



ALGUNOS ASPECTOS PROCESALES DEL JUICIO POLÍTICO

Elisur ARTEAGA NAVA*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Marco normativo fundamental y algunas consecuencias.* III. *Naturaleza y alcance de las facultades concedidas a las cámaras que integran el Congreso de la Unión, con relación al conocimiento de responsabilidades atribuibles a los servidores públicos.* IV. *Pruebas en los procesos de juicio político.*

I. INTRODUCCIÓN

En el ámbito federal, el marco normativo secundario relacionado con el juicio político es confuso, deficiente y contradictorio. Se pueden señalar otros vicios. No podía ser de otra manera; también lo es el título quinto constitucional al que reglamenta. Las denuncias que con relación a servidores públicos se han presentado de 1917 a la fecha han dado lugar a que ellos afloren. La doctrina sobre este tema es limitada y la jurisprudencia casi inexistente.

En esta colaboración se abordan algunos tópicos procesales relacionados con el juicio político. Son apuntamientos con vista a su necesaria reforma; pudieran ser atendibles en una eventual aplicación de los preceptos que lo regulan.

El proceso relacionado con un juicio político se integra de dos etapas: la primera, de instrucción, que se ventila ante la Cámara de Diputados y sus comisiones (artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos); la segunda, de la que conoce la Cámara de Senadores constituida en jurado de sentencia, es propiamente el juicio de

* Universidad Autónoma Metropolitana.

responsabilidad (artículos 22 y siguientes de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Lo que provoca el inicio de la etapa preliminar o de instrucción es una denuncia. En los términos de los artículos 21 y 109, último párrafo, de la Constitución Política,¹ la denuncia puede provenir del Ministerio Público o de un ciudadano.

La denuncia debe ser presentada ante la Secretaría General, que vino a sustituir a la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en los términos del artículo 12 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; en ella se debe señalar como responsable a uno de los servidores públicos a que hace referencia el artículo 110 constitucional.

La denuncia debe ser ratificada por su autor ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados dentro del término de tres días que establece el apartado *a* del artículo 12 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. La ley no distingue, aunque debió haberlo hecho: la ratificación debe efectuarse sin importar que la denuncia provenga del Ministerio Público o de un ciudadano.

A la denuncia se deben acompañar los elementos de prueba que permitan presumir la existencia del ilícito (a éste la ley, en forma impropia, lo denomina infracción) y la probable responsabilidad del acusado. Las pruebas admisibles sólo son aquellas que prevé el Código Federal de Procedimientos Penales, que es supletoria de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (artículo 45). El que no se cumpla con este requisito da lugar a que la denuncia sea desechada o desestimada por la subcomisión de examen previo.

La denuncia debe estar referida a algunos de los ilícitos a que hacen mención los artículos 110 de la Constitución Política y 6o. y 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Este requerimiento deriva en una limitante inicial a las acciones de las cámaras de Diputados y de Senadores; ellas, en su función de acusar y juzgar, tienen una competencia limitada en cuanto a la materia.

Existe la posibilidad de que se presente una nueva denuncia en contra del servidor público o de que ella sea ampliada; esto es factible mientras

¹ Salvo que se señale una ley específica, en lo sucesivo todo artículo que no tenga mencionada una ley determinada, debe entenderse que corresponde a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

tanto no esté agotada la instrucción (artículo 42 de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos). En esos dos supuestos, sus autores deben ofrecer pruebas. La nueva denuncia o su ampliación se deben hacer ante la Cámara de Diputados, por conducto de su Oficialía Mayor. Es de suponerse que en ambos supuestos debe haber una ratificación dentro de los tres días que sigan a la presentación.

