

VII. EL PROCEDIMIENTO DE JUICIO POLÍTICO EN ZACATECAS.....	81
a) Contra el Gobernador del Estado.....	84
b) Contra otros altos funcionarios .....	86
c) Sujetos de juicio político y supuestos de procedencia .....	89
d) Particularidades del procedimiento.....	96

## VII. EL PROCEDIMIENTO DE JUICIO POLÍTICO EN ZACATECAS

**B**ajo el esquema empleado a lo largo del trabajo, corresponde hacer en este capítulo un análisis acerca del procedimiento de juicio político previsto por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.

Precisemos ahora que no debe confundirse el procedimiento de juicio político para servidores públicos estatales a que se refiere el segundo párrafo del artículo 110 de la Constitución General de la República (que procede por violaciones graves a dicha Constitución y leyes federales y por el manejo indebido de recursos y fondos federales) con el procedimiento de juicio político referido a la función pública estatal que constituye la materia del presente apartado.

Los artículos 148 en su primer párrafo y 149 de la Constitución Política local, en armonía con la norma suprema nacional establecen el procedimiento a través del cual pueden ser sancionados, por su responsabilidad política, el Gobernador del Estado, los Diputados a la Legislatura Local y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia por violaciones cometidas contra la Constitución General, leyes federales o por el manejo indebido de fondos y recursos federales; en estos casos, el presupuesto jurídico necesario para la actuación de la Legislatura local consiste en que en contra de tales funcionarios hubiese concluido ante el Congreso de la

Unión un juicio político con resolución declarativa de condena, para que, en términos de lo dispuesto por el último precepto en cita, el órgano legislativo local proceda a la destitución e inhabilitación para el desempeño de funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público estatal. Hecha la anterior precisión nos abocaremos en seguida al análisis del procedimiento de juicio político derivado de la violación a las leyes locales, cuando, como señalamos, no tiene repercusión alguna respecto de la legislación federal ni del manejo de fondos y recursos de la Federación.

#### **a) Contra el Gobernador del Estado**

El juicio político contra el Gobernador del Estado, pues plantea este procedimiento singularidades importantes. El artículo 148 de la Constitución Política local establece en su segundo párrafo que: “El Gobernador del Estado durante el tiempo de su encargo, y mediante ‘juicio político’ o en su caso declaración de procedencia, sólo podrá ser acusado por violaciones graves y sistemáticas a la Constitución Política local, por actos u omisiones que obstruyan o impidan el libre ejercicio de la función de los derechos electorales y por delitos graves del orden común”.

Partiendo de este precepto de la Constitución local podemos deducir que el Gobernador del Estado sólo puede ser sujeto de juicio político en dos supuestos, a saber: a) Cuando cometa violaciones graves y sistemáticas a la Constitución Política local, y b) Por actos u omisiones que impidan el libre ejercicio de la función de los derechos electorales. La previsión relativa a la comisión de delitos graves del orden común a que se refiere la parte final de este precepto se entiende inherente de manera exclusiva, al procedimiento de declaración de procedencia que se

entable en contra del Gobernador del Estado por la comisión de delitos (según lo hemos explicado en otra parte de este trabajo y es el mismo caso del fuero común), caso en el que no procede juicio político, sino aquella figura procesal que ostenta una naturaleza jurídica distinta; ello, sin perjuicio de que una propia conducta del servidor público pudiera eventualmente implicar, de manera refractaria violaciones tanto constitucionales como a normas penales o administrativas, pues, de ser así, debe iniciarse cada procedimiento en el ámbito de su propia normatividad.

En cuanto a los supuestos de procedencia del juicio político contra el Gobernador del Estado, se estima que los criterios para determinar la “gravedad” de las violaciones constitucionales deben ser de naturaleza estrictamente política y serán determinados por los órganos encargados de conocer del procedimiento, dadas las condiciones en que deben aplicarse, y, en consecuencia, emitir un criterio puramente jurídico al respecto puede resultar inadecuado y quizá aventurado, sin embargo, debe destacarse respecto de las violaciones a la Constitución por parte del Gobernador del Estado que, a diferencia del juicio político previsto por la Constitución General de la República, éstas deben ser “sistemáticas”, es decir, no basta una sola y aislada violación grave a la Constitución, sino que debe producirse un sistema de violaciones claramente identificado. Situación similar ocurre respecto de la hipótesis de procedencia del juicio político contra el Gobernador del Estado por la ejecución de actos u omisiones que impidan el libre ejercicio de la función de los derechos electorales, pues, aunque no se señala expresamente, la determinación de tales actos u omisiones debe ser de tal gravedad que trascienda en forma determinante al resultado de una elección en particular y

dicho criterio de “gravedad” deberá ser también, estimamos, responsabilidad en cuanto a su concepción y aplicación, de los órganos del Estado encargados del procedimiento.

