



**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**LXII-LXIII  
LEGISLATURAS**

**COMISIÓN DE  
JURISDICCIONAL**

# **MEMORIA DE LABORES**

COMISIONES



# CONTENIDO

I.	Presentación.....	7
II.	Integración de la Comisión Jurisdiccional.....	11
III.	Movimientos en la integración de la comisión .....	15
IV.	Informes Ejecutivos. ....	19





# I. PRESENTACIÓN



# I. Presentación

La Comisión Jurisdiccional del Senado de la República es una de las 30 comisiones ordinarias de la Cámara Alta, y según se dispone en el artículo 118 del Reglamento de ésta, es la responsable de desahogar el procedimiento de Juicio Político en su fase de sentencia una vez que, a los altos funcionarios señalados en el Artículo 110 Constitucional, les ha sido iniciado el Juicio Político y han sido considerados, por la mayoría absoluta de los Diputados, responsables de las conductas u omisiones señaladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En tanto no proceda una solicitud de juicio político en la Cámara de Diputados en contra de algún funcionario sujeto a este procedimiento, la Comisión Jurisdiccional tiene materia, pues no es un órgano dictaminador, por lo que no se ha realizado ningún dictamen en las presentes Legislaturas LXII y LXIII. Lo anterior de conformidad con lo establecido en los artículos 117, 118, 252 y 253 del Reglamento del Senado de la República.

La Constitución Política, en su Título Cuarto, regula el sistema de responsabilidades de los servidores públicos del Estado. En el párrafo primero del artículo 109 se establece que, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad.

En ese sentido, la Comisión Jurisdiccional tiene la responsabilidad de conformar la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores, a efecto de que esta última se erija en Jurado de Sentencia, para que se substancie el Juicio Político instaurado en contra de un alto funcionario, por la comisión de actos u omisiones de los señalados en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En México, el diseño institucional del Juicio Político no ha demostrado ser una herramienta eficaz para propiciar el equilibrio de poderes y el

enjuiciamiento de los funcionarios de primer nivel que gozan del fuero constitucional. Adolece de claridad, de una plena justificación teórica, y no representa un sistema de carácter funcional.

El último registro de un Juicio Político que llegó hasta sus últimas consecuencias fue el del ex gobernador del Estado de Jalisco, José Guadalupe Zuno, en el primer tercio del siglo pasado.

En los últimos treinta años, los casos de Jorge Díaz Serrano, amigo del ex presidente José López Portillo y ex director de PEMEX, en 1983; de Andrés Manuel López Obrador, en abril de 2005; y del Diputado Federal Julio Cesar Godoy, a finales de 2010, culminaron con el retiro del fuero constitucional, mediante la declaratoria de procedencia del ejercicio de la acción penal.

Esta situación nos lleva a pensar en la necesidad de reformar el actual sistema de inmunidades y responsabilidades de los altos funcionarios públicos, vinculados al Sistema Nacional Anticorrupción.





## **II. INTEGRACIÓN DE LA COMISIÓN**



## II. Integración de la Comisión Jurisdiccional



SEN. CALOS MANUEL MERINO CAMPOS  
**Presidente**  
PT



SEN. MIGUEL ROMO MEDINA  
**Secretario**  
PRI



SEN. RAÚL GRACIA GUZMÁN  
**Secretario**  
PAN



SEN. RUBÉN ANTONIO  
ZUARTH ESQUINCA  
**Integrante**  
PRI



SEN. VÍCTOR MANUEL  
ANASTASIO GARCÍA  
ÁVILA  
**Integrante**  
PRI



SEN. HÉCTOR DAVID  
FLORES ÁVALOS  
**Integrante**  
PAN





### **III. MOVIMIENTOS EN LA INTEGRACIÓN DE LA COMISIÓN**



### III. Movimientos en la integración de la comisión

Legislador	Fecha de incorporación	Fecha de retiro
<b>Sen. Raúl Gracia Guzmán</b> PAN Secretario	27/09/2012	31/08/2015
<b>Sen. Claudia Artemiza Pavlovich Arellano</b> PRI Secretaria	27/09/2012	13/11/2012
<b>Sen. Cristina Díaz Salazar</b> PRI Integrante	27/09/2012	04/10/2012
<b>Sen. Sonia Mendoza Díaz</b> PAN Integrante	27/09/2012	09/01/2015
<b>Sen. Adán Augusto López Hernández</b> PRI Integrante	27/09/2012	31/10/2012
<b>Sen. David Monreal Ávila</b> PT Presidente de la Comisión	04/10/2012	12/09/2017
<b>Sen. José Francisco Yunes Zorrilla</b> PRI Integrante	04/10/2012	31/08/2015
<b>Sen. Miguel Romo Medina</b> PRI Secretario	29/09/2015	
<b>Sen. Héctor David Flores Avalos</b> PAN Integrante	15/03/2016	31/08/2018
<b>Sen. Héctor Adrián Menchaca Medrano</b> PT Presidente de la Comisión	03/03/2016	18/08/2016
<b>Sen. Ana Gabriela Guevara Espinoza</b> PT Presidente de la Comisión	7/09/2017	10/10/2017
<b>Sen. Carlos Manuel Merino Campos</b> PT Presidente de la Comisión	12/10/2017	31/08/2018







# **IV. INFORMES EJECUTIVOS**



## **IV. Informes Ejecutivos.**

En virtud de que no existe registro sobre iniciativas, Propositiones con Puntos de Acuerdo, Instrumentos internacionales, Propuestas de Nombramiento, Comparecencias y Otros asuntos que hayan sido competencia de la Comisión Jurisdiccional, se da cuenta de que en las Legislaturas LXII y LXIII no hay actividad legislativa como tal, pero sí se presenta un Informe de las Actividades de la misma.

En la Comisión Jurisdiccional del Senado de la República se revisa lo relacionado con una de las llamadas facultades jurisdiccionales más trascendentales, que constitucionalmente están contempladas para la Cámara Alta, específicamente en los artículos 76 y 110 de nuestra Carta Magna. Se trata de resolver, en última instancia, como Jurado de Sentencia, respecto de los procedimientos de Juicio Político instaurados en contra de los altos funcionarios que gozan de fuero constitucional.

En este sentido, los sucesos relacionados no solo con el Juicio Político, sino con las inmunidades y el régimen de excepción destinado para unos cuantos, nos obliga a reflexionar sobre los antecedentes, la naturaleza, alcances y efectos en torno a la figura del fuero constitucional.

La evolución de la figura del fuero constitucional, en la historia de México, le fueron dotando de atributos y características propias de la tradición jurídica-política nacional. Una muestra de ello es que, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, se ha modificado el sentido que se le da a la misma; se ha reformado recurrentemente la serie de artículos del Título Cuarto de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos que son: 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114. Desde la década de los años ochenta del siglo pasado hasta la actualidad, los artículos 110 y 111 son los que más reformas han tenido.

Actualmente en ninguno de los artículos constitucionales que componen nuestra Carta Magna se menciona el término “fuero constitucional”, lo que evidencia la falta de técnica legislativa al respecto, puesto que los artículos 13 y 61 de nuestra Constitución Política, en especial éste último, hace una manifestación expresa de que los diputados y senadores gozarán de fuero constitucional, mientras que en los artículos 110 y 111, no solo no se menciona esta figura sino que se confunde con las instituciones de inmunidad parlamentaria y declaración de procedencia.

Por otro lado, el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) es el mecanismo mediante el cual se crearon leyes e instituciones para enfrentar el problema de las instituciones

mexicanas, con el fin de prevenir, investigar y sancionar las faltas administrativas y los hechos de corrupción.

En su diseño, el Sistema cuenta con un Comité Coordinador el cual es la instancia que cuenta con mecanismos para prevenir los actos de corrupción, como son los códigos de ética, los protocolos de actuación y los mecanismos de autorregulación.

En consecuencia, es conveniente conocer teóricamente, las diferentes categorías conceptuales imbricadas en el régimen de responsabilidades de los altos funcionarios, como son la inmunidad parlamentaria, la declaración de procedencia y el juicio político que son consustanciales en cierta medida; sin embargo, si se quiere contextualizar adecuadamente el análisis de la facultad jurisdiccional del Senado, referida al Juicio Político, resulta necesario abordar estas figuras.

### **a. INMUNIDAD PARLAMENTARIA, DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA Y JUICIO POLÍTICO**

En la historia de México, entre 1812 y 1917, los conceptos de inmunidad parlamentaria, fuero constitucional, declaración de procedencia y juicio político, se han regulado y modificado en las diversas leyes y constituciones mexicanas. En la actualidad, el concepto de fuero es una garantía constitucional que protege la libertad de crítica y que sigue teniendo como base el pensamiento constituyente de 1917, al permitir el desempeño de la función pública en forma eficiente, impidiendo el seguimiento de diversos procesos penales que se consideraban inútiles.

### **INMUNIDAD PARLAMENTARIA**

Un antecedente fundamental del fuero constitucional, lo encontramos en la llamada inmunidad parlamentaria. El fuero o la inmunidad es un concepto que refiere un privilegio conferido a determinados servidores públicos, para mantener el equilibrio entre los poderes del Estado en los regímenes democráticos, y salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento. Por otro lado, de acuerdo con el Sistema de Información Legislativa, según el Diccionario Razonado de Legislación y

Jurisprudencia de Joaquín Escriche “es la libertad o exención de alguna carga, impuesta u obligación. Se deriva de la palabra latina munus, la cual, aunque tomada en general, significa don o regalo”.<sup>1</sup>

La inmunidad parlamentaria es una de las prerrogativas propias de la función parlamentaria, forma parte del denominado Estatuto de los Congresistas, conjunto de derechos, prerrogativas, obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades legalmente inherentes a tal función.

