

La representación proporcional en la Cámara de Senadores . . .	865
Enrique ARRIETA y Abel HERNÁNDEZ	
a) El acto legislativo. (Notas para una teoría del acto legislativo defectuoso) . . . . .	873
b) La declaración de procedencia federal y sus consecuencias en el ámbito local . . . . .	891
Elisur ARTEAGA NAVA	

# LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LA CÁMARA DE SENADORES

Enrique ARRIETA SILVA y  
Abel HERNÁNDEZ M.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Los partidos políticos.* III. *Resumen.*

México sabrá introducir reformas políticas que faciliten la unidad democrática del pueblo, abarcando la plenitud de ideas e intereses que lo configuran.

Jesús REYES HEROLES

## I. INTRODUCCIÓN

La necesidad de pensar con claridad impone al hombre una larga espera, la necesidad de actuar lo apresura. ¿Qué es el gobierno? ¿Qué es la democracia? ¿Qué es el derecho? Tales interrogaciones exigirían para ser contestadas con claridad toda una vida.

¿Qué hacer ante tal demanda de tiempo? Hay que contestar aunque sea provisionalmente, pues el momento lo demanda y lo amerita. En efecto, la situación política, económica y social del país demanda que se dejen a un lado actitudes contemplativas o exclusivamente teóricas, ante el fenómeno de la crisis no debemos ser convidados de piedra, sino aportar nuestro pensamiento y acción en la medida de lo posible y también, por qué no, en la medida de lo imposible.

Sabido es que la democracia ha sido definida como el gobierno de todos para beneficio de todos, y que nuestra actual Constitución la define no sólo como un sistema de gobierno, sino además como un sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Ahora bien, si la democracia es el gobierno de todos para beneficio de todos, es obvio que la democracia no debe convertirse en la tiranía de las mayorías sobre las minorías, porque dejaría de serlo. Entonces, pues, en una democracia son las mayorías las que deciden; pero a las mino-

rias les corresponde el derecho de ser escuchadas antes y después de cada decisión, así lo demanda no sólo la cortesía cívica, sino la misma esencia de la democracia.

Una reforma política no se agota en un solo acto, sino que debe ir profundizándose y ampliándose; así es como se llega de los diputados de partido, a lo que se conoce como reforma política de 1977, en la que se reestructuró el sistema representativo de la Cámara de Diputados; se dio paso a la presencia de la oposición en los niveles locales y municipales; se les dio a los partidos políticos el carácter de organismos de interés público y se les permitió el uso en forma permanente de los medios de comunicación social, así como se les otorgó la ayuda económica para sus actividades; se estableció el derecho a la información; se integró el colegio electoral en la Cámara de Diputados con presuntos diputados de minoría; se estableció el referendo y la iniciativa popular para los habitantes del Distrito Federal; se otorgó la inviolabilidad de los recintos del Congreso; se precisaron aspectos del presupuesto de egresos y la cuenta pública, la expedición de la Ley Orgánica del Congreso, la facultad del Senado de la República para analizar la política exterior y la facultad de las cámaras para integrar comisiones que investiguen el funcionamiento de los organismos del sector paraestatal.

Todas estas reformas son sin duda importantes e interesantes. Sin embargo, el momento demanda seguir más allá, y en esa virtud pensamos que debe abrirse a la oposición el Senado de la República con los mismos argumentos que se hace para abrir la Cámara de Diputados, pues si todos los votos deben constar en la elección de diputados, no hay razón para que los votos de las minorías no cuenten en las elecciones para integrar la Cámara de Senadores de la República; pues pensamos que, pese a todos los argumentos expuestos en contra de que haya senadores de minorías, con su existencia, como lo afirma el doctor Jorge Carpizo, se reforzaría grandemente el proceso democratizador de la reforma política; si no se procede así, probablemente en los años próximos el Senado continúe siendo monopolio de un partido con las consecuencias consiguientes para todo el procedimiento legislativo y democratizador en el país.

En apoyo a esta tesis estudiamos, en breves términos, los partidos políticos, el pluralismo político, así como el principio de representación proporcional en el proceso democrático electoral, con respecto a la integración del Congreso de la Unión, particularmente, del Senado de la República.

## II. LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La vida social se ve animada por una prodigiosa complejidad de fuerzas, que se hacen políticas en la medida en que presionan sobre el poder e intervienen en la realidad política.

Los partidos constituyen vigorosa fuerza de ese orden en las sociedades humanas; pues nacen en el momento en que se produce la participación popular en el proceso de las decisiones políticas.

Benjamín Constant, en congruencia con la doctrina político-liberal que consideró al partido, ante todo, como un grupo ideológico, lo definió en 1816, afirmando que "es una agrupación de personas que profesan la misma doctrina política".

Los estudiosos de la ciencia política han formulado otras definiciones: hay quienes, sin desconocer el papel esencial que desempeña el programa, valga decir, la doctrina política que proclaman los partidos en la fase inicial de su constitución, que se orienta a coligar individuos dispersos, estiman que la organización pasa luego al primer plano, convirtiéndose en accesoria la "plataforma".

La concepción marxista del partido-clase vincula su estructura a las relaciones entre el nivel de vida: la profesión, la educación y la filiación política, en función de la lucha de clases, de la oposición entre la burguesía y el proletariado.

Duverger sostiene que los partidos actuales se definen mucho menos por su programa o por la clase de sus miembros, que por la naturaleza de sus organizaciones, precisando que "un partido es una comunidad con una estructura particular", y que los partidos modernos se caracterizan antes que nada por su anatomía, advirtiendo que a los protozoarios de las épocas anteriores ha sucedido el partido con organismo complejo y diferenciado del siglo xx.

El propio Duverger precisa que se llama igualmente "partidos" a las facciones que dividían a las repúblicas antiguas, a los clanes que se agrupaban alrededor de un condotiero en la Italia del Renacimiento, a los clubes donde se reunían los diputados de las asambleas revolucionarias, a los comités que preparaban las elecciones censatarias de las monarquías constitucionales, así como a las vastas organizaciones populares que enmarcan a la opinión pública en las democracias modernas, identidad nominal que opera porque todas esas instituciones desempeñan un mismo papel, que es conquistar el poder político y ejercerlo.

De hecho, los verdaderos partidos datan de hace apenas un siglo. En 1850, ningún país del mundo (con excepción de los Estados Uni-

dos) conocía partidos políticos en el sentido moderno de la palabra; había tendencias de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos; y en 1950, éstos funcionan en la mayoría de las naciones civilizadas, esforzándose las demás por imitarlas.<sup>1</sup>

En el pasado, coincidieron grupos de partidarios, con partido; proyección sociológica que mantiene unidos a sus miembros en virtud de intereses e ideas comunes, fundamentalmente, en el propósito de conquistar el poder para ejercer el gobierno y estar en condiciones de poner en práctica la realización de su programa y su doctrina.

En su rápido desarrollo, estas instituciones de rico contenido sociológico adquieren categoría jurídica, al ser regulada su estructura y funcionamiento en diversas legislaciones, siendo notoria y por demás interesante su actual constitucionalización.

Llamamos partidos, dice Max Weber, a las formas de "socialización" que, descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas).<sup>2</sup>

Hans Kelsen ha dicho, con razón, que:

La democracia es por naturaleza un estado de partidos. La voluntad colectiva se forma en la libre concurrencia de los grupos de intereses constituídos en partidos políticos. Por esta razón la democracia no es posible sino como transacción y compromiso entre esos grupos opuestos.<sup>3</sup>

Lucio Mendieta y Núñez, eminente sociólogo mexicano, después de analizar las diversas doctrinas que en este capítulo han emitido renombrados publicistas, concluye que:

el partido político es una agrupación temporal o permanente de ciudadanos guiados por un líder y unidos por intereses comunes que tratan de satisfacer de acuerdo con un programa de principios y mediante la retención o la conquista directa del poder estatal, o ejerciendo influencia en las orientaciones del mismo.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 15.

