deben estar apoyados en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir responsabilidad¹⁰.

⁸ Corresponde a la Comisión ordinaria llamada "Jurisdiccional" integrar la Sección Instructora con el propósito de conocer cualquier denuncia contra servidores públicos sujetos de juicio.

⁹ Cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad puede interponer.

¹⁰ En caso de que el denunciante no tuviera en su poder las dichas pruebas por

En un plazo no mayor de tres días naturales siguientes, el denunciante deberá ratificar la denuncia presentada y la Secretaría General turnará a las Comisiones que correspondan para su tramitación.

La Subcomisión de Examen Previo, dentro los treinta días hábiles siguientes deberá expedirse sobre dos asuntos:

a) si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos pasible de juicio político, y

b) si la denuncia contiene elementos de prueba suficientes para presumir una conducta perjudicial a los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, configurando así dicha conducta alguno de los tipos que mencionan los artículos 7 y 5, 2do párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

encontrarse éstas en posesión de una autoridad, la Subcomisión de Examen Previo, ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarlas para los efectos conducentes.

Del mismo modo debe analizar la existencia o no de indicios sobre probable responsabilidad del funcionario imputado.

La Subcomisión encargada del examen previo puede expedirse en dos sentidos:

a) desechar, aunque la denuncia 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, o

b) declarar procedente. En tal caso, la Subcomisión remite lo actuado al pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para efecto de formular la resolución correspondiente y ordenar se turne a la Sección Instructora de la Cámara.

b) De la instrucción y procesamiento

La Sección Instructora es la instancia que debe agotar todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hechos causa del juicio y la intervención

del servidor público denunciado. Dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, esta instancia informará al acusado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá, a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación.

Una vez cumplido el plazo anterior, la Sección Instructora abrirá un periodo de prueba durante 30 días naturales, etapa en la que se podrán ofrecer y presentar las pruebas pertinentes tanto el denunciante como el acusado, así como las que la propia Sección estime necesarias.

La Sección Instructora puede ampliar dicho plazo cuando, pasados los 30 días naturales, no hubiese sido posible recibir las pruebas ofrecidas oportunamente o fuese estrictamente necesario allegarse de otros elementos probatorios a juicio de la misma instancia. Cabe mencionar que en todo caso, la Sección Instructora está facultada para calificar la pertinencia de las

pruebas y desechar las que considere improcedentes.

Una vez que concluya 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. Tal disposición tiene como fin que las partes se informen de lo necesario para formular alegatos.

Dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo antes mencionado los interesados deberán presentar sus alegatos por escrito.

Terminado el plazo de alegatos, la Sección Instructora formulará sus conclusiones¹¹ exponiendo de modo

¹¹ Dentro de los sesenta días naturales, contados desde el día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia, 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 por el tiempo indispensable para perfeccionar la instrucción. El nuevo plazo que se conceda no excederá de quince días. Asimismo, tales plazos se entienden comprendidos dentro del periodo ordinario de sesiones de la Cámara o

claro la conducta o los hechos imputados y hará las consideraciones jurídicas que procedan para justificar, en su caso, la conclusión o la continuación del procedimiento.

Si de las constancias surgidas en la instrucción se desprende la inocencia del encausado, las conclusiones de la Sección Instructora terminarán proponiendo que se declare que no ha lugar a proceder en su contra.

Por el contrario, si de las actuaciones se desprende la responsabilidad del servidor público, las conclusiones terminarán explicando los siguientes puntos:

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 la Ley, y

bien dentro del siguiente ordinario o extraordinario que se convoque.

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.

De igual manera deberán asentarse en las conclusiones las circunstancias que hubieren concurrido en los hechos.

**4. LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA
UNIÓN ERIGIDA EN ÓRGANO DE ACUSACIÓN**

Una vez emitidas las conclusiones con la presunta responsabilidad del funcionario, el expediente será entregado por la Sección Instructora 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, lo que harán saber a los secretarios, al denunciante y al servidor público denunciado, para que el denunciante se presente por sí y el acusado lo haga personalmente, asistido de su

defensor, a alegar lo que convenga a sus derechos.