Partiendo de esta explicación, hay que señalar que en virtud al contexto netamente político del procedimiento en análisis (es un juicio “político”), no obstante que en sentido procesal requiere de un procedimiento jurisdiccional en términos de lo que ya hemos apuntado, los criterios sustantivos de aplicación de la ley son eminentemente políticos, pues corresponde a órganos políticos su aplicación y se encuentra en juego, en alguna medida, el futuro político del encausado; a propósito de ello, es oportuno recordar una referencia de Rivera Silva,<sup>15</sup> cuando en un acertado juego de palabras señala: *“El juicio político justifica su existencia por la idea ya trillada de que los actos políticos cometidos por políticos, deben ser juzgados por tribunales políticos y con criterio político”*. Si bien estamos refiriéndonos ahora a las causales de juicio político contra el Gobernador del Estado, es evidente que tal punto de vista es extensivo para otras circunstancias relacionadas con el procedimiento en análisis, puesto que se trata, en cualquier caso, de altos funcionarios del Estado.

## **b) Contra otros altos funcionarios**

El artículo 151 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas precisa los cargos de la administración pública local cuyos titulares, además del Gobernador del Estado, en los términos que ya señalamos,

---

<sup>15</sup> RIVERA SILVA, MANUEL, *El Procedimiento Penal*, Ed. Porrúa, México, 1983, p. 90.

son sujetos de juicio político, siendo éstos: los Diputados a la Legislatura del Estado, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los Magistrados del Tribunal Estatal Electoral, el Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el adscrito al Tribunal de Conciliación y Arbitraje; además del Procurador General de Justicia, los Consejeros Electorales, los Jueces del fuero común, los miembros de los Ayuntamientos, los Secretarios de Despacho del Ejecutivo y los Directores Generales o sus equivalentes, de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones similares a éstas y fideicomisos públicos.

A diferencia de lo que acontece para el caso del Gobernador del Estado, en el que, como señalamos, sólo existen dos supuestos constitucionales de procedencia del juicio político, para los demás funcionarios señalados podrá instaurarse dicho procedimiento, de acuerdo con la fracción I del artículo 150 de la Constitución local, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran “en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”. Aspecto reglamentado por el artículo 19 de la Ley de Responsabilidades en los términos siguientes:

*“19.- 1.- Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su despacho:*

I.- El ataque sistemático a la forma de gobierno republicano, representativo y democrático del Estado, o bien, a la organización política y administrativa de los municipios, y otras instituciones democráticas;

II. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;

III. El ataque a la libertad del sufragio y otras violaciones graves a las leyes electorales;

IV. La usurpación o el ejercicio indebido y reiterado, de funciones públicas;

V. El incumplimiento reiterado a las obligaciones del servidor público, siempre que causen perjuicio grave a los gobernados;

VI. Las violaciones graves y reiteradas, por actos u omisiones a la Constitución Política local, leyes o reglamentos;

VII. El desacato o el incumplimiento a las resoluciones y acuerdos emitidos por la Legislatura en el ejercicio de sus atribuciones;

VIII. Los hechos u omisiones reiterados y graves del servidor público, que conduzcan a la ingobernabilidad del municipio. Para efectos de esta ley existe ingobernabilidad cuando en forma reiterada el ayuntamiento deja de sesionar con la periodicidad que deba hacerlo, o cuando prevalezca una situación generalizada de paralización de los servicios públicos municipales;

IX. El incumplimiento reiterado a la obligación que tienen los ayuntamientos de publicar oportunamente en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado, el Plan Trienal de Desarrollo, los Planes y Programas Operativos, el Presupuesto de Egresos, el Bando de Policía y Buen Gobierno y demás reglamentación;

X. Las violaciones sistemáticas y graves a los planes y programas de gobierno, a los presupuestos de la



Administración Pública Estatal y Municipal, así como a las leyes que determinen el manejo de sus recursos humanos, materiales y financieros, y

## XI. Los demás casos que establezcan las leyes”.

Como puede observarse, dada la naturaleza de las causales transcritas, también para su interpretación debe recurrirse a la necesaria aplicación de criterios de índole política, remitiéndonos para ello a lo expresado al analizar, en capítulo precedente, las causales del juicio político en el ámbito de la competencia federal.

### **c) Sujetos de juicio político y supuestos de procedencia**

La Ley local de referencia reglamenta, entre otros aspectos, las disposiciones constitucionales en materia de juicio político. Para abordar el tema hemos de echar mano del esquema planteado en el análisis del juicio en la materia federal.