<sup>2</sup> Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1944, p. 228.

<sup>3</sup> Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, México, Ed. Nacional, 1965, p. 464.

<sup>4</sup> Mendieta y Núñez, Lucio, *Los partidos políticos*, México, Ed. Porrúa, 1973, p. 20.

Por su parte, el doctor Ignacio Burgoa Orihuela, ilustre constitucionalista mexicano, en interesante ponencia relativa a la constitucionalización del régimen jurídico de los partidos políticos, destaca que éstos representan corrientes de opinión de la ciudadanía sobre la problemática general de un pueblo y confrontan, valorizan y censuran la conducta de los titulares de los órganos del Estado, advirtiendo que la vida democrática no puede desarrollarse sin dichos partidos, los cuales, cuando son de oposición, representan un equilibrio entre los gobernantes y los gobernados, o sea, fungen como controles del gobierno, reconociendo que son las entidades al través de las que las minorías ciudadanas intervienen en la cosa pública, en cuya virtud, resulta incuestionable que los titulares primarios de los órganos estatales surgen generalmente de un partido político, cuyos principios, programas y normas de acción política, social, económica y cultural ponen en práctica con motivo del desempeño de las funciones públicas inherentes a su cargo, llegando a la conclusión de que el partido político es el laboratorio donde se formulan las directrices de un gobierno, cuyos funcionarios las desarrollan si, habiendo sido postulados por él, obtienen la mayoría de sufragios; agregando que sin los partidos políticos, la vida democrática estaría desorganizada y sujeta a la improvisación en la elección de los referidos titulares públicos.

Por otra parte, precisa las características que deben concurrir en un partido político para distinguirlo orgánicamente de las asociaciones políticas, manifestándose tales características en los siguientes elementos: el humano, integrado por un grupo ciudadano cuyo número se debe consignar normativamente atendiendo a la densidad demográfica; el ideológico, que se integra con la declaración de principios postulados por la asociación política para resolver los problemas nacionales; el programático, que contiene las bases que deben desarrollarse en reglas de actuación política en función de los principios ideológicos que proclame el partido, así como el de permanencia, dado que la realización del programa de gobierno no debe contraerse a una etapa o periodo político determinado, porque los objetivos del partido están vinculados a la vida misma del pueblo.<sup>5</sup>

En la realidad histórico-social de México constatamos en los albores del siglo XIX el primer planteamiento radical de nuestro liberalismo, orientado a la destrucción no sólo del sistema de gobierno vigente en

<sup>5</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, Ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Derecho Constitucional celebrado en Guadalajara que obra en el libro *Régimen constitucional de los partidos políticos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1977, pp. 9-13.

la Nueva España, sino ante todo del sistema económico-social tutelado por el absolutismo de la Corona española que defendió a capa y espada el partido realista que, al consumarse la independencia, sucumbió en aras de los ideales del partido liberal, valga decir, insurgente.

En esa virtud, rendimos emotivo, patriótico, homenaje a la proyección democrática de nuestros ayuntamientos, sobre todo al de la ciudad de México, que con la intervención de los regidores Azcárate y licenciado Francisco Primo de Verdad, reclamaron ante el virrey la recuperación de la soberanía nacional, habida cuenta de la abdicación del rey y de la entronización de las huestes napoleónicas en la madre patria, España, y con entusiasmo cívico revolucionario rendimos también nuestro homenaje, saturado de veneración, a los líderes del partido insurgente, particularmente al "Padre de la Patria" don Miguel Hidalgo y Costilla, y al "Siervo de la Nación" don José María Morelos, cuyos ideales, cuyo programa de acción, quedaron consignados en los *Sentimientos de la nación mexicana*, noble mensaje de valioso tenor político liberal, que dirigió al Congreso de Anáhuac convocado por él y legítimamente instalado en la ciudad de Chilpancingo el día 14 de septiembre de 1813, en cuya fecha inició sus labores. Los veintitrés puntos de este histórico documento, orientaron a esta asamblea en la expedición del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Latina, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, que radicalizó la marcha del liberalismo mexicano.

En los *Sentimientos* consigna Morelos importantes declaraciones de orden social que, en nuestro concepto, han alentado hasta el presente las tareas del sector público revolucionario. En obsequio a la brevedad de esta ponencia, aludimos tan sólo a la número 12, que es del tenor siguiente:

12o. Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto.

El contenido político-jurídico de la Constitución de Apatzingán es radicalmente liberal y está vinculado notoriamente a las tesis de Juan Jacobo Rousseau, que en relación con el concepto de soberanía recoge en bellas fórmulas que, a guisa de ilustración, transcribimos:

Art. 2. La facultad de dictar leyes y de establecer la forma de

gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía.

Art. 3. Esta es por su naturaleza imprescriptible, inenajenable, e indivisible.

Art. 5. Por consiguiente la soberanía reside originalmente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos en quienes concurran los requisitos que prevenga la ley.

Art. 9. Ninguna nación tiene derecho para impedir a otra el uso libre de su soberanía. El título de conquistista no puede legitimar los actos de la fuerza; el pueblo que lo intente debe ser obligado por las armas a respetar el derecho convencional de las naciones.

Art. 11. Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar las leyes, la facultad de hacerlas ejecutar, y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.

Sin duda alguna, la Constitución de Apatzingán —discutida y aprobada por diputados del partido insurgente— nos brindó la estructura político-social que nos liberó del yugo centenario del absolutismo de la monarquía española, y nos orientó hacia la justicia social, derrotando al partido realista, cuyo corifeo, el nuevo Virrey, Calleja, hizo que se condenase a las llamas al documento. Por otra parte, la autoridad eclesiástica prohibió su lectura bajo pena de excomuniación, y no faltó quien lo declarase herético, lo que no es obstáculo para substituir, en aras de nuestra lucha libertaria, la teoría del gobierno colonial fundada en "el divino origen de la soberanía de los reyes", por la teoría democrática de la soberanía nacional que orienta a los partidarios de la revolución mexicana.

El sistema de partidos en México es de orden competitivo en atención a que en los procesos electorales intervienen diversos partidos disputándose los votos de la ciudadanía, registrándose una amplia apertura democrática en el proceso electoral correspondiente a la integración de la Cámara de Diputados, ya que, de conformidad con el artículo 52 de la Constitución general de la República, se constituye con trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y hasta cien diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

## III. RESUMEN

En atención a que el Congreso de la Unión es una institución unitaria que se integra con la Cámara de Diputados y con la Cámara de Senadores, no existe razón ni fundamento legal alguno para impedir o evitar que accedan a ésta senadores de minoría o de partido mediante el sistema de representación proporcional, siendo deleznable la oposición formulada por quienes alegan que en ese caso se rompe el orden federal que priva en el Estado mexicano; pues si bien es cierto que en el pasado los senadores representaron a los estados, no lo es menos que en la actualidad son en rigor político-jurídico representantes de la nación, valga decir del pueblo de México, dado que las leyes e importantes actos del propio Congreso, afectan por igual a todos los mexicanos.

En consecuencia se propone la reforma del artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en forma tal, que por el mismo se determine que la Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada estado, electos directamente según el principio de mayoría relativa, y además con los senadores que en esa misma fecha sean electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales, sin perjuicio de la reforma que requieran las disposiciones legales conexas.