Para lo anterior, el día indicado, la Cámara de Diputados erigida en órgano de acusación, previa declaración de su Presidente, a través de la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas, así como a las conclusiones de la Sección Instructora.

Acto continuo se concederá la palabra al denunciante y en seguida al servidor público o a su defensor o a ambos si alguno de éstos lo solicitare, para los respectivos alegatos.

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.

En el supuesto de que la Cámara resolviese que no procede acusar al servidor público, éste continuará en el ejercicio de su cargo. Caso

contrario, se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores.

a) Del Enjuiciamiento

La Cámara de Diputados designará una comisión para remitir y sostener ante la Cámara de Senadores la acusación formal.

Una vez recibida por la Cámara de Senadores, ésta la turnará a la Sección de Enjuiciamiento, la que emplazará a la Comisión de Diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor, para presentar por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento.

Una vez transcurrido el plazo de los cinco días, con alegatos o sin ellos, la respectiva Sección de Enjuiciamiento formulará sus conclusiones, proponiendo la sanción que en su concepto deba imponerse al servidor público, según fundamentos de sus conclusiones¹².

¹² Cabe recordar que la Sección de Enjuiciamiento podrá escuchar directamente a la

b) De la sentencia

Una vez emitidas las conclusiones serán entregadas por la Sección de Enjuiciamiento a la Secretaría de la Cámara de Senadores y el Presidente de dicha Cámara anunciará que debe erigirse en Jurado de Sentencia dentro de las 24 horas siguientes a dicha entrega, procediendo la Secretaría a citar a la Comisión de Diputados representantes del órgano acusador, al indiciado y a su defensor.

5. LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN ERIGIDA EN JURADO DE SENTENCIA

A la hora señalada para la audiencia, el Presidente de la Cámara de Senadores declarará que el pleno de la Cámara está constituido

Comisión de Diputados que sostienen la acusación y al acusado y su defensor, si así lo estima conveniente o si lo solicitan los interesados. Así como podrá disponer la práctica de otras diligencias que considere necesarias para integrar sus propias conclusiones.

en Jurado de Sentencia y se procederá a lo siguiente:

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 aprobar los que sean los puntos de acuerdo, que en ellas se contengan, el Presidente hará la declaratoria que corresponda.

6. SANCIÓN

Con fundamento en el artículo 110, 3er. párrafo, de la Constitución Federal y artículo 8 de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, si la resolución que se dicte en el *juicio político* es condenatoria, se sancionará al servidor público con la destitución de su cargo. Podrá también imponerse inhabilitación

para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años.

Cuando se trata de gobernadores de las entidades federativas, diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, la Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia dentro de los tres días naturales siguientes a las recepciones de las conclusiones. En este caso, 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.

**D. DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. INMUNIDAD
RELATIVA Y TEMPORAL PARA FINCAR
RESPONSABILIDAD PENAL**

Cuando se siga proceso penal a un servidor público, sin haberse satisfecho el procedimiento de la declaración previa, la Secretaría de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente librará oficio al Juez o Tribunal que conozca de la causa, a fin de que suspenda el procedimiento en tanto se plantea y resuelve si ha lugar a proceder.

1. SUJETOS

Tienen inmunidad procesal y, por ende, se necesita la declaración para proceder penalmente contra los siguientes funcionarios públicos: diputados y senadores al Congreso de la Unión; ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral; consejeros de la Judicatura Federal; Secretarios de Despacho; diputados a la Asamblea del Distrito Federal; Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

Procurador General de la República y Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como contra consejero Presidente y consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

a) Denuncia, Investigación e instrucción

En caso de denuncia o querrela hecha por particulares o requerimiento del Ministerio Público, cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos citados como sujetos, se actuará, en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en materia de *juicio político* por lo que hace ante la Cámara de Diputados. Sólo que en este caso, la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito acorde con los tipos del Código Penal Federal y la probable responsabilidad del funcionario público, así como, respecto de éste, la subsistencia

del fuero constitucional cuya remoción se solicita.

Una vez que la Sección Instructora concluya, emitirá dictamen en un plazo de sesenta días hábiles,¹³ declarando que ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado.