### **Sujetos que intervienen**

Al igual que en el procedimiento federal, en la relación jurídico procesal correspondiente al juicio político en el estado de Zacatecas intervienen necesariamente los tres sujetos procesales, que en el caso de una entidad federativa no pueden ser similares a los que intervienen en el procedimiento de competencia federal en razón de la clara circunstancia de que el Poder Legislativo local se compone de una sola Cámara, la de Diputados a la Legislatura respectiva, por lo que se da participación, aunque muy limitada con relación a la que tiene en el ámbito federal la Cámara de Senadores al erigirse en Jurado de Sentencia, al Tribunal Superior de Justicia del Estado.

## Sujeto activo

En concordancia con el procedimiento previsto para el ámbito de competencia federal, el último párrafo del artículo 150 y el artículo 152 de la Constitución local establecen la distinción entre los sujetos a quienes corresponde, por un lado, la presentación de la denuncia y, por el otro, el sujeto procesal a quien corresponde el ejercicio de la acción jurisdiccional de la naturaleza política para la instrucción del procedimiento. En efecto, al igual que en la Constitución General de la República, en el caso particular del estado de Zacatecas, cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad, y mediante la presentación de los elementos de prueba que estime pertinentes, puede formular denuncia de juicio político respecto de las causales y en contra de los servidores públicos que hemos mencionado; asimismo, la presentación de la denuncia deberá hacerse ante la Legislatura del Estado, la que debe asumir el carácter de Jurado de Instrucción, es decir, de órgano investigador de la falta respectiva, el que si por mayoría de votos decide el ejercicio de la acción jurisdiccional, asumirá el carácter de parte acusadora en el procedimiento respectivo ante el órgano de decisión. De manera similar a lo dicho para el procedimiento federal, se conserva la respectiva analogía, –guardando toda proporción debida– con las características que asume el Ministerio Público en la investigación de los delitos, sin embargo, debe apuntarse el hecho de que es la propia Legislatura local, encargada de la investigación de la conducta reprochada al servidor público estatal de alta jerarquía, la que cumple en gran medida también con la función jurisdiccional, pues a ella corresponde emitir la declaración de culpabilidad y aplicar la condena relativa a la destitución del cargo del encausado, correspondiendo limitada y exclusivamente

al Tribunal Superior de Justicia del Estado la determinación del tiempo por el que habrá de quedar inhabilitado para ocupar un cargo público en el Estado, lo que implica que la función de esta última autoridad se limita a la determinación del grado de culpabilidad y la determinación del tiempo de inhabilitación respectivo.

### **Sujeto pasivo**

El sujeto pasivo de la relación jurídico procesal en el juicio político es, paradójicamente, el sujeto activo de la conducta que se va a investigar y sancionar, es decir, todo servidor público de alta jerarquía en el Gobierno del Estado en contra de quien se presenta la denuncia y se inicia, virtud al ejercicio de la acción política, el procedimiento correspondiente, a quien se impute la comisión de violaciones graves y sistemáticas a la Constitución Política del Estado, de actos u omisiones que obstruyan o impidan el libre ejercicio de la función de los derechos electorales; incurra en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales del Estado, o de su buen despacho. En tal sentido, pueden ser sujetos de juicio político: el Gobernador del Estado, los Diputados a la Legislatura del Estado, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal Estatal Electoral, el de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, el Procurador General de Justicia del Estado, los Consejeros Electorales, los Jueces del fuero común, los miembros de los Ayuntamientos, los Secretarios de despacho del Ejecutivo y los Directores Generales, o sus equivalentes, de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones similares a éstas y fideicomisos públicos.

## Órgano de decisión

Como se ha apuntado, por tratarse de una Entidad Federativa en la que el Poder Legislativo es unicamaral, el órgano de decisión presenta importantes peculiaridades.

En el procedimiento federal es la Cámara de Senadores la que se erige en Jurado de Sentencia para dictar la resolución que particularmente corresponda una vez instaurado el procedimiento de investigación y planteado ante ésta el ejercicio de la acción política por la Cámara de Diputados que primeramente fue autoridad investigadora y luego en su carácter de parte, órgano de acusación. La estructura en dos cámaras del Poder Legislativo Federal permite dividir de esa manera las funciones procesales de acusación y decisión sin mayor problema, lo que no acontece en el procedimiento de juicio político en las legislaturas locales integradas por un solo órgano legislativo, la Cámara de Diputados local. De esta manera, resulta propio remitirnos a lo señalado aquí respecto del sujeto activo, agregando al respecto que el doble carácter de órgano de acusación y decisión que corresponde juzgar a la Legislatura del Estado, a pesar de su división en comisiones específicas en el procedimiento de juicio político, la coloca en la criticable situación de fungir en la resolución de una controversia jurisdiccional simultáneamente como juez y como parte en el proceso, ajustando su conformación a un sistema procesal mixto, con características tanto del sistema acusatorio como del inquisitivo, predominando este último, pues no obstante que se encuentran más o menos divididas las funciones de acusación, defensa y decisión (esta última compartida por el Poder Legislativo y el Judicial), todas ellas son ejercidas en gran medida por el Poder Legislativo, que es el que recibe la denuncia, el que practica las averiguaciones iniciales, el que acusa y el que decide sobre la culpabilidad

o inculpabilidad del servidor público involucrado respecto de la responsabilidad política que se le atribuye.