La nueva denuncia, o la ampliación de la ya presentada, debe estar referida a hacer del conocimiento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión alguno de los ilícitos previstos en la Constitución y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Hecho lo anterior, la denuncia, junto con sus pruebas, debe ser turnada a la subcomisión de examen previo (artículo 12, apartado c, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos); ella, en un plazo no mayor de treinta días, debe determinar:

- 1) Que de conformidad con el artículo 110 de la Constitución, el acusado es uno de los servidores públicos que gozan o gozaron de inmunidad durante el tiempo de su encargo.
- 2) Que en virtud de lo anterior, con fundamento en el artículo 110 de la Constitución, la única competente para juzgar al acusado, en su carácter de servidor público que goza de inmunidad, por violaciones graves a ella o a las leyes federales o por manejo indebido de fondos y recursos federales, es la Cámara de Senadores, constituida en jurado de sentencia, con base en la acusación que, en su caso, le presente la Cámara de Diputados.
- 3) Que el proceso que se sigue al servidor público se inició dentro del término de su ejercicio o dentro de un año después, por lo que se está dentro del supuesto previsto en el primer párrafo del artículo 114 de la Constitución.
- 4) Que la denuncia formulada no está referida a perseguir expresiones de ideas emitidas por el servidor público, ello para dar cumplimiento a lo dispuesto por el segundo párrafo de la fracción I del artículo 109 de la Constitución.
- 5) Que la denuncia formulada en contra del servidor público y presentada ante la Oficialía Mayor fue formulada por el Ministerio Público o por un ciudadano plenamente identificado; por lo mismo, la autoría de ella es atribuible a un mexicano y no es anónima, por lo

que se ha dado cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 9o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- 6) Que, de conformidad con el Ministerio Público o el denunciante, la conducta delictiva atribuida al servidor público acusado es una de las previstas en los artículos 6o. y 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 7) Que en el trámite de la denuncia formulada por el Ministerio Público o el denunciante en contra del servidor público, se respetó en forma escrupulosa el turno de querellas y denuncias que se lleva en la Cámara de Diputados (artículo 31 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

El plazo dentro del cual la subcomisión de examen previo debe dictaminar (al que hace referencia el artículo 12, inciso *c*, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos) es de treinta días hábiles e improrrogable. Corre independientemente de que las cámaras que integran el Congreso de la Unión se hallen o no en periodos ordinarios o extraordinarios de sesiones (artículo 85 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).

Por seguridad jurídica, en esta etapa del procedimiento, por no existir en la Ley Federal de Responsabilidades recursos para impugnar violaciones de derechos y libertades y poner fin a un estado de indefinición en perjuicio del acusado, debería proceder el juicio de amparo en los casos siguientes:

- a) Cuando se dé inicio a un procedimiento sin mediar denuncia del Ministerio Público o de un particular.
- b) En el supuesto de que la denuncia no sea ratificada en los términos de ley.
- c) Cuando se inicia un procedimiento respecto de un servidor público que no goza de inmunidad.
- d) Cuando la denuncia esté referida a un ilícito distinto a los previstos expresamente en la Constitución y en la ley.
- e) En los casos en que un proceso se inicie fuera de los términos que establece el artículo 114 constitucional.
- f) Si se trata de conocer y juzgar de expresiones de ideas emitidas por el denunciado.

- g) En los supuestos en que se dé curso a una denuncia anónima.
- h) Si no se respeta el riguroso turno de denuncias.
- i) Ante la falta de dictamen de parte de la subcomisión de examen previo, dentro del citado plazo.

La controversia constitucional y el amparo deberían ser admisibles a pesar de los siguientes criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

SOLICITUD DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO). INICIADO EL PROCEDIMIENTO RELATIVO POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ES IRREPARABLE. La solicitud de declaración de procedencia o desafuero que hace la autoridad ministerial a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con base en el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es un acto que se consume automáticamente en cuanto ese órgano legislativo la recibe y admite a trámite, en tanto que su objeto es dar inicio al mecanismo previsto por ese precepto constitucional. En ese tenor, los actos realizados a partir de la indicada solicitud se dan en un nuevo espacio dotado de inmunidad constitucional, ya que el sexto párrafo del mencionado artículo 111 dispone su inatacabilidad, por lo que carece de objeto analizar la corrección o incorrección de la solicitud de desafuero, pues lo que se resolviera al respecto no podría trastocar lo actuado por la Cámara, de manera que si ya inició el procedimiento relativo, debe considerarse que dicha solicitud se trata de un acto de efectos jurídicamente irreparables.