Si de las diligencias practicadas a juicio de la Sección, la imputación fuese notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara, para que ésta resuelva si se continúa o desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen.

2. LA CÁMARA DE DIPUTADOS ERIGIDA EN JURADO DE PROCEDENCIA

En caso de procedencia a juicio de la Sección según el dictamen correspondiente, el Presidente de la

¹³ Salvo que fuese necesario disponer de más tiempo. Para la ampliación del término se observará lo dispuesto para la recepción de pruebas en el procedimiento referente al juicio político. Ver nota 11.

Cámara de Diputados anunciará¹⁴ a ésta que debe erigirse en Jurado de Procedencia. Notificando también al inculpado y a su defensor, así como, según sea el caso, al denunciante, al querellante o al Ministerio Público.

El día designado se llevará a cabo la audiencia, discusión y votación. Previa declaración del Presidente de la Cámara, ésta conocerá en Asamblea del dictamen que la Sección le presente y actuará en los términos previstos para el juicio político.

Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. Debe notarse que no será destituido, sino separado del cargo.

En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior

¹⁴ Lo hará al día siguiente a la fecha en que se hubiese depositado el dictamen de la Sección Instructora.

mientras subsista el fuero –periodo del cargo–, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Del mismo modo que la resolución con la que termina el *juicio político* a Gobernadores de cualquier Entidad Federativa, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados a quienes se les hubiere atribuido la comisión de delitos federales, la *declaración previa de procedencia* que al efecto dicte la Cámara de Diputados, se remite a la Legislatura Local respectiva, para que actúe como corresponda y, en su caso, ponga al inculpado a disposición del Ministerio Público Federal o del Órgano Jurisdiccional que corresponda.

E. INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Hasta aquí hemos considerado el régimen vigente, a continuación lo haremos respecto del Proyecto de Decreto por el que se adicionan, reforman y derogan diversas disposiciones de los artículos 61, 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁵.

¹⁵ Las modificaciones propuestas consisten en adición a los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto, recorriéndose en su orden los demás párrafos, del artículo 111; reforma del primer y segundo párrafo del artículo 61, los párrafos primero, segundo, cuarto, quinto, sexto recorriéndose a undécimo, séptimo recorriéndose a noveno, y octavo recorriéndose a décimo del artículo 111; así como el primer párrafo del artículo 112; y se derogan el tercer párrafo del artículo 111 y el segundo párrafo del artículo 112; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Senado de la República, LXI Legislatura, *De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, el que contiene el proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 61, 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Gaceta del Senado, Sección "Dictámenes a Discusión y Votación"*, México, D.

Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores dictaminaron y sometieron al Pleno de la Cámara de Senadores, la aprobación del citado Proyecto de Decreto.

Acto seguido, la Cámara de Senadores envió a la colegisladora – Cámara de Diputados–, la Minuta fechada 1 de diciembre de 2011 con dicho proyecto. El 6 de diciembre del corriente el proyecto fue turnado a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados¹⁶.

F.: Servicios Parlamentarios, No. Gaceta: 320, Primer Periodo Ordinario, Jueves, 1 de diciembre de 2011.

¹⁶ Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Proyecto de Decreto. Por el que se adicionan, reforman y derogan diversas disposiciones de los artículos 61, 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Gaceta Parlamentaria, Sección "Minutas", Gaceta Parlamentaria, martes 6 de diciembre de 2011, año XV, número 3406, Anexo I, martes 6 de diciembre de 2011, pp. 17.19. Éste es el último dato que tenemos sobre el proyecto según la información proporcionada por la Cámara de Diputados en "Iniciativas presentadas durante la LXI Legislatura en la Cámara de Diputados", apartado "Tercer Año" en "Primer periodo

1. INMUNIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

De aprobarse la iniciativa en los términos actuales, los verdaderos cambios consistirán en la derogación lisa y llana de la figura de "declaración previa" y el acomodo del régimen respecto de la inmunidad del órgano ejecutivo, aunque en este segundo punto se mantienen diferencias con lo propuesto para los demás funcionarios.

