

III. NATURALEZA JURÍDICA	39
a) El juicio político como procedimiento jurisdiccional	43
b) El juicio político y la declaración de procedencia o “desafuero”	45

III. NATURALEZA JURÍDICA

Un primer acercamiento a la naturaleza jurídica del juicio político es aquel que impone la búsqueda de la ubicación precisa de nuestro tema dentro de la primera gran división del derecho, es decir, aquella que se busca en el contexto del Derecho Privado, del Derecho Social y del Derecho Público. Veamos:

El Derecho Privado se integra por aquellas normas, principios e instituciones que regulan las relaciones entre particulares donde los intereses que están en juego son privados y no trascienden al interés del Estado. Por tratarse de un tema relacionado con un procedimiento constitucional que involucra la presencia de servidores públicos de alta jerarquía de las tres funciones del supremo poder de la federación (legislativo, ejecutivo y judicial), a quienes se atribuye haber lesionado los intereses públicos fundamentales de la nación, o su buen despacho, no cabe posibilidad alguna de que se ubique el juicio político, en los terrenos del Derecho Privado. Si bien el procedimiento de juicio político se inicia a virtud de la presentación de una denuncia que puede hacer cualquier ciudadano en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ello no significa que se trate de un interés privado el que se encuentra en conflicto, sino un interés público fundamental, o su buen despacho, según lo dispone la fracción I del artículo 109 de la Constitución General de la República, que se encuentra definido y reglamentado por los artículos 5° y 7° de la Ley citada.

La posibilidad de que cualquier persona formule la denuncia no significa la privatización del conflicto, es decir, que el conflicto se encuentra en terrenos del Derecho Privado, pues sólo se traduce en el derecho de los ciudadanos de poner en conocimiento de la Cámara de Diputados, que puede erigirse en órgano de investigación y acusación, la existencia de una infracción de carácter político cometida por un servidor público de alta jerarquía que afecte el interés público fundamental o su buen despacho y decida, en consecuencia, si es procedente el ejercicio de la acción de responsabilidad política a través de la formulación de la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores; en tal virtud, el ejercicio de la acción de responsabilidad política compete en exclusiva a la Cámara de Diputados, la que no puede ser confundida con el derecho de los ciudadanos de hacer de su conocimiento las infracciones a efecto de que valoren sobre la posible acusación.

Esta situación se asemeja con el procedimiento penal en el que la denuncia o la querrela que formula cualquier persona constituye solo un paso previo para que el Ministerio Público, único titular de la acción penal en términos de lo dispuesto por el artículo 21 de la Constitución General de la República, decida si es de ejercitarse o no, ante el órgano jurisdiccional, sin que ello pueda interpretarse como que el procedimiento penal es una institución jurídica de Derecho Privado.

El Derecho Social es un conjunto de normas, principios e instituciones que regulan la protección de las personas, grupos y sectores socialmente débiles para lograr su convivencia con los demás grupos y sectores de la sociedad dentro de un orden jurídico. Así, la figura del juicio político, por definición, no encuentra lugar dentro de las normas de Derecho Social.

Lo dicho aquí resulta suficiente, si para ello empleamos el método simple de la exclusión, para considerar, de acuerdo con el contenido del *Diccionario Jurídico Mexicano*,¹¹ que el juicio político es una figura del Derecho Público, definido éste como el conjunto de normas que regulan el ejercicio de la autoridad estatal, determinando y creando el órgano competente para ejercitarla, el contenido posible de sus actos de autoridad estatal y el procedimiento mediante el cual dichos actos deben realizarse.

En estas condiciones, es evidente, por su significación, y por su objeto relacionado directamente con los “*intereses públicos fundamentales de la nación y su buen despacho*”, que el juicio político constituye tema indiscutible del Derecho Público.

a) El juicio político como procedimiento jurisdiccional

Como quedó establecido, el juicio político es un procedimiento jurisdiccional, iniciado a partir de una denuncia que puede formular cualquier ciudadano, cuya instrumentación ha sido encomendada al Poder Legislativo y que tiene por objeto la investigación de las conductas de los servidores públicos de alta jerarquía a que se refieren los dos primeros párrafos del artículo 110 de la Constitución General de la República, a efecto de determinar la responsabilidad política puesta de manifiesto en dichas conductas, y aplicar las sanciones correspondientes.