Recurso de reclamación 208/2004-PL, derivado de la controversia constitucional 70/2004. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 7 de septiembre de 2004. Mayoría de siete votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: María Amparo Hernández Chong Cuy.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintidós de noviembre en curso, aprobó, con el número LXIV/2004, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintidós de noviembre de dos mil cuatro.²

² Tesis P. LXIV/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, diciembre de 2004, t. XX, p. 1126.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE CONTRA LA SOLICITUD DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO) QUE SE PRESENTE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El análisis de la constitucionalidad de una solicitud de declaración de procedencia supondría determinar si existen elementos en la averiguación previa que justifiquen el proceder de la autoridad ministerial, como son el revisar si se reunieron los requisitos procedimentales para su ejercicio, si quien denunció los hechos estaba facultado para hacerlo, si tuvo o no conocimiento de los mismos a partir de la declaración de cierta parte o institución, o si existen elementos que efectivamente arrojen una probable responsabilidad penal en los hechos presuntamente delictuosos; es decir, exigiría valorar el contenido de la averiguación previa, por lo que dicho análisis de ninguna manera es propio de la controversia constitucional, sino que en todo caso es una valoración que corresponde por su propia naturaleza al juzgador penal; de ahí que el referido medio de control constitucional sea notoriamente improcedente contra la aludida solicitud. Estimar lo contrario sería tergiversar la finalidad de la controversia constitucional como si se tratara de un recurso previo, posible de interponer ante procedimientos de desafuero, lo que pudiera hacer nugatoria o diluir la responsabilidad soberana que el Constituyente confirió a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para que determine si es o no la ocasión para juzgar penalmente a un funcionario público, además de que se entorpecería un procedimiento de orden público para el que constitucionalmente se ha dispuesto expeditez, así como una relación de inmediatez entre la Procuraduría General de la República y el mencionado órgano legislativo, en la que no tiene injerencia el Poder Judicial de la Federación.

Recurso de reclamación 208/2004-PL, derivado de la controversia constitucional 70/2004. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 7 de septiembre de 2004. Mayoría de siete votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: María Amparo Hernández Chong Cuy.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintidós de noviembre en curso, aprobó, con el número LXV/2004, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintidós de noviembre de dos mil cuatro.³

³ Tesis P. LXV/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, diciembre de 2004, t. XX, p. 1119.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN VI, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, CUANDO SE IMPUGNA UN ACTO QUE NO ES DEFINITIVO EN EL PROCESO LEGISLATIVO FEDERAL DEL CUAL FORMA PARTE. De los artículos 71, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que para que las reformas y adiciones propuestas en una iniciativa de ley formen parte del orden jurídico nacional es necesario que se agoten todas las etapas contempladas en el proceso legislativo. Ahora bien, si la Cámara revisora desecha un dictamen sometido a su consideración por la Cámara de origen para que ésta lo reexamine con base en las observaciones formuladas, es indudable que tal proceso legislativo —incluido el dictamen impugnado— no puede reputarse como definitivo para efectos de la procedencia de la controversia constitucional, pues todavía está pendiente la resolución de la Cámara de origen, o bien, el resultado del procedimiento previsto en el citado artículo 72, inciso *d*, de la Constitución federal y, por ende, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia.

Controversia constitucional 64/2002. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 17 de febrero de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz.

El Tribunal Pleno, el veintiocho de junio en curso, aprobó, con el número 79/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiocho de junio de dos mil cinco.⁴

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN REALIZADOS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO). El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 101/2004, que aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XX, octubre de 2004, página 7, con el rubro: “DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. SE ACTUALIZA UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO, RESPECTO DE LOS ACTOS EMITIDOS POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y LA SECCIÓN INSTRUCTORA, DURANTE EL PROCEDIMIENTO RELATIVO”, estableció que los actos

⁴ Tesis P./J. 79/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, julio de 2005, t. XII, p. 915.

dictados durante el procedimiento de declaración de procedencia son inatacables a través del juicio de garantías, dada su naturaleza y finalidad; criterio que resulta aplicable a las controversias constitucionales, aunado a que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 111, sexto párrafo, establece tajante y contundentemente que los actos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en este caso realizados dentro de tal procedimiento, son inatacables, lo que significa que son definitivos y no pueden ser cuestionados en controversia constitucional o en cualquier otra vía; inatacabilidad que no es exclusiva de la resolución que al final del procedimiento tome la Cámara de Diputados, sino en general de los actos realizados en él.

Recurso de reclamación 208/2004-PL, derivado de la controversia constitucional 70/2004. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 7 de septiembre de 2004. Mayoría de siete votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: María Amparo Hernández Chong Cuy.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintidós de noviembre en curso, aprobó, con el número LXVII/2004, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintidós de noviembre de dos mil cuatro.⁵

Cuando por virtud de un juicio político exista la posibilidad de que los titulares de un poder desaparezcan, también es admisible la controversia constitucional (véase la controversia 22/2005, Poder Judicial del Estado de Yucatán vs. Poder Legislativo del Estado de Yucatán y Comisión Instructora del propio Congreso, resolución del 17 de agosto de 2006).

II. MARCO NORMATIVO FUNDAMENTAL Y ALGUNAS CONSECUENCIAS

El artículo 110 de la Constitución dispone lo siguiente:

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia

⁵ Tesis P. LXVII/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, diciembre de 2004, t. XX, p. 1118.

de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

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

De ese precepto se desprende que los principios que determinan la naturaleza de las inmunidades que él establece son —entre otros— los siguientes:

- a) La Constitución Política, en el artículo 110, establece a favor de un número delimitado de servidores públicos una inmunidad; por estar aneja al cargo, ella necesariamente es temporal.
- b) La enumeración de servidores públicos que gozan de inmunidad en forma temporal que hace el artículo 110 de la Constitución política es limitativa, únicamente beneficia a los servidores públicos expresamente enumerados. Debe entenderse que los servidores públicos no comprendidos en la enumeración carecen de inmunidad y están sujetos al principio de que todos son iguales ante la ley.
- c) Por mandamiento constitucional, las instituciones a través de las cuales se finca responsabilidad a los servidores públicos o se les priva temporalmente de su inmunidad, son el juicio político (artículo 110) y la declaración de procedencia (artículo 111).
- d) La inmunidad que para los servidores públicos deriva del citado precepto es irrenunciable.
- e) No es dable a una autoridad constituida desconocer o violar las inmunidades.

III. NATURALEZA Y ALCANCE DE LAS FACULTADES CONCEDIDAS A LAS CÁMARAS QUE INTEGRAN EL CONGRESO DE LA UNIÓN, CON RELACIÓN AL CONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDADES ATRIBUIBLES A LOS SERVIDORES PÚBLICOS

En los casos en que la subcomisión de examen previo y la Cámara de Diputados ejercen las facultades de investigar y acusar, también cuando la Cámara de Senadores asume funciones jurisdiccionales, en respeto del principio de división de poderes y de las funciones que han sido confiadas a los tribunales y juzgados que integran el Poder Judicial de la Federación, a pesar de no estar mencionados en el artículo 192 de la Ley de Amparo, debe estimarse que les es obligatoria la jurisprudencia que ellos emiten.

Por virtud de lo dispuesto por el artículo 21 constitucional, las funciones de recibir denuncias, de investigar y de acusar han sido confiadas, por regla general, al Ministerio Público.

Dado que existen dos grandes géneros de delitos, uno federal y otro local, la institución acusadora existe en ambos niveles.

Por razón de lo previsto por el citado artículo 21 constitucional, la facultad de juzgar y de imponer penas corresponde a los jueces, sean federales o locales.

No obstante lo anterior, con el fin de garantizar el respeto de las inmunidades que la Constitución Política concede a un número limitado de servidores públicos, ésta ha establecido excepciones a los principios fundamentales que derivan del artículo 21 antes citado.

Por excepción, la función de investigar y acusar ha sido confiada a la Cámara de Diputados y la de juzgar a la Cámara de Senadores, constituida en jurado de sentencia.

Por tratarse de excepciones al sistema normativo general, por mandamiento constitucional, con relación al conocimiento de responsabilidades en que incurren los servidores públicos mencionados en el artículo 110, a las cámaras que integran el Congreso de la Unión les han sido confiadas funciones acotadas. Las limitantes a su actuación, que derivan del marco normativo, están referidas a los sujetos, el tiempo, la materia y a las penas que pueden imponer.

1. Limitantes en cuanto a los servidores públicos

Los dos primeros párrafos del artículo 110 constitucional determinan quiénes son los servidores públicos que pueden ser objeto de una denuncia ante la Cámara de Diputados y objeto de una acusación ante el jurado de sentencia:

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación esta-

tal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

En aplicación del principio de interpretación de las normas que confieren privilegios o que establecen salvedades a las normas generales, debe entenderse que la inmunidad sólo protege a los servidores públicos expresamente enumerados; como consecuencia, debe entenderse que los restantes servidores públicos carecen de inmunidad, por lo que están sujetos al principio de igualdad ante la ley.

La Cámara de Diputados y la subcomisión de examen previo no pueden admitir y dar curso a acusaciones en contra de servidores no incluidos expresamente en la enumeración limitativa anterior.

Tampoco pueden rehusar actuar cuando está de por medio una denuncia, debidamente fundada y apoyada con elementos probatorios, en los casos en que el indiciado es uno de los servidores públicos que gozan de inmunidad.

2. Limitantes en cuanto al tiempo

El artículo 114 constitucional, en su primer párrafo, dispone lo siguiente: “El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento”.

Por virtud de ese precepto, la Cámara de Diputados carece de competencia para iniciar una investigación fuera de los tiempos que establece el precepto constitucional.

Cuando transcurre el plazo, las facultades que tienen las cámaras para juzgar, a través de un proceso de responsabilidad, precluyen. No obstante que se trata de la pérdida de un derecho a continuar un proceso por no

haberse ventilado dentro del plazo fijado por la ley, la Corte ha determinado que opera la caducidad (Poder Judicial del Estado de Yucatán vs. Poder Legislativo del Estado de Yucatán y Comisión Instructora del propio Congreso 22/2005).

El transcurso de un año no implica la prescripción de la acción penal; ella opera en observancia de las reglas que regulan la institución. Vencido el plazo, lo que precluye es la facultad que tienen las cámaras para ejercer las facultades que en materia de conocer y fincar responsabilidad derivan a su favor de la Constitución.

3. Limitantes en cuanto a la materia

Los artículos 6o. y 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que es reglamentaria del título cuarto de la Constitución Política, disponen lo siguiente:

Artículo 6o. Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Artículo 7o. Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquéllos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

Por virtud de ese precepto, la Cámara de Diputados, como órgano de acusación, sólo puede recibir acusaciones y ejercer su facultad de investigar respecto de los ilícitos expresamente determinados en esos preceptos. Carece de competencia para conocer de otros diversos.

Tratándose de los diputados, gobernadores, magistrados y consejeros de la judicatura de los estados, deriva del artículo 110 constitucional una limitante adicional: las facultades investigadora y de acusación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión sólo pueden estar referidas a violaciones graves a la Constitución Política, a las leyes que de ella emanan, y al manejo indebido de fondos y recursos federales.

Aun cuando se denuncien a la Cámara de Diputados toda clase de delitos, es preciso reconocer que quedan al margen del conocimiento de ella otra clase de ilícitos no previstos en la enumeración limitativa que hace el artículo 110 constitucional.

Pretender que la Cámara de Diputados asuma el conocimiento de otros ilícitos y que respecto de ellos ejerza su facultad de investigar y acusar, sería exceder su competencia, implicaría una violación a la Constitución Política y a las leyes que de ella emanan; significaría usurpar una función que corresponde al Ministerio Público, tanto federal como local.

La Cámara de Senadores, constituida en jurado de sentencia, carece de competencia para juzgar a un servidor público respecto de ilícitos no previstos expresamente en la Constitución Política y en la ley reglamentaria.

Existe una excepción: tratándose del presidente de la República, las cámaras gozan de una competencia más amplia; pueden conocer de traición a la patria y de delitos graves del orden común; éstos pueden ser federales o locales (artículo 108, párrafo 2).

4. Limitantes en cuanto a las penas

La función de investigar y acusar es ajena a la Cámara de Diputados; así como la de juzgar y de imponer penas no es propia de la Cámara de

Senadores. La función que se les confiere es excepcional y acotada. Por lo que se refiere a las penas que pueden ser solicitadas por quien acusa e impuestas por quien juzga sólo son dos: destitución e inhabilitación. Eso es lo que dispone el tercer párrafo del artículo 110 constitucional.

5. Limitantes adicionales a la acción de la Cámara de Diputados

Dada la naturaleza de las atribuciones que tiene conferidas la Cámara de Diputados, de la Constitución Política y de las leyes se derivan limitantes adicionales a su acción.

A. Que los hechos o conductas objeto de la denuncia sean constitutivos de delito

Respecto de todo tipo de acusaciones existe tanto para el Ministerio Público como para la subcomisión de examen previo una limitante adicional.

La subcomisión de examen previo, en respeto del derecho que para el acusado se desprende del segundo párrafo del artículo 16 de la carta magna, está obligada a determinar si los hechos que son objeto de la denuncia están tipificados como delitos. Ellas no pueden enderezar su acción investigadora y de acusación a actos o hechos de naturaleza política.

B. Que la responsabilidad en los delitos sea atribuible directamente al servidor público

Para los efectos de que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión esté en posibilidad de ejercer su facultad acusadora ante la Cámara de Senadores, constituida en jurado de sentencia, se requiere que los ilícitos contenidos en una denuncia sean atribuibles directamente al servidor público contra el que se formula la acusación.

Contrariamente a lo que pasa en materia política, en que cualquier servidor público puede ser acusado de tal o cual acción u omisión, en los procesos de responsabilidad de los que conocen las cámaras que integran el Congreso de la Unión, por mandamiento constitucional, quien presenta una denuncia debe establecer y acreditar un nexo de autoría entre el

presunto acusado y los hechos que se le atribuyen. En esta materia no son admisibles las aseveraciones generales o abstractas.

Lo anterior es un derecho que a favor de todo acusado establece el artículo 16 constitucional y que reitera la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En efecto, el artículo 16, en su parte relativa, dispone: "...existan datos que acrediten el cuerpo del delito y hagan probable la responsabilidad del indiciado".

El artículo 12, inciso *c*, de la Ley Federal de Responsabilidades, dispone: "...y si los elementos de prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado...".

En virtud de todo lo anterior, la Cámara de Diputados y sus comisiones, al estudiar y dictaminar la denuncia y su ampliación, deben tomar en consideración ese derecho que a favor del acusado establecen la Constitución Política y las leyes que de ella derivan.

C. Que no exista vía o acción para enmendar la violación a la Constitución Política o a las leyes

Existe una limitante adicional a la acción de la Cámara de Diputados; ella no se desprende en forma expresa de la Constitución Política y de las leyes, sino de la naturaleza del sistema jurídico mexicano.

En un Estado existe el riesgo de que, en todo momento, los titulares de los poderes sean acusados de violar, consciente o inconscientemente, la Constitución Política o las leyes que de ella emanan.

Para evitar que en todo momento los servidores públicos tengan que hacer frente a violaciones hipotéticas o reales de la Constitución Política o las leyes que de ella derivan y que las cámaras del Congreso de la Unión asuman una función de acusar y juzgar, para la que no están preparadas y que se le reconoce en forma excepcional, con abandono de las funciones de legislar, que le son naturales como cuerpos colegiados, el sentido común ha indicado que únicamente son admisibles las denuncias por violaciones cuando, tratándose de violaciones graves, en los sistemas de impugnación no exista recurso alguno para enmendar.

No toda violación a la Constitución Política puede dar motivo a una acusación y a un proceso de responsabilidad; en principio, por lo que toca a los titulares de los poderes de los estados, se requiere que aquélla sea grave. Pero dado que para todo denunciante toda violación puede ser

grave, la doctrina ha agregado que respecto de ella no exista alguna vía para enmendarla o anularla.

El principio antes enunciado está encaminado a dar permanencia a las instituciones políticas, con vista a evitar la anarquía y el caos. La función de toda autoridad es gobernar, no estar haciendo frente a las acusaciones que se formulan en su contra. Para enmendar las eventuales violaciones existen en las leyes recursos.

El que el ofendido por una violación sea omiso en el ejercicio de sus derechos no puede derivar en una responsabilidad para el servidor público a quien se atribuya su autoría.

IV. PRUEBAS EN LOS PROCESOS DE JUICIO POLÍTICO

Merece un apartado especial, aunque breve, el análisis de la pruebas en los procesos de juicio político.

1. *Legislación supletoria en materia de procedimientos de responsabilidad a los servidores públicos en general y de pruebas en particular*

De conformidad con el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas por ella, se deben observar las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales.

La propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone lo siguiente: “Artículo 45. En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal”.

Dado que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no existen principios para apreciar y valorar las pruebas, es preciso recurrir al Código Federal de Procedimientos Penales.

Por lo que respecta a la documental, el Código Federal de Procedimientos Penales, en su artículo 280, únicamente concede valor probatorio pleno a los documentos públicos.

En efecto, dicho precepto dispone: “Los documentos públicos harán prueba plena, salvo el derecho de las partes para redargüirlos de falsedad y para pedir su cotejo con los protocolos o con los originales existentes en los archivos”.

El mismo Código Federal de Procedimientos Penales, en su título sexto, enumera las pruebas que son admisibles; dentro de ellas no reconoce como tales a las documentales privadas, como lo son las copias fotostáticas de periódicos o, incluso, los periódicos en sí.

El capítulo IX del título sexto del referido Código establece los criterios para valorar las pruebas; el artículo 285, por lo que se refiere a otro tipo de pruebas que no sean de aquellas a las que da valor probatorio pleno (entre ellas las documentales públicas), dispone lo siguiente: “Artículo 285. Todos los demás medios de prueba o de investigación y la confesión, salvo lo previsto en el segundo párrafo del artículo 279, constituyen meros indicios”.

El último párrafo del artículo 109 de la Constitución Política señala que: “Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo”.

El artículo 12, inciso *c*, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone:

Artículo 12. La determinación del juicio político se sujetará al siguiente procedimiento:

...

c) La Subcomisión de Examen Previo procederá, en un plazo no mayor a treinta días hábiles, a determinar si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, así como si la denuncia contiene elementos de prueba que justifiquen que la conducta atribuida corresponde a las enumeradas en el artículo 7o. de la propia Ley, y si los propios elementos de prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado y, por tanto, amerita la incoación del procedimiento. En caso contrario, la Subcomisión desechará de plano la denuncia presentada.

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

2. *La confesional*

En la instrucción y durante el juicio político, la interpretación y aplicación de las normas que regulan la confesional, en su ofrecimiento y desahogo, en el momento en que pretendan aplicarse, presentará algunas dificultades.

El juicio político es una especie de juicio penal: existen una denuncia, un acusador, un acusado y un defensor, hay tipos penales, se sigue un procedimiento cognocitivo, se formulan conclusiones, se imponen penas y se aplican como normas supletorias las de Código Federal de Procedimientos Penales.

Dentro de los juicios políticos, en principio y en teoría, existe la posibilidad de que se ofrezca y desahogue la prueba confesional.

Como se ha afirmado anteriormente, de conformidad con el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades, la sección instructora de la Cámara de Diputados debe abrir un periodo probatorio de treinta días. Dentro de él se deben recibir las pruebas que ofrezcan el denunciante y el servidor público. Una de las pruebas susceptibles de ser ofrecidas es la confesional.

El artículo 20, fracción II, de la Constitución Política, en su parte relativa a la prueba confesional en materia penal, dispone lo siguiente: "...La confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del Ministerio Público o del juez o ante éstos sin asistencia de su defensor carece de todo valor probatorio".

Ese texto limita el número de autoridades ante las cuales puede rendirse válidamente la confesional: el Ministerio Público o el juez. No es lícito hacerlo ante autoridad diferente. La subcomisión de examen previo y la sección instructora están impedidas para admitir y desahogar la confesional; para el caso de que lo hicieran, carecería de valor probatorio, ya que no son Ministerio Público ni actúan como autoridad jurisdiccional. La prueba, de desahogarse, sería nula.