Por lo anteriormente expuesto, proponemos que:

Se reforme el artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los términos señalados.

## EL ACTO LEGISLATIVO

### NOTAS PARA UNA TEORÍA DEL ACTO LEGISLATIVO DEFECTUOSO

#### FE DE ERRATAS EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

Elisur ARTEAGA NAVA

SUMARIO: I. *Publicidad del acto de autoridad*. II. *Las erratas*: 1. *Definición de una fe de erratas*; 2. *El manejo jurídico de una errata*; 3. *Impugnación de las erratas*; 4. *Procedimiento para eliminar las erratas*; 5. *Erratas notables*.

#### I. PUBLICIDAD DEL ACTO DE AUTORIDAD

Los actos de autoridad para ser obligatorios requieren ser conocidos por el sujeto pasivo de los mismos. Este es un principio de general aceptación en todo sistema jurídico. "Debe la ley ser manifiesta e *non* debe ninguno ser engañado por ella", dice el *fuero juzgo*.<sup>1</sup> Las leyes establecen diversos procedimientos *solemnis editio legis*, por virtud de los cuales se hace del conocimiento un acto de autoridad, y se establece el momento en que, por una presunción *juris et de jure*, se entiende que ha llegado al conocimiento de todos.

Los procedimientos para notificar los actos de autoridad van desde fijar, en los lugares públicos más concurridos, lápidas conteniendo las leyes o decretos, como sucedió, por ejemplo, en Roma; pasando por el pregón o publicación a viva voz en España, el bando solemne en la Nueva España, que exigía la lectura a grito vivo de una ordenanza;<sup>2</sup> hasta llegar a los periódicos, gacetas o diarios oficiales y a los actuales sistemas de difusión masiva por medio del radio y la televisión; estos últimos, si bien en muchos países no tienen alcance de certeza legal, coadyuvan a una mayor difusión de los actos de autoridad.

<sup>1</sup> Citado por Valverde, Calixto, *Tratado de derecho civil español*, Valladolid, 1920, t. I, parte general, p. 84; Ihering, R. von, *El espíritu del derecho romano*, Madrid, Revista de Occidente, 1962, p. 152.

<sup>2</sup> Cfr. Puig Peña, Federico, *Tratado de derecho civil español*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Público, 1957, t. I, vol. I, p. 277.

Por razones obvias, en los sistemas de publicidad adoptados hasta ahora, existe la posibilidad de que se produzcan errores al reproducir la ley o decreto, ya en el acto de esculpir la lápida, al darles lectura o al imprimirlos; por virtud de esos errores, en los más de los casos, se puede alterar en forma intrascendente el mensaje de la autoridad; en otros, que son los menos, la alteración puede ser grave; este tipo de irregularidades puede causar perjuicios a particulares y autoridades. Cuando esto sucede se pone en peligro el principio de seguridad jurídica que es propio de un sistema constitucional.

## II. LAS ERRATAS

Las erratas son una forma de acto defectuoso. Pueden darse en toda clase de documentos públicos: legislativos, administrativos y judiciales. Más que una institución de carácter civil o de procedimientos civiles, es un vicio que se da en los sistemas adoptados para dar vigencia a una ley, hacer efectiva una orden o mandato o ejecutar una sentencia judicial. El análisis de los problemas inherentes a las erratas debe ser objeto de la ciencia constitucional-administrativa, a pesar de que a la fecha, salvo raras excepciones,<sup>3</sup> haya sido objeto de estudio únicamente de parte de los dedicados al derecho privado.<sup>4</sup> Es el derecho público el legítimo titular de la teoría de las erratas.

La figura de las erratas es una de las tantas consecuencias del proceso de publicación de los actos públicos, tomados estos en el sentido amplio. Cuando algunos autores hacen referencia a las erratas lo hacen como una de las muchas incidencias que se dan en la elaboración, publicación y entrada en vigor de las leyes.<sup>5</sup> En derecho son abundantes las teorías relativas al error;<sup>6</sup> la errata es una forma de error, pero contiene notas particulares. Una teoría de la errata debe buscar los elementos que le son propios, exclusivos, determinar sus principios operativos, alcances y limitaciones.

<sup>3</sup> Velasco, Gustavo R., en sus apuntes para el *Segundo curso de derecho administrativo*, que impartía en la Escuela Libre de Derecho, hizo los señalamientos y sugerencias más completos que sobre las erratas hay. Ver también Margáin Manantou, Emilio, *Introducción al derecho tributario mexicano*, San Luis Potosí, 1981; Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho fiscal*, México, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Harla, Harper & Row Latinoamericana, 1983, pp. 32-33.

<sup>4</sup> Ver, por ejemplo, Planiol, Marcel, *Traité élémentaire de droit civil*, Paris, Librairie Générale de Droit, et Jurisprudence, 1946, p. 100; Henri, León y Jean Mazeaud, *Lecciones de derecho civil*, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1959, vol. I, parte primera, pp. 132 y ss.; Ludwing Enneccerus, *Derecho civil*, Barcelona, Bosch Casa Editorial, 1943, t. I, parte general, p. 200.

<sup>5</sup> Ver Ludwing Enneccerus, *op. cit.* p. 201; Mazeaud, *op. cit.* p. 132.

<sup>6</sup> Ver el *Novissimo digesto italiano* y la *Enciclopedia del diritto*.

Una errata sólo puede darse en función de que existe un texto considerado como auténtico. El error existe siempre en función de que hay una verdad.<sup>7</sup> En principio es válido afirmar que un texto publicado será válido siempre que coincida con el aprobado por la autoridad competente. La errata existe no en función del procedimiento seguido para la adopción del acto, se da con posterioridad al momento en que éste ha sido aprobado, regular o irregularmente, y se publica. Mientras tanto no se sigan los procedimientos que marca la ley para modificar, corregir o derogar un texto, el documento finalmente aprobado por el órgano competente, es válido y la publicación que del mismo se haga debe coincidir con él.<sup>8</sup>

Por razones de seguridad jurídica es lícito afirmar que un acto de autoridad hecho de acuerdo con la ley es válido en su integridad tal y como aparece publicado; esa presunción es válida mientras tanto la autoridad competente, con vista a un documento auténtico y el texto publicado, no emita una fe de erratas.<sup>9</sup>

Mientras el error exista en una publicación, a las autoridades y jueces encargados de su aplicación, sólo les queda aplicar la ley a los casos concretos recurriendo a los principios que regulan la interpretación jurídica, considerando al orden normativo como un todo congruente y armónico. Cuando no existe una fe de erratas, el silencio de la autoridad competente, al no emitirla, confirma la validez permanente del texto publicado, a pesar de contener errores.<sup>10</sup>

Una fe de erratas es diferente a los procedimientos que existen para que las autoridades modifiquen los actos inadecuados que las autoridades emiten; el Congreso de la Unión cuenta con las facultades previstas en el artículo 72 inciso f) para modificar las leyes o decretos.

La rama ejecutiva puede modificar sus actos observando los procedimientos que marca la ley.<sup>11</sup> Por su parte los jueces por sí, sin mediar recurso, no pueden modificar sus determinaciones;<sup>12</sup> están imposibilitados para hacerlo cuando existe cosa juzgada.