Se ha planteado la discusión respecto de si la palabra “juicio” es adecuada en el tema que nos ocupa, por no

¹¹ *Op. cit.*, voz “Derecho Público y Derecho Privado”.

tratarse de un órgano jurisdiccional propiamente dicho, que se encuentre incorporado al Poder Judicial, al que por sus funciones corresponde dirimir las controversias jurídicas en razón del órgano político al que corresponde la conducción y decisión del procedimiento; sin embargo, esta discusión debe entenderse superada para efectos prácticos en razón de tratarse de un verdadero procedimiento jurisdiccional en el que existe un acusador, un acusado y un órgano de decisión que dirime la controversia y porque similar situación acontece con otros órganos jurisdiccionales tales como la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y los Tribunales Agrarios, que se encuentran adscritos al Poder Ejecutivo.

A propósito de la naturaleza jurídica del juicio político, Raúl F. Cárdenas,¹² en el contexto del análisis que hace sobre los antecedentes de esta figura jurídico política en los Estados Unidos de Norteamérica, citando a González Rubio, afirma que el objeto de la jurisdicción política es destituir de su cargo a quienes han hecho mal uso del mismo afirmando que se trata de un acto administrativo revestido de la solemnidad de un juicio.

El autor en cita, sigue afirmando que la decisión que emite el Senado en materia de juicio político al erigirse en jurado de sentencia es, en cuanto a su forma, un acto meramente judicial por la obligación de observar las formalidades y solemnidad del procedimiento, el que sigue siendo judicial en cuanto a los motivos en que se funda, pero administrativo en cuanto a su objeto.

¹² *Op. cit.*, pp. 326 y ss.

Por lo expresado, estamos de acuerdo en que se trata de una figura de derecho público que involucra, por sus efectos de destitución e inhabilitación, aspectos de carácter administrativo, que se logran en virtud a la instauración de un procedimiento que es eminentemente jurisdiccional (no judicial) por las características del mismo.

Debido a lo anterior, podemos afirmar que estamos ante la presencia de un procedimiento jurisdiccional, ventilado ante un órgano del Estado, sin duda de índole política, ubicado en el Poder Legislativo y cuyas resoluciones adoptan la forma política, surtiendo efectos en el terreno de lo administrativo en cualquiera de las funciones del poder del Estado, dado el espacio del servicio público en el que se encuentra ubicado el personaje político respectivo.

En conclusión, podemos afirmar, en cuanto a su naturaleza jurídica, que el juicio político es una institución de Derecho Público, un procedimiento jurisdiccional en que la relación jurídica procesal está perfectamente integrada y que, dada su específica materia, la función jurisdiccional es ejercida por el Poder Legislativo.

b) El juicio político y la declaración de procedencia o “desafuero”

A efecto de establecer las diferencias esenciales entre el juicio político y otros procedimientos jurisdiccionales del Derecho Público cuya materia es la responsabilidad de los servidores públicos, es necesario aclarar el concepto de *responsabilidad política*, eje de nuestra figura en estudio, pues la responsabilidad administrativa propiamente dicha es materia de los procedimientos específicos también

contemplados en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que se ventilan ante las Contralorías Internas en las dependencias y entidades del sector público federal y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; la responsabilidad penal es materia de los procedimientos penales; y, la responsabilidad civil, de los procedimientos civiles correspondientes.

En este apartado habremos de señalar las diferencias sustanciales entre el juicio político y el procedimiento jurídico de declaración de procedencia a través del cual se ventilan también cuestiones de responsabilidad de los servidores públicos.

Definir un concepto es en sí tarea difícil, máxime cuando, como en el caso el término *responsabilidad*, puede ser utilizado con muy diversas acepciones. En el lenguaje ordinario *responsabilidad* puede ser identificada en frases coloquiales o cotidianas, así, por ejemplo, puede escucharse: “es responsabilidad del director” para referirse a un deber inherente a un cargo o calidad específica de las personas; se escucha también “la sequía es responsable de la pérdida de la cosecha”, utilizándose en este caso como origen o causa de un efecto natural; o bien “es responsable de sus actos”, en referencia a una específica capacidad o desarrollo intelectual o mental; e, igualmente, “el pago es responsabilidad de X”, en alusión a una concreta obligación de pago o de responder con el cumplimiento de alguna obligación, derivado de algún acto o circunstancia previamente efectuado.

Dentro del rubro de la responsabilidad pública, entendida como aquella inherente a los servidores públicos y prevista por los ordenamientos constitucionales, nos interesa el término *responsabilidad política* entendido como

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

Ahora bien, sin perjuicio de establecer las características específicas del procedimiento de juicio político, es preciso mencionar también las diferencias del mismo con el procedimiento de declaración de procedencia para procedimiento penal a que se refiere el Capítulo III del Título I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que están determinadas en función de las causales y de las sanciones que a cada uno de los procedimientos corresponden.

