

# RESPONSABILIDAD POLÍTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

José Luis VÁZQUEZ ALFARO

SUMARIO: I. *Génesis*. II. *Marco constitucional*. III. *Responsabilidad política*. 1. *Naturaleza del juicio político*. 2. *Causales del juicio político*. 3. *Sujetos del juicio político*. 4. *Órganos competentes*. 5. *Procedimiento*. 6. *Sanciones*. IV. *Conclusiones*. V. *Bibliografía*.

## I. GÉNESIS

El actual régimen de responsabilidades de los servidores públicos fue configurado a partir de la reforma constitucional y legal realizada a finales de 1982 como respuesta al clamor que existía en la sociedad mexicana sobre la necesidad de controlar la conducta de los servidores públicos y de combatir la corrupción.

Como se recordará, ésta fue una de las primeras acciones emprendidas por el licenciado Miguel de la Madrid a efecto de materializar uno de sus puntos de campaña: la renovación moral de la sociedad.<sup>1</sup> Además, era necesario hacer una depuración y actualización de la legislación existente sobre la materia.

La reforma al título IV de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos<sup>2</sup> fue acompañada de la expedición de la

1 Así, en su discurso de toma de posesión el presidente De la Madrid anunció que "La renovación moral de la sociedad será compromiso y norma de conducta permanente de mi gobierno (...). Actualizaremos las bases constitucionales de la responsabilidad de los servidores públicos y promoveremos una nueva Ley sobre la materia y reformas y adiciones a la legislación penal y civil".

2 Denominado "De las responsabilidades de los servidores públicos".

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (a la que en lo sucesivo nos referiremos con las siglas LFRSP).<sup>3</sup>

La nueva Ley formó parte de un grupo de reformas legislativas efectuadas tanto a los códigos Civil y Penal como a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.<sup>4</sup>

La Ley de 1982 abrogó la Ley de 1979<sup>5</sup> con la que se había pretendido corregir los errores en que había incurrido el legislador en 1940. Sin embargo, el citado texto de 1979 sólo agravó los errores de la Ley de 1940.

## II. MARCO CONSTITUCIONAL

Como lo hemos mencionado antes, el actual marco constitucional del sistema de responsabilidades de los servidores públicos existe a partir de la reforma de 1982 al título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que contiene los principios generales aplicables a los diversos tipos de responsabilidad de los servidores públicos (política, administrativa, penal y civil).

Dicho marco constitucional se encuentra contenido en los artículos 108 a 114.

El artículo 108 proporciona una lista de aquellas personas que deben ser consideradas como servidores públicos para los efectos de la aplicación de las reglas contenidas en el título IV.

El artículo 109 brinda la base constitucional para la expedición de leyes federales y locales sobre la responsabilidad de los servidores públicos. También contiene el fundamento del juicio político (fracción I), de la responsabilidad penal —ha-

<sup>3</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1982, en vigor a partir del 1o. de enero de 1983.

<sup>4</sup> Para crear, en su artículo 32 bis, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como órgano unitario de control y fiscalización de la actividad de los órganos administrativos y de los servidores públicos de la Federación.

<sup>5</sup> La denominada Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de 29 de diciembre de 1979.

ciendo especial énfasis en el enriquecimiento ilícito—,<sup>6</sup> así como de la responsabilidad administrativa.<sup>7</sup>

En otro párrafo del mismo artículo, se consagra el principio *non bis in idem*, que prohíbe la imposición de dos sanciones de la misma naturaleza por la comisión de una misma conducta. El artículo 109 faculta, en su último párrafo, a cualquier ciudadano para que denuncie ante la Cámara de Diputados cualquiera de las conductas constitutivas de responsabilidad.

El artículo 110 contiene los principios y lineamientos constitucionales que deben ser seguidos en materia de juicio político, y contiene precisiones respecto de los sujetos, las autoridades competentes, el procedimiento y las sanciones que pueden ser impuestas al término del mismo.

Los artículos 111 y 112 regulan en forma más detallada que el 109, fracción II, el procedimiento que debe seguirse para hacer la declaración de procedencia de un juicio penal en contra de los servidores públicos que menciona en su párrafo primero. Mientras que el artículo 111 contiene las reglas generales, el 112 se refiere específicamente a los casos de los funcionarios que se encuentren separados de sus cargos o que hayan vuelto a ocuparlo u ocupen uno distinto.

El artículo 113, que regula la responsabilidad administrativa, señala cuál debe ser el contenido que deben tener las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

El artículo 114 contiene las reglas de prescripción para iniciar los procedimientos relativos al juicio político y a las responsabilidades penal y administrativa de los servidores públicos.

### III. RESPONSABILIDAD POLÍTICA

La responsabilidad política se determina a través del llamado juicio político.

6 Fracciones II y III, párrafo tercero, respectivamente.

7 Fracción III, primer párrafo.

Pocos autores se han dado a la tarea de definir qué es el citado juicio, y algunos, como es el caso de Antonio Riva Palacio,<sup>8</sup> se han limitado a describirlo como "el proceso que encargado a un órgano definido, determina que la conducta de un servidor público ha dejado de corresponder a los elementos intrínsecos y extrínsecos que políticamente determinan su calidad de tal, y que por lo tanto debe dejar de serlo".<sup>9</sup>

### 1. Naturaleza del juicio político

El juicio político que existe en nuestro sistema constitucional se inspiró en la institución del *impeachment* que existe en el derecho de los Estados Unidos de Norteamérica.<sup>10</sup>

Para algunos tratadistas mexicanos, el juicio político tiene una naturaleza que lo aproxima al proceso penal y lo califican como "un modelo de enjuiciamiento penal muy similar al que existe en otras latitudes".<sup>11</sup>

Sin embargo, su naturaleza no corresponde a la del proceso penal pues no se encuentra encaminado a la comprobación de la existencia de un delito y a la imposición de la pena correspondiente, sino a la identificación de determinadas conductas cometidas por los servidores públicos que atentan contra el Estado de derecho, el régimen de gobierno y el sistema jurídico y concluye con la imposición de las sanciones correspondientes. Además, el juicio político no se contrapone con el

8 Cfr. Riva Palacio, Antonio, "Juicio político", *Servidores públicos y sus nuevas responsabilidades*, México, INAP, 1984, p. 82.

9 En otra descripción, Fauzi Hamdam afirma que "El juicio político se refiere a la aptitud para continuar o no desempeñando el puesto público, que por razón del cargo y la importancia de la función pública, debe ser juzgado por un órgano jurisdiccional especial". Cfr. "Notas sobre la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, núm. 7, 1983, p. 245.

10 El doctor Héctor Fix-Zamudio señala que "El sistema norteamericano fue establecido por el artículo I, sección III, inciso c, de la Constitución federal de 1787". Cfr. "Las responsabilidades de los servidores públicos en el derecho comparado", *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, UNAM-Manuel Porrúa, 1984, p. 63.

11 Cfr. Barreda, Luis de la; Righi, Esteban y Fellini, Zulita, "Responsabilidad de los servidores públicos en México", *Alegatos*, México, núm. 6, mayo-agosto de 1987, p. 19.

proceso penal, ya que una misma conducta puede dar fundamento a la responsabilidad política y penal.

Para el investigador emérito Héctor Fix-Zamudio,<sup>12</sup> el juicio político constituye uno de los cuatro instrumentos consagrados en la Constitución para la solución de conflictos con carácter jurídico sobre la aplicación de las disposiciones fundamentales. Las otras tres garantías constitucionales son: las controversias constitucionales, el juicio de amparo y el procedimiento investigatorio de la Suprema Corte de Justicia.<sup>13</sup>

La búsqueda de la naturaleza del juicio político plantea dos cuestiones básicas:

1) La de determinar si es un proceso judicial o un procedimiento de tipo político. Sobre este particular existen dos posiciones que se basan, cada una de ellas, en alguno de los aspectos que presenta dicho juicio:

a) La primera considera al juicio político como un procedimiento eminentemente político dado su carácter de garantía constitucional. Así, afirman que "ante todo y por definición, el juicio político es un proceso de naturaleza política y no legal".<sup>14</sup>

b) Cosa distinta es la de tratar de asimilarlo a un proceso judicial, pues aunque presenta formalidades y procedimientos que lo asemejan a los procesos judiciales, sin embargo, en virtud de los bienes tutelados, de las causas que lo originan y de las características de los órganos competentes, el citado juicio adopta modalidades específicas que lo distinguen de aquél.

12 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano", *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, 1992, pp. 121-133.

13 En el mismo sentido, los constitucionalistas Jorge Carpizo y Jorge Madrazo señalan que "El juicio de responsabilidad política, entendido como garantía constitucional, tiene como principal finalidad la represión y sanción a toda violación que se cometa en contra de las disposiciones constitucionales que señalan los límites de actuación de todo servidor público". Cfr. "Derecho constitucional", *El derecho en México. Una visión de conjunto*, México, UNAM, 1991.