<sup>7</sup> *Ibidem.*

<sup>8</sup> *Cfr.* Ludwing Enneccerus, *op. cit.* p. 201; *el Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia Española, como muchas de sus definiciones, tiene mucho que desear: "fe de erratas. *Impr.* Lista de las erratas que hay en un libro, inserta en el mismo al final o al comienzo, con la enmienda que de cada una debe hacerse." No comprende las erratas de otro tipo de publicación que no sea libro y excluye a aquellas que se consignan fuera del mismo texto que es objeto de rectificación, independientemente de que en la definición se incluye al término errata.

<sup>9</sup> Artículo 72 inciso f.

<sup>10</sup> *Cfr.* Mazeaud, *op. cit.* p. 142.

<sup>11</sup> *Cfr.* Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.* p. 531.

<sup>12</sup> Artículo 683 del *Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal.*

### 1. *Definición de una fe de erratas*

Una fe de erratas es una certificación que hace por sí o a instancia de autoridad competente o de particulares, el responsable de un órgano oficial de difusión en el sentido de que una publicación, por descuidos u omisiones, contiene errores materiales que lo hacen diferente del original que le ha sido enviado por la autoridad competente y que obra en su poder.

### 2. *El manejo jurídico de una errata*

Por tratarse de un error material cometido por el personal del órgano de difusión, jurídicamente la fe de erratas únicamente la puede hacer la autoridad responsable: director del diario o periódico con vista al original; ello sin perjuicio de que las autoridades de la que emana el acto, o los particulares, por los conductos legales, haga notar al responsable de la publicación los errores observados, para que aquél, a su vez, elabore y publique la fe de erratas respectiva. Jurídicamente no es válido que un funcionario de la dependencia de la que provino el acto elabore y firme una fe de erratas, tampoco lo es que se publique una lista de errores sin contener el nombre y cargo del funcionario que lo hace. El que se utilice el término *fe* supone que existe alguien que legalmente está facultado para darla y que la está ejercitando en un caso concreto. Jurídicamente actuar como fedatario en relación con documentos que se insertan en un diario es función que compete al director, editor o persona responsable de un diario, periódico o gaceta oficial; a ellos, cuando actúan en forma indebida, les son aplicables las sanciones que la ley prevé para aquellos funcionarios que pueden actuar como fedatarios y faltan a la fe, independientemente de nulidades que pudieran afectar al acto. No existe impedimento legal para que la fe de erratas se emita a instancia de particulares.

En materia de actos de autoridad, desde hace muchos años, se prescindió de un sistema de costumbres. En pro del principio de seguridad jurídica se optó por la forma escrita precisamente por la incertidumbre que propiciaba aquél. En un sistema de derecho escrito la autoridad está sujeta al yugo de la palabra, como dice Ihering;<sup>13</sup> una fe de erratas que no corresponda estrictamente a la naturaleza de la institución es contraria al principio de legalidad y seguridad jurídica.

Cuando por vía de una fe de erratas un funcionario administrativo, sin tomar en cuenta el documento auténtico que le ha sido enviado,

<sup>13</sup> Cfr. Ihering, R. von. *op. cit.*, p. 342.

modifica un acto, está usurpando funciones. No es lícito que por medio de erratas funcionarios dependientes del Ejecutivo modifiquen leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión; es violatorio de los principios de separación de poderes y del consignado en el artículo 49 de la Constitución, en el sentido de que la función legislativa no puede depositarse en un solo individuo, como sucede, de hecho, cuando so pretexto de una errata se modifica una ley. Es violatorio también del principio de definitividad que es inherente a los actos consumados por los poderes públicos.

Un texto publicado es susceptible de ser modificado por una fe de erratas sólo cuando es hecha por el funcionario competente y con vista al original que obra en su poder. Si ello no es así las modificaciones derivadas de la errata ilegal pueden ser impugnadas por los particulares con vista al principio de que se trata de una autoridad incompetente. El problema de prueba se resuelve de dos maneras; o bien recurriendo al texto auténtico, que por disposición legal<sup>14</sup> obra en los archivos de las cámaras o bien, con vista al texto, también auténtico, que ha sido enviado al órgano de difusión para su publicación y que debe obrar en su poder. Los archivos son públicos y toda autoridad judicial y particular puede tener acceso a ellos.<sup>15</sup> En ambos casos se trata de un problema de prueba.

Los actos realizados por los particulares bajo un texto erróneo, que posteriormente es modificado por virtud de una fe de erratas auténticas, con vista al principio de seguridad jurídica y la buena fe que se entiende que existe en todo acto administrativo, y al hecho de que una administración debe premiar más que sancionar los actos realizados diligen-

<sup>14</sup> Artículo 152 de la *Ley de Amparo*; artículo 71 del *Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal*, artículo 90 del *Código Federal de Procedimientos Civiles*. De conformidad con el artículo 165 del *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General*, una ley al expedirse deben ser autorizadas por las firmas de los presidentes de ambas cámaras y de un secretario de cada una de ellas; pero antes de remitirse al presidente de la República deberán asentarse en el libro de leyes de la cámara respectiva (artículo 138), esta disposición se corrobora con lo dispuesto por los artículos 37 inciso L y 84 inciso L de la *Ley Orgánica del Congreso General*, que establecen como obligaciones de los secretarios y prosecretarios tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores el llevar un libro en que se registren por orden cronológico y textualmente, las leyes, decretos y acuerdos que expida el Congreso o una de las cámaras. Es obvio que para los efectos de determinar cuál es el texto auténtico se debe tomar en cuenta el asentado en el libro de referencia y que, en todo caso, la copia que se envíe al presidente de la República para su promulgación debe estar de acuerdo con el asentado en el citado libro.

<sup>15</sup> Artículo 327 del *Código de Procedimientos Civiles, del Distrito Federal*, artículo 129 y 130 del *Código Federal de Procedimientos Civiles* y artículo 152 de la *Ley de Amparo*.

temente y de buena fe de los particulares, no pueden ser revocados o modificados por virtud de esa fe de erratas. Un impuesto pagado de buena fe por una persona diligente en el cumplimiento de sus deberes fiscales, con vista a una tarifa menor prevista por error en una publicación, es válido. La diligencia y celeridad no puede ser sancionada con inseguridad y un pago adicional por un error sólo atribuible a la administración pública. Alguna consecuencia negativa debe tener para la administración el que sus agentes se equivoquen. En cambio un pago hecho por un particular con base a una tarifa errada y posteriormente corregida, ya sea oficiosamente por la autoridad o a instancia de los particulares, puede ser reclamado por el contribuyente y la administración pública está obligada a devolver lo cobrado indebidamente. En estos se aplica el principio de que un impuesto derivado de un texto erróneo no fue expedido por autoridad competente y, además, el principio de que una autoridad siempre debe ser de buena fe.

No existe razón alguna para limitar el alcance que pueda tener una auténtica errata. Si efectivamente de una fe de erratas se modifica substancialmente un texto publicado, pero con ello se pretende adecuar el texto aparecido con su original, ello es válido hacerlo sin importar que la modificación sea grave. Al fin y al cabo se está haciendo que prevalezca la voluntad de la autoridad competente para emitir el acto. Siempre debe prevalecer una voluntad formalmente expresada. Según el autor Mazeaud,<sup>16</sup> en Francia, "la jurisprudencia al menos la de los tribunales del orden judicial, ha adoptado una clara posición", que es contraria a la que aquí se sostiene.

La fe de erratas no será tomada en consideración mas que si es de pura forma; es decir, si no altera el sentido del texto; cabe, por ejemplo, restablecer la ortografía, una coma etcétera; cabe igualmente introducir una modificación más seria, pero siempre con la condición de que corresponda a la interpretación misma que el tribunal, teniendo en cuenta los trabajos preparatorios, haya dado al texto primitivamente publicado. En pocas palabras, no se puede corregir más que un error material evidente.