Se podrá afirmar en esta etapa del proceso que la subcomisión de examen previo y la comisión instructora desempeñan funciones de Ministerio Público, pues como autoridad investigan y formulan conclusiones; por lo mismo, podría entenderse que en los términos del artículo 20 constitucional pueden desahogar la confesional.

Ello no es del todo exacto. Dada la estructura y funciones confiadas al Ministerio Público, para que se dé esta equiparación se requiere de un

texto expreso y de que los órganos de la Cámara de Diputados estén efectivamente organizados y estructurados para cumplir con la función especializada de investigar delitos. Extremos que, en estricto derecho, no se dan.

Con base en el artículo 207 del Código Federal de Procedimientos Penales, en la etapa confiada a la Cámara de Diputados, a sus comisiones y a la subcomisión de examen previo, cuando la denuncia proviene de un particular, la confesional no puede tener lugar, por el simple hecho de que no interviene el Ministerio Público. En efecto, ese precepto dispone lo siguiente:

La confesión es la declaración voluntaria hecha por persona no menor de dieciocho años, en pleno uso de sus facultades mentales, rendida ante el Ministerio Público o el juez o tribunal de la causa, sobre hechos propios constitutivos del tipo delictivo materia de la imputación, emitida con las formalidades señaladas por el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se admitirá en cualquier estado del procedimiento, hasta antes de dictar sentencia irrevocable.

De conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades (artículos 22, 23 y 24), una vez que la Cámara de Senadores recibe una acusación se inicia una etapa previa al juicio político, en ella se presentan alegatos y la sección de enjuiciamiento debe formular sus conclusiones.

El juicio político se inicia en el momento en que la Cámara de Senadores recibe las conclusiones acusatorias y su presidente la declara erigida en jurado de sentencia; es en esa etapa cuando, de conformidad con el artículo 20 constitucional, sería procedente ofrecer y desahogar la confesional, pero el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidades no da lugar a ello; se limita a disponer que la Secretaría debe dar lectura a las conclusiones, conceder el uso de la palabra a la comisión de diputados que acusa, al servidor público y al defensor, discusión y votación de las conclusiones, aprobación de los puntos de acuerdo y declaración por parte del presidente. No alude al desahogo de pruebas, tampoco admite la posibilidad de que se desahogue la confesional.

Ciertamente, en el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en la etapa cuyo desahogo se confía a la sección instructora, se alude a un periodo de pruebas, dentro del cual se recibirán las que ofrezca el denunciante y el servidor público acusado, pero

ello no puede implicar que en esa etapa pueda ofrecerse y desahogarse la confesional. Sobre esta materia, las partes y la subcomisión de examen previo deben estarse a lo que dispone el artículo 20 constitucional en el sentido de que la confesional sólo es admisible ante el Ministerio Público, el juez o el tribunal competente.

La Ley Federal de Responsabilidades no da lugar al ofrecimiento y desahogo de la confesional del acusado durante la etapa que corre del momento en que se recibe la acusación de parte de la Cámara de Diputados y hasta llegar a la etapa de aprobación de los puntos de acuerdo por parte de la Cámara de Senadores. El artículo 22 sólo permite la presentación de alegatos. De hacerlo, esa cámara no tendría fundamento para su actuación. Por no existir un vacío, en el caso no es aplicable en forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Penales.

Para el caso de que la Cámara de Senadores, al constituirse en jurado de sentencia para conocer de una acusación, dispusiera el desahogo de la prueba confesional y de que el resultado de ella fuera adverso al acusado, de conformidad con el artículo 285 del Código Federal de Procedimientos Penales, la prueba sólo constituiría un indicio, por lo que no será determinante de ninguna responsabilidad.

Con vista a los textos, todo indica que en los procesos de juicio político, la confesional sólo puede tener lugar cuando la acusación proviene del Ministerio Público y ella haya sido desahogada durante la etapa confiada a ese servidor público. En este caso, dada la interpretación a las normas que regulan las inmunidades, sería difícil que el servidor público que goza de ella sea obligado a rendirla.