Los cambios son sustanciales porque permiten el inicio y desarrollo normal del proceso penal y someten el retiro de la inmunidad cuando se dicte sentencia condenatoria por el juez de la causa.

El proyecto –todavía en curso de aprobación para su plena vigencia– establece que cuando exista denuncia o requerimiento ministerial por la presunta comisión de delitos y, una vez que se ejerza

ordinario, sept-dic 2011 (2654-3325)", Cámara de Diputados, LXI Legislatura: ver 6 de diciembre de 2011.

la acción penal por el titular del Ministerio Público correspondiente, el juez de la causa determinará si ha lugar a la expedición del auto de vinculación a proceso penal.

En segundo lugar, cambia el "fuero procesal" por una "inmunidad contra privación de libertad". De tal suerte aunque inicie el proceso penal, mientras éste se lleve a cabo, el servidor público podrá continuar en su cargo. Las medidas cautelares que el juez determine no podrán consistir en privación, restricción o limitación de la libertad.

El auto de vinculación a proceso según la iniciativa podrá ser recurrido directa y exclusivamente ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual dictará la resolución correspondiente con carácter de inatacable.

La responsabilidad probada en la primera instancia -si no se hubiere interpuesto recurso contra

el auto de vinculación a proceso¹⁷ y sin que se revierta tal vinculación—, esto es, la sentencia condenatoria del juez de la causa, tiene efectos de cosa juzgada a los fines del fuero¹⁸. Tal efecto deviene a causa de que la firmeza de la sentencia constituye la única posibilidad, el único fundamento jurídico para remover la inmunidad y provocar en términos del artículo correspondiente el cese de la función. Ello es así porque en términos de la iniciativa, “[...] el mismo juez solicitará desde luego a la Cámara de Diputados el retiro de la inmunidad para el efecto de que el sentenciado cese en sus funciones y quede a disposición de la autoridad correspondiente. En la Cámara de Diputados no se producirá dictamen previo alguno y ésta resolverá con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros presentes

¹⁷ Decimos primera instancia si se admite que el recurso ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra el auto de vinculación a proceso constituye una segunda instancia.

¹⁸ Aunque no lo es respecto de la responsabilidad del funcionario.

sobre el pedimento judicial dentro de los diez días hábiles a partir de la presentación del mismo y con audiencia del servidor público."

Sin embargo, el efecto jurídico únicamente para fines de la inmunidad personal o de la protección contra orden de arresto que tiene esa sentencia de primera instancia, no es políticamente definitiva. Aún cabe la posibilidad de derribar dicho efecto por juicio o resolución de la Cámara de Diputados. En efecto, continúa la iniciativa: "[...] Si la resolución de la Cámara fuese negativa se mantendrá la inmunidad del sentenciado, pero ello no será obstáculo para que una vez concluido el ejercicio del cargo, las autoridades procedan conforme a la ley."

Cuando el juez de la causa dicte sentencia condenatoria de primera instancia, el mismo juez solicitará, desde luego, a la Cámara de Diputados el retiro de la inmunidad para el efecto de que el sentenciado cese en sus funciones y quede a disposición de la autoridad correspondiente. En la Cámara de Diputados no se producirá dictamen

previo alguno y ésta resolverá con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros presentes sobre el pedimento judicial dentro de los diez días hábiles a partir de la presentación del mismo y con audiencia del servidor público. En los recesos del Congreso de la Unión, la Comisión Permanente convocará de inmediato a sesión extraordinaria de la Cámara de Diputados, la que deberá reunirse dentro del mismo plazo.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se mantendrá la inmunidad del sentenciado, pero ello no será obstáculo para que una vez concluido el ejercicio del cargo, las autoridades procedan conforme a la ley.

a) Respecto del Órgano Ejecutivo

Por lo que toca al titular del órgano ejecutivo, la iniciativa clarifica significativamente las disposiciones vigentes. Sin embargo, realmente ocasiona cambios en el sentido de equiparar el alcance jurídico de la inmunidad del órgano ejecutivo al que tiene para los demás funcionarios. Así, se permite

el inicio de la acción penal correspondiente, aunque permanece en términos del artículo 108, párrafo 2º, constitucional, es decir, durante el tiempo de su encargo, el Presidente sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Una diferencia más del régimen para el Ejecutivo respecto de las disposiciones para los demás funcionarios públicos radica en que para el retiro de la inmunidad solicitada por el juez de la causa intervienen ambas Cámaras. Corresponde a la de Diputados resolver como Cámara de origen y a la de Senadores en carácter de revisora.

2. INMUNIDAD Y PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

En comparación con el régimen vigente, el efecto jurídico a solicitud del juez de la causa en el sentido de solicitar el retiro de la inmunidad y el cese en funciones, aunque el cese se produce finalmente con la resolución de la Cámara de Diputados, esa consecuencia implica jurídicamente la destitución, marcando así otra diferencia con el

régimen actual¹⁹. De tal modo la iniciativa en este punto no sólo provoca el retiro de la inmunidad sino que también consiste en despojar anticipadamente de la presunción de inocencia de la que goza todo indiciado, mientras no exista ejecutoria con la verdad jurídica de culpabilidad.

¹⁹ Actualmente el texto constitucional establece que el efecto de la declaración favorable para proceder contra el inculpado consiste en *separar* al indiciado de su encargo *en tanto esté sujeto a proceso penal*. Para fines de precisar la diferencia respecto del efecto jurídico entre la *declaración previa de procedencia* y el retiro de inmunidad con la primera sentencia condenatoria propuesto por la iniciativa, cabe tener en cuenta el significado gramatical y la distinta connotación entre "separar" -retirar- y "cesar" -dejar de desempeñar el cargo-. Unido esto con lo previsto también por el texto actual de la Constitución cuando la separación del cargo no impide que "[...] si el proceso penal culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función." -párrafo 7mo-. Y continúa en el siguiente "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.", confirmando así la gravedad que tienen los delitos cuando son cometidos por quien tiene el carácter de funcionario o servidor público.

Lo anterior vale si aceptamos que el cese del cargo tiene connotación de destitución y por tanto debe ser uno de los efectos jurídicos de la responsabilidad penal comprobada definitivamente, cuando se tiene la certeza jurídica de la comisión o intervención en la comisión del delito por parte del funcionario público. Y tal cosa no sucede mientras no se agota el proceso con las todas las instancias²⁰ y la interposición de todos los recursos legales para probar la inocencia. Se trata de no violentar los derechos fundamentales de cualquier acusado de responsabilidad criminal en virtud de las garantías de presunción de inocencia, a un proceso adecuado y a la defensa con todo lo que ello implica.

²⁰ Que inclusive podrían ser más de las tres a las cuales limita el artículo 23 constitucional, puesto que una cosa es el propósito de no prolongar indefinidamente un juicio penal a favor de la acusación y otra es permitir las instancias y recursos que puedan ser necesarias al indiciado para probar su inocencia. Zamora-Pierce, Jesús, *Garantías y proceso penal*, México, D. F., Editorial Porrúa, 1987, 2da. edición, pp. 261-267.

F. CONCLUSIÓN

Las reglas correspondientes al *juicio político* en el régimen vigente hacen de éste un procedimiento jurisdiccional para sancionar las conductas que dañan los intereses fundamentales o su buen despacho. La responsabilidad jurídica tiene naturaleza política en tanto que los hechos perjudiciales y los bienes protegidos son las instituciones de la organización social con igual naturaleza. Del mismo modo, existe congruencia con la envergadura política que detentan el órgano acusador –Cámara de Diputados– y el Jurado de Sentencia –Cámara de Senadores–.

El juicio, aun siendo político, resuelve sobre una forma de responsabilidad jurídica. Por ende, la aplicación de sanciones depende del desarrollo evolutivo y resolutivo para comprobar la existencia de alguno de los supuestos legales como causas del juicio político. El proceso inicia con el conocimiento e investigación

- instrucción, hasta llegar a un fallo declarando la inocencia o culpabilidad e imponiendo, en tal caso, una sanción.

El juicio consta de etapas que aseguran el pleno ejercicio de los derechos fundamentales de cualquier indiciado que se le requiera por la autoridad competente. Las garantías de legalidad, audiencia, defensa, ofrecimiento de pruebas y alegar a favor de sus intereses y derechos, guían el procedimiento. Por último, sostenemos que se trata de responsabilidad jurídica porque una vez comprobada la autoría o participación en los hechos considerados causas del *juicio político*, el funcionario queda destituido definitivamente y se le aplica una verdadera pena, destitución e inhabilitación por tiempo determinado para ocupar un cargo público.

En el régimen vigente uno de los elementos de la institución, citados en segundo término, que llamamos "fuero procesal" aplicable en caso de responsabilidad penal de los servidores públicos antiguamente llamados "altos funcionarios públicos", hoy servidores públicos

enlistados expresamente, constituye una prerrogativa de inmunidad relativa y temporal. Ello es así porque, acorde con el régimen visto, sólo cuando se declara la procedencia el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley. Y si la declaración fuese en el sentido de la no procedencia, el efecto consiste únicamente en dilatar o suspender el proceso ordinario durante el tiempo del cargo.

En la figura no importa alguna presunción de culpabilidad o inocencia. Con ello se previenen falsas denuncias destinadas a separar del cargo al funcionario público. Desde el punto de vista de la situación del funcionario, la declaración previa permite la seguridad jurídica de instalar y desarrollar el juicio ordinario en su contra conforme la existencia de presunciones y evidencias de ilícitos que sólo pueden ser constatados o refutados ante la autoridad correspondiente. Del mismo modo, la declaración previa es garantía de defensa adecuada, ejercicio de todos los medios conducentes a demostrar la

inocencia. Por último cabe tener presente que existe también la seguridad de que finalmente, aunque sea cuando concluya el cargo, se podrá obtener en términos de ley la responsabilidad y condena con todos los efectos jurídicos.

La figura no implica impunidad. En caso negativo, dilata el juicio ordinario, pero una vez que termina el periodo del mandato, el servidor público podrá ser puesto a disposición de la autoridad correspondiente para ser juzgado.

Sobre la iniciativa consideramos que, si bien es necesaria una actualización debido a una situación real de poca funcionalidad, el remedio no vendrá necesariamente con los cambios normativos que se proponen.

Por otra parte, si en última instancia el funcionario requerido consigue la absolución, ya habría sido perjudicado con el cese de las funciones; la iniciativa y, a diferencia del texto constitucional vigente, nada dice sobre la restitución en el cargo cuando el mandato no hubiere concluido y el inculpado fuera declarado inocente. En este sentido, el nuevo régimen

contraviene los derechos fundamentales del funcionario que como acusado criminalmente le son garantizados por la Constitución General²¹. Además, y del mismo modo que las disposiciones vigentes del Título, nada se dice de la reparación del daño moral por denuncias y procesos infundados cuando fuese procedente, asunto sobre el que podría tallar la reforma.

Asimismo, cabe repensar si en todos los casos será conveniente mantener en el cargo a quien está sujeto a proceso penal y, por sabidas razones sobre lo que implica enfrentar una demanda criminal, principalmente si el indiciado en proceso penal observará la suficiente diligencia en los

²¹ Además de lo dicho por Monreal Ávila en el sentido de que la figura constituiría una herramienta para retirar la inmunidad (*op. cit.*, página 13). Cabe decir que la opinión tiene mucha razón considerando que también se deja en poder de la Cámara de Diputados la última palabra. La presunta objetividad que evitaría destituir injustamente a un funcionario podría ser burlada, si, aún la condena, la Cámara el funcionario podría continuar en el cargo.

asuntos que tiene encomendados como funcionario público. Desde esta perspectiva, cabría preguntar si la inmunidad, tal como está planteada, no resulta una medida que pone en riesgo el normal cumplimiento de la función pública.

Por el contrario, atendiendo a que lo propuesto confía más en la objetividad e independencia de los jueces que en las actuaciones ante la Cámara de Diputados y, considerando la necesidad de actualizar el régimen, así como de mejorar su eficacia, sería más provechoso si la denuncia de cualquier ciudadano perjudicado, sin ninguna limitación mediando interés jurídico, sólo con la prevención actual que establece la Constitución. Esto es: que la denuncia contra un servidor público fuera presentada bajo su más estricta responsabilidad también ante el juez competente en la causa, independiente de la presentación en la Cámara de Diputados para fines de declaración de procedencia. Presentación que tendría como objeto obtener el auto de vinculación y de esperar la resolución de la Cámara en sentido positivo para continuar en los términos de la legislación

vigente. De no ser así, quedaría suspendido el proceso ordinario hasta que concluya el periodo del cargo.

Complementando lo anterior, sería deseable el establecimiento de medidas efectivas para impedir la extensión del fuero o inmunidad como se viene haciendo en la práctica con un nuevo nombramiento en otro cargo -eso es extensión del fuero o de la inmunidad procesal- hasta que no se resuelva por el juez competente sobre la denuncia ciudadana y los indicios de conducta delictiva.

Asimismo, creemos que ha llegado el momento de quitar toda forma de inmunidad en caso de violación a los derechos fundamentales a la libertad, vida e integridad física. No pueden violentarse estos derechos sin la comisión de delitos comunes, agravados cuando se trata de funcionarios públicos por el uso y aprovechamiento para la comisión de tales delitos de la investidura, del cargo y de los recursos públicos.

G. BIBLIOGRAFÍA

1. AUTORES

Bunster, Álvaro, *Excusas legales absolutorias en Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D. F.: Editorial Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.

Colín Sánchez, Guillermo, *Derecho mexicano de procedimientos penales*, México, D. F.: Editorial Porrúa, 1986, 10º edición.

Monreal Ávila, Ricardo, Voto particular sobre el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, respecto la iniciativa proyecto de Decreto que reforma los artículos 38, 61, 111 Y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de inmunidad de servidores públicos, México, D. F.: Senado de la República, LXI Legislatura, 2011.

Schroeder Cordero, Francisco Arturo, *Fuero Militar en Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México,

D. F.: Editorial Porrúa -
Universidad Nacional Autónoma de
México, 2007.

Soberanes Fernández, José Luis,
*Fuero constitucional y Fueros y
privilegios en Diccionario Jurídico
Mexicano,* Instituto de
Investigaciones Jurídicas, México,
D. F.: Editorial Porrúa -
Universidad Nacional Autónoma de
México, 2007.

Zamora-Pierce, Jesús, *Garantías
y proceso penal,* México, D. F.,
Editorial Porrúa, 1987, 2º edición,
pp. 261-267.

2. DOCUMENTOS

"De las Comisiones Unidas de
Puntos Constitucionales y de
Estudios Legislativos, el que
contiene proyecto de decreto por el
que se reforman, adicionan y derogan
diversas disposiciones de los
artículos 61, 111 y 112 de la
Constitución Política de los Estados
Unidos Mexicanos en Gaceta del
Senado, Sección "Dictámenes a
Discusión y Votación", México, D.
F.: Senado de la República, LXI
Legislatura, Servicios
Parlamentarios, No. Gaceta: 320,

Primer Periodo Ordinario, Jueves, 1 de diciembre de 2011. Consulta en línea:

<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&n=2&sm=2&id=12357&lg=61>

"Iniciativas presentadas durante la LXI Legislatura en la Cámara de Diputados", apartado "Tercer Año" en "Primer periodo ordinario, sept-dic 2011 (2654-3325)", Cámara de Diputados, LXI Legislatura, última consulta 10 de diciembre de 2011 en:
<http://gaceta.diputados.gob.mx/>

"Proyecto de Decreto. Por el que se adicionan, reforman y derogan diversas disposiciones de los artículos 61, 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" en Gaceta Parlamentaria, Sección "Minutas", Cámara de Diputados, LXI Legislatura, martes 6 de diciembre de 2011, año XV, número 3406, Anexo I, martes 6 de diciembre de 2011, pp. 17.19.

3. LEGISLACIÓN VIGENTE

Cámara de Diputados, Congreso de la Unión: en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>