Apenas modifica el sentido del texto tal como ha sido publicado, la *fe de erratas* no tiene valor. Ese es el principio que establece la sentencia de las Cámaras reunidas de la Corte de casación, del 5 de febrero de 1947 (Sem. Jur., 1947. II. 3478 y nota de J.F.L.C.; D. 1947. J. 177):

<sup>16</sup> Cfr. Mazeaud, *op. cit.*, pp. 143-144.

La Corte de casación, deliberando todas las Cámaras reunidas; —Sobre el motivo único: —Considerando que B.N., molinero de Tlemcen, ha sido acusado por la administración de las contribuciones directas del departamento de Orán, de conformidad con las disposiciones al artículo 22 de la ley del 15 de agosto de 1936, por haber hecho circular sin guía 282 quintales de trigo tierno; —Que la corte de apelación de Túnez ha declarado amnistiado el delito por el decreto-ley del 11 de julio de 1939 (Diario oficial del 12 de julio), aplicable en Argelia, que, en su artículo 1o., concede amnistía plena y entera por los hechos cometidos con anterioridad al 10 de mayo de 1949. . . 70. Cuando se trata de un delincuente primario, en las infracciones a las leyes relativas a la organización y a la defensa del mercado del trigo, codificadas por el decreto del 24 de abril de 1936; —Considerando que el recurso reprocha a la sentencia impugnada el no haber hecho aplicación en la causa de la rectificación inserta en el Diario oficial del 14 de julio de 1939, la cual está así concebida: Sin embargo, la amnistía no se aplica a las penalidades fiscales más que cuando el importe de la transacción efectuada, o de las condenas pasadas en autoridad de cosa juzgada, no superan 500 francos por las penalidades, o cuando las actas no hayan dado lugar ni a transacción ni a condena definitiva, y no sea superior el mínimun de las penalidades impuestas por esta autoridad a 1.200 francos no comprendidos los derechos suplementarios; —Considerando que la Corte de apelación ha tenido en cuenta, un buen derecho, esta rectificación como carente de valor legal; que en efecto aparece no como destinada a reparar un simple error material o una omisión evidente, *sino como disposición nueva* con el fin de restringir considerablemente el alcance del texto publicado primitivamente en el "Diario oficial"; —De donde se sigue que la Corte de apelación al fallar como lo ha hecho, ha justificado legalmente su decisión.

Por tales motivos; —Rechaza el recurso.

Las demás sentencias de la Corte de casación adoptan fórmulas parecidas:

Civ., 18 de diciembre de 1933 (D. 1934. I. 17 y nota de Voirin): Pero considerando que la rectificación, por vía de *fe de erratas*, de las disposiciones legales o reglamentarias insertas en el "Diario oficial" no es admisible más que cuando se trata de enmendar un simple *error material*, y que pertenece al juez apreciar, tenidas en cuenta las circunstancias, si la existencia de tal error es bastante evidente para que convenga que prevalezca sobre el texto primitivo inserto en el "Diario oficial", el texto así modificado. Civ. soc., 20 de mayo de 1948 (Gaz. Pal., 1948. 2. 29):

Pero considerando que una *fe de erratas*, publicada sin inter-

vencción del legislador, no podría alterar, en manera alguna, el sentido y el alcance de una ley regularmente publicada en el Diario oficial.

Esta última sentencia se produjo a consecuencia de una curiosa rectificación, que había consistido solamente en suprimir una coma y agregar una "s" a la palabra "ocupante"; pero esa modificación, en apariencia venial, "vendría a agregar a las previsiones de la ley una nueva categoría de inquilinos, los ocupantes de buena fe, en perjuicio de los derechos de los propietarios; era, pues, una "alteración" del alcance de la ley.

La solución de la Corte de casación, sostenida en numerosas resoluciones, es necesaria para la seguridad. Debe ser aprobada sin reservas cuando la *fe de erratas* modifique el texto tal como había sido votado y promulgado. Pero la solución sería más discutible si debiera aplicarse al caso en que la *fe de erratas* restableciera, por el contrario, el texto tal y como había sido votado y promulgado, cuando su publicación fuera inexacta. En efecto, parece poco conforme con el buen sentido de que los ciudadanos estén obligados a someterse a un texto que no ha sido votado ni promulgado, ¡simplemente por haber sido publicado! Si por broma, un empleado del "Diario oficial" modifica o incluso hace que aparezca una disposición de su cosecha, ¿habría por ello que sostener la validez?

El Consejo de Estado no asigna importancia a la rectificación en cuanto al fondo; declara la *fe de erratas* válida desde que se establezca su conformidad con el texto original. Pero existe la posibilidad que no tienen los tribunales del orden judicial, de verificar esa conformidad haciendo que se le comunique la minuta del texto original.

### 3. *Impugnación de las erratas*

Existe la posibilidad de que efectivamente, por un error, se modifique notablemente una ley o un decreto y que ello sea subsanado por una auténtica *fe de erratas*; pero un mal manejo de éstas pudiera dejar a los particulares en estado de indefensión y constituir una injusticia. Como es sabido para determinar la entrada en vigor de una ley existen dos sistemas: el simultáneo y el sucesivo. Si por virtud de una *fe de erratas* que se publique quince o treinta días después de publicada la ley e, incluso, ésta ya se encuentra en vigor, se modifica una ley y se pretende que las modificaciones entren en vigor el mismo día en que fue publicada la *fe de erratas* en el *Diario Oficial* y, lo que es más grave, se pretendiera que los efectos de las modificaciones se retrotrayeran al momento de la publicación original de la ley, es actuar

indebidamente y dejar a los particulares en estado de indefensión. Para la entrada en vigor de las modificaciones derivadas de una fe de errata, en mérito del principio de seguridad jurídica, se deben tomar en cuenta algunos principios: no entran en vigor inmediatamente, lo razonable es que se sujeten a los mismos principios fijados para la entrada en vigor de la ley, no pueden entrar en vigor en forma retroactiva; en la fe de erratas se debe hacer mención completa de la ley a la que corresponde la misma, la fecha del *Diario Oficial* en que se publicó; ayudaría bastante consignar la página y la sección del diario para evitar confusiones y, de haber transcurrido algún plazo de entrada en vigor de la ley, fijar otro para la entrada en vigencia de las modificaciones derivadas de las erratas.<sup>17</sup>

En el caso anterior la situación pudiera complicarse tanto para autoridades como para particulares cuando éstos hubieran impugnado la ley por la vía de amparo; en algunos casos, por virtud de la fe de erratas, pudiera quedar sin materia la demanda de amparo; en otros pudiera agregarse un motivo de agravio; en otros, de no observarse algunos principios elementales, una fe de errata pudiera producir agravios respecto de los cuales una demanda de amparo sea extemporánea, por haber transcurrido el término dentro del cual se pudo impugnar si se toma como fecha la de la ley corregida, mas no la de la errata; también puede estimarse que existe conformidad tácita con la ley al no ser impugnada. Todas estas dificultades se salvarían con una adecuada reglamentación de las erratas y un uso circunspecto de las mismas.

Existe también la posibilidad, como lo hace notar Aldo M. Sandulli en el *novissimo digesto italiano*,<sup>18</sup> de que los errores existentes en la publicación de una ley sean tantos y tan graves que incidan en su significado de tal manera que la hagan perder efectividad en todo o en parte.<sup>19</sup>

No hay disposición legislativa que regule lo relativo a la fe de erratas; el lugar adecuado para hacerlo pudiera ser la ley que regule el funcionamiento del *Diario Oficial* y, en forma secundaria, el Reglamento para el Gobierno interior del Congreso que pretende reglamentar, entre otros artículos el 72, que contempla lo relacionado con la publicación

<sup>17</sup> Al compilarse el material legislativo contenido en la obra *Legislación pública estatal*, de la que ya se han impreso 19 volúmenes, se encontró que los estados hacen un uso indebido de las erratas; por conducto de ellas se alteran notablemente las leyes. Es muy dudoso que muchos textos legislativos que actualmente se tienen como auténticos y obligatorios correspondan a la voluntad finalmente expresada en las leyes por los congresos locales.

<sup>18</sup> *Cfr. Novissimo digesto italiano*, t. IX, p. 646.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

de las leyes. En la reglamentación de las erratas deben tomarse en cuenta las siguientes cuestiones: término dentro del cual pueden hacerse las erratas; si respecto de una misma ley o decreto proceden una, dos o más fe de erratas; quien estará facultado para hacerlo; cual será el texto válido; establecer en forma expresa la posibilidad de que los particulares puedan obtener en forma fácil y rápida el texto indubitable de la ley o decreto aprobado; procedimientos para que los particulares, con vista a textos indubitables, promuevan la publicación de fe de erratas; procedimientos para que también los particulares impugnen de inexistentes las erratas.

#### 4. *Procedimiento para eliminar las erratas*

Dados los avances de la ciencia y tomando en cuenta que normalmente los textos aprobados, tanto por el Congreso de la Unión, como por el presidente de la República, están redactados con cuidado y pulcritud, lo deseable sería, que con el fin de evitar errores en la reproducción del texto, ya sea por los linotipistas o por los técnicos, cuando se utiliza otro sistema de copiado, que el *Diario Oficial* se limitara a reproducir en fotocopia el original enviado para su publicación. El sistema tendría algunas ventajas sobre los sistemas actualmente en vigor: evitaría errores de transcripción, la ciudadanía estaría en posibilidad de determinar con facilidad si efectivamente una ley fue firmada por las autoridades legalmente autorizadas, los funcionarios determinarían si su firma no ha sido falsificada, el texto correspondería exactamente al aprobado finalmente. Tendría el inconveniente de que las autoridades no contarían con la fácil salida que ahora existe para enmendar actos del Congreso vía la fe de erratas y que para alcanzar cualquier modificación se requeriría de la actuación del órgano legislativo. Pero, al fin de cuentas, se lograría que una publicación diera certeza y no incertidumbre a la ciudadanía; la certeza es una de las ventajas de un Estado de derecho y desaparece cuando una autoridad, sin estar facultada para ello, modifica o sus propios actos, o los de otra; esto también es desvirtuar el principio de división de poderes.

Don Luis Jiménez de Azúa en su *Tratado de derecho penal*, afirma lo siguiente:

En caso de que nos hallemos simplemente ante una errata de imprenta, la opinión de los autores diverge en cuanto al modo de solucionar el asunto, pues en tanto que *von Liszt* cree que "sólo puede ser remediado por una nueva edición corregida",

de acuerdo con el parecer de Wachter, Binding, Merkel y Meyer, otros asumen más elástico criterio y dan al juez facultades correctivas. Los pareceres de Schütza y Sontang son de gran valor a este respecto. En el Brasil, frente al criterio demasiado estrecho de Carlos de Carvalho, adopta más flexible opinión Antonio José Da Costa e Silva. Por su parte, Eusebio Gómez —siguiendo a Civalo— cree que “en principio, el juez *debe aplicar la ley en la estrictez de los términos en que aparece aprobada* (I., tomo I, págs. 140-141).

Reviste sumo interés en este punto la evolución de la jurisprudencia francesa. En las antiguas resoluciones del Tribunal de Casación se decidió que el juez no podrá rectificar el error material que se deslizó (Cass. de 11 de marzo de 1831); pero modernamente se ha seguido otro camino: la Cámara criminal, por sentencia de 30 de diciembre de 1922, ha aceptado que el error material que aparece en un Decreto, se puede rectificar en favor del delincuente. Y abierto así el camino resolvió después la Cámara criminal, en sentencia de 8 de marzo de 1930, la *rectificación en contra del reo de un error* deslizado en el art. 78, párrafo 5o. del Decreto de 5 de noviembre de 1917, donde faltaba una negación en la prohibición de descender de un tren mientras no estuviese parado. (Se trataba de un viajero que bajó en marcha).

A nuestro parecer la opinión de Mezger, apoyada en la jurisprudencia del Reichsgericht, es exacta: “Si frente al documento original de la ley existe una errata de imprenta, decide el texto original; *la errata puede corregirse sin formalidad de ninguna índole, pues no tiene importancia, por carecer de una voluntad legislativa*”. La Constitución venezolana ordena en el artículo 88 que “en caso de evidente discrepancia entre el original y la impresión de la ley, se la volverá a publicar, corregida, en la Gaceta oficial de los Estados Unidos de Venezuela”. Pero no puede acontecer que la errata se descubra tarde y que el documento original donde la ley consta en su redacción correcta, se haya extraviado. En tal caso es posible que la ley, tal como fue publicada resulte absurda e inaplicable —como ocurrió en Francia con el citado artículo 78, párrafo 5o. del Decreto de 5 de noviembre de 1917— y entonces la corrección judicial es admisible. Más si la errata no impide que la ley rija tal como fue publicada. Esto último aconteció durante largos años en España, con la agravante de despoblado. El número 15o., del art. 10 del Código penal de 1870 decía así: “. . .ejecutar el hecho. . .; en despoblados o en despoblado y en cuadrilla. La redacción fue producto de un error de imprenta, pues en puridad se trataba de dos agravantes distintas y por sí sustantivas: despoblado, una, y cuadrilla, la otra. De este modo se hallan en el Código penal para Cuba y

Puerto Rico de 1879, trasunto fiel de la Península. Pero la errata no fue corregida y los jueces aplicaron la agravante, obedientes a la disposición equivocada, sólo cuando la cuadrilla operaba en despoblado. La reforma republicana de 1932 restituyó el texto a su verdadera forma.<sup>20</sup>

Por lo que se refiere al sistema jurídico mexicano al respecto puede hacerse el siguiente comentario:

Respecto del punto de vista de Eusebio Gómez: "en principio, el juez debe aplicar la ley en la estrictez de los términos en que aparece aprobada. . ." cabe decir que el texto publicado oficialmente, mientras no exista una fe de erratas, tiene a su favor la presunción de corresponder al aprobado por el Congreso, ese es el obligatorio para los jueces. Pero, asimismo, cuando dentro de un proceso penal el reo acredita que existe en el texto publicado una errata, el juez de los autos está obligado a aplicar el texto auténtico, tal como fue aprobado por el Congreso de la Unión. En el caso debe terminar por prevalecer la voluntad del órgano que por disposición constitucional está encargado de la actividad legislativa. El juez, al aplicar el texto auténtico y no el publicado oficialmente, se limita a observar el principio anterior. Al fin de cuentas se trata simplemente de un acto de prueba.

Más adelante el mismo Jiménez de Azúa comenta lo siguiente:

*Los errores de redacción, que a menudo se ligan con errores conceptuales, han de ser tratados con más prudencia todavía. Aunque el legislador no quisiera lo que la ley dice, es ley lo promulgado. Pero como ocurrió en la jurisprudencia alemana, con la que Mezger se muestra de acuerdo, el juez puede corregir tales errores cuando con ello resulte excluida o atenuada una pena. Pero no deben dársele esas facultades cuando la rectificación perjudique al reo. Eso no hubiera podido ser enmendado así y el yerro de esa índole que se hallaba en los artículos 212 y 213 del Código Penal español de 1870, en los que regulaba la pena contra los funcionarios que no pusieran al ciudadano detenido en debido tiempo a disposición de la autoridad judicial, y contra los empleados de prisiones que transgredieran normas constitucionales o hicieran uso de rigores contra los penados, de modo análogo a como se establecía la sanción para los funcionarios autores de detenciones arbitrarias. Fijar la pena del funcionario de Presiones que usare con los reos "de un rigor innecesario", en referencia al tiempo que dura la detención ilegítima, era notorio imposible. Mas así figuraba en nuestro Código penal de 1870. No tenemos*

<sup>20</sup> Cfr. Luis Jiménez de Azúa, *Tratado de derecho penal*, t. V. pp. 1125 y ss.

noticia de si los jueces se hallaron ante algún caso en que les fuera preciso aplicar la ley a la hipótesis tan erradamente prevista, pero de haberse encontrado en tan difícil trance hubiera tenido que declarar que se trataba de un precepto inexistente por incompleto. La reforma de 1832 corrige el yerro y establece, en los artículos 200 y 201, una penalidad taxativa (arts. 187 y 188 del Cód. de 1944).<sup>21</sup>

En la aprobación y promulgación de la Constitución de 1917 se dio el siguiente caso:

### 5. Erratas notables

Según se desprende del *Diario de los debates del congreso constituyente 1916-1917*,<sup>22</sup> en la sesión vespertina correspondiente al 21 de enero de 1917, la asamblea aprobó el artículo 111, segundo párrafo en sus dos últimas líneas, textualmente de la siguiente manera: "...quedará privado de su puesto por virtud de tal declaración o inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley". La comisión de estilo se limitó a introducir dos comas, una después de el término *puesto* y una más después del término *otro*.

En la versión manuscrita que firmaron los constituyentes, sin mediar explicación, se cambió la disyuntiva o por la copulativa e; no obstante ello, en la versión oficial publicada en el *Diario Oficial* número 30, correspondiente al día 5 de febrero de 1917, se utilizó la disyuntiva o mas no la copulativa. En el *Diario Oficial* correspondiente al día 6 de febrero aparece publicada una fe de erratas en la que no se hace referencia a modificación alguna al artículo 111, por lo mismo es de entenderse que se consideraba auténtica la publicación.

De conformidad con el texto aprobado y publicado oficialmente el gran jurado, en los casos de responsabilidad oficial, podía aplicar a un alto funcionario sólo una sanción: la destitución o la inhabilitación, pero no ambas. En los textos que con posterioridad circularon, con adiciones tanto oficiales como privadas, por circunstancias no aclaradas, el texto del artículo apareció durante más de sesenta años utilizando la copulativa e, hecho que permitió, cuando menos en teoría, durante el tiempo en que estuvo en vigencia, que el gran jurado aplicara

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> Hay varias ediciones del *Diario de los debates* de dicho congreso constituyente, para localizar la referencia es suficiente con tomar en cuenta la fecha que se indica.

indebidamente ambas sanciones. Hasta el 28 de diciembre de 1982 oficialmente el texto del artículo no sufrió variación alguna.

De acuerdo con la doctrina antes indicada y siguiendo los lineamientos del derecho penal, el Senado, en sus funciones de juez, sólo podía aplicar una u otra de las sanciones previstas en la Constitución, pero no ambas.

La copulativa e que apareció durante mucho tiempo en forma, al parecer, ilegal en la actualidad subsiste ya en forma regular, al haberse reformado el título cuarto relativo a la responsabilidad de los funcionarios públicos y convertirse en y tal como aparece en el tercer párrafo del artículo 110 actualmente en vigor.

En la misma Constitución de 1917 se dio otra errata notable según se desprende de la siguiente tesis de la Suprema Corte de Justicia:

FRACCIÓN IX DE ARTÍCULO 107 CONSTITUCIONAL. Su segundo párrafo se alteró, por un error tipográfico, que consiste en haberse suprimido la contracción "del", entre los vocablos "Superior" y, "Tribunal", y, consiguientemente, debe entenderse que la violación de las garantías constitucionales, consagradas en los artículos 16, 19 y 20, se ha de reclamar ante el "Superior Tribunal que la cometa", o ante el juez de Distrito que corresponda.

T. III, p. 744, Amparo promovido ante el Tribunal del Octavo Circuito por el juez de Distrito de Chiapas, Zepeda Daniel A., 10 de septiembre de 1918, unanimidad de votos.

que fue ratificada por la siguiente ejecutoria:

TEXTO AUTÉNTICO DEL PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA REGLA NOVENA, DEL ARTÍCULO 107 DE LA CONSTITUCIÓN. El texto exacto de ese precepto constitucional es como sigue: "La violación de las garantías de los artículos 16, 19 y 20 se reclamará ante el Superior del Tribunal que la cometa o ante el juez de Distrito que corresponda..."

T. IV, p. 736, Amparo penal, Aragón Alberto, 1o. de abril de 1919, mayoría de 9 votos.<sup>23</sup>

En el *Código Penal* para el estado de Guerrero, en un texto que estuvo en vigor casi treinta años hasta el 29 de agosto de 1983, disponía lo siguiente:

<sup>23</sup> Cfr. Guerrero Lara, Ezequiel y Guadarrama López, Enrique, compiladores, *La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, UNAM, 1984, t. I.

Art. 340. El robo simple se sancionará de acuerdo con las siguientes reglas:

Para estimar la cuantía del robo se atenderá únicamente al valor de cambio de la cosa robada. Si éste no pudiera determinarse o por su naturaleza *no fuere posible fijar su valor o cantidad, se aplicará prisión de tres días hasta dos años.*

*En los casos de tentativa de robo, cuando no fuere posible determinar el monto, se aplicarán de tres días a cuatro años de prisión.*<sup>24</sup>

Evidentemente se trata de un error; no es lógico castigar en forma más drástica la tentativa que el delito consumado.

Don Gustavo R. Velasco, en el segundo curso de derecho administrativo que impartía en la Escuela Libre de Derecho, sugería que se consultara una ejecutoria pronunciada por la primera sala de la Suprema Corte de Justicia que resolvió un amparo que versaba, entre otras cosas, sobre una errata contenida en el *Código de Procedimientos Penales* del estado de Querétaro. La resolución de referencia de fecha 22 de julio de 1953, dictada en el amparo directo 5668/50/2a., en su parte conducente, dice lo siguiente:

El acto reclamado no es violatorio de garantías. En efecto, una hermenéutica jurídica que pretendiese hacer la interpretación gramatical de un precepto legal, sólo conducirá a consecuencias funestas. Bien sabido es que de acuerdo con los principios que norman la interpretación de la ley, cuando su redacción no es clara, es decir, cuando gramaticológicamente resulta oscura, el intérprete debe atender al espíritu que inspira todo el catálogo jurídico, es decir, debe hacer una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico. Ahora bien en el caso a estudio, el defensor del quejoso considera anticonstitucional la fracción II del artículo 114 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Querétaro, que lo es al tenor siguiente: "en todos los casos de robo, el cuerpo del delito se justificará por alguno de los medios siguientes. . . Frac. II: Por la confesión del indiciado, aunque se ignore que él es el dueño de la cosa materia del delito", ya que "nadie puede robarse a sí mismo". Resulta incuestionable con la simple lectura del precepto, que el mismo adolece de un error técnico de legislación, que es conocido como error de imprenta, como así se deduce del contenido del oficio 494 girado por la XXVI Legislatura del Estado de Querétaro, en el que dicho Poder acepta el hecho de que tal disposición está redactada con

<sup>24</sup> Caso proporcionado por el jurista y actualmente magistrado guerrerense licenciado don Leopoldo Parra.

el texto que señale el defensor del quejoso, pero al propio tiempo razona en el sentido de que "bien claro es que en la redacción del texto que acabamos de transcribir hay un error, porque ideológicamente se comprende que no puede haberse dictado un precepto de carácter penal para castigar a quien hubiera tomado lo que es propio, ya que en este caso no existiría delito..." y para fundar su aserto el propio Poder Legislativo esgrime el razonamiento de que "la mejor comprobación de que en el caso se trata de un error de imprenta, es que el precepto a que venimos aludiendo, está tomado literalmente del concordante contenido en el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal y basta ocurrir en consulta de dicho Código para comprobar que el texto correcto debe decir: "por la confesión del indiciado, aún cuando se ignore quién es el dueño de la cosa materia del delito..." y agrega "cierto es que pudiera haber ocasión en que alguna persona tome con el propósito de cometer un robo, algo que en realidad le pertenece, pero aún en este caso, tal cosa sería posible, puesto que se dudaría en el dolo consistente en el propósito del sujeto para cometer el delito de robo, sin saber que el objeto del delito le pertenecía". Este razonamiento aducido por el órgano que elaboró el precepto de la ley, cuya inconstitucionalidad señala el quejoso, es suficiente para concluir que aún en la hipótesis de que el objeto material en que recayó la acción antijurídica fuese de la propiedad del agente, aún en ese extremo, el dolo penal preside la acción, dada la maliciosa conducta desplegada por el mismo al apoderarse de un objeto con ánimo de apropiación, cuya propiedad ignoraba. De todas formas, la acción estuvo determinada por la voluntad de perpetrar el tipo antijurídico de robo. Si, pues, está acreditado que la fracción II del artículo 114 del Código de Procedimientos Penales, adolece de un error de imprenta, esta circunstancia no puede fundar el motivo de inconstitucionalidad que señala el defensor del quejoso respecto de dicho precepto, conocido como lo es el espíritu del legislador, por lo que ve al bien jurídico que tutela el delito de robo, esto es, la propiedad de objetos muebles ajenos. De lo expuesto se sigue que la fracción II del artículo 114 de la ley Adjetiva del Estado de Querétaro, no obstante el error de impresión que contiene, no es violatorio de los artículos 14, 16, 19 y 20 de la Constitución General de la República.

En el estado de Durango, se expidió una ley de hacienda, meses después de su publicación, en el mes de marzo de 1972, se publicó una extensa fe de erratas, ocupó quince páginas. Pues bien, por conducto de ella, el oficial mayor, no sólo corrigió los múltiples errores que apa-

recieron, también aprovechó la oportunidad para modificar la ley. Así, en el artículo 237 se hacía referencia al artículo 196, fracción VIII del Código Agrario, en la fe de erratas se hizo referencia al artículo 106 fracción IX de la Ley Federal de Reforma Agraria. Si en el artículo 332 fracción XIX se cobra una tarifa de \$ 100.00, en la fe de erratas se redujo a \$ 30.00. Si en la fracción I del artículo 343 se cobraban por derechos \$ 10.00 en la fe de erratas \$ 15.00. Así como esas en la fe de erratas indicadas se modifica notablemente la ley aprobada por el Congreso Local y que obviamente no se trataba de errores de impresión.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Véase la obra *Legislación pública estatal*, volumen correspondiente al estado de Durango, *ley de hacienda*, México, 1984.

## LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA FEDERAL Y SUS CONSECUENCIAS EN EL ÁMBITO LOCAL

Elisur ARTEAGA NAVA

Entre las novedades introducidas al marco legislativo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos, está la contenida en el quinto párrafo del artículo 111 de la Constitución, que es reproducida y llevada al detalle por el artículo 28 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ambas disposiciones tienen que ver con la declaración de procedencia que la Cámara de Diputados está facultada a emitir cuando alguno de los funcionarios locales cometen un delito común del orden federal. Las disposiciones adolecen de los mismos vicios de que afectan tanto al nuevo título cuarto de la Constitución, como a la nueva Ley de Responsabilidades: imprecisión, precipitación y oscuridad. Los estados al intentar desarrollar y cumplimentar a nivel local el germen constitucional han ido a tientas; algunos han recurrido a fórmulas generales; otros, que se han atrevido a hacer algo más concreto, cuando menos en teoría, han hecho inoperante la función que la Constitución concede a la Cámara de Diputados. Con vista a soluciones tan dispares es de desearse que, como sucedió con el sistema de responsabilidad ahora derogado, no se llegue a aplicar y se siga recurriendo a las soluciones extrajurídicas, de tipo político, que han caracterizado al sistema mexicano.

El precepto constitucional en su párrafo quinto dispone:

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Por su parte la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el segundo párrafo del artículo 28 dispone lo siguiente:

Por lo que toca a gobernadores, diputados a las legislaturas locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados a quienes se les hubiere atribuido la comisión de delitos federales, la declaración de procedencia que al efecto dicte la Cámara de Diputados, se remitirá a la legislatura local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y, en su caso, ponga al inculpado a disposición del Ministerio Público Federal o del órgano jurisdiccional respectivo.

Del precepto constitucional se desprende que por lo que hace a delitos federales cometidos por funcionarios locales, se requiere la declaración de procedencia de parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, únicamente por lo que hace a los funcionarios expresamente enumerados: gobernadores, diputados y magistrados locales; los restantes funcionarios estatales, no obstante que en las constituciones y leyes locales, por lo que hace a delitos meramente locales, gocen del privilegio de la declaración previa, no alcanzan ese privilegio en el ámbito federal. Si bien la federación no está obligada a respetar prerrogativa alguna a funcionarios diversos, está conminada a hacerlo cuando se trate de tales servidores públicos. Algunos estados son pródigos por lo que hace a la exigencia de la declaración previa para proceder penalmente contra sus funcionarios, aunque ello es violatorio del principio de igualdad jurídica, mientras tanto no exista una declaración de inconstitucionalidad, ello es válido; pero únicamente obliga y limita a las autoridades locales.

Al dejar al margen de la actuación de las autoridades judiciales federales a determinados funcionarios locales, se pretende evitar que mediante un trámite judicial común se deje sin sus autoridades principales a las entidades federativas; la Constitución procura eludir la acefalía local, esa es la razón por la que existe, además la institución de la declaración prevista en el artículo 76 fracción V, por lo que hace a los poderes locales y designación de gobernadores de los estados y la suplencia de los diputados locales prevista en el párrafo noveno de la fracción VIII del artículo 115. En materias tan graves el constituyente no ha confiado en la prudencia y previsión política de los legisladores locales. Se pretende garantizar la continuidad y seguridad del aparato político local.

La norma transcrita únicamente ampara a funcionarios locales por la comisión de delitos federales comunes. Los delitos no oficiales de índole local deben ser cubiertos, en el grado que convenga a sus intereses políticos, por los propios estados y por lo que hace a sus propios servidores públicos. Con vista al marco jurídico existente cabe afirmar

que los servidores públicos locales, concretamente los gobernadores, diputados y magistrados locales, siguen siendo responsables por los delitos comunes que cometan fuera de los límites de su entidad y dentro de los de otra. El privilegio que para ellos deriva no puede hacerse extensivo a casos no previstos expresamente. Todo privilegio es odioso, por lo mismