

## LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. BREVES NOTAS SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

Susana Thalía PEDROZA DE LA LLAVE<sup>1</sup>

SUMARIO: I. *Consideración introductoria.* II. *La responsabilidad de los servidores públicos: civil, administrativa, política y penal.* III. *La responsabilidad penal de los servidores públicos.* IV. *El procedimiento de declaración de procedencia en la Cámara de Diputados.* V. *El procedimiento para exigir responsabilidad penal al presidente de la República.* VI. *Conclusiones.* VII. *Bibliografía.*

### I. CONSIDERACIÓN INTRODUCTORIA

El presente trabajo titulado, “La responsabilidad penal de los servidores públicos. Breves notas sobre el procedimiento de declaración de procedencia”, es un modesto partícipe del justo y merecido homenaje que hace nuestro Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México al doctor Sergio García Ramírez, quien es investigador del mismo; persona altamente reconocida tanto por su obra en el ámbito académico, político e internacional, como por su gran calidad moral y su innegable compromiso con México.

El desarrollo de este artículo tiene su razón en las ideas manifestadas por el doctor García Ramírez en el periódico *Excélsior*, del 28 de agosto de 1997. Ahí señalaba que, a partir del 1 de septiembre de 1997, fecha en que el presidente rindió su informe anual y se dio la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, empezaron a darse novedades en el trato entre el Ejecutivo y el Legislativo. Lo anterior, porque actualmente se nos presenta una realidad que jamás hemos

<sup>1</sup> Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

tenido: hoy, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ya no es mayoría calificada en la Cámara de Senadores (de un total de ciento veintiocho, tiene setenta y siete); ni mayoría absoluta en la Cámara de Diputados (de quinientos diputados que son en total, tiene doscientos treinta y ocho). De tal forma, el Ejecutivo se encuentra más o menos homogéneo, mientras que el Legislativo, heterogéneo. Y bajo este nuevo escenario (1997-2000), el ejercicio de los actos de control del gobierno por parte del Legislativo, así como sus posibles consecuencias aumentarán; por ejemplo, en lo relacionado con la aprobación o no del Presupuesto de Egresos de la Federación; con la autorización o no para emitir deuda pública o contratar créditos; con la creación de Comisiones de Investigación; con la realización de las comparecencias de los miembros del gobierno; con los nombramientos o ratificaciones de cargos; así como con la ratificación o no de tratados internacionales; entre otros actos de control parlamentario. Dentro de este tipo de actos, también destacan los procedimientos para exigir responsabilidades a los más elevados funcionarios de la Federación y de los estados, incluidos los diputados y los senadores. Específicamente, tenemos el procedimiento de juicio político para exigir responsabilidad política a determinados servidores públicos, y el procedimiento de declaración de procedencia para levantarles el “fuero constitucional” o superar la inmunidad, y fincarles una responsabilidad penal. Pero antes de ocuparnos de dichos procedimientos, veamos cuáles son los tipos de responsabilidad que existen en México en relación a los servidores públicos.

## II. LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS: CIVIL, ADMINISTRATIVA, POLÍTICA Y PENAL

Los servidores públicos<sup>2</sup> pueden ser sujetos de responsabilidad civil, administrativa, política (o denominada por Soberanes Fernández “cons-

2 De acuerdo con el artículo 108 de la Constitución son servidores públicos los siguientes: *a*) los representantes de elección popular; *b*) los miembros del Poder Judicial federal y del Poder Judicial del Distrito Federal; *c*) los funcionarios y empleados; *d*) toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la administración pública federal o en el Distrito Federal; *e*) los servidores del Instituto Federal Electoral; *f*) el presidente de la República, pero en una categoría especial, ya que se establecen sólo dos causales por las que puede ser acusado; *g*) los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia o Supremos Tribunales de Justicia locales, y los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales; *h*) los demás servidores públicos que precisen las Constituciones de los estados de la República, e *i*) de acuerdo al artículo 2o. de la LFRSP, todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

titucional”)<sup>3</sup> y también pueden serlo penalmente. En cuanto a las dos primeras (responsabilidad civil y administrativa), éstas pueden exigirse a casi todos los servidores públicos señalados en el artículo 108 de la Constitución de 1917 vigente, y sin seguirse para ello un procedimiento de declaración de procedencia. Decimos casi todos, porque el propio artículo 108 excluye, como sujeto de responsabilidad civil, administrativa y política, al presidente de la República, ya que éste sólo podrá ser acusado por traición a la patria o por delitos graves del orden común.

Veamos ahora en qué consiste la responsabilidad civil de los servidores públicos. En que a éstos, en su esfera como particulares, se les podrá demandar por la realización u omisión de actos o por el incumplimiento de las obligaciones señaladas en el Código Civil para el Distrito Federal y para toda la República en Materia Federal de 1928.<sup>4</sup> La consecuencia de esta responsabilidad será siempre una obligación reparadora o el otorgamiento de una indemnización.<sup>5</sup> Tenemos como actos u omisiones de naturaleza civil en los que puede incurrir un servidor público a los siguientes:

a) Incumplimiento de obligaciones, excepto que se trate de caso fortuito o cuando el otro contratante no haya cumplido, a su vez, con su obligación;

b) Daño moral (artículo 1,916);

c) Pérdida de la cosa (artículo 2,112);

d) Enajenaciones fraudulentas (artículo 2,179);

e) Daño causado a personas que cause incapacidad o la muerte (artículo 1,915);<sup>6</sup>

f) Causar un daño en una sentencia firme, por error judicial (artículo 10 de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de 1969);<sup>7</sup>

Cfr. Soberanes Fernández, José Luis, “Responsabilidades de los servidores públicos”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, 1984, t. VIII, p. 50.

<sup>3</sup> Cfr. *ibidem*, pp. 50-52.

<sup>4</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de marzo de 1928, y en vigor a partir del 1 de octubre de 1932.

<sup>5</sup> Cfr. Orozco Henríquez, J. de Jesús, “Comentario al artículo 111”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, UNAM, 1997, t. II, pp. 1,135 y 1,136.

<sup>6</sup> Cfr. Código Civil para el Distrito Federal y para toda la República en Materia Federal de 1928.

<sup>7</sup> De acuerdo con el artículo 133 de nuestra Constitución, dicha Convención es parte del orden jurídico. Cfr. Hervada, Javier, y Zumaquero, José M., *Textos internacionales de derechos humanos*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1992, p. 601.

g) Causar daños y perjuicios a los particulares, por una falta administrativa, y

h) Cuando la autoridad acepte una recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en donde señale que se han producido daños y perjuicios.<sup>8</sup>

Asimismo, cabe mencionar que a veces las acciones que deben ejercitarse en materia civil encuentran su correspondiente en materia penal. En este caso podrá iniciarse sólo el primer tipo de acción. Sin embargo, sí puede optarse también por la segunda vía, pero entonces será necesario levantar el fuero constitucional o inmunidad a través de la resolución afirmativa del procedimiento de declaración de procedencia, tema que analizaremos más adelante.

En cuanto a la responsabilidad administrativa, su regulación se encuentra en los artículos 109, 113 y 114 de la Constitución. Este tipo de responsabilidad puede exigirse a los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia con que debieran actuar en el desempeño de sus cargos. Es decir, que esta responsabilidad está estrechamente relacionada con la ética en el servicio público, en donde se pretende que los anteriores criterios (legalidad, honradez, etcétera) sean valores que se den por supuestos.<sup>9</sup> Para exigirla, cualquier ciudadano, mediante la presentación de elemento de prueba, podrá acusar al servidor público por diversas causales. Al respecto, el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1982 (LFRSP), y modificada recientemente en 1994, 1995 y 1996,<sup>10</sup> tipifica las causales,<sup>11</sup> las cuales son; por ejemplo, no cumplir con la máxima diligencia el servicio que se le ha encomendado; realizar u omitir algún acto que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio; realizar u omitir un acto que implique el abuso o el ejercicio indebido del cargo; no formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos que sean de su competencia; no cumplir con las leyes y otras normas jurídicas que determinen el manejo de recursos públicos; utilizar los recursos, facultades, información reservada que se le hayan asignado

8 Cfr. Orozco Henríquez, J. de Jesús, *op. cit.*, nota 5, pp. 1,135 y 1,136.

9 Cfr. Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, *Principios de ética pública. ¿Corrupción o servicio?*, Madrid, Montecorvo, 1993, pp. 65 y 66.

10 Cfr. LFRSP, *Leyes y Códigos de México. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 36 ed., México, Porrúa, 1997, pp. 1,073-1,112.

11 Cfr. Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, nota 2, pp. 51 y 52.

para el desempeño de su cargo para fines distintos a que están afectos; no custodiar y cuidar la documentación e información que por su cargo conserve bajo su cuidado o tenga acceso a ella; no observar buena conducta en su cargo; otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total del sueldo; desempeñar algún otro empleo que la ley prohíba; autorizar el nombramiento de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme para ocupar un empleo público; recibir dinero u objetos de persona física o moral que se encuentren vinculadas en un asunto con dicho servidor público; intervenir por interés personal en algún nombramiento; no presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de su situación patrimonial, y no proporcionar información a la institución que le corresponda la defensa de los derechos humanos, entre otras.

De incurrir el servidor público en alguna de las anteriores causales, conforme a la LFRSP, se realizará un procedimiento para aplicar las sanciones administrativas. Éstas pueden ser el apercibimiento privado o público; la amonestación privada o pública; la suspensión; la destitución del puesto; una sanción económica, o la inhabilitación temporal para desempeñar cargos en el servicio público.<sup>12</sup> Para ello, se tomarán diversos elementos o consideraciones que determina el artículo 54 de la LFRSP; en otros artículos se señala la autoridad que deberá aplicar las sanciones.

Por otro lado, y en relación a la responsabilidad política y la penal, el Congreso tiene entre sus facultades realizar actos de distinta naturaleza, y no por denominarse Poder “Legislativo” exclusivamente éstos serán legislativos. También puede llevar a cabo actos que creen circunstancias particulares, concretas, individuales y que dirimen una controversia o que culminan con una resolución (jurisdiccionales), o también actos que verifiquen, analicen o controlen ya sea la actividad de los miembros del gobierno,<sup>13</sup> o la de los propios integrantes del Legislativo.<sup>14</sup> Serán muchos los supuestos en que un acto del Congreso o de sus Cámaras es de determinada naturaleza y, al mismo tiempo, de otra; éste es el caso del

12 *Cfr. op. cit.*, nota 10, pp. 1,089-1,104.