Efectivamente, las causales del procedimiento de juicio político son aquellas previstas en los artículos 5° segundo párrafo y 7° de la Ley, mientras que las causales para el procedimiento de declaración de procedencia están directamente relacionadas con la comisión de un ilícito de carácter penal.

Las consecuencias o sanciones previstas en la Ley, aplicables a las conductas materia del juicio político, consisten en la destitución del cargo y la inhabilitación de uno a veinte años. Las consecuencias del procedimiento de declaración de procedencia (o desafuero) consisten solamente en la separación del cargo, con independencia de las sanciones penales que pudieran derivar del proceso penal respectivo, ya sea que éste se instaure en virtud de la declaración de procedencia o que se inicie el

procedimiento penal una vez concluido el empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Es frecuente la confusión en la práctica política entre el *juicio político* y el *desafuero*, que, desde luego, no encuentra cabida en el terreno jurídico en el que ambos conceptos se encuentran perfectamente definidos. No obstante, conviene explicar tal situación.

El objeto de este trabajo, insistimos, es un análisis práctico del tema relativo al juicio político, sin agotar otros temas que, con estrecha relación al mismo y de indudable interés, al abordarlos rebasaría los alcances que se pretenden. No obstante ello, preciso es establecer algunas consideraciones en torno al tema relativo a la “declaración de procedencia” o “desafuero”, para efectos de distinguir con claridad; y, repito, con sentido práctico ambos procedimientos de origen constitucional.

El término *fuero* proviene del latín *forum*, que significa tribunal,¹³ aunque desde la Edad Media ha tenido diversas acepciones, como, por mencionar algunos ejemplos, el *fuero juzgo*, consistente en la versión en lengua romance del código visigótico ordenada por el rey de Castilla, Fernando III el Santo en el siglo XIII; el *fuero secular*, utilizado como sinónimo de poder o jurisdicción; el *fuero municipal*, entendido como aquel cuerpo de leyes que se concede a una ciudad o villa para su gobierno o administración de justicia; o, simplemente como el conjunto de exenciones o privilegios concedidos a una persona, región o provincia, etc. José Luis Soberanes Fernández,¹⁴ en el *Diccionario Jurídico Mexicano*, al abordar

¹³ PALOMAR DE MIGUEL, JUAN, *Diccionario para Juristas*, Mayo Ediciones, México, 1981, p. 61.

¹⁴ *Op. cit.*, p. 1484.

el origen latino del vocablo *forum* se refiere a éste como recinto sin edificar, plaza pública o vida pública y judicial y que, por extensión, así se le denomina al sitio donde se administra justicia, es decir, al local que ocupa un tribunal.

En la práctica jurídica mexicana, el término también tiene diversos usos, por ejemplo se utiliza como sinónimo de competencia al distinguir entre los fueros común y federal en el contexto de la actividad jurisdiccional, como sinónimo de jurisdicción cuando nos referimos al fuero del domicilio de una persona; se habla también del fuero militar para referirse a la actividad jurisdiccional castrense; y, respecto del concepto que nos interesa, se ha hablado del fuero constitucional, en términos genéricos asociándolo con la inmunidad de que gozan determinados altos funcionarios de la Federación o de los Estados mientras duran en su encargo, para enfrentar responsabilidades penales, políticas o administrativas por actos indebidos cometidos durante su encargo.

El fuero constitucional era, hasta antes de 1982 en México, el *status* del que gozaban los altos funcionarios de la federación para no ser juzgados por la comisión de un delito ordinario, hasta que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, mediante un procedimiento denominado de “desafuero”, resolviera sobre la procedencia del procedimiento penal respectivo y con ello se privaba al funcionario del fuero constitucional.

Para aclarar la confusión planteada, hay que precisar que en virtud de las reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre del citado año, el procedimiento de referencia cambió su denominación por el de “declaración de procedencia” en el que sin utilizarse más los términos “fuero” y “desafuero”,

constituye el procedimiento a través del cual se autoriza o no, por mandato constitucional el inicio o la prosecución de un procedimiento penal en contra de un alto funcionario de la Federación de aquellos contemplados en el artículo 110 de la Constitución General de la República, por la comisión de un delito, inmunidad que subsiste sólo hasta que no se emita la citada declaración de procedencia; o, hasta que concluya el encargo público respectivo, pues la declaración de la Cámara legislativa no puede prejuzgar sobre el procedimiento penal en cuestión.

El procedimiento de declaración de procedencia es distinto del procedimiento de juicio político, pues mientras en aquél el objetivo es autorizar la procedencia de un proceso penal por la comisión de un delito, hállese de iniciación o prosecución, en éste el objetivo es la destitución del funcionario público y su inhabilitación por el tiempo correspondiente, motivada no por la comisión de un delito, sino por su responsabilidad política en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.