14 Cfr. Sirica, John, *To Sey a Record Straight*, A. Signetbook, 1799, p. 168, cit. por Cárdenas, Raúl F., *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, México, Porrúa, 1982, p. 327.

c) En nuestra opinión, más que adherirnos a alguno de los extremos que se mencionan, debemos concluir que, si bien es cierto que el juicio político es una de las garantías constitucionales que existen en nuestro régimen,<sup>15</sup> también lo es que constituye un procedimiento de tipo jurisdiccional que es finalmente resuelto con base en criterios procesales más que políticos (aunque se origine en la comisión de una falta de tipo político), pero que no constituye en sentido estricto un proceso judicial.<sup>16</sup>

Además debe considerarse que el juicio político reviste dos tipos de garantías: la primera, como ya lo dijimos, respecto del ordenamiento constitucional; el segundo aspecto se encuentra relacionado con la inviolabilidad y la inmunidad de los altos funcionarios de la Federación, que imposibilita que puedan ser destituidos sin previo enjuiciamiento en el que se les dé la oportunidad de presentar sus defensas.

2) En segundo lugar, se debe determinar si se limita a ser un proceso de tipo penal o si, por el contrario, es un juicio especial distinto a aquél.

Aunque para algunos tratadistas, el juicio político puede ser "un modelo de enjuiciamiento penal" (Luis de la Barreda), en nuestra opinión, consideramos que no constituye un proceso penal, pues no se encuentra encaminado a la comprobación de la existencia de un delito y a la imposición de la pena correspondiente, sino a la identificación y a la imposición de las penas (que se limitan a la destitución y a la inhabilitación), de determinadas conductas de los servidores públicos que atentan contra el Estado de derecho, el régimen gobierno y el sistema jurídico. Como ya hemos dicho antes, ambos procesos no se excluyen entre sí, sino que pueden aplicarse en forma simultánea y/o sucesiva.

15 El juicio persigue represión y sanción de las violaciones a las disposiciones constitucionales que señalan los límites de actuación de los servidores públicos.

16 Ya que existe una fase de instrucción, en la que se respeta la garantía de audiencia del enjuiciado y que concluye con el pronunciamiento de una resolución absoluta o de condena.

## 2. Causales del juicio político

El artículo 109 de la Constitución señala en forma bastante breve que el citado juicio procede en contra de los funcionarios señalados en el artículo 110 de la misma carta fundamental, "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".

La LFRSP reitera, en su artículo 6º, la idea contenida en el artículo 110 constitucional respecto de las causas del juicio político sin añadir nada. En forma más detallada, el artículo 7º del citado ordenamiento enumera en ocho fracciones una lista de las que, a juicio del legislador, constituyen conductas que "redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho". Éstas pueden ser divididas en cuatro sectores:

1) El ataque a las instituciones democráticas o a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.<sup>17</sup>

2) Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales, entre las que se encuentra la libertad de sufragio.<sup>18</sup>

3) La usurpación de atribuciones y cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales o las omisiones de carácter grave "cuando causen perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma, a la sociedad o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones".<sup>19</sup>

4) Las violaciones graves o sistemáticas a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales o del Distrito Federal. Sin embargo, no procede el juicio político por la simple expresión de ideas.<sup>20</sup>

17 Fracciones I y II.

18 Fracciones III y IV.

19 Fracciones V, VI y VII.

20 Fracción VIII y último párrafo del artículo 7º, LFRSP.

De acuerdo con nuestra opinión en torno a las causales del juicio político, la formulación de las "causales" del juicio político, quizá represente la mayor dificultad para que el citado proceso sea llevado a la práctica, ya que no constituyen "hipótesis normativas", sino que se reducen a ser simples cláusulas generales, "enunciados de posibles situaciones",<sup>21</sup> o directivas cuya interpretación depende, en gran medida, del criterio del funcionario competente para su aplicación, mediante la adecuación de una conducta determinada respecto de las hipótesis señaladas en el texto de la Ley.

Gran parte de esta incertidumbre se debe a la regulación original del *impeachment* en la Constitución de los Estados Unidos,<sup>22</sup> que provocó que fuera el Senado, el órgano encargado de la interpretación de esta cláusula general.

En nuestro sistema constitucional, el artículo 109 constitucional señala únicamente que el juicio procede "cuando (los funcionarios) incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho".

A diferencia del sistema estadounidense, en México, el legislador "desarrolló" esta cláusula general en varias fracciones del artículo 7º de la LFRSP, pero a pesar de ello, en la práctica, la interpretación de dichas causales es difícil dada la ambigua redacción de las mismas.

### 3. Sujetos del juicio político

Este apartado tiene por objetivo identificar aquellos servidores públicos que pueden ser sometidos al juicio político. Al respecto, el artículo 110 de la Constitución federal enumera a

21 Cárdenas, Raúl F., *op. cit.*

22 Cfr. el artículo II, sección cuarta, inciso c, de la Constitución federal de 1787, que señala que el presidente, el vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos podrán ser destituidos de sus funciones como consecuencia del enjuiciamiento y la condenación "por traición, cohecho y otros crímenes y delitos".



dichos funcionarios que pueden ser divididos en cuatro grupos.<sup>23</sup>

#### A. *Funcionarios del Poder Ejecutivo Federal*

1) *Administración centralizada*. Los secretarios de Estado, jefes de departamento administrativo, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República y el procurador de Justicia del Distrito Federal.

2) *Directores de organismos descentralizados, empresas públicas y otras entidades de la administración "paraestatal"*. Se trata de los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a esta y fideicomisos públicos.

#### B. *Miembros del Poder Legislativo Federal y representantes electos del Distrito Federal*

En este grupo se incluyen los senadores y diputados federales, así como los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

#### C. *Miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal*

Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal.

#### D. *Funcionarios de las entidades federativas*

También pueden ser sujetos a juicio político los gobernadores de los estados, los diputados locales y los magistrados de

<sup>23</sup> Cfr. Constitución federal, artículo 110 y Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, artículo 5º.

los tribunales superiores de las entidades federativas en el supuesto de que cometan violaciones graves a la Constitución y leyes federales o por el manejo indebido de fondos y recursos federales.<sup>24</sup>

### E. *Crítica*

Respecto de la determinación de los servidores públicos que pueden ser sometidos al juicio político, el artículo 110 de la Constitución federal enumera a dichos funcionarios. La crítica que merece este precepto radica en la indebida inclusión de los directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal en el grupo de funcionarios, pues salvo pocos casos, difícilmente dichos funcionarios pueden realizar actos que pongan en riesgo las instituciones y el sistema constitucional (PEMEX, CFE, etcétera).

### 4. *Órganos competentes*

Los órganos encargados de aplicar las normas previstas por la Constitución y por la LFRSP en materia de juicio político son la Cámara de Diputados y el Senado de la República. Para la tramitación del procedimiento ambas cámaras pueden funcionar en comisiones, secciones y pleno.

Las comisiones competentes para recibir y tramitar las denuncias deberán constituirse por iniciativa de la Gran Comisión de la cámara respectiva en los términos de la Ley Orgánica del Congreso general. Estas mismas comisiones deberán designar de entre sus integrantes a cuatro congresistas para que formen la sección instructora de la Cámara de Diputados y la sección de enjuiciamiento en la Cámara de Senadores, respectivamente.

La Cámara de Diputados cuenta entre sus facultades exclusivas la de ser "órgano de acusación" en los juicios políticos

<sup>24</sup> Cfr. Constitución federal, artículo 110 y Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, artículo 5º, párrafo segundo.

que se instauren contra los servidores públicos señalados en el artículo 110 de la Constitución.<sup>25</sup>

Por lo que respecta al Senado, éste posee en forma exclusiva, la facultad de constituirse en jurado de sentencia "para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho", en los términos del artículo 110 de esta Constitución.<sup>26</sup>

## 5. Procedimiento

A continuación, describiremos cuál es el procedimiento utilizado por las cámaras que conforman el Congreso de la Unión para someter a juicio político a la serie de altos funcionarios mencionados en el artículo 110 constitucional por la comisión de las infracciones graves de carácter político, previstas expresamente por las leyes que ya hemos comentado (véase el numeral 1 de este apartado).

En términos generales, se trata de un procedimiento en el que predomina la publicidad de las actuaciones<sup>27</sup> y que introduce algunos elementos de oralidad y que, en general, respeta la garantía de audiencia que concede la Constitución mexicana en su artículo 14.

Por cuanto a lo no previsto por la LFRSP en todas las cuestiones relativas al procedimiento, así como en la apreciación de las pruebas, el artículo 45 de la misma prevé la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales y del Código Penal.

La crítica mas fuerte que se ha hecho al procedimiento radica en el papel preponderante que ha otorgado a la Cámara de Diputados, dejando al Senado únicamente la facultad de fijar la intensidad de las sanciones a aplicar.<sup>28</sup>

25 Artículo 74, fracción V, párrafo segundo de la Constitución mexicana.

26 Artículo 76, fracción VII, de la Constitución.

27 Cfr. el artículo 41 de la LFRSP.

28 Cfr. "La reforma al título IV de la Constitución mexicana", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, núm. 7, 1983, "El artículo 110 incurre en el error de con-

### A. Inicio del procedimiento: la denuncia

1) *Presentación*. Según el artículo 12 de la LFRSP, todo ciudadano puede "bajo su estricta responsabilidad y mediante los elementos de prueba", presentar la denuncia ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados.

El juicio político sólo puede iniciarse mientras el servidor público desempeñe su empleo, comisión o cargo y dentro del año siguiente a la conclusión de sus funciones.

2) *Forma*. La denuncia debe presentarse por escrito y deberá ser ratificada dentro de los tres días naturales. Las denuncias anónimas no producen ningún efecto.

3) *Dictamen de la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia*. Una vez ratificada la denuncia ante la Oficialía de Partes dentro del plazo fijado, deberá ser enviada, junto con los elementos de prueba, a la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones de Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales de dicha asamblea.

Dicha Subcomisión deberá examinar la acusación dentro del plazo de treinta días con el objeto de determinar: a) si el acusado forma parte del grupo de funcionarios que pueden ser sometidos a juicio político; b) si la conducta que se le atribuye corresponde a alguna de las causales de procedencia señaladas por la LFRSP, y c) si la conducta que se denuncia constituye una infracción y la probable responsabilidad del acusado.

Para concluir en el desechamiento de la denuncia o en la necesidad de iniciar el procedimiento de juicio político la Subcomisión deberá tomar en cuenta los elementos de prueba ofrecidos por el denunciante.

La Subcomisión podrá realizar una nueva evaluación de la denuncia en caso de que se presenten pruebas supervinientes.

La decisión de la Subcomisión de Examen Previo en la que se decida el desechamiento de la denuncia podrá ser revisada por el Pleno de las Comisiones Unidas a petición del presidente de alguna de ellas o del 10% de los diputados que integren ambas comisiones.

4) *Resolución de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia.* En caso de que la Subcomisión se pronuncie por la necesidad de iniciar el juicio político, deberá remitir su resolución al Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para que éstas emitan la decisión en la que resuelva sobre la procedencia de la denuncia, sobre el cumplimiento de las exigencias contenidas en el artículo 110 de la Constitución y turnen la denuncia a la sección instructora de la Cámara.<sup>29</sup>

## B. Instrucción del asunto

1) *Aspectos generales.* Una vez recibida la denuncia, la sección instructora deberá practicar las diligencias necesarias para determinar la existencia de la conducta o del hecho que dio motivo a la denuncia, así como la posible participación del funcionario acusado.

Este último tiene derecho de participar durante la instrucción del asunto. A tal efecto se le notificará, dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, sobre la materia de la misma para que comparezca o informe por escrito dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación.

2) *Pruebas.* La Ley no menciona los medios de prueba que pueden ser utilizados en el procedimiento,<sup>30</sup> sólo menciona que el denunciante, el acusado y la propia sección instructora podrán ofrecer pruebas. La calificación de la pertinencia de las pruebas es una facultad de esta última.

<sup>29</sup> Que se refiere al carácter del funcionario acusado y de la conducta que motivó la denuncia.

<sup>30</sup> En este caso se deberá aplicar lo prescrito por el Código Federal de Procedimientos Penales.

El plazo para la presentación de las probanzas es de treinta días naturales, pudiendo ser ampliado según los requerimientos de la instrucción.

3) *Alegatos*. Una vez cerrada la fase de instrucción, se correrá traslado al denunciante, por un plazo de tres días naturales, y por otros tantos al acusado y a la defensa para que preparen la formulación de alegatos, mismos que deberán presentarse por escrito en un plazo de doce días naturales contados a partir del cierre de la instrucción.<sup>31</sup>

4) *Conclusiones de la sección instructora*. Una vez concluida la sustanciación del expediente (al cierre del periodo de alegatos), la sección de instrucción procederá a la redacción de sus conclusiones con base en el expediente, debiendo fundar y motivar su decisión sobre la conclusión<sup>32</sup> o la continuación del procedimiento.

En este último supuesto, se deberá proponer un proyecto de decisión que declare que fue comprobada legalmente la conducta o el hecho que motivó el procedimiento, y que existe probable responsabilidad del funcionario sometido a juicio, debiendo proponer la sanción aplicable en los términos del artículo 8º de la LFRSP.<sup>33</sup>

Después de ser emitidas las conclusiones de la sección de instrucción, éstas serán turnadas al presidente de la Cámara, por conducto de los secretarios de la misma, para que convoque a los diputados que la integran a reunirse para resolver sobre la imputación. La fecha de la sesión correspondiente será informada al denunciante y al acusado para que se presenten a la misma para alegar lo que a su derecho convenga.

31 *Cfr.* el artículo 15 de la LFRSP.

32 En caso de que se considere que no ha lugar a proceder en contra del enjuiciado por considerarlo inocente.

33 La sección instructora dispone de un plazo de sesenta días naturales, contados a partir de la presentación de la denuncia, para instruir el caso, formular sus conclusiones y entregarlas a los secretarios de la Cámara. Excepcionalmente, se le podrá conceder una ampliación del mismo que no será mayor de quince días.

### *C. Pronunciamiento de la Cámara de Diputados sobre la responsabilidad del funcionario enjuiciado*

Llegado el día de la sesión a la que se deberá convocar a los diputados federales, en los términos del artículo 18 de la LFRSP, se dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis de las mismas, a las conclusiones de la sección encargada de la instrucción y se permitirá formular alegatos tanto al denunciante como al acusado y a su defensor. Ambas partes podrán ejercitar el derecho de réplica.

Una vez producidos los alegatos, las partes deberán retirarse y la Cámara procederá a la discusión y voto de las conclusiones presentadas por la sección instructora.

La resolución que la Cámara emita sobre dicho proyecto deberá ser sometida a votación en sesión plenaria y deberá contar con la aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes en la sesión.

En caso de que la Cámara de Diputados se pronuncie por la culpabilidad del enjuiciado, ella misma se constituirá en Cámara de Acusación ante el Senado de la República a través de una comisión de tres diputados que deberán sostener la acusación. El acusado será puesto a disposición de la Cámara de Senadores. En el supuesto contrario, es decir, si la Cámara considera que no procede la acusación en contra del servidor público, éste continuará desempeñando su cargo o comisión.

### *D. Procedimiento ante el Senado*

La Cámara de Senadores realiza un procedimiento con plazos más breves que aquel que se desarrolla ante la Cámara de Diputados.

1) *Inicio.* Recepción de las conclusiones de la Cámara de Diputados.

Después de haber sido presentada la acusación ante el Senado, ésta será turnada a la sección de enjuiciamiento del mismo.

2) *Alegatos*. La mencionada sección citará a la comisión de diputados encargada de sostener la acusación, al acusado y a su defensor para que presenten sus alegatos en forma escrita dentro del término de cinco días naturales posteriores al del emplazamiento.

3) *Conclusiones de la sección de enjuiciamiento*. Estas conclusiones deben presentarse después del cierre del periodo de alegatos ante la Secretaría de la Cámara de Senadores; para su elaboración deberán tomarse en cuenta los elementos contenidos en la acusación y en los alegatos de las partes. Las conclusiones, que contendrán una propuesta de la sanción que será impuesta, deberán expresar las normas legales que las sustentan.

La sección de enjuiciamiento puede escuchar a la comisión acusadora, al acusado y a su defensor, sea de oficio o a petición de parte. También tiene amplios poderes en materia probatoria, pudiendo ordenar la práctica de las diligencias que considere necesarias para la elaboración de sus conclusiones.

La sección deberá entregar sus conclusiones a la secretaría de la Cámara alta.

4) *Audiencia final y resolución de la Cámara de Senadores*. Una vez recibidas las conclusiones de la sección competente, el presidente del Senado deberá anunciar que éste se constituirá en Jurado de Sentencia dentro del plazo de 24 horas contadas a partir de la entrega de las conclusiones,<sup>34</sup> debiendo convocar a la audiencia tanto a la comisión de acusación de la Cámara de Diputados como al acusado y a su defensor.

Llegada la fecha y hora de la audiencia, el presidente del Senado hará la declaratoria para erigirlo en Jurado de Sentencia; acto seguido, se dará lectura a las conclusiones de la sección de enjuiciamiento y se concederá el uso de la palabra a la comisión de acusación, al acusado y a su defensor.

Después de haber expuesto sus alegatos, tanto el acusado como su defensor deberán retirarse de la audiencia, debiendo

<sup>34</sup> En el caso de gobernadores, diputados locales y magistrados de tribunales superiores, la audiencia se celebrará dentro de los tres días naturales siguientes a la recepción de las conclusiones. *Cfr.* el artículo 24 de la LFRSP, último párrafo.



permanecer la comisión de acusación. A continuación se procederá a discutir y votar las conclusiones.

Una vez que se hayan aprobado los puntos de acuerdo correspondientes, el presidente hará la declaratoria respectiva.

En todo caso, la sentencia deberá ser aprobada por una mayoría calificada de las dos terceras partes de los senadores presentes en la sesión.<sup>35</sup>

#### E. Efectos de las resoluciones dictadas por las cámaras

A) *Definitividad*. Las resoluciones que emitan ambas cámaras durante el juicio político no son susceptibles de ser atacadas.<sup>36</sup>

B) *De absolucón o de condena*. La decisión final puede ser absolutoria o de condena.

C) *Constitutiva o declarativa*. La decisión absolutoria tiene un mero carácter declarativo, pero la decisión de condena que pone fin al juicio político puede tener dos efectos:

1) Efectos constitutivos sobre la sanción impuesta al servidor público de la Federación o del Distrito Federal.

En este caso se determinará la pena y se comunicará a los órganos encargados de aplicarla (cámaras, Suprema Corte de Justicia u órganos administrativos) y al Ejecutivo para su conocimiento y su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

2) Efectos declarativos respecto de los servidores públicos de las entidades federativas.

En el caso de que al término del procedimiento se determine que un servidor público de algún Estado es responsable, la sentencia emitida por el Senado tendrá meros efectos declarativos y "será comunicada a la legislatura local respectiva, para que en términos de sus atribuciones proceda como co-responda".<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Según el artículo 39 de la LFRSP, no podrán votar en ningún caso los diputados o senadores que hubiesen presentado la acusación ni aquellos que hayan aceptado el cargo de defensor.

<sup>36</sup> Cfr. el artículo 110 de la Constitución y 30 de la LFRSP.

<sup>37</sup> Artículo 110, párrafo segundo, de la Constitución, y 24, último párrafo, de la LFRSP.

## 6. Sanciones

La sanción pronunciada por el Senado de la República al término del procedimiento, puede consistir en la destitución del funcionario o en la inhabilitación para ocupar puestos en la administración.

1) *Destitución*. Esta sanción consiste en privar a alguien de su empleo, cargo, comisión o encargo.<sup>38</sup>

El Gran Jurado es competente para destituir a través del juicio político a los funcionarios señalados en el artículo 110 de la Constitución.

La destitución del cargo o puesto, además tiene como efecto privar al servidor público de "los emolumentos, privilegios y demás prerrogativas que le son inherentes".<sup>39</sup>

El destituido está obligado a entregar el despacho o cargo a su sucesor y a rendir un informe sobre su gestión.

2) *Inhabilitación*.<sup>40</sup> El artículo 8º dispone que "También podrá imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público...".

Para el profesor Elisur Arteaga,<sup>41</sup> ésta es una modalidad de la suspensión de derechos contenida en el artículo 38, fracción VI, de la Constitución federal.<sup>42</sup>

La intensidad de la sanción puede ser modulada según la gravedad de la conducta sujeta a juicio. Así, la última frase del artículo 8º de la LFRSP señala que ésta podrá ser desde un año hasta veinte años.

<sup>38</sup> Para el Diccionario de la Real Academia, destituir es "Separar a uno de su cargo como corrección o castigo".

<sup>39</sup> Cfr. Arteaga Nava, Elisur, "Breves reflexiones sobre las penas en el juicio político", *Alegatos*, México, núm. 18, mayo-agosto de 1991, p. 68.

<sup>40</sup> Según el Diccionario de la Real Academia, inhabilitar es "Declarar a uno inhábil o incapaz de ejercer u obtener cargos públicos, o de ejercitar derechos civiles o políticos".

<sup>41</sup> "Breves reflexiones...", *cit.*, p. 69.

<sup>42</sup> Artículo 38. "Los derechos o prerrogativas políticas se pierden [...] VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa sanción".

## IV. CONCLUSIONES

1) *Juicio político y responsabilidades administrativa y penal: finalidades distintas.* Respecto de la diferencia que existe entre la responsabilidad política, por un lado, y las responsabilidades administrativa y penal, por el otro, en cuanto a su formulación teórica y sus resultados prácticos, no cabe duda de que, en los hechos, la responsabilidad administrativa y la penal pueden producir sanciones más severas que las que puede generar la responsabilidad política. Sin embargo, más que tratar de buscar cuál es el tipo de responsabilidad de mayor importancia, deberíamos considerar que son nociones de naturaleza diversa entre las cuales no necesariamente debe existir una jerarquización. Piénsese, además, que en gran parte de los casos una misma conducta puede generar dos o tres tipos de responsabilidad.

2) *Balance del funcionamiento del juicio político.* El funcionamiento del juicio político y, en general, del conjunto de los poderes de control que ejerce el Congreso de la Unión en México ha resultado limitado en la práctica, más formal que real. En realidad, el escaso uso del juicio político más que una causa es una consecuencia de la debilidad de los órganos del Poder Legislativo.

3) *Posibles causas del desuso del juicio político.* a) En un primer examen podríamos decir que esto se debe a la gran influencia que sobre él ha ejercido el sistema político mexicano, caracterizado por la dominación de un partido sobre una oposición política desarticulada y atomizada, de modo tal que siempre termina por imponerse la voluntad de los miembros de dicho partido dominante. b) Sin embargo, en segundo término, podemos advertir que aun en el sistema constitucional de los Estados Unidos, en el que existe la alternancia en el poder, el *impeachment* ha sido puesto en funcionamiento en muy pocas ocasiones,<sup>43</sup> lo que nos llevaría a plantear la posible exis-

43 De entre los múltiples juicios políticos que se han iniciado, el Senado únicamente se ha pronunciado en diez casos; los más conocidos son el del presidente Johnson —1868— y el de S. Chase, juez de la Corte Suprema —1805—.

tencia de fallas en el propio modelo original. c) Desde otra perspectiva encontraríamos que, además de estas razones, el juicio político es un mecanismo excepcional de tutela del ordenamiento constitucional y que, por lo mismo, su utilización se reserva a los casos extremos en los que podría ponerse en riesgo el orden constitucional y las instituciones democráticas.

d) *El futuro del juicio político.* Debe entenderse que, más que ser un mecanismo que sirva para fortalecer la democracia, este instrumento podría ser un mecanismo de acompañamiento que en una primera fase sería revitalizado a partir de la introducción de prácticas democráticas al interior de los órganos congresionales, y con posterioridad, y en la medida de sus resultados prácticos, sería una institución que incitaría la participación de los congresistas en la función de control de la conducta de los altos funcionarios. Para lograr este objetivo sería necesario otorgar a los órganos de control una verdadera autonomía en el ejercicio de sus atribuciones.

5) *Código ético y juicio de responsabilidad.* Para incluir una serie de deberes de índole política en un "código ético", es necesario formular dos o tres imperativos o reglas básicas que comprendan la totalidad de las obligaciones que tienen en esta materia los servidores públicos aludidos por la Constitución y por la LFRSP.

## V. BIBLIOGRAFÍA

ARTEAGA NAVA, Elisur, "Breves reflexiones sobre las penas en el juicio político", *Alegatos*, México, núm. 18, mayo-agosto de 1991.

BARREDA, Luis de la; RIGHI, Esteban y FELLINI, Zulita, "Responsabilidad de los servidores públicos en México", *Alegatos*, México, núm. 6, mayo-agosto de 1987, pp. 16-29.

CÁRDENAS, Raúl F., *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, México, Porrúa, 1988, pp. 313-498.

———, "Antecedentes y evolución del título IV constitucional", *Revista Mexicana de Justicia*, México, vol. V, núm. 3, julio-septiembre de 1988.

- CARREÑO CARLÓN, Jorge, "Reformas al título IV de la Constitución", *Servidores públicos y sus nuevas responsabilidades*, México, INAP, 1984, pp. 35-43.
- CASTRO ROJAS, Marco Antonio, "El régimen de responsabilidades de los servidores públicos y la administración y manejo de recursos económicos federales", *Jornadas Jurídicas Nacionales. El cambio a través del derecho*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1986, pp. 571-581.
- CHANES NIETO, José, "Modernización administrativa y Ley de Responsabilidades", *Servidores públicos y sus nuevas responsabilidades*, México, INAP, 1984, pp. 43-62.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, "La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano", *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, 1992, pp. 121-133.
- , "Las responsabilidades de los servidores públicos en el derecho comparado", *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, UNAM-Manuel Porrúa, 1984.
- HAMDAM ADAM, Fauzi, "Notas sobre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, núm. 7, 1983.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, "Régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos", *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, UNAM-Manuel Porrúa, 1984, pp. 109-129.
- RIVA PALACIO, Antonio, "Juicio político", *Servidores públicos y sus nuevas responsabilidades*, México, INAP, 1984, pp. 81-89.