De acuerdo con Rodrigo Borja, “la inmunidad parlamentaria está concebida como una protección que la Constitución otorga a los legisladores para rodearles de la independencia y libertad necesarias en el ejercicio de sus funciones”.<sup>2</sup>

Según Miluska Giovanna Cano López, el sentido actual de la inmunidad como figura o institución jurídica obedece a razones ciertamente manidas; nace en un marco histórico de confrontación entre el monarca y el parlamento y en un marco jurídico en el que los jueces estaban subordinados al primero. Su creación se debe a la necesidad de evitar que, con el pretexto de una acusación falsa y urdida al efecto, o utilizada lisa y llanamente inexistente, se impidiera a los parlamentarios acudir a las sesiones de las cámaras o se les hiciera objeto de represalias por sus actuaciones parlamentarias.<sup>3</sup>

En cuanto a los antecedentes de la institución, estos tienen que ver fundamentalmente con dos teorías. Una de ellas es la que sostuvieron May y Ason, cuya tesis rastreaba los antecedentes en las instituciones medievales del derecho inglés, llamadas “freedom of speech” y “freedom from arrest”. Esta tesis resultaría inaceptable “fundamentalmente por una razón básica: la inexistencia de una solución de continuidad temporal entre los Parlamentos del dualismo estamental Rex regnum y el parlamentarismo liberal.”<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Escriche Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Fondo de Cultura Ecuatoriana, 1986, pág. 269

<sup>2</sup> Borja Rodrigo. Enciclopedia de la Política, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, pág. 530

<sup>3</sup> Cano López, Miluska Giovanna, “La configuración constitucional de la inmunidad parlamentaria”, martes 13 de octubre de 2009, 17:00 horas en [http://www.teleley.com/articulos/art\\_180708-4.pdf](http://www.teleley.com/articulos/art_180708-4.pdf)

<sup>4</sup> García, Eloy, “Inmunidad Parlamentaria y Constitución Democrática”, en *Revista de Derecho* de la Universidad Complutense. Nº 15. Madrid, 1989, pp. 441-442

La particularidad del privilegio denominado “freedom from arrest or molestation” es que, a diferencia de la inmunidad parlamentaria en su sentido liberal, protegía la libertad personal frente a las acciones judiciales de carácter civil, no frente a las acciones judiciales criminales o penales. Por eso, la protección perdió su razón de ser cuando, hace más de un siglo, se abolió en Inglaterra la prisión por deudas. Desde entonces el parlamentario británico tiene el mismo trato judicial que cualquier otro ciudadano.

Hoy no existe en Inglaterra la garantía parlamentaria de inmunidad. Únicamente debe informarse a las Cámaras de las causas y sentencias que impliquen a los parlamentarios. Esta misma tónica se sigue en los Estados Unidos, aunque en este país sí se establece de manera expresa la inmunidad de que gozarán los representantes y senadores, la cual tiene un carácter restringido; siendo el caso que los parlamentarios no podrán ser arrestados durante el tiempo que asistan a las sesiones de sus respectivas Cámaras, ni al ir a ellas o regresar de las mismas, exceptuando los casos de traición, delito grave y perturbación del orden público; además de que en ningún otro sitio podrán ser objeto de inquisición alguna con motivo de cualquier discusión o debate en una de las Cámaras. Un sistema similar se observa en otras democracias bien asentadas, como las de Australia, Canadá y Holanda.

Thomas Jefferson, Presidente de los Estados Unidos de Norte América, en su recopilación de las reglas observadas en los parlamentos de Inglaterra y de los Estados Unidos, expresaba:

“El tiempo en que corre el privilegio, antes y después de las sesiones, equivale, de hecho, al parecer, a una protección perpetua (esto es durante el ejercicio de un Parlamento). Mientras que en Inglaterra consistió el privilegio en el derecho de no poder ser arrestado eundo, morando y redeundo, se extendió y explicó por un tiempo cómodo, mediante una decisión de la Cámara de los Comunes de suerte que no es en el sentido de la ley que el individuo del Parlamento haya de ponerse en marcha luego que se acabe la legislatura, sino que se le conceda el tiempo necesario para arreglar sus negocios y los preparativos del viaje, ni tampoco le precisa a tomar el camino más corto, ni le niega su protección cuando se desvía, con tal de que parezca haberlo verificado con motivo justo. Es claro que, en virtud del privilegio de no poder ser detenido, queda exento el individuo de la

acción de todas las órdenes judiciales a que todos deben someterse bajo pena de arresto personal, en consideración a que tiene que desempeñar en otra parte deberes de superior naturaleza. Se ve con efecto, entre nosotros, por ejemplo, que cuando un representante se halla en la imposibilidad de asistir a las sesiones quedan privado de una voz y de un voto los treinta mil comitentes que representa, como si se ausentasen voluntariamente, sucediendo lo mismo cuando está ausente un Senador, pues la mitad del Estado que le delegó pierde entonces su representación.”<sup>5</sup>

La segunda de las tesis afirma que la prerrogativa parlamentaria tiene su más claro precedente en el parlamentarismo francés del siglo XVIII. Nace así el modelo de inmunidad parlamentaria inspirado en el dogma de la soberanía parlamentaria, pues el Parlamento fue entendido como el único órgano capaz de hacer presente y operante la voluntad del nuevo sujeto titular de la soberanía: la nación. Esta teoría es más coherente, aunque es durante el periodo del constitucionalismo europeo del siglo XIX cuando a estas prerrogativas se les da la forma en que conocemos; durante este tiempo, el principio de la soberanía parlamentaria se vio cuestionado e irrumpió la teoría de la división de poderes. En el Constituyente de 1824 se suscitó un intenso debate precisamente en torno a las características de esta soberanía.

Por otro lado, según Eloy García la inmunidad parlamentaria puede entenderse en dos sentidos, uno amplio y otro más bien restringido. En sentido amplio podemos decir que por inmunidad parlamentaria

“...se entiende un derecho inherente a la condición parlamentaria en virtud del cual se confiere a los representantes una cierta indemnidad respecto de las acciones judiciales que en su contra pudieran promover el gobierno o los particulares. Derecho a la indemnidad, en suma, que se concreta en forma diversa según se trate de la inviolabilidad o de la inmunidad stricto sensu”.<sup>6</sup>

En sentido estricto –en el que se usará en adelante–, la inmunidad parlamentaria consiste en el hecho de que los parlamentarios no pueden ser detenidos ni procesados sin la

---

<sup>5</sup> Jefferson, Thomas. *Manuel del Derecho Parlamentario*. Librería América. Paris, 1827

<sup>6</sup> GARCÍA, Eloy. *La Inmunidad Parlamentaria y Estado de Partidos*. Tecnos. Madrid. 1989. Pág. 64



autorización del Congreso –del cual son miembros–, generalmente, salvo que sean sorprendidos en plena comisión del delito. La situación de flagrancia es un caso típico contemplado en la mayoría de países para limitar los alcances de este tipo de inmunidad. En la doctrina se ha discutido acerca de lo ambiguo que resulta el concepto de inmunidad parlamentaria en español, ya que lleva a pensar en una situación de total impunidad y de total sustracción a la acción penal; pero esta concepción es errónea, pues lo único que implica es la exigencia de un requisito adicional consistente en la previa autorización y, por tanto, el cese de esta inmunidad (fuero constitucional en el derecho mexicano) para que los funcionarios puedan ser procesados en el fuero común.

En la actualidad, tanto la inmunidad parlamentaria como la inmunidad judicial para funcionarios del Poder Ejecutivo se entiende como fuero constitucional, el cual comprende tres tipos de protección o de prerrogativas: 1) inmunidad judicial dirigida a altos funcionarios (secretarios de estado, gobernadores, presidentes municipales, magistrados y titulares de órganos constitucionales autónomos), quienes no pueden ser procesados penalmente hasta que la Cámara de Diputados otorgue su aprobación para hacerlo, mediante la figura de declaración de procedencia coloquialmente conocida como “desafuero” 2) fuero parlamentario, que es la protección con la que cuentan los diputados y senadores federales y locales para evitar que sean perseguidos o sancionados por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus funciones; y, 3) fuero presidencial, que se trata de una inmunidad otorgada al Presidente de la República, quien sólo podrá ser acusado penalmente por traición a la patria y delitos graves del orden común.<sup>7</sup>

Es importante decir que la inmunidad es “...una autorización que, salvo el caso del flagrante delito, deberá emitir el Parlamento con carácter previo a todo arresto, detención o encauzamiento judicial que pudiera desembocar en privación de la libertad para el diputado, autorización que, según el común parecer doctrinal, no entra en el fondo del

---

<sup>7</sup> Valls Hernández, Sergio (2013). El fuero constitucional y la imparcialidad de las autoridades penales. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <http://goo.gl/EdF6x7>.

asunto, es decir, no lleva aparejado un veredicto de culpabilidad o inocencia respecto de la conducta del diputado”<sup>8</sup>.

Es fundamental entender que la inmunidad parlamentaria protege la función del parlamentario, y que la decisión de suspenderla no implica un juicio de culpabilidad o no culpabilidad, debido a que no entra al fondo mismo del proceso judicial que afecta al parlamentario; es simplemente una garantía formal, de tipo procesal; por tanto, no puede establecer el carácter delictuoso de un hecho, lo que corresponde únicamente al Poder Judicial. En lo referente a su naturaleza jurídica, la inmunidad parlamentaria es “un requisito de procedibilidad en los casos que existe un proceso penal iniciado contra un parlamentario, requisito que consiste en recabar del órgano legislativo la autorización para la continuación del proceso penal”.

Dispensa al parlamentario una protección formal que no tiene contenido material por cuanto el Congreso carece de competencia jurisdiccional. “Una vez descartada la naturaleza judicial de la autorización para proceder, emitida por las cámaras, la inmunidad se presenta como lo que auténticamente es, un requisito procesal”. Cabría la discusión de si la decisión parlamentaria puede ser considerada una cuestión previa o una cuestión prejudicial. De ahí que, en México, por ejemplo, al procedimiento denominado “declaración de procedencia” también se le conozca como “antejuicio”.

Aunque parecería tratarse del trámite de una cuestión previa, la necesidad de la autorización del Congreso no puede establecerse en cualquier estado del proceso, ya que no puede abrirse instrucción y menos procesarse o detenerse sin haber obtenido previamente el permiso correspondiente.

Estamos, entonces, frente a un requisito de procedibilidad de naturaleza jurídica *sui generis*, en cuanto al alcance de esta prerrogativa, a diferencia de la inviolabilidad parlamentaria que se refiere a los delitos cometidos en ejercicio de las funciones propias del cargo, la inmunidad parlamentaria trata de evitar el apresamiento, e inclusive el

---

<sup>8</sup> Latore Boza, Derik. *Inmunidad Parlamentaria*. Derecho y Sociedad.

encauzamiento judicial, que pudiera sufrir arbitrariamente un congresista por delitos extra funcionales.

La inmunidad, propiamente dicha, entraña que el parlamentario no sea sometido a medidas represivas limitadoras de su libertad personal por presuntos comportamientos fuera del ejercicio de las funciones públicas, y protege a los parlamentarios por actos ajenos a su función propiamente parlamentaria. Se discute en la doctrina si es que la comisión de los delitos imputados al parlamentario debe circunscribirse al periodo de su mandato o si incluye a aquellos cometidos con anterioridad. Lo más lógico resulta considerar el último criterio, pues la persecución política podría valerse de denuncias anteriores a la asunción del mandato.

La inmunidad es una garantía de procedibilidad que ampara a los parlamentarios de toda acusación penal que pueda implicar la privación de la libertad. Lo que se pretende es que el Parlamento no sufra la privación injustificada de uno de sus miembros. Esta garantía se traduce en la necesidad de autorización del Congreso –del cual es miembro el parlamentario– para que un alto funcionario pueda ser detenido o procesado penalmente. Si no existiera tal autorización la detención, inculpación o procesamiento del congresista resultarían nulos.

Como se puede apreciar, a diferencia de nuestro ordenamiento fundamental, la inmunidad en muchos otros ordenamientos (como el español) protege al congresista únicamente en acciones de naturaleza penal. No los protege de acciones de otra naturaleza. Esto debido a que justamente el sentido de esta garantía, a diferencia del de la inviolabilidad, es que protege al congresista también por sus actos extra funcionales, pues la persecución política que la inmunidad parlamentaria pretende combatir podría agazaparse del congresista que está implicado en un delito determinado y lograr así el objetivo buscado que es privar al Congreso de uno de sus miembros por antipatía política.

## DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

Conforme a lo señalado en el Diccionario de Términos Parlamentarios del Congreso de la Unión, la expresión "fuero constitucional" se ha tratado de eliminar de nuestra Ley Suprema, el "desafuero" ahora se llama "declaración de procedencia", gracias a la reforma de 1982, que incluye esta expresión en el Artículo 111 constitucional, perteneciente al Capítulo IV, que se refiere a las Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

A pesar de esto, técnicamente el fuero aún subsiste, al menos para los Diputados y Senadores, ya que en el artículo 61 constitucional, ubicado en el capítulo II del Poder Legislativo, se establece la obligación del Presidente de cada Cámara de velar por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma, a quienes se considera inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos. El bien o mal llamado "fuero" es, en principio, una garantía en favor de los servidores públicos, cuyo enjuiciamiento debe someterse a jueces especiales, previéndose además que no procedan durante el periodo de su encargo acusaciones sin fundamento que les impidan desempeñarse libremente en el ejercicio de su función.

El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM al respecto señala que: "Fuero constitucional era el derecho que tenían los llamados altos funcionarios de la federación, para que antes de ser juzgados por la comisión de un delito ordinario, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión resolviera sobre la procedencia del mencionado proceso penal. En las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982, se le cambió el nombre por "Declaración de procedencia", aunque la institución subsiste. El procedimiento que se seguía ante la Cámara de Diputados para que ésta autorizara el mencionado proceso penal ordinario se llamaba "desafuero". Ese procedimiento es muy parecido al del juicio político de responsabilidad, en su primera instancia, por lo cual es frecuente que se confundan"<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, Tomo I-O, México, 1998, p. 148

El término “declaración de procedencia” es conocido como una garantía en favor de personas que desempeñan determinados empleos o que se ocupan en determinadas actividades, en virtud de la cual su enjuiciamiento se haya sometido a jueces especiales. Dicho término, introducido en el capítulo IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se aplica para dar curso al procedimiento de responsabilidad penal – enunciado en el artículo 111 constitucional–, en que por delitos federales incurran los servidores federales, gobernadores, diputados y magistrados de las entidades federativas. La declaración de procedencia se aplica para dar curso al procedimiento de responsabilidad penal en que posiblemente incurran los servidores federales que enuncia el artículo 111 constitucional<sup>10</sup>.

La declaración se refiere a la manifestación y examen que hace el Congreso de la Unión de los hechos presumiblemente constituidos de delito cometidos por alguno de los servidores públicos señalados, con objeto de que las acusaciones temerarias o sin fundamento no procedan contra el servidor público durante el periodo de su encargo, y pueda así desempeñarse libremente en el ejercicio de su función sin presiones por parte de acusaciones falsas.

El concepto de declaración de procedencia es conocido también con el nombre de antejuicio, y es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados hacer la manifestación al examinar hechos presumiblemente constitutivos de delito cometidos por alguno de los funcionarios de alto nivel mencionados en el párrafo anterior, dándose pie con ello, al procedimiento de responsabilidad penal aplicable a quienes puedan incurrir en delitos federales; que presenta en forma de decreto la misma Cámara de Diputados y afecta la situación de un servidor público, ya que lo suspende de su función y lo somete a la autoridad del juez de distrito en materia penal que conoce del asunto.

Es importante establecer que la declaración de procedencia sólo aplica en casos de responsabilidad penal, con lo que quedan excluidos de este concepto tanto la responsabilidad civil, como la acusación que da pie al procedimiento de juicio político marcado en el artículo 110 constitucional, que se presenta por la Cámara de Diputados

---

<sup>10</sup> Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, México, 1997. pág. 319

ante la de Senadores. La responsabilidad penal no se prueba con la aceptación de los diputados para declarar la procedencia, sino que es tan sólo la verificación de que los hechos imputados presumiblemente inculpan al servidor público y de que las etapas de la procuración de justicia han sido debidamente conducidas sin privar al servidor de sus garantías.

Por otro lado, la no declaración de procedencia tampoco equivale a la exculpación del acusado, sino que suspende la tramitación de las etapas procesales correspondientes, las cuales pueden reanudarse, sin afectar las reglas de caducidad o prescripción, una vez que el servidor haya dejado el cargo público que venía desempeñando.

El momento procesal idóneo para solicitar la declaración de procedencia es cuando la averiguación previa se ha integrado y el ministerio público federal ha procedido a consignar al servidor inculpado ante el juez de distrito correspondiente, para que éste decida pedir la declaración respectiva. Cuando un funcionario goza de una licencia o una comisión, ésta no equivale a la declaración de procedencia, por lo que en el supuesto de que sea inculpado y consignado por presunta responsabilidad penal, las autoridades no pueden ejecutar órdenes de aprehensión, ni ninguna otra orden, hasta que la Cámara de Diputados conozca del asunto y declare la procedencia de la acusación, ya que la licencia no constituye más que un permiso de separarse de su cargo provisionalmente.

Esta es una de las circunstancias, precisamente, por las que se cuestiona el sistema actual del fuero parlamentario. Puesto que en total contravención a los antecedentes constitucionales, de manera descontextualizada, se ha permitido que un Diputado o un Senador que se encuentra gozando de licencia, goce al mismo tiempo del fuero constitucional. Cuando de manera clara, en la doctrina, en los ordenamientos fundamentales de los países que han sido modelo de instituciones, y en la tradición constitucional mexicana, se ha hecho hincapié en que el fuero se establece para proteger a la función y no a la persona.

## El procedimiento

La declaración de procedencia está vinculada a la materia penal, esto es, a la comisión que por delitos durante el tiempo del encargo puedan incurrir los servidores que establece el artículo 111 de la Constitución, como son:

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 del Poder Judicial de la Federación; los Consejeros de la Judicatura Federal; los Secretarios de Despacho; los Jefes de Departamento Administrativo; los Diputados a la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México; el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México; el Procurador General de la República; el Procurador General de Justicia de la Ciudad de México; Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Este proceso parlamentario era conocido en la práctica como desafuero, en la Cámara de Diputados se desarrolla exclusivamente cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público siempre y cuando se cumplan los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal.

Para tales efectos, la Sección Instructora debe practicar todas las diligencias para poder establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita, y debe rendir su dictamen en un plazo de sesenta días hábiles, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo, a criterio de la Sección, por lo que, si al concluir el plazo señalado no se ha rendido el dictamen, podrá ampliarlo en la medida que resulte estrictamente necesario.

Si a juicio de la Sección Instructora, la imputación resulta notoriamente improcedente, lo comunica inmediatamente a la Cámara, para que resuelva si se continúa o desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen.

Dada la cuenta del dictamen correspondiente, el Presidente de la Cámara anunciará que debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente a la fecha en que se hubiese

depositado el dictamen, haciéndolo saber al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, al querellante o al Ministerio Público, en su caso.

### **Audiencia**

El día designado, previa Declaración al Presidente de la Cámara, la Asamblea conocerá del Dictamen que la Sección le presente y actuará en los términos previstos por el artículo 20 en materia de Juicio Político. Esto es en dicha audiencia la Cámara de Diputados se erige en Jurado de Procedencia. La Secretaría da lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga sus puntos sustanciales, así como a las conclusiones de la Sección Instructora. Posteriormente, se concede la palabra al denunciante, al querellante o al Ministerio Público y en seguida al inculpado o a su defensor, o a ambos si alguno de éstos lo solicita, para que aleguen lo que convenga a sus derechos.

El denunciante puede replicar, y si lo hace, el inculpado y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término. El denunciante o querellante, el Ministerio Público, el inculpado y su defensor son retirados del recinto y se procede a la discusión y votación de las conclusiones propuestas por la sección instructora.

Si la Cámara de Diputados declara que sí se procederá contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes, en caso contrario, no habrá lugar a ningún procedimiento mientras subsista el fuero, pero la 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.

Por lo que toca a los gobernadores, 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 de procedencia que al efecto dicte la Cámara de Diputados, se remite a la legislatura local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y, en su caso, ponga al inculpado a disposición del Ministerio Público federal o del órgano jurisdiccional respectivo.



Cuando el proceso penal en contra de un servidor público se sigue sin haberse satisfecho el procedimiento, la Secretaría de la misma Cámara o de la Comisión Permanente está obligada a girar oficio al juez o tribunal que conozca de la causa, para que sea suspendido el procedimiento en tanto se plantea y resuelve la procedencia. En congruencia con lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado al respecto, y se da cuenta de la siguiente jurisprudencia 38/1996, emitida por el Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de junio en de 1996:

“Jurisprudencia materia Constitucional Penal de la Novena Época emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, bajo el número de Registro: 200.103, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta durante el mes de junio de 1996, con número de Tesis P./J. 38/96, Tomo III, Página 387.”<sup>11</sup>

### **Controversias Constitucionales. Desafuero, Procedimiento.**

La Controversia constitucional 11/95. Roberto Madrazo Pintado, Pedro Jiménez León y Andrés Madrigal Sánchez, en su carácter de Gobernador, Presidente del Congreso y Procurador General de Justicia del Estado de Tabasco, respectivamente, contra el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Procurador General de la República. 26 de marzo de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Presidente José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Jesús Casarrubias Ortega.

Cabe hacer alusión a un caso paradigmático que pone en evidencia las deficiencias que conllevan a las características propias de la declaración de procedencia. La inmunidad parlamentaria puede ser utilizada arbitrariamente, supuesto en el que sí se estaría vulnerando el derecho a la tutela judicial efectiva. Según Tirado, la inmunidad parlamentaria “puede afectar, si no se respeta su finalidad constitucional, dos derechos fundamentales: la tutela judicial efectiva y el acceso y ejercicio del cargo público”. El mecanismo utilizado en España, para retirar la inmunidad parlamentaria a un funcionario, es homólogo al que en México se denomina declaración de procedencia.

---

<sup>11</sup> Jurisprudencia materia Constitucional Penal de la Novena Época emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, bajo el número de Registro: 200.103, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta durante el mes de junio de 1996, con número de Tesis P./J. 38/96, Tomo III, Página

Precisamente cuando en nuestro país se habla de “desafuero”, dada nuestra tradición jurídica, resulta correcto utilizar este término, aunque algunos juristas han mencionado que se debe referir a la declaración de procedencia y no al “mal llamado” juicio de desafuero.

## JUICIO POLÍTICO

El Juicio Político creado para enjuiciar a los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales cometidos en el ejercicio de su encargo tuvo su origen en el Derecho Inglés. El juicio político es el medio para hacer efectiva la responsabilidad política de los servidores públicos sujetos al mismo; también es el medio jurídico por el cual se puede destituir a los servidores públicos respecto a los cuales se considere indignos de la confianza pública<sup>12</sup>

El Juicio Político no es más que un procedimiento por medio del cual se le requiere a un servidor público, para que responda por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales, ya sea por su conducta o por omisiones en el desempeño de su cargo, este es el medio de garantizar a la ciudadanía el correcto desempeño de sus gobernantes el cual debe de ser encaminado a la obtención del bien común por encima del bienestar personal.<sup>13</sup>

Al promulgarse la Constitución Política de los Estados Unidos de Norte América de 17 de septiembre de 1789, el derecho público norteamericano consagró el sistema del “Impeachment”. En la Sección III del artículo 1º de dicha Constitución, se establece que:

“..El Senado sólo tendrá derecho para entender las acusaciones en los casos de “Impeachment”: cuando se reúna para este objeto, los senadores deberán jurar o prometer observar la más estricta justicia. Si se tratare de juzgar al Presidente de la

---

<sup>12</sup> JUDIÑO PELAYO, José de Jesús. Controversia Constitucional 26/97, Colección ley jurisprudencial. Editorial laguna S.A. de C.V, México, 1999. pág. 25.

<sup>13</sup> ROMERO TEQUXTLE, Gregorio. El juicio político y otros temas. Universidad Autónoma de Tabasco división académica de ciencias sociales y humanidades centro de investigación. México. 1995, pág. 42 - 43

República, presidirá el Senado el presidente de la Suprema Corte de Justicia, y ninguno podrá ser condenado si no concurren los votos de las dos terceras partes de los miembros presentes. La condena en los juicios de carácter político no podrá exceder de destituir al culpable de su cargo, inhabilitándolo para desempeñar otro, de cualquier clase que sea, pero la persona convicta quedará, sin embargo, sujeta a una nueva acusación, proceso, juicio o castigo, según las leyes.

La Constitución Americana fue una de las fuentes directas en las que se inspiró el legislador mexicano de 1857 al establecer el Juicio Político. En ésta se consagra como requisito previo, cuando concurren delitos comunes con delitos oficiales, el preferente enjuiciamiento por esta clase de infracciones para que, una vez privado el funcionario acusado de la investidura que lleva, quede sujeto a la jurisdicción ordinaria.

Promulgada por Ignacio Comonfort, la Constitución de 1857 no contemplaba referencia alguna a la expedición de una Ley de Responsabilidades Oficiales. Posteriormente, el Presidente de la República, Benito Juárez, con fecha 3 de noviembre de 1870, expidió la primera Ley Sobre los Delitos de los Altos Funcionarios de la Federación. En el artículo 1º se definen como delitos oficiales de los altos funcionarios: a) el ataque a la libertad de sufragio; b) el ataque a las instituciones democráticas y a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; c) la usurpación de atribuciones; d) la violación de las garantías individuales, y e) cualquier infracción la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad.

Lo que preferentemente preocupó al gobierno de la República, fue el castigo para todo acto que lesionase la organización política del país o las instituciones nacionales. Con la expedición de la Ley de 1870, se llenó un vacío que había en el derecho mexicano. Si bien es cierto que la Ley adolece de abstracciones de concepto y de vaguedades en su aplicación, es el antecedente para los estudios que se han hecho con posterioridad. Al referirse a cualquier infracción de la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad, se tuvo en cuenta que de los Constituyentes de 1857 pensaron que exclusivamente el Congreso de la Unión fuese el encargado de examinar la conducta atribuida a los altos funcionarios, para determinar si era de carácter grave o si por carecer de importancia sólo constituía una simple falta.

El delito oficial de los altos funcionarios se penaba con la destitución del cargo en cuyo desempeño se hubiese cometido, y con la inhabilitación para obtener otro empleo de la federación por un tiempo que no podía ser menor de cinco ni mayor de diez años. Para las faltas se estableció la suspensión del cargo; la privación consiguiente de los emolumentos y la inhabilitación para desempeñarlo por un tiempo no menor de un año ni mayor de cinco. En el caso de concurso de delitos oficiales y comunes se consignó, siguiendo el ejemplo norteamericano, que la competencia constitucional para conocer y decidir sobre los delitos oficiales de los altos funcionarios es preferente, y que los acusados no podían quedar sujetos a los tribunales ordinarios, en tanto no se decidiese aquéllos. El artículo 9 de la ley señalada, disponía:

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

Por otro lado, durante el gobierno del General Porfirio Díaz, fueron contados los casos en que se exigió responsabilidad a los altos funcionarios por delitos de carácter oficial. Sin embargo, en la actualidad, el juicio político es considerado como uno de los ocho instrumentos de control que comprende el derecho procesal constitucional. Burgoa lo define como: “el procedimiento que se sigue contra algún alto funcionario del Estado para desaforarlo o aplicarle la sanción legal conducente por el delito oficial que hubiese cometido y de cuya perpetración se le declare culpable.”<sup>14</sup>. En el sistema jurídico nacional corresponde a la Cámara de Diputados calificar la procedencia del juicio, ser órgano de acusación y determinar si una conducta u omisión del servidor público causó perjuicio a los intereses públicos; ésta es una facultad prevista a favor de la Cámara.

El artículo 110 constitucional establece quiénes son los servidores públicos sujetos de juicio político, las sanciones a que se harán acreedores, el procedimiento a seguir en su aplicación, las autoridades encargadas de sustanciarlo y la previsión de que las declaraciones y resoluciones emitidas por las Cámaras de Diputados y de Senadores,

---

<sup>14</sup> Burgoa, Ignacio, 2003 Derecho Constitucional Mexicano, 16ª ed, México Porrúa pp566

dentro de ese procedimiento, son inatacables, circunstancia aplicable únicamente a los servidores públicos federales en los supuestos contenidos en el propio precepto constitucional.

No obstante, las declaraciones y resoluciones emitidas en los procedimientos de responsabilidad política de los servidores públicos estatales sí son atacables, pues la Constitución Federal no las excluye, sujetándolas así al control constitucional.

El actual Juicio Político equivale al procedimiento que, desde las constituciones del Siglo XIX y la de 1917, se seguía para los casos de los multicitados “delitos oficiales” en que incurrían ciertos funcionarios públicos de alta jerarquía cuando violaban los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, expresión derogada en 1982, a fin de no confundir la responsabilidad derivada del Juicio Político con la penal, que se presenta cuando los servidores públicos cometen algún delito sancionado por la normatividad correspondiente.

Respecto a las posibles faltas o infracciones que pueden cometer los altos funcionarios, quizás fueron buenas las intenciones de la administración del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, no obstante, los esfuerzos fueron insuficientes; la redacción actual del artículo 110 constitucional se limita a establecer una larga lista de los altos funcionarios que podrán ser sujetos de Juicio Político y sólo en su segundo párrafo permite identificar cuáles pueden ser esas posibles faltas o infracciones, las cuales pueden derivar en la instauración del Juicio Político: violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Claro está que en los términos de la fracción I del artículo 109 constitucional, se especifica que el Juicio Político se sigue contra aquellos servidores públicos previstos en el artículo 110 que, durante el ejercicio de sus funciones, incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, dejándole a la ley secundaria, que es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP) la tarea de especificar los casos en que se considera que se está en alguno de estos supuestos. Sin embargo, todo lo anterior pone de manifiesto que la persistente confusión entre delitos oficiales y delitos comunes, que se venía

arrastrando desde la misma constitución centralista de 1836, subsiste aún después de que se llevara a cabo la reforma constitucional de 1982.

Además de los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, ya previstos desde 1917, la reforma de 1982 al primer párrafo del artículo 110 agregó como sujetos del Juicio Político a los jefes de departamento administrativo, al Jefe del Departamento del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), al Procurador General de Justicia del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), así como a los altos funcionarios de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

La reforma de 1987 a dicho primer párrafo adicionó como sujetos del Juicio Político a los representantes a la Asamblea del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), y sustituyó la alusión al Jefe del Departamento del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), por la de “titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal (hoy Ciudad de México)”, aunque por reforma publicada el 22 de agosto de 1996 volvió a modificarse tal referencia para precisar que también son sujetos de juicio político los Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), y el Jefe de Gobierno de dicha entidad federativa.

La reforma de 1994 incorporó como sujetos de Juicio Político a los Consejeros de la Judicatura Federal, así como a los de la Judicatura del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), en congruencia con la reforma del mismo año a los artículos 100 y 122, fracción VII de la propia Constitución. Finalmente, con motivo también de esta última reforma, que tuvo un carácter político-electoral, se adicionaron como sujetos de Juicio Político al Consejero Presidente, a los Consejeros Electorales y al Secretario Ejecutivo, todos ellos del Instituto Nacional Electoral, así como a los magistrados de la Sala Superior y de las Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Marybel Martínez Robledo habla de los artículos relativos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, manifiesta: “La lectura de las disposiciones de éste origina algunas lagunas, por lo que sería conveniente adecuar,

mediante una reforma legislativa el texto de la ley.”<sup>15</sup> Tal es el caso del segundo párrafo del artículo quinto, en donde nuevamente al igual que en el texto constitucional se usa la expresión “violaciones graves a la Constitución”, sin precisar cuáles son éstas, dejando además abierta la posibilidad de que en una libre interpretación se suponga que existen violaciones a la Constitución que no son graves.

De igual manera, el artículo sexto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no señala qué se entiende por intereses públicos fundamentales, y en el siguiente artículo sólo describe de manera general cuáles son los actos u omisiones que redundan en perjuicio de los mismos o de su buen despacho, dejando nuevamente a la libre interpretación del juzgador, es decir de los integrantes del legislativo federal, lo que debería ser un mandato claro de la ley. La fracción primera del artículo séptimo dice que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, el ataque a las instituciones democráticas, pero nunca señala cuáles son estas instituciones.

La fracción tercera de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos<sup>16</sup> presenta una grave inconsistencia al señalar que las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho. En principio, resulta obvio considerar que todas las violaciones a las garantías individuales o sociales, son graves y que por su propia naturaleza no existen violaciones leves; además la norma exige que para que la conducta del servidor público pueda ser sancionada, que las violaciones sean no sólo graves sino también sistemáticas, entendiéndose por esto que los servidores públicos no serán sancionados si violan durante el tiempo de su encargo sólo una vez las garantías individuales o sociales de los ciudadanos, aunque esta violación sea “grave”, sino que se necesita la reiteración de la conducta.

Tales circunstancias contravienen el sentido de los dispositivos que conforman el régimen de responsabilidades de los altos funcionarios de la inmensa mayoría de los países

---

<sup>15</sup> Martínez Robledo, Marybel, *El juicio político en México*, Ed. Porrúa, México, 2008,

<sup>16</sup> Cámara de Diputados. *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. Diario Oficial de la Federación, 31/diciembre/1982

llamados democráticos, así como las premisas encontradas en la doctrina internacional relacionada con la materia y, además, son contrarias a los lineamientos establecidos en los tratados internacionales que ha suscrito el Estado Mexicano, y que según nuestra propia Constitución son ley suprema.

El tercer párrafo del artículo 7 de la citada ley aclara con toda precisión que cuando las conductas ahí señaladas constituyan delitos, se formulará la declaración de procedencia y se estará a lo dispuesto por la legislación penal. Mandato que en la mayoría de las veces no se cumple, pues la única intención del denunciante es desprestigiar al funcionario, acusándolo sin que existan pruebas contundentes que amparen la denuncia.<sup>17</sup>

Lo anterior, refuerza la idea de que la incorporación de dos procesos distintos en los términos en que se encuentran inscritos en nuestra Carta Magna, para arribar a un mismo resultado, el enjuiciamiento de los altos funcionarios que gozan del fuero constitucional, adolece de objetividad, de una plena justificación teórica y no representa un sistema de carácter funcional.

De hecho, la Declaración de Procedencia y el Juicio Político encuentran sus antecedentes directos en la redacción de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857. En esta última, fue precisamente la diferenciación entre delitos comunes y delitos oficiales la que propició el establecimiento de dos procedimientos distintos para retirar el fuero a los altos funcionarios, influenciados a su vez, por la doctrina norteamericana y la europea. En cambio, las reformas de 1982 a la Constitución Política vigente no obedecieron a ningún sistema en particular, ni respetaron la tradición constitucional heredada, ni mucho menos abordaron la conveniencia de seguir manteniendo dos procedimientos distintos.

De ahí la afirmación en el sentido de que subsiste ese rasgo difuso en el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, establecido en el Título Cuarto de la Carta Magna. El listado contemplado en el segundo párrafo del artículo 110 constitucional, complementado con en el artículo 7 de la LFRSP, en nada resuelve el debate en torno a

---

<sup>17</sup> Martínez Robledo, Marybel, *El juicio político en México*, Ed. Porrúa, México, 2008, pp. 74-75



la debida diferenciación entre delitos comunes y delitos oficiales, y consecuentemente, la conveniencia o inconveniencia sobre el mantenimiento de dos procedimientos distintos que se han dado a llamar Juicio Político y Declaración de Procedencia.

Al respecto J. Jesús Orozco Henríquez, menciona de manera coincidente que:

“...es conveniente advertir que esta distinción entre responsabilidad política y responsabilidad penal no siempre ha estado totalmente esclarecida, sino que, incluso, con la antigua terminología constitucional que aludía a 'delitos oficiales' y 'delitos comunes' se propiciaron diversas confusiones y hasta impunidades. En efecto, bajo el sistema de la Constitución de 1857 y ante la inicial supresión del Senado, la Cámara de Diputados fungía con su carácter actual de jurado de acusación y la Suprema Corte gozaba de plena jurisdicción para dictar veredicto sobre la presunta responsabilidad por algún 'delito oficial' que tenía un carácter eminentemente político. Con la restauración del Senado en 1874, la función de 'gran jurado' o jurado de sentencia, aplicador de sanciones políticas se concentró en la propia Cámara de Senadores de manera similar al modelo de Estados Unidos, aunque en 1917 se contempló la intervención de un jurado popular para de los casos de los llamados delitos oficiales, el cual entraría en funciones cuando el ilícito hubiera sido cometido por funcionarios no previstos en el Título Cuarto constitucional.<sup>18</sup>

El mismo autor agrega que la confusión derivada de la mención constitucional a la existencia de “delitos o faltas oficiales” se agravó en 1940, cuando los miembros del Congreso de la Unión crearon tardíamente la respectiva Ley de Responsabilidades – habiendo continuado aplicándose hasta entonces la ley de 1896–, con la cual pretendieron regular omnicomprendivamente no sólo las infracciones políticas o administrativas de los funcionarios públicos sino también los delitos propiamente penales que éstos pudieran cometer, procediendo a derogar el Título correspondiente a la responsabilidad de los funcionarios públicos por delitos cometidos durante su encargo que se contemplaba en el Código Penal de 1931, con lo cual se propició la impunidad de varias conductas de éstos anteriormente típicas.

---

<sup>18</sup> Ibidem, p 66

Esta situación empeoró con la expedición de la Ley de Responsabilidades de 1980, ya que al distinguir ésta las causas de responsabilidad penal de las infracciones políticas o administrativas y regular sólo estas últimas, y en lugar de restablecer la vigencia del respectivo Título del Código Penal, derogar de manera inexplicable por completo la Ley de Responsabilidades de 1940, convalidó la impunidad de los funcionarios y empleados públicos.

El escenario provocado por la derogación de la Ley de Responsabilidades de 1940 trató de corregirse con la expedición –durante el periodo presidencial de 1982-1988 de la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto de nuestra Carta Magna. Aunque como se ha mencionado en párrafos anteriores, dicho ordenamiento sigue arrastrando con el estigma de la vaguedad, la imprecisión y la confusión. Sin embargo, no es total la coincidencia respecto de la vaguedad o carácter difuso que tienen los supuestos enumerados en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ni de los contemplados en el párrafo segundo del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Respecto al significado actual del Juicio Político, debe mencionarse que tiene el carácter de especial, no judicial; sólo procede respecto de cierto tipo de servidores públicos y se constituye en un mecanismo extraordinario por los actos materia del mismo, por la jerarquía de aquellos cuya conducta se cuestiona, por los órganos competentes para conocer y decidir, y por el carácter de las resoluciones que en el mismo se dictan.

El Juicio Político es un procedimiento solemne de carácter esencialmente político que inicia la Cámara Baja, se acusa ante la Cámara Alta –órgano que funge como Jurado– a determinados funcionarios públicos por las causas previstas en el propio texto constitucional, para hacer efectiva su responsabilidad política. Aunque el Juicio Político implique el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político, esta función es limitada, dado que sólo permite remover e inhabilitar a ciertos servidores públicos de alta jerarquía, pero no aplicar sanciones diversas.

En el artículo 114 constitucional se determina que el Juicio Político sólo puede iniciarse mientras el servidor público desempeña su cargo y dentro de un año después. Por lo demás, las sanciones se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento. La reglamentación del juicio se encuentra en los artículos 5 al 24 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad, podrá formular, por escrito, una denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados, por las conductas a que se refiere el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y por las que determina el artículo 5º para los gobernadores de los Estados, Diputados a las Legislaturas locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales (coincidentes con las establecidas en el segundo párrafo del artículo 110 constitucional). En el caso de ciudadanos, pueblos y comunidades indígenas, serán asistidos por traductores para elaborar la denuncia, si así lo solicitan, pues ésta puede presentarse por escrito o en lengua indígena.

La denuncia debe apoyarse en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y poder presumir la responsabilidad del denunciado. En caso de que las pruebas no puedan ser aportadas por encontrarse en posesión de una autoridad, la Subcomisión de Examen Previo, ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarlas para los efectos conducentes.

Corresponde a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento relativo, actuando como órgano instructor y de acusación, en tanto que la Cámara de Senadores funge como Jurado de Sentencia. La Cámara de Diputados sustancia el procedimiento por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, las cuales, al momento de su instalación, designarán a cinco miembros de cada una de ellas para que, en unión de sus Presidentes y un Secretario por cada Comisión, integren la Subcomisión de Examen Previo de denuncias de juicios políticos.

Sin embargo, se creó la Comisión Jurisdiccional en la Cámara de Diputados para sustanciar el procedimiento de Juicio Político, que antaño correspondía a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia. Así lo manifiesta el quinto

párrafo del artículo 40 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Según dicho dispositivo, la Comisión Jurisdiccional se integrará por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, a efecto de que entre ellos se designen a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la Sección Instructora encargada de las funciones a que se refiere la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos. Aunque tal circunstancia no se acompañó de las reformas correspondientes a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ni se incluyó en el nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados de 2010.

Al proponer la Gran Comisión de cada una de las Cámaras la constitución de Comisiones para el despacho de los asuntos propondrá la integración de una Comisión para sustanciar los procedimientos consignados en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Aprobada la propuesta, por cada Cámara se designarán, de cada una de las Comisiones, cuatro integrantes para que formen la Sección Instructora en la Cámara de Diputados, y la de Enjuiciamiento en la de Senadores. Las vacantes ocurridas en la Sección correspondiente de cada Cámara son cubiertas por designación de la Gran Comisión, de entre los miembros de las Comisiones respectivas.

Las sanciones respectivas se aplicarán en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento.

### **Competencia de la Cámara de Diputados**

La determinación del juicio se sujeta al siguiente procedimiento:

a) El escrito de denuncia deberá ser presentado ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados y ser ratificado ante ella dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación;

b) Una vez ratificado el escrito, la Secretaría General de la Cámara de Diputados lo turnará a las Comisiones que corresponda (la Comisión Jurisdiccional), para la

tramitación correspondiente. Si se trata de una denuncia presentada en lengua indígena, ordenará su traducción inmediata al español y lo turnará conforme al procedimiento establecido;

c) La Subcomisión de Examen Previo procederá, en un plazo no mayor de treinta días hábiles, a determinar si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como si la denuncia contiene elementos de prueba que justifiquen que la conducta atribuida corresponde a las enumeradas en el artículo 7º de la propia Ley, si los propios elementos de prueba permiten 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 la denuncia presentada.

En caso de la presentación de pruebas supervinientes, la Subcomisión de Examen Previo podrá volver a analizar la denuncia que ya hubiese desechado por insuficiencia de pruebas;

d) La resolución que dicte la Subcomisión de Examen Previo, desechando la denuncia, podrá revisarse por la Comisión Jurisdiccional. La resolución que dicte la Subcomisión de Examen Previo declarando procedente la denuncia, será remitida a la Junta Directiva de la Comisión Jurisdiccional, para efecto de formular la resolución correspondiente y ordenar que se turne a la Sección Instructora de la Cámara.

La sección Instructora de la Cámara practicará todas las diligencias necesarias para comprobar la conducta o hecho materia de aquélla; estableciendo las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado. Dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, la Sección informará al denunciado sobre la materia de aquélla, 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.

Entonces la Sección Instructora abre un periodo probatorio de 30 días naturales, para recibir las pruebas ofrecidas por el denunciante y el servidor público, así como las que la propia Sección estime necesarias. Si al concluir el plazo señalado no hubiera sido posible

recibir las pruebas ofrecidas oportunamente, o es preciso allegarse otras, la Sección podrá ampliarlo en la medida en que resulte necesario. En todo caso, la Sección calificará la pertinencia de las pruebas, desechando las que estime improcedentes.

Terminada la instrucción, el expediente se pone a la vista del denunciante por un plazo de tres días naturales, y por otros tantos a la del servidor público y a sus defensores, a fin de que tomen los datos que requieran para formular sus alegatos, los cuales deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado. Transcurrido el plazo de alegatos, se hayan o no presentado éstos, la Sección Instructora formula sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento. Para ello analiza clara y metódicamente la conducta o los hechos imputados, y hace las consideraciones jurídicas procedentes para justificar, en su caso, la conclusión o la continuación del procedimiento.

Si de las constancias se desprende la inocencia del encausado, las conclusiones de la Sección Instructora proponen que se declare que no ha lugar a proceder en su contra por la conducta o el hecho materia de la denuncia. Si de las constancias se desprende la responsabilidad del servidor público, las conclusiones terminarán 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. Que debe imponerse una sanción de acuerdo con el artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 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.

Debe asentarse en las conclusiones las circunstancias que hubieren concurrido en los hechos. Acto seguido, la Sección Instructora entregará las conclusiones a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de ella, quien anunciará que dicha Cámara debe reunirse y resolver sobre la imputación dentro de los tres días

naturales siguientes, lo que harán saber los secretarios al denunciante y al servidor público denunciado, para que aquél se presente por sí y éste lo haga personalmente, asistido de su defensor, a fin de que aleguen lo que a su derecho convenga.

La Sección Instructora practicará todas las diligencias y formulará sus conclusiones hasta entregarlas a los secretarios de la Cámara dentro del plazo de sesenta días naturales, contado 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. Entonces 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 (los plazos se entienden comprendidos dentro del periodo ordinario de sesiones de la Cámara o bien dentro del periodo ordinario siguiente o del extraordinario que se convoque).

### **Audiencia**

Finalmente, la Cámara de Diputados se erigirá en órgano de acusación, previa declaración de su Presidente. Enseguida 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 que aleguen lo que a su derecho convenga. 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 discutirán y votarán las conclusiones propuestas por la Sección Instructora. Si la Cámara resuelve que no procede acusar al servidor público, éste continuará en el ejercicio de su cargo. En caso contrario, se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, a la que le remitirá la acusación, designándose una comisión de tres Diputados para que la sostengan ante el Senado.

## **Seguimiento ante la Cámara de Senadores**

Recibida la acusación en la Cámara de Senadores, ésta la turnará a la Sección de Enjuiciamiento de la Comisión Jurisdiccional, que emplazará a la Comisión de la Cámara de Diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor, para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento. Transcurrido dicho plazo, con alegatos o sin ellos, la Sección de Enjuiciamiento a cargo de la Comisión Jurisdiccional de la Cámara de Senadores, formulará sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos expresados, en su caso, proponiendo la sanción que en su concepto deba imponerse al servidor público e indicando los preceptos legales en que se funde. La Sección podrá escuchar directamente a la Comisión de Diputados que sostiene la acusación y al acusado y su defensor, si así lo estima conveniente o si lo solicitan los interesados. Asimismo, la Comisión Jurisdiccional podrá disponer la práctica de otras diligencias que considere necesarias para integrar sus propias conclusiones.

Emitidas estas, la Comisión las entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores. Recibidas por la Secretaría de ésta, su Presidente anunciará que el Senado debe erigirse en Jurado de Sentencia dentro de las 24 horas siguientes, procediendo la Secretaría a citar a la Comisión de Examen Previo, al acusado y a su defensor. A la hora señalada para la audiencia, el Presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en Jurado de Sentencia y procederá de acuerdo 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 Jurisdiccional de la Cámara 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 aprobar los puntos de acuerdo que en ellas se contengan. El Presidente hará la declaratoria que corresponda.



Por lo que toca a Gobernadores, Diputados de las Legislaturas Locales y Magistrados de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, el Senado se erigirá en Jurado de Sentencia dentro de los tres días naturales siguientes a la recepción de las conclusiones. En este caso, la sentencia dictada tendrá efectos declarativos y se comunicará a la Legislatura respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda. El párrafo tercero del artículo 110 constitucional establece las sanciones, las cuales consisten en la destitución del responsable y en la prohibición de volver a desempeñar cualquier otra función, cargo o comisión en el servicio público.

Las resoluciones de ambas Cámaras son inatacables, de ahí que contra ellas no proceda ningún medio de impugnación, incluido el Juicio de Amparo. Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que en una controversia constitucional no procede otorgar la suspensión de la sustanciación del procedimiento señalado, pues se actualiza una de las prohibiciones contenidas en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tratarse de una institución fundamental del orden jurídico mexicano; sin embargo, sí podrá concederse la suspensión de los efectos y consecuencias de ese procedimiento, a fin de que no se ejecuten las resoluciones que lleguen a dictarse en él, hasta en tanto la Corte resuelva sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad<sup>19</sup>.

Las consideraciones jurídicas de una resolución judicial no pueden 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 decidir el derecho y de división de poderes, además de que ello constituiría una invasión a la esfera competencial del Poder Judicial, pues la autoridad encargada de llevar a cabo ese procedimiento se arrogaría facultades que no le corresponden.

El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, excluyó al Presidente de la República de responsabilidad oficial y de la procedencia del Juicio Político en su contra, porque sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, de conformidad con sus artículos 108 y 110. Situación

---

<sup>19</sup> Esparza Frausto, Abelardo Cuaderno de la Judicatura: Juicio Político. Zacatecas, Tribunal Superior de Justicia del Estado de zacatecas, 2001 p. 65-79

incomprensible en la realidad mexicana del siglo XXI; en el impeachment norteamericano, por ejemplo, no sólo se puede juzgar al Presidente por la comisión de delitos comunes o de carácter oficial, sino que incluso puede ser acusado por la comisión de conductas que parece que pertenecen más bien a la esfera privada (tal fue el caso de Bill Clinton y Mónica Lewinsky, aunque se especificarán sus bemoles posteriormente, en el apartado correspondiente). Por otro lado, en Brasil se eleva a rango constitucional la serie de supuestos, por los que se puede acusar al Presidente o Vicepresidente.

En 1916, en el proyecto de Constitución elaborado por el Jefe del Ejército Constitucionalista, se decidió restringir la serie de supuestos por los cuales podía ser acusado el Presidente de la República ante el Senado, cuya justificación corrió a cargo de Don Venustiano Carranza, quien argumentó que las intervenciones caprichosas e intromisiones continuas de un veleidoso Poder Legislativo (representado en los primeros años de vigencia de la Constitución de 1857 por la Cámara de Diputados), habían provocado el debilitamiento paulatino, la inoperancia y, por tanto, la ineficacia del Poder Ejecutivo. En consecuencia, debía de rediseñarse el régimen de responsabilidades de los altos funcionarios, sobre todo en lo tocante a la figura del Presidente de la República, y en tal virtud, se consignó que éste sólo podía ser acusado ante el Senado, y exclusivamente en los casos de traición a la patria y delitos graves del orden común. Hay que recordar que el diputado Eliseo Céspedes (Teniente Coronel del Ejército Constitucionalista), en pleno debate en el seno del Constituyente de 1917, propuso que se adicionara el artículo que se refiere a los delitos que puede cometer el Presidente de la República durante su ejercicio, con las violaciones a la Carta Fundamental de la República, “porque siendo un ciudadano igual a todos, también debería hacersele responsable”. Aunque como sabemos, puesto a votación el artículo, la proposición fue desechada. La tendencia presidencialista sigue aún vigente en el imaginario jurídico mexicano; en la obra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación “El fuero constitucional” dentro de la serie “Grandes temas del constitucionalismo mexicano”, en la página 76, se lee:

“... además de que no puede existir analogía entre el Presidente de la República y los gobernadores de las entidades federativas que sustente una forma de regulación similar

por las Legislaturas, dado que el primero tiene el carácter de representante de Estado mexicano, por lo que sería inadecuado, en el ámbito de las relaciones internas e internacionales, sujetarlo a Juicio Político”<sup>20</sup>. Criterio que encuentra sustento precisamente en una Tesis jurisprudencial emitida por dicho órgano.

Se puede decir que el Juicio Político es definido como el procedimiento a través del cual se puede fincar responsabilidad política u oficial a un servidor público. Implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional. Para Héctor Fix Zamudio, el Juicio Político se apoya en la idea de que los titulares de los órganos del poder público no pueden ser enjuiciados por los tribunales comunes y se les debe dar esa inmunidad llamada fuero constitucional para que puedan realizar sus funciones sin ser hostilizados; además, dice, “a pesar de que se habla de juicios políticos, no se trata realmente de delitos políticos, sino de infracciones políticas que en un momento dado pueden constituir delitos”.

Para resaltar la pertinencia de reformar el actual régimen jurídico en torno al fuero constitucional y al Juicio Político, basta con hacer un análisis histórico de los casos de Juicio Político que se instauraron en contra de altos funcionarios a partir del México revolucionario y hasta el presente.

## **b. Cronología de los juicios políticos en México.**

Después de la Revolución Mexicana las condiciones políticas y sociales que permitían la instauración de juicios políticos estaban dadas por la inestabilidad política, bregas sistemáticas y generalizadas, sublevaciones e inconformidades por los saldos dejados en la repartición del poder.

---

<sup>20</sup>Tesis P./J. 3/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XI, febrero de 2000, p. 628

En este contexto, hubo dos juicios políticos durante el año de 1918, uno en contra del gobernador de Guanajuato, Agustín Alcocer, y otro en contra del gobernador de Michoacán, Pascual Ortiz Rubio; en 1919 se le inició Juicio Político al gobernador de Tamaulipas, Andrés Osuna, quien por cierto estaba ocupando en ese momento el cargo de gobernador provisional –se le acusó por violación a la recién estrenada Constitución de 1917 y por incumplimiento de sus obligaciones como gobernador provisional–; en ese mismo año (en marzo), el Congreso local del estado de Nayarit, le retiró el fuero para después proceder al Juicio Político, al primer gobernador electo de ese estado José Santos Godínez;<sup>21</sup> sin embargo, el desafuero fue anulado posteriormente y el gobernador depuesto fue restituido en su cargo.

En 1920 se intentó Juicio Político en contra del gobernador de Colima, Miguel Álvarez García, el cual no prosperó; en 1926 se inició Juicio Político en contra del Senador por el estado de Chiapas, Tiburcio Fernández Ruíz, el cual sí prosperó<sup>22</sup> ; en ese mismo año se intentó proceder contra Emilio Portes Gil, quien era gobernador de Tamaulipas, pero el juicio no prosperó. (Ibidem)

En este punto cabría recalcar que la alta incidencia de casos de Juicio Político en el país, en el primer tercio del siglo pasado, obedecía principalmente a las pasiones políticas de la cúpula en el poder y a la ausencia de instituciones propias de una república democrática (como la separación de poderes). Un caso paradigmático de tal situación lo encontramos en el intento de Juicio Político que se llevó a cabo, en 1926, en contra del entonces gobernador de Jalisco, José Guadalupe Zuno; dicho gobernador era partidario del ala obregonista que se había instaurado en el poder al finalizar el movimiento armado –muchos historiadores consideran el fin de la Revolución mexicana con el asesinato de Venustiano Carranza– y por ende, fue un opositor tenaz al gobierno de Plutarco Elías Calles, quien era el Presidente durante ese periodo.

Entre otras cosas, José Guadalupe Zuno estaba en contra de las políticas centralistas empleadas por parte de Plutarco Elías Calles; era considerado un político de corte

---

<sup>21</sup> (Artículo web consultado en la dirección electrónica: [www.bibliojuridica.org/libros/6/2761/16.pdf](http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2761/16.pdf))

<sup>22</sup> Licona Vite, Cecilia, “Juicio Político”, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de diputados. México, 2007, p. 53

socialista; además de que desarrolló una importante actividad encaminada a fortalecer el Estado laico en México, lo que le trajo mayores fricciones con el Gobierno Federal y, consecuentemente, la última insurrección popular que se conociera después de la Revolución; la Guerra Cristera.

Debido a la problemática que tuvo este gobernador con parte de la población católica jalisciense y con el gobierno de Calles, en marzo de 1926 se le inició Juicio Político en la Cámara de Diputados, para finalmente ser ventilado en el Senado. La situación nacional era tensa, sobre todo en el estado de Jalisco, y con la presión del Presidente Calles, resultó ineludible que el Senado destituyera al gobernador jalisciense, el 25 de marzo de 1926, quedando como gobernador sustituto Silvano Barba González<sup>23</sup>. José Guadalupe Zuno fue acusado de ataques al municipio libre, violación sistemática de las garantías individuales, y de violaciones a leyes federales (agrarias). Todo esto producto de sus afinidades y de su inclinación política de corte comunista.

El caso del ex gobernador del Estado de Jalisco sería el último registro de un Juicio Político que llegó hasta sus últimas consecuencias. Recientemente, los casos de Jorge Díaz Serrano –el amigo del ex presidente López Portillo y ex director de la PEMEX–, en 1983; de Andrés Manuel López Obrador, en abril de 2005; y finalmente, del Diputado Julio César Godoy, a finales de 2010, culminaron con el retiro del fuero constitucional y con la declaratoria de procedencia del ejercicio de la acción penal. Como se ve, la declaración de procedencia tiene como efecto separar de su encargo al alto funcionario, en tanto esté sujeto a proceso penal, y es una figura en la que interviene exclusivamente la Cámara de Diputados.

Por tratarse de un procedimiento menos complejo que el Juicio Político, y por consistir en una figura gris, sin un suficiente asidero histórico o teórico, es más patente que en la declaración de procedencia se atiende más bien a las pasiones y conveniencias políticas de las mayorías partidistas, en vez de a la justicia y la razón, cuando se trata de retirarle la inmunidad a un alto funcionario.

---

<sup>23</sup> Briuolo Destéfano, Diana y Cruz, Prochini Dafne, “Roberto Reyes Pérez y David Alfaro Siqueiros: Radicalismo, monumentalidad e idealismo compartido”, artículo web en la dirección electrónica: <http://www.journals.unam.mx/index.php/cronicas/article/viewFile/17250/16428>. Consultado el día 23-022011

Sin embargo, con las últimas reformas al Título IV de la Carta Magna, la figura de Juicio Político ha sido vaciada de contenido; ya no representa una herramienta eminentemente política al servicio de los gobernados, para ejercer su derecho de señalar y retirar a los malos gobernantes, ni un instrumento imparcial para depurar la clase política y mantener el equilibrio de poderes. Mientras subsistió el régimen de partido hegemónico, ambas Cámaras del Congreso de la Unión ocupaban sus escaños con empleados del titular del Ejecutivo Federal, por lo que los casos de Juicio Político eran recurrentes, en la medida en que el Presidente deseaba deshacerse de algún enemigo político, o sacrificar a algún miembro de la clase política cuando ésta se encontraba en crisis.

Al romperse el esquema de partido único y avanzar hacia la democracia partidista y de pluralidad política, la figura de Juicio Político prácticamente cayó en marasmo. La correlación de fuerzas partidarias y la colisión de intereses han sofocado cualquier intento por sobrellevar un Juicio Político hasta sus últimas consecuencias. Dicha figura se mantiene fuera del alcance de los gobernados y, dadas sus actuales condiciones, pertenece de manera exclusiva a la élite política, la cual está hundida en un cada vez más pronunciado distanciamiento con la sociedad civil.

### **c. Sistema Nacional Anticorrupción**

Tomando como punto de partida la lectura de la Doctora Ana Elena Fierro en su libro “Responsabilidad de los servidores públicos, del castigo a la confianza”, ella sustenta que para corregir la situación de la corrupción y vigilar la responsabilidad de los servidores públicos en México, es indispensable revisar los principios de responsabilidad activa. Porque si bien es cierto que estos principios son el resultado de un sistema de creencias que se finca en el estado de derecho, elevarlos a rango constitucional permite enfocar el sistema hacia la responsabilidad activa para asegurar que las conductas de los servidores públicos respeten la ley, ya que van encaminadas al interés público. En consecuencia, son dignas de confianza y por ello se debe incorporar desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Sistema de Responsabilidades que permitan al servidor público responder por sus actos.

El mismo texto hace un análisis del recientemente creado Sistema Nacional Anticorrupción respecto de la forma en que entiende la responsabilidad de los servidores públicos, así como los mecanismos de prevención y combate de la corrupción que propone; pretende evaluar los avances que esta reforma ha logrado, en particular el fortalecimiento de los procesos de enjuiciamiento, la publicidad de la evolución patrimonial de los servidores públicos y la generación de órganos de coordinación nacional, así como apuntar las limitaciones que aún persisten.

Derivado de lo anterior se deduce que la importancia de sentar bases constitucionales del Servicio Civil de Carrera, la Evaluación del Desempeño, la capacitación, la declaración de intereses y la protección de informantes son elementos fundamentales de la responsabilidad activa.

También se busca determinar con claridad qué conductas sí deben ser consideradas como delitos y cuáles como ilícitas, de manera que se plasmen en normas de tipicidades bien definidas.

De la misma manera, se deben considerar los procedimientos que permitan el estricto apego al debido proceso y el respeto a los derechos del servidor público, para lograr un

sistema normativo de responsabilidades. Dicho sistema será posible mediante la adecuada regulación del Servicio Civil de Carrera, la Evaluación del Desempeño, la develación de los intereses previa a la ocupación de cargos públicos y el debido control del patrimonio de los funcionarios y la promoción de una cultura de compromiso de manera que existan agentes preocupados por el interés público.

Es conveniente lograr que la necesidad de persecución y sanción de conductas ilícitas constituya la excepción y no una regla que no se aplica, con ello el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dejaría de ser un listado de sujetos, conductas y procedimientos inoperantes para convertirse en el instrumento de protección constitucional del interés público y construiría los cimientos de confianza entre Servidores Públicos y los ciudadanos.

#### **Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (nueva)<sup>24</sup>**

El artículo 1, establece que la presente Ley es de orden público, de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción.

#### **Ley General de Responsabilidades Administrativas (nueva) <sup>25</sup>**

Se establece en el artículo 1 que la Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, y tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

<sup>24</sup> LGSNA. Diario Oficial de la Federación. 18 de julio de 2016

<sup>25</sup> LGRA. Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016



**Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (nueva) <sup>26</sup>**

Esta Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto determinar la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena. Formará parte del Sistema Nacional Anticorrupción y estará sujeto a las bases establecidas en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley General correspondiente y en el presente ordenamiento. Las resoluciones que emita el Tribunal deberán apegarse a los principios de legalidad, máxima publicidad, respeto a los derechos humanos, verdad material, razonabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, tipicidad y debido proceso.

El presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados para el Tribunal Federal de Justicia Administrativa se ejercerá con autonomía y conforme a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las disposiciones legales aplicables, bajo los principios de legalidad, certeza, independencia, honestidad, responsabilidad y transparencia. Su administración será eficiente para lograr la eficacia de la justicia administrativa bajo el principio de rendición de cuentas.

Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de honestidad, responsabilidad, eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuentas, austeridad, racionalidad y bajo estos principios estará sujeto a la evaluación y control de los órganos correspondientes.

Conforme a los principios a que se refiere el párrafo anterior, y de acuerdo a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Tribunal se sujetará a las siguientes reglas:

---

<sup>26</sup> LOTFJA. Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016

I. Ejercerá directamente su presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados, sin sujetarse a las disposiciones emitidas por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública;

II. Autorizará las adecuaciones presupuestarias sin requerir la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siempre y cuando no rebase su techo global aprobado por la Cámara de Diputados;

III. Determinará los ajustes que correspondan a su presupuesto en caso de disminución de ingresos durante el ejercicio fiscal, y

IV. Realizará los pagos, llevará la contabilidad y elaborará sus Informes, a través de su propia Tesorería.

### **Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (nueva)<sup>27</sup>**

Esta Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar los artículos 73, fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de:

I. La Cuenta Pública;

II. Las situaciones irregulares que se denuncien en términos de esta Ley, respecto al ejercicio fiscal en curso o a ejercicios anteriores distintos al de la Cuenta Pública en revisión;

III. La aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales, y

IV. El destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los estados y municipios, que cuenten con la garantía de la Federación.

---

<sup>27</sup> LFRCF. Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016

Para efectos de este artículo, la Auditoría Superior de la Federación podrá fiscalizar las operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales a través de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público-privadas o cualquier otra figura jurídica y el otorgamiento de garantías sobre empréstitos de Estados y Municipios, entre otras operaciones.

Adicionalmente, esta Ley establece la organización de la Auditoría Superior de la Federación, sus atribuciones, incluyendo aquéllas para conocer, investigar y substanciar la comisión de faltas administrativas que detecte en sus funciones de fiscalización, en términos de esta Ley y la Ley General de Responsabilidades Administrativas; así como su evaluación, control y vigilancia por parte de la Cámara de Diputados.

### **Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Republica <sup>28</sup>**

En el artículo 1, se establece que la Ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y al Procurador General de la República les confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y las demás disposiciones aplicables. La Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, ejercerá sus atribuciones respondiendo a la satisfacción del interés social y del bien común. La actuación de sus servidores se regirá por los principios de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad, disciplina y respeto a los derechos humanos.

### **Código Penal Federal<sup>29</sup>**

El artículo 1o. de este Código señala que se aplicará en toda la República para los delitos del orden federal.

---

<sup>28</sup> LOPGR. Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009

<sup>29</sup> Código Penal Federal. Última reforma publicada DOF 07 de abril de 2017

## **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>30</sup>**

Lo que establece artículo 1, es que esta Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

---

<sup>30</sup> LOAPF. Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976



**LXII - LXIII LEGISLATURAS**  
**MEMORIA DE LABORES DE COMISIONES**  
**COMISIÓN DE JURISDICCIONAL**  
SENADO DE LA REPÚBLICA, 2018.