## **Procedencia e improcedencia del juicio político**

Hemos establecido en lo referente al juicio político federal, que las causales de este procedimiento se dividen, para su análisis, en constitucionales y legales, y que no obstante ello, ambas constituyen una unidad por el hecho de que la fracción I del artículo 109 Constitucional sólo establece como causal genérica de juicio político "...los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho", mientras que los artículos 5° y 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos reglamentan tal disposición constitucional a través del planteamiento de diversas hipótesis de comisión de tales hechos.

Para llevar a cabo el estudio del procedimiento del juicio político en el Estado, conviene plantear la misma clasificación de casuales constitucionales y legales, con las particularidades que la situación local impone. En efecto, de igual manera que la Constitución General de la República, la Ley Suprema local prevé como causal genérica del juicio político el incurrir en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o su buen despacho (artículo 150 fracción I). Ahora bien, para el caso de la situación local es necesario aclarar, en el contexto de dichas causales, que además del concepto general derivado del perjuicio de tales intereses o su buen despacho, la Constitución Política del Estado añade como causales constitucionales aquellas previstas en el segundo párrafo del artículo 148 exclusivas para la responsabilidad política del Gobernador del Estado y que son: las violaciones graves y sistemáticas a la propia Constitución y las conductas que impidan u obstruyan el

libre ejercicio de la función de los derechos electorales, que ya hemos mencionado.

Respecto de las causales del juicio político en el estado de Zacatecas, ya nos hemos también referido a ellas en este apartado al citar líneas atrás el artículo 19, punto 1 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas.

De acuerdo con el último párrafo de la fracción I del artículo 150 de la Constitución Política local, el juicio político es improcedente por la mera expresión de ideas; en tal sentido resulta obvio que para la procedencia del juicio político es menester que el servidor público estatal de alta jerarquía involucrado despliegue una conducta, ya sea activa u omisiva (hechos u omisiones), que a juicio de la autoridad respectiva y sin constituir una “mera expresión de ideas” se adecue a cualquiera de las diversas hipótesis constitucionales o legales, según sea el caso, señaladas; no obstante que la expresión de ideas constituye una acción en sí, la Constitución, en aras de la salvaguarda de ese derecho fundamental, establece tal circunstancia categóricamente como una causal de improcedencia. A esta causal de improcedencia debemos añadir, por cierto, aquella de carácter genérico que recoge la Constitución Política del Estado en su artículo 155, que se refiere a la prescripción de la acción política y que se actualiza una vez transcurrido un año posterior a la separación del cargo respectivo.

En adición a lo aquí señalado, en términos del contenido de los artículos 22 y 25 de la Ley de Responsabilidades local, existen también las siguientes causales de improcedencia del juicio político que, por ser de orden público, deben ser examinadas de oficio antes de resolver el fondo del asunto.

## Artículo 22.

“Es improcedente el juicio político:

I.- Cuando el escrito de solicitud o denuncia no reúna todos y cada uno de los requisitos previstos en esta ley;

II.- Cuando el servidor público denunciado no sea sujeto de ser sometido a juicio político, en los términos que dispone la Constitución Política del Estado;

III.- Cuando los actos u omisiones del servidor no redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, y en consecuencia no se actualice ninguna de las causales previstas en esta ley;

IV.- Cuando el solicitante o denunciante se desista;

V.- Cuando en el trámite de la instancia fallezca el servidor público denunciado;

VI.- Cuando así lo ordene la autoridad judicial competente;

VII.- Cuando al transcurso de la instancia el servidor público denunciado, corrija los actos u omisiones que se le imputan, siempre y cuando la naturaleza de éstos lo admita, y no se hayan producido daños y perjuicios irreparables;

VIII.- Cuando haya operado la prescripción; y

IX.- En los demás casos que disponga la Constitución Política del Estado o leyes diversas.”

#### **d) Particularidades del procedimiento**

El procedimiento de juicio político dispuesto en la legislación de la entidad presenta, además de las derivadas de la condición unicameral del órgano estatal legislativo a que ya hemos hecho alusión, algunas particularidades que lo acotan de manera especial y que habremos de ir advirtiendo bajo la pauta del contenido de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y del Reglamento General del Poder Legislativo en diversas disposiciones concernientes a nuestro tema.

#### **Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas**

Una primera referencia obligada respecto de este cuerpo normativo consiste en que se prevé un mismo procedimiento (misma vía procesal, misma normatividad adjetiva) tanto para el juicio político como para el caso de responsabilidad administrativa, tema este último del que, como ya señalamos, no nos ocuparemos pero es necesario resaltar que uno de sus principales rasgos distintivos respecto del juicio político consiste en que en aquél no interviene el Tribunal Superior de Justicia del Estado. Debe destacarse que de acuerdo con el artículo 15 de la Ley de Responsabilidades, el Pleno y las comisiones dictaminadoras de la Legislatura puede variar la vía procesal y sus consecuencias, de tal manera que un juicio político puede culminar en procedimiento de responsabilidad administrativa y viceversa, y según el punto 2 de tal artículo ello dependerá de los hechos denunciados y probados. Debemos reiterar que la conducta del servidor público, según se adecue a una causal de procedencia determinada, genera el respectivo



procedimiento; en efecto, las causales de juicio político son aquellas de naturaleza constitucional y legal que ya hemos analizado y varían según se trate del servidor público involucrado, es decir, del Gobernador del Estado o de otro alto funcionario estatal de los que se comprenden en el artículo 151 de la Constitución local. El procedimiento de responsabilidad administrativa procede, por su parte, no contra conductas que afecten los intereses públicos fundamentales o su buen despacho, sino por “actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar los servidores públicos del Estado y Municipios en el desempeño de sus empleos, cargos y comisiones”. Ahora bien, como hemos precisado, se habla en la ley de “variación de la vía y sus consecuencias” pero, ciertamente, la vía procesal sigue siendo la misma, pues es común para ambos procedimientos, con la salvedad relativa a la intervención del Tribunal Superior de Justicia en el juicio político, mientras que las consecuencias (sanciones) sí pueden ser distintas, pues lo que cambia es la esencia del asunto por la tipificación o encuadramiento de la conducta del servidor público en unas u otras causales, es decir, por su adecuación o bien a las causales de juicio político o bien a las del procedimiento de responsabilidad administrativa. Hay que decir que tal cambio de situación jurídica pudiera sugerir la posibilidad de violaciones a la garantía de seguridad jurídica del sujeto involucrado en razón de que bien pudo haber iniciado un trabajo de defensa jurídica en un sentido cuando, de momento, cambia la situación legal de la que tendrá que defenderse, disponiendo de menos elementos para ello.

La iniciación del procedimiento se da de similar manera que en el procedimiento federal, a partir de la denuncia que puede presentar cualquier ciudadano bajo

su más estricta responsabilidad. Si tal denuncia se encausa contra el Gobernador del Estado deberá precisarse la conducta que, desplegada por éste, haya violado sistemática y gravemente la Constitución Política local o bien hubieren obstruido o impedido el libre ejercicio de la función de los derechos electorales; si la denuncia se endereza en contra de algún alto funcionario de aquellos a los que se refiere el artículo 151 de la propia Constitución, deberán precisarse, para su análisis por la autoridad, los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o su buen despacho.

La denuncia respectiva deberá ser presentada con los demás requisitos formales que prevé el artículo 12 de la Ley local de Responsabilidades ante la Legislatura por conducto de su Oficialía Mayor y deberá ratificarse dentro de los tres días hábiles posteriores. En caso de que el denunciante sea una persona moral deberá acreditar su personalidad en términos de las disposiciones civiles respectivas. Igual que acontece en el nivel federal, estimamos que si bien la legislación local otorga facultad a cualquier ciudadano, sin distinción alguna, para la presentación de denuncias de juicio político es explicable que se trate solamente de ciudadanos zacatecanos en términos de los requisitos exigidos por el artículo 13 de la Constitución Política local, pues dada la naturaleza del juicio por iniciar, es evidente que se pondrá en juego un asunto de política interna del Estado en el que sólo deben participar los ciudadanos del mismo.

Sin perjuicio de que en la audiencia del juicio político se aporten pruebas que pudieren resultar pertinentes para el caso específico y de la facultad de la Legislatura para ordenar oficiosamente la práctica de auditorías y la

búsqueda y consecución de información para un mejor sustento de sus determinaciones, al escrito de denuncia deben acompañarse las pruebas y constancias documentales en que se base la misma.

Recibida la denuncia en la Legislatura del Estado deberá ser leída en sesión del Pleno de la misma o de la Comisión Permanente, en su caso, para en seguida ser turnada para el trámite correspondiente a la Comisión de Examen Previo, la que valorará si el servidor público involucrado es sujeto del juicio político en términos de las disposiciones contenidas en los artículos 148 y 151 de la Constitución Política del Estado, si la denuncia es procedente y si ha lugar a la incoación del procedimiento; todo esto, conforme al procedimiento señalado en el Reglamento General del Poder Legislativo a que más adelante nos referimos.

### **Ley Orgánica de la Legislatura del Estado**

Son escasas las disposiciones que esta ley contiene respecto del juicio político; la mayoría de éstas se encuentran en el Reglamento General del Poder Legislativo.

El artículo 20 de la Ley Orgánica, dentro de las atribuciones de la Legislatura con relación a los jurados y juicios, dispone que ésta podrá erigirse en Jurado de Instrucción en los casos de juicio político.

Conforme a los artículos 58 fracción X y 61 fracción I de la Ley en cita, la Comisión de Examen Previo a que se refieren los artículos 14 y 18 de la Ley de Responsabilidades se conforma con la conjunción de las Comisiones legislativas de Justicia y la de Puntos Constitucionales.

## Reglamento General del Poder Legislativo del Estado

Según se ha explicado, corresponde a la Legislatura del Estado, actuando bajo la modalidad de Jurado de Instrucción, conocer del juicio político (entre otros rubros), emitiendo para ello los acuerdos jurisdiccionales respectivos, entendidos estos como aquellas resoluciones legislativas de carácter específico emitidas para casos determinados que, en observancia de la garantía constitucional de legalidad, deben responder a las exigencias de fundamentación y motivación de todo acto de autoridad, respecto de su contenido y acordes a las pruebas obtenidas en el procedimiento jurisdiccional respectivo.

- Comisión de Examen Previo.

Una vez que se ha dado lectura de la denuncia de juicio político en sesión de Pleno o de la Comisión Permanente de la Legislatura, en su caso, se turnará la misma a la Comisión de Examen Previo conformada por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, las que deberán reunirse para revisar si se encuentra o no ajustada a derecho; en el segundo supuesto, es decir cuando falten los requisitos legales o reglamentarios de una denuncia se desechará ésta de plano mediante resolución inatacable informándose de ello al Pleno o a la Comisión Permanente y no podrá volver a presentarse sino transcurrido un plazo de seis meses.

Si el escrito de denuncia reúne todos los requisitos de ley y reglamentarios, se integrará el expediente por las Comisiones Unidas, las que procederán a notificar al servidor público involucrado corriéndole traslado con copia del escrito de denuncia y anexos para que rinda

informe circunstanciado, por escrito, dentro de los diez días hábiles siguientes, bajo apercibimiento de tenérsele por consentidos los hechos u omisiones imputados si no lo hace así, y pudiendo las Comisiones Unidas de Examen Previo, para mejor proveer, desahogar comparecencias y recabar informes o documentos relacionados con el asunto. Recibido el informe o contestación de la denuncia, las Comisiones presentarán al Pleno de la Legislatura –ya no a la Comisión Permanente– el dictamen respectivo dentro de un plazo de treinta días hábiles que sólo podrá interrumpirse por los recesos del Pleno.

En cuanto a esta parte del procedimiento, estimamos que la fracción I del punto 1 del artículo 93 del Reglamento contiene una referencia equívoca y desafortunada al establecer como sujeto de juicio político a un Ayuntamiento Municipal, entendido éste como un órgano colegiado, pues el artículo 151 de la Constitución local contempla como tales sujetos a “los miembros de los Ayuntamientos”, y entendemos como tales al Presidente Municipal, Regidores y Síndico en su individualidad como servidores públicos, con independencia de que todos ellos, juntos o separados, puedan tener el carácter de denunciados y ser sancionados a consecuencia de un juicio político, pero no es dable considerar que se puede inhabilitar para desempeñar un cargo público por veinte años, por ejemplo, a un Ayuntamiento, lo que sí puede suceder con cada uno de sus miembros.

Resulta también inapropiado el contenido del punto 1 del artículo 99 del Reglamento General en cita que contempla como objeto del juicio político la determinación de una suspensión o la desaparición de un Ayuntamiento, pues tales consecuencias jurídicas (sanciones) son ajenas al juicio político en el que sólo puede aplicarse la

destitución y la inhabilitación de un cargo público, a consecuencia de haber incurrido en las causales ya analizadas. Esto, desde luego, no incluye la eventualidad de que debido a un juicio político, todos o la mayoría de los miembros de un Ayuntamiento resultaran inhabilitados, caso en el cual podría proceder la suspensión o desaparición, pero ello como una consecuencia necesaria de las sanciones impuestas en dicho juicio, por una necesidad de orden práctico y no porque tales aspectos constituyan la materia del juicio.