13 *Cfr. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, El control del gobierno: función del Poder “Legislativo”*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, p. 23.

14 *Cfr. Manzella, Andrea, El Parlamento*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1987, p. 261, y Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990, p. 245.

juicio político y el de la declaración de procedencia: son jurisdiccionales y, a la vez, de control.

El Congreso, conforme a la Constitución, puede exigir una responsabilidad política a los servidores públicos, entendida ésta como aquella “que se hace valer a través del juicio político”<sup>15</sup> en contra de los funcionarios señalados específicamente por el artículo 110 constitucional por la comisión de actos u omisiones<sup>16</sup> que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Los funcionarios señalados por el artículo 110 son los siguientes: los diputados y senadores federales; 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 de la Asamblea Legislativa 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; y los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. También procede el juicio político contra los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia o Supremos Tribunales de

15 Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, nota 2, p. 50. El juicio político es “es 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”. *Cfr.* Vázquez Alfaro, José Luis, “El régimen de responsabilidades de los miembros del Congreso de la Unión”, *Revista de Administración Pública (RAP). La administración del Congreso General*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 92, 1996, p. 82, *cit.* a Riva Palacio, A., “Juicio Político”, en Ruiz Massieu, José Francisco (comp.), *Servidores públicos y sus nuevas responsabilidades*, México, INAP, 1984, p. 82.

16 El ataque a las instituciones democráticas; ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales; ataque a la libertad de sufragio; usurpación de atribuciones; 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; las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y 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. Dichas causales de responsabilidad política, las determina el artículo 7o. de la LFRSP, *op. cit.*, nota 10, pp. 1,075 y 1,076.

Justicia locales y contra los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, pero el procedimiento tiene, además de las etapas que veremos a continuación, otros requisitos más para llegar a su conclusión.

El procedimiento para exigir responsabilidad política a todos los anteriores servidores públicos se denomina juicio político, y éste se encuentra regulado en los artículos 74, 76, 108, 109, 110 y 114 de la Constitución, en relación con los artículos 5o. al 24, y de los artículos 30 al 45 de la LFRSP. El mismo puede realizarse a partir de que el servidor público ejerce el cargo hasta un año a partir de su separación; interviene la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, y cualquier ciudadano podrá formular, por escrito, la denuncia acompañándola de documentos o elementos de prueba<sup>17</sup> ante la Cámara de Diputados. Al respecto, no se admiten denuncias anónimas, y el juicio político no procede por la mera expresión de las ideas (artículo 109 constitucional, fracción I).

La Cámara de Diputados sustanciará el procedimiento y actuará como órgano instructor. A través de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, se designarán los integrantes de la Subcomisión de Examen Previo de Denuncias de Juicios Políticos. Por cada Cámara se designarán, de cada una de las comisiones legislativas u ordinarias, cuatro integrantes para formar la Sección Instructora en la Cámara de Diputados y la de Enjuiciamiento en la Cámara de Senadores. Posteriormente existen varias etapas de análisis sobre la probable responsabilidad política, tanto en la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados; en la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia; nuevamente en la Oficialía Mayor; en las coordinaciones de los grupos parlamentarios de dicha Cámara; en el pleno de las Comisiones Unidas; y en la Sección Instructora. El acusado en varios momentos tiene la garantía de audiencia.

La Cámara de Diputados, por declaración de mayoría absoluta de sus miembros presentes (doscientos cincuenta y un diputados si asisten los quinientos), determinará si actúa o no como órgano de acusación ante la Cámara de Senadores. De ser así, se creará una Comisión de Acusación ante la Cámara alta. Esta última turnará el asunto a la Comisión de Enjuiciamiento, teniendo nuevamente el acusado la garantía de audiencia. Por aviso del presidente de la Cámara de Senadores, ésta se erigirá en

<sup>17</sup> Si dichas pruebas se encuentran en posesión de una autoridad, de acuerdo con el artículo 9o. de la LFRSP, la Subcomisión de Examen Previo podrá solicitarlas.

Jurado de Sentencia y, por votación de dos terceras partes de sus miembros presentes (un mínimo de cuarenta y tres, o hasta ochenta y seis si asisten los ciento veintiocho senadores que son en total), y con la audiencia del acusado, declarará si corresponde sanción al inculpado. De ser así, la sanción podrá aplicarse en un periodo no mayor a un año a partir de que se inicie el procedimiento, y consistirá en la destitución del cargo y su inhabilitación para desempeñar cualquier otro de uno hasta veinte años (artículo 110 de la Constitución y artículo 8o. de la LFRSP).

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras son definitivas e inapelables, con lo cual no procede el amparo y, además, el Ejecutivo no les puede hacer observaciones (artículos 110 y 72, inciso J, de la Constitución, así como el artículo 30 de la LFRSP).

Asimismo, si los actos u omisiones tuviesen el carácter de delito podrá iniciarse también el procedimiento de declaración de procedencia, en donde intervendrá sólo la Cámara de Diputados, o viceversa.

En materia de juicio político, es necesario aclarar tres puntos. El primero es el relativo a que la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores pueden realizar este procedimiento para exigir responsabilidad política a los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia o Supremos Tribunales de Justicia locales, y a los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, por las violaciones graves a la Constitución federal y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el uso indebido de fondos y recursos federales, pero no se emitirá una resolución, sino simplemente una decisión con carácter declarativo. La decisión será comunicada al Congreso local para que proceda como corresponda, es decir, que este último emitirá o no la sanción. El segundo punto que nos interesa resaltar es que no procede juicio político en contra del presidente de la República, ya que éste sólo podrá ser acusado por traición a la patria o por delitos graves del orden común; es decir, se le puede exigir una responsabilidad penal, pero no una responsabilidad política (artículo 108 de la Constitución);<sup>18</sup> se trata de actos de naturaleza penal. Y, por último, además de que el jefe de gobierno del Distrito Federal (elegido por elección popular) puede ser sujeto de juicio político, la Constitución atribuye a la Cámara

18 Cfr. Martínez Báez, Antonio, "La responsabilidad de los servidores públicos como concepto fundamental del Estado", *Revista Mexicana de Justicia*, México, Procuraduría General de la República, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal e Instituto Nacional de Ciencias Penales, núm. 87, julio-septiembre de 1987, p. 62.



de Senadores o, en sus recesos, a la Comisión Permanente la facultad de removerlo por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. En este supuesto, el Senado nombrará, a propuesta del presidente de la República, a un jefe de gobierno sustituto (artículo 76, en relación con el 122, apartado B, fracción II, así como con su base segunda y apartado F). De realizarse este acto, para nosotros también es una forma de exigir una responsabilidad política, y en donde no existe por cierto un proceso determinado, por lo que es una remoción lisa y llana.

En los ochenta años de vigencia que tiene nuestra Constitución, y como señalará Martínez Báez citando a Carrillo Flores: aunque servidores públicos y ocasiones han sobrado, ningún juicio político ha tenido lugar,<sup>19</sup> ya sea porque la composición del Congreso no lo permite, no ha existido voluntad política o es escaso el tiempo para realizar un juicio político. Sin embargo, y como lo hemos visto hasta la fecha, se han presentado muchas solicitudes de licencia y, en aquellos casos que lo permite de naturaleza del cargo, varias renunciaciones por parte de servidores públicos que incurren en una responsabilidad política. Pero ahora, bajo el nuevo contexto político (1997-2000), la Cámara de Diputados fácilmente podrá fungir como órgano de acusación en los juicios políticos de los servidores públicos, ya que se requiere la asistencia de doscientos cincuenta y un diputados y, para su aprobación, el voto de por lo menos ciento veintiséis o hasta doscientos cincuenta y un diputados (si asisten los quinientos diputados). En la Cámara baja, esta facultad queda en manos de los partidos políticos de oposición (PRD, PAN, PT y PVEM). Mientras que la Cámara de Senadores, para erigirse en jurado de sentencia, lo podrá hacer con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara (un mínimo de cuarenta y tres, o hasta ochenta y seis si asisten los ciento veintiocho senadores que son en total). De tal forma, queda en manos del PRI la culminación de un juicio político, y la oposición únicamente puede ejercitar la primera etapa de este procedimiento. A pesar de ello, como todo acto de control parlamentario, aunque no llegue hasta su última etapa, produce la “posibilidad de debilita-

19 Si se desea ampliar este tema, *cfr.* Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, nota 2; Orozco Henríquez, J. de Jesús, *op. cit.*, nota 5; Pedroza de la Llave, Susana Thalia, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, México, UNAM, 1997; Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, nota 15, y Díaz de León, Marco Antonio, “La responsabilidad penal de los servidores públicos”, *Crónica Legislativa*, México, Cámara de Diputados, núm. 8, abril-mayo de 1996.

miento político del gobierno”;<sup>20</sup> favorece la remoción del mismo a través del cuerpo electoral, ya que se trasladan sus efectos a los medios de comunicación, a la opinión pública, a los partidos políticos y a los electores para, si es el caso, no apoyar en las siguientes elecciones al partido político que integra el gobierno, apoyar a los partidos políticos de oposición para que se conviertan en mayoría, o simplemente manifestar una notoria abstención, o que la mayoría lo siga siendo.<sup>21</sup> A esta última, también le conviene ejercitar este tipo de actos; le sirve para que el electorado conozca los aciertos del gobierno y tratar de continuar como mayoría.

Por último, los servidores públicos pueden ser sujetos de responsabilidad penal. En esta materia, el Poder Legislativo tiene otro acto de control parlamentario.

### III. LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

En cuanto a la responsabilidad penal, para García Ramírez el retiro de la inmunidad o del fuero constitucional de un alto funcionario, para que sea juzgado penalmente, es “el primer paso sobre el puente que conduce al más allá”. La inmunidad consiste en que “determinados servidores públicos”,<sup>22</sup> para ejercer sus funciones, tienen diversos privilegios; es decir, ventajas exclusivas o especiales de las que se goza por encontrarse en determinada circunstancia.<sup>23</sup> Así, éstos cuentan con un privilegio de carácter procesal en materia penal que los exime de ser detenidos, procesados y juzgados por su probable responsabilidad en la comisión de un delito (acción u omisión típica, antijurídica y culpable)<sup>24</sup> previsto por la ley. La inmunidad es una derogación del principio de la igualdad de los individuos ante la ley y la justicia (y consagrado por la Constitución en

20 Aragón Reyes, Manuel, “El control parlamentario como control político”, *Revista de Derecho Político*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, núm. 23, 1986, p. 24.

21 Cfr. *ibidem*, p. 25; Rubio Llorente, Francisco, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, pp. 89 y ss.; Montero Gibert, José Ramón, y García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario*, México, Tecnos, 1994, p. 52, y Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 10.

22 Tratándose de funcionarios públicos que no tengan fuero o inmunidad, el Ministerio Público está facultado para actuar contra ellos de manera inmediata. Cfr. González de la Vega, René, “La responsabilidad penal”, en Ruiz Massieu, José Francisco (comp.), *op. cit.*, nota 15, p. 110.

23 Cfr. Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 2 ts., Madrid, Espasa-Calpe, 1992, p. 1,669.

24 Cfr. Bunster, Álvaro, “Responsabilidad penal”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, 1984, t. VIII, p. 60.

su artículo 12). Sin embargo, ésta encuentra su justificación en la necesidad de asegurar la independencia de los poderes.<sup>25</sup>

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha seguido este criterio,<sup>26</sup> aunque en otros países sólo opera para los miembros del Poder Legislativo. Sin embargo, tal protección no es absoluta, sino que puede superarse a través del procedimiento denominado “declaración de procedencia”. Es necesaria la autorización previa de la Cámara de Diputados para detener, procesar y juzgar a un servidor público, que disfrute de inmunidad o fuero constitucional, por la probable responsabilidad en la comisión de un delito.<sup>27</sup> En algunos países no opera la inmunidad o fuero cuando se trata de flagrante delito; por ejemplo, en Francia, Suecia, Italia, España, Argentina, Brasil y en Chile.<sup>28</sup> Y, además, la misma es irrenunciable, salvo en Suecia, en donde el servidor público puede reconocer su responsabilidad y, en este caso, no se requerirá de la autorización previa de la Asamblea.<sup>29</sup> De dichas situaciones, en México la primera no se presenta, y la segunda es muy cuestionable, ya que se han presentado casos en donde el servidor público solicita licencia y renuncia a su privilegio para ponerse a disposición del Ministerio Público. Así evita, con ello, su desgaste político y la realización del procedimiento de declaración de procedencia.

#### IV. EL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

El procedimiento de declaración de procedencia es regulado por la Constitución mexicana de 1917 en sus artículos 74, fracción V, 108 y 111 y, cuando se trate específicamente de la responsabilidad penal del presidente de la República, los artículos 108 y 110 constitucional. Asimismo, su regulación se encuentra en los artículos 25 al 29, en relación

25 Cfr. Manzanares, Henri, “El régimen parlamentario en Europa Occidental”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, núms. 171-172, 1970, p. 71.

26 Cfr. Orozco Henríquez, J. de Jesús, *op. cit.*, nota 5, pp. 1,128 y 1,129.

27 Cfr. Manzanares, Henri, *op. cit.*, nota 25, p. 72.

28 Cfr. García, Eloy, *Inmunidad parlamentaria y estado de partidos*, Madrid, Tecnos, 1989, pp. 21 y ss.; González Rivas, Juan José, “Algunas consideraciones sobre la inmunidad parlamentaria y su regulación actual”, *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, vol. II, p. 1,041; Santaolalla, Fernando, *op. cit.*, nota 14, pp. 121-123, y Santaolalla, Fernando, “La inmunidad parlamentaria en el derecho comparado”, *Derecho parlamentario iberoamericano*, México, Porrúa, 1987, pp. 138 y ss.

29 Cfr. Santaolalla, Fernando, *op. cit.*, nota 28, pp. 144 y 145.

con el 30 al 45 de la LFRSP. Y, en todos los aspectos del procedimiento no previstos por dicha ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observará también el Código Federal de Procedimientos Penales y el Código Penal.<sup>30</sup>

Este procedimiento se refiere a una facultad exclusiva que tiene la Cámara de Diputados (artículo 74, fracción V constitucional) para conocer y resolver sobre la acusación que realice cualquier ciudadano, los particulares o a requerimiento del Ministerio Público, mediante la presentación de elementos de prueba en contra de diputados y senadores federales; ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los magistrados de la sala superior del Tribunal Electoral; los consejeros de la Judicatura federal; los secretarios de Despacho; los jefes de departamento administrativo; los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; el jefe de gobierno del Distrito Federal; el procurador general de la República y el procurador general de Justicia del Distrito Federal; así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por su probable responsabilidad penal.

Al igual que como sucede en el juicio político, también pueden ser sujetos del procedimiento de declaración de procedencia los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia o Supremos Tribunales de Justicia locales y los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, pero el procedimiento tiene, además de las etapas que veremos a continuación, otros requisitos más.

Se crearán comisiones jurisdiccionales (integradas por no más de treinta miembros), que son de carácter transitorio (artículos 42, 46, 53 y 55 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1994,<sup>31</sup> en adelante, LOC). Conforme a la LFRSP, la sección instructora practicará las diligencias. Concluida la averiguación, dicha sección dictaminará si ha o no lugar a proceder penalmente en contra del inculpado en un plazo de sesenta días hábiles, con la posibilidad de ampliarse. La resolución será notificada a la Cámara de Diputados, que decidirá desechar o no la denuncia. De continuar ésta, el presidente de la Cámara lo hará saber al inculpado —y a su defensor—, así como a quien realizó la denuncia. Posteriormente, el pleno de la Cámara, a través de

30 Cfr. el artículo 109 de la Constitución y el artículo 45 de la LFRSP, *op. cit.*, nota 10, p. 1,089.

31 Cfr. *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (1994)*, México,

LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, marzo de 1995.

la mayoría absoluta de los miembros presentes (doscientos cincuenta y un diputados si asisten los quinientos), resolverá si ha o no a proceder contra el inculpado.

A diferencia del procedimiento de juicio político, en el de declaración de procedencia no se pronuncia la Cámara de Diputados por el asunto de fondo, es decir, que la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación, sino sólo autoriza que se siga o no el proceso penal. Si no lo autoriza, el servidor público continuará en el cargo. Pero, una vez concluido éste, los tribunales ordinarios podrán fincarle responsabilidad penal a través de la realización de un proceso, para lo cual el Ministerio Público cuenta, cuando menos, con tres años para ejercitar la acción penal (artículo 114 de la Constitución). De tal forma, la inmunidad o fuero, además de no ser absoluta, es temporal.<sup>32</sup>

Si la Cámara decide levantar la inmunidad, y el tribunal ordinario dicta una sentencia absolutoria, entonces el servidor público ocupará otra vez el cargo, quedando nuevamente protegido con el fuero constitucional o inmunidad. Si la sentencia es condenatoria, no se le concederá al reo la gracia del indulto.

Las declaraciones y resoluciones de la Cámara en esta materia son definitivas e inatacables, con lo cual no procede el amparo (artículo 111 constitucional, en relación con el artículo 30 de la LFRSP) y, además, el Ejecutivo no puede hacer observaciones (artículo 72, inciso J de la Constitución).

Igual que como sucede en el juicio político, para el caso de la declaración de procedencia, la Cámara de Diputados, conforme al artículo 111, párrafo quinto de la Constitución, realizará este procedimiento para exigir responsabilidad penal a los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia o Supremos Tribunales de Justicia locales, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, pero no emitirá una resolución, sino simplemente una decisión con carácter declarativo, la cual será comunicada al Congreso local para que proceda como corresponda. Asimismo, cuando el servidor público “cometa un delito durante el tiempo que se encuentre separado de su encargo”, no se requerirá declaración de procedencia (artículo 112 de la

32 Cfr. Reyes Tayabas, Jorge, “Responsabilidad penal de los servidores públicos”, *Revista Mexicana de Justicia*, México, Procuraduría General de la República, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal e Instituto Nacional de Ciencias Penales, núm. 87, julio-septiembre de 1987, p. 127.

Constitución). De aquí puede desprenderse que, si realiza algún delito en sus funciones y luego se separa de su cargo, sí será necesaria la intervención de la Cámara de Diputados, así como cuando ocupe otro cargo que también tenga este tipo de protección procesal. Al respecto, también es necesario señalar que los diputados y senadores tienen otra prerrogativa personal: la inviolabilidad de opiniones para que no tengan responsabilidad, en ningún momento, por las palabras, comentarios, opiniones, escritos o votos que emitan en relación con la actividad parlamentaria y que se realicen, para nosotros, dentro del recinto parlamentario como fuera de él, es decir, lo dicho en la prensa, en la radio o en la televisión, aunque otros no coinciden con esta última afirmación.<sup>33</sup> La razón de nuestra postura nos la proporciona el artículo 61 constitucional, así como el artículo 12 de la LOC: los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el “desempeño de sus cargos [...]”;<sup>34</sup> es decir, durante el cumplimiento de sus funciones y de las obligaciones inherentes de éstas.

Bajo el nuevo escenario político que hoy se nos presenta (1997-2000), el procedimiento de “declaración de procedencia” tiende a ejercitarse y, además, con mayor facilidad que un juicio político, debido a que quien conoce es exclusivamente la Cámara de Diputados, y en ella el PRI no tiene, por sí solo, la mayoría absoluta (doscientos cincuenta y un diputados si asisten los quinientos), sino, en su conjunto, la forman los partidos políticos de oposición (PRD, PAN, PT y PVEM). Este acto de control parlamentario ha quedado en manos de estos últimos. Sin embargo, esto no sucederá para el caso de exigir responsabilidad penal al presidente de la República, porque ambas Cámaras del Congreso de la Unión conocerán de la misma, y en el Senado el PRI es, por sí solo, quien tiene la mayor representación.

33 Por ejemplo, Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario*, trad. de Miguel Ángel González Rodríguez *et al.*, México, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 1996, p. 61, para el caso italiano y Santaolalla, Fernando, *op. cit.*, nota 14, p. 119, para el caso español.

34 Para González Oropeza, Manuel, “Comentario al artículo 61”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, cit.*, nota 5, p. 701, la doctrina aún no ha delimitado el concepto de “desempeño del cargo”, debido a que no es fácil delimitar las acciones públicas y las acciones privadas.

## V. EL PROCEDIMIENTO PARA EXIGIR RESPONSABILIDAD PENAL AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

De acuerdo con los artículos 108, 110 y 111 constitucionales, el presidente de la República sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.<sup>35</sup> Sin embargo, en realidad se trata de exigir responsabilidad penal y no política por el tipo de causales que la propia Constitución señala. En el primer caso, quien lo acusa es la Cámara de Diputados (con la aprobación de la mayoría absoluta de sus miembros presentes) y a la Cámara de Senadores le corresponde, por un lado, resolver con base en la legislación penal aplicable y, por otro lado, imponer la sanción (mediante la resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes de dicha Cámara).<sup>36</sup> Así, de acuerdo con el artículo 111, sólo se seguirá el procedimiento señalado por el artículo 110, que se refiere al juicio político, prestándose a confusión, y para ello intervienen ambas Cámaras del Congreso.

También, en el caso de la responsabilidad penal del presidente de la República, existe la posibilidad de que, una vez concluido su encargo, los tribunales ordinarios puedan fincarle dicha responsabilidad a través de la realización de un proceso, para lo cual el Ministerio Público cuenta, cuando menos, con tres años para ejercitar la acción penal (artículo 114 de la Constitución).

De igual manera, como el caso del juicio político o de la declaración de procedencia, las declaraciones y resoluciones de la Cámaras son definitivas e inatacables (artículo 111, en relación con el artículo 30 de la LFRSP) y, además, el Ejecutivo no podrá hacer observaciones (artículo 72, inciso J de la Constitución).

Bajo el nuevo contexto político (1997-2000), la Cámara de Diputados está facultada para acusar al presidente de la República por traición a la patria y delitos graves del orden común. En este supuesto, se requiere la asistencia de doscientos cincuenta y un diputados y para su aprobación el voto de por lo menos ciento veintiséis o hasta doscientos cincuenta y un diputados (si asisten los quinientos que son en total, para este último

<sup>35</sup> Para profundizar sobre este tema, *vid.* Cárdenas F., Raúl, *Responsabilidad de los funcionarios públicos. Antecedentes y leyes vigentes de México*, México, Porrúa, 1982, pp. 479-498.

<sup>36</sup> *Cfr.* Orozco Henríquez, J. de Jesús, "Comentario al artículo 108", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, cit.*, nota 5, pp. 1,105 y ss. Así como, Orozco Henríquez, J. de Jesús, *op. cit.*, nota 5, pp. 1,131 y 1,132.

caso). Facultad que en la Cámara baja queda en manos de los partidos políticos de oposición pero, posteriormente, en la Cámara de Senadores se resuelve con las dos terceras partes de los miembros presentes (un mínimo de cuarenta y tres o hasta ochenta y seis senadores), facultad que entonces queda en manos del PRI y, además, tendrían que sumársele partidos de oposición. Así, la oposición sólo podrá ejercitar la primera etapa de esta facultad, sin embargo, las consecuencias políticas, aunque no culmine todo el proceso, serán mayores que las de un juicio político o de una declaración de procedencia, ya que se trata del presidente de la República.

Sobre este último tema existen las siguientes tendencias. La primera, relativa a que la Constitución se reforme para determinar con precisión cuáles son los delitos en los que puede incurrir el presidente de la República, se amplíen éstos, y que una ley reglamentaria señale su procedimiento. Segundo, que el presidente pueda ser sujeto también de responsabilidad política.<sup>37</sup> Tercero, que se le dé más participación al Senado en esta materia. Y, tercero, que quien imponga la sanción sea la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## VI. CONCLUSIONES

Hoy se nos presenta una realidad que jamás hemos tenido: el PRI ya no es mayoría calificada en la Cámara de Senadores ni mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Y bajo este nuevo escenario, el ejercicio de los actos de control del gobierno por parte del Legislativo y sus consecuencias aumentarán; por ejemplo, los procedimientos para exigir responsabilidad política o penal a los servidores públicos.

Además de que el jefe de gobierno del Distrito Federal (elegido por elección popular) puede ser sujeto de juicio político, la Constitución atribuye a la Cámara de Senadores o, en sus recesos, a la Comisión Permanente la facultad de removerlo por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. En este supuesto, el Senado nombrará, a propuesta del presidente de la República, a un jefe de gobierno sustituto. De realizarse este acto, para nosotros es, por un lado, otra forma más de exigir una responsabilidad política. Y, por otro lado, es una característica no de un sistema presidencial, sino de un “presidencialismo”, por lo que se sugiere su supresión.

<sup>37</sup> Cfr. Cárdenas F., Raúl, *op. cit.*, nota 35, pp. 493 y 494.



En México la inmunidad o fuero constitucional opera, incluso, cuando se trata de flagrante delito, siendo necesaria la autorización previa de la Cámara de Diputados para detener, procesar o inculpar a un servidor público por su probable responsabilidad penal. Sin embargo, en Francia, Italia, España y en Chile no opera este privilegio cuando se trata de flagrante delito, ya que la responsabilidad se ha comprobado. De tal manera, sería conveniente reformar la Constitución en este último sentido.

En México, las causales por las que puede ser acusado el presidente de la República son pocas y, además, imprecisas a diferencia de otros países, por lo que la tendencia es, para muchos autores, realizar importantes modificaciones en esta materia.

Bajo el nuevo escenario político, el procedimiento de declaración de procedencia tiende a ejercitarse y, además, con mayor facilidad que un juicio político, debido a que quien conoce es exclusivamente la Cámara de Diputados, y en ella el PRI no tiene, por sí solo, la mayoría absoluta, sino en su conjunto la forman los partidos políticos de oposición.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras, en materia de responsabilidades, son definitivas e inapelables, y el Ejecutivo no puede hacer observaciones.

Aunque no concluyan los procedimientos para exigir responsabilidad (política o penal) pueden producirse como consecuencias el debilitamiento político del gobierno; se favorece la remoción del mismo a través del cuerpo electoral; o el apoyo a los partidos políticos de oposición para que se conviertan en mayoría, o simplemente manifestar una notoria abstención, o que la mayoría lo siga siendo.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

ARAGÓN REYES, Manuel, “El control parlamentario como control político”, *Revista de Derecho Político*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, núm. 23, 1986.

BUNSTER, Álvaro, “Responsabilidad penal”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, 1984, t. VIII.

CÁRDENAS F., Raúl, *Responsabilidad de los funcionarios públicos. Antecedentes y leyes vigentes de México*, México, Porrúa, 1982.

*Código Civil para el Distrito Federal y para toda la República en Materia Federal*, *Diario Oficial de la Federación* del 26 de marzo de 1928.

- DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, “La responsabilidad penal de los servidores públicos”, *Crónica Legislativa*, México, Cámara de Diputados, núm. 8, abril-mayo de 1996.
- GARCÍA, Eloy, *Inmunidad parlamentaria y estado de partidos*, Madrid, Tecnos, 1989.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “El presidente ante el Congreso”, *Excélsior*, 28 de agosto de 1997.
- GONZÁLEZ DE LA VEGA, René, “La responsabilidad penal”, en RUIZ MASSIEU, José Francisco (comp.), *Servidores públicos y sus nuevas responsabilidades*, México, INAP, 1984.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Comentario al artículo 61”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 9a. ed., México, UNAM-Porrúa, 1997.
- GONZÁLEZ RIVAS, Juan José, “Algunas consideraciones sobre la inmunidad parlamentaria y su regulación actual”, *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, vol. II.
- HERVADA, Javier, y ZUMAQUERO, José M., *Textos internacionales de derechos humanos*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1992.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, *Leyes y Códigos de México. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 36 ed., México, Porrúa, 1997.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (1994)*, México, LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, marzo de 1995.
- MANZANARES, Henri, “El régimen parlamentario en Europa Occidental”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, núms. 171-172, 1970.
- MANZELLA, Andrea, *El Parlamento*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1987.
- MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, “La responsabilidad de los servidores públicos como concepto fundamental del Estado”, *Revista Mexicana de Justicia*, México, Procuraduría General de la República, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal e Instituto Nacional de Ciencias Penales, núm. 87, julio-septiembre de 1987.
- MONTERO GIBERT, José Ramón, y GARCÍA MORILLO, Joaquín, *El control parlamentario*, México, Tecnos, 1994.

- OROZCO HENRÍQUEZ, J. de Jesús, “Comentario al artículo 108”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 9a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1997.
- , “Comentario al artículo 111”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 9a. ed., México, Porrúa-UNAM, t. II, 1997.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, México, UNAM, 1997.
- , *El control del gobierno: función del Poder “Legislativo”*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.
- REYES TAYABAS, Jorge, “Responsabilidad penal de los servidores públicos”, *Revista Mexicana de Justicia*, México, Procuraduría General de la República, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal e Instituto Nacional de Ciencias Penales, núm. 87, julio-septiembre de 1987.
- RIVA PALACIO, A., “Juicio político”, en RUIZ MASSIEU, José Francisco (comp.), *Servidores públicos y sus nuevas responsabilidades*, México, INAP, 1984.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, *Principios de ética pública. ¿Corrupción o servicio?*, Madrid, Montecorvo, 1993.
- RUBIO LLORENTE, Francisco, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997.
- SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990.
- , “La inmunidad parlamentaria en el derecho comparado”, *Derecho parlamentario iberoamericano*, México, Porrúa, 1987.
- SCHMITT, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, “Responsabilidades de los servidores públicos”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, 1984, t. VIII.
- TOSI, Silvano, *Derecho parlamentario*, trad. Miguel Ángel González Rodríguez *et al.*, México, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 1996.
- VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, “El régimen de responsabilidades de los miembros del Congreso de la Unión”, *Revista de Administración Pública (RAP). La administración del Congreso General*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 92, 1996.