- Comisión Instructora.

Retomando la secuencia del procedimiento, señalemos que el sentido del dictamen de la Comisión de Examen Previo, una vez que se oyó en defensa al servidor público o que transcurrió el término señalado, podrá ser de tres maneras: declarando procedente el juicio político, declarándolo improcedente y declarándolo improcedente pero fincando responsabilidad administrativa con las consecuencias que pudiese implicar tal cambio de actitud de la autoridad (cambio de vía o sus consecuencias). Aprobado por el Pleno de la Legislatura el dictamen de examen previo, sin más trámite se formará la Comisión Instructora del juicio político, compuesta por los tres diputados Presidentes de las Comisiones de Justicia, Puntos Constitucionales y Gobernación.

- Audiencia de Pruebas y Alegatos.

Después de la aprobación por el Pleno del dictamen resultado del examen previo, la Comisión Instructora fijará fecha y hora para la celebración de una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos dentro de los treinta días siguientes, citando a las partes a la misma.

El día fijado se abrirá la audiencia con o sin la asistencia de las partes o de sus representantes legales y se procederá a la recepción de las pruebas y alegatos por su orden. Las pruebas que no guarden relación con el asunto o sean inconducentes podrán ser desechadas de plano por la Comisión Instructora siendo admisible toda clase de probanzas, excepto la confesional, la testimonial, la de careos y todas aquellas que sean contrarias a derecho. Dentro de los treinta días siguientes al de la audiencia, la Comisión Instructora presentará al Pleno de la Legislatura el dictamen correspondiente y, de existir, el voto particular respectivo.

En esta etapa del procedimiento vuelve a presentarse un motivo de cuestionamiento respecto de la parcialidad de la Comisión Instructora como órgano de instrumentación del mismo, haciéndose patente, nuevamente, la circunstancia de que la Legislatura del Estado actúa como juez y como parte, pues resulta teóricamente criticable el hecho de que se cite a la referida audiencia a las “partes”, cuando los Presidentes de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia conforman, junto con otros diputados, a la parte acusadora e integran también el órgano de decisión que es la Comisión Instructora, afectándose con ello la debida parcialidad del proceso; dicho sea esto a menos que, a diferencia del procedimiento federal correlativo y del propio procedimiento penal, se estime que el particular denunciante es “parte” procesal y no sólo un simple denunciante que pone en conocimiento del órgano del Estado una situación política de indiscutible interés público para generar la investigación del hecho y posteriormente el inicio de la actividad jurisdiccional, lo que no es consecuente con un procedimiento auténticamente jurisdiccional en el que se encuentren

nítidamente divididas las funciones jurídico procesales para el esclarecimiento de un hecho de trascendencia política y por tanto, relacionado con los intereses públicos fundamentales de la entidad.

- Jurado de Instrucción.

En sesión posterior a aquella en que se presentó el dictamen de la Comisión Instructora, previa declaratoria del Presidente de la Mesa Directiva, la Legislatura se erigirá en Jurado de Instrucción para el efecto de discutir y votar el asunto, pudiendo resolver, por mayoría de votos, que la denuncia es improcedente o el indiciado no es culpable, caso en el cual el servidor público permanecerá en su cargo y no podrá ser acusado por la misma conducta durante el ejercicio cuyo cargo público se encuentra cumpliendo.

Si, por el contrario, la resolución del Pleno resuelve que el indiciado es culpable del hecho que se le atribuye, la propia Legislatura ordenará su separación inmediata del cargo y dará vista al Tribunal Superior de Justicia para que como Jurado de Sentencia determine exclusivamente el término de la inhabilitación.

Obsérvese que la Legislatura, erigida en Jurado de Instrucción, cumple en esta parte del procedimiento una función decisoria (de juez) respecto de la controversia planteada, pues luego de que una sección de la propia Legislatura ejerció la acción de responsabilidad política respectiva (Comisión de Examen Previo) y otra más, compuesta por una parte de la primera (Comisión Instructora) dictaminó acusando al servidor público ante el Pleno erigido en Jurado de Instrucción (ante sí misma), éste hace la declaratoria de culpabilidad y aplica una



sanción (la de destitución), dejando sólo al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado, la aplicación de la pena de inhabilitación.

- Jurado de Sentencia.

En términos de lo dispuesto por el punto 3 del artículo 99 del Reglamento en cita, que reproduce en parte el texto del segundo párrafo del artículo 152 de la Constitución local y el artículo 20 punto 2 de la Ley de Responsabilidades, una vez que el Jurado de Instrucción emite resolución condenatoria y ordena la destitución del servidor público involucrado, también da vista al Tribunal Superior de Justicia para que, como “Jurado de Sentencia”, determine el tiempo durante el cual permanecerá inhabilitado.

En tales circunstancias, es evidente que la función decisoria o jurisdiccional (de sentenciar) se encuentra compartida, pues cuando el asunto llega a manos del Tribunal Superior de Justicia, ya la Legislatura erigida en Jurado de Instrucción emitió el acuerdo jurisdiccional relativo a la culpabilidad del encausado y aplicó a éste la sanción de destitución, correspondiendo al Pleno del Tribunal, erigido en Jurado de Sentencia, en una muy limitada actuación, según la fracción I del artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, sujetarse a la determinación de culpabilidad hecha por la Legislatura sobre el caso específico (previa su actuación como juez y parte), sólo para determinar con criterio político, siendo un Tribunal de derecho y justicia, el grado de ésta dentro del parámetro de un mínimo y un máximo fijado por el intervalo de sanción correspondiente y escoger, el *quantum* de tiempo de inhabilitación imponible al caso concreto, sobre la base de la consideración de los

elementos mínimos previstos por el punto 1 del artículo 45 de la Ley local de Responsabilidades, aplicables evidentemente con criterio político, y que son los siguientes:

I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta ley o las que se dicten con base en ella;

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;

IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V.- La antigüedad del servicio;

VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y

VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivados del incumplimiento de obligaciones”.

- Sanciones.

Es bien sabido que si un servidor público es denunciado ante los órganos legislativos como probable responsable de haber incurrido en una causal de juicio político y tal situación es del conocimiento público, con independencia de la procedencia respectiva, aquél

enfrentará el inevitable desprestigio social y la consecuente estigmatización con necesarias repercusiones en su vida pública.

Formalmente, las únicas sanciones que pueden imponerse como consecuencia de un juicio político en la entidad, son la de destitución, a cargo de la Legislatura erigida en jurado de Instrucción, y la de inhabilitación, a cargo del Tribunal Superior de Justicia, pues así lo señala categóricamente el artículo 152 de la Constitución local y lo reglamenta el artículo 20 de la Ley de Responsabilidades. Hemos señalado ya que la sanción destitutoria del cargo público es aplicada, en el juicio político, por la Legislatura, mientras que la de inhabilitación corresponde imponerla al Pleno del Tribunal Superior de Justicia. El artículo 44 de la Ley de Responsabilidades contempla el catálogo de sanciones que pueden ser impuestas por las autoridades involucradas, de acuerdo con su ámbito de competencia, en la aplicación de dicha Ley y en las fracciones V y VI, respectivamente, del punto 1 que contempla las sanciones de destitución del cargo y la de inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones al servicio del Estado o sus Municipios.

La sanción de destitución, por su naturaleza, es simple y llana, es decir, ordenada por la Legislatura en el acuerdo jurisdiccional respectivo; es ejecutable con la sola separación voluntaria o forzosa del cargo al servidor público involucrado. La de inhabilitación, en cambio, es de carácter permanente, pues el impedimento para volver a ocupar un cargo, empleo o comisión en el servicio público estatal o municipal se prolonga en el tiempo según la sanción específica que en el caso concreto aplique el Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

El punto 2 del precepto analizado es el que contempla los dos supuestos de intervalo de duración de la sanción de inhabilitación al especificar que cuando el hecho cometido implique lucro o cause daños y perjuicios, la punibilidad será de uno a diez años cuando el monto económico no excede de doscientas veces el salario mínimo general vigente en el Estado; cuando el monto patrimonial exceda de tal cantidad de salarios, la expectativa de sanción será de diez a veinte años de inhabilitación, siendo aplicable este último parámetro también para el caso de que la conducta del servidor público sea calificada como “grave”.

Realmente nos parece más adecuada la previsión que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contempla, que un solo intervalo de sanción inhabilitatoria de uno a veinte años, por las siguientes consideraciones: a) no siempre los daños derivados de conductas de los servidores públicos que constituyen materia del juicio político han de ser apreciables en dinero; b) puede haber daños de gravedad política mayor que los puramente económicos (v. gr. los electorales); c) una sola cuota de salario mínimo que rebase o no llegue, en su caso, a las doscientas, puede ser determinante para la aplicación de una sanción o bien de un año o bien de veinte años de inhabilitación, según la gravedad de la responsabilidad política; d) el parámetro de gravedad, contemplado en la última parte del precepto que se analiza, para la imposición de sanción de diez a veinte años no tiene sentido, pues la gravedad de la conducta es un criterio que debe considerarse siempre para aplicar cualquiera de las sanciones de conformidad al artículo 45 de la Ley local de Responsabilidades y no sólo para la sanción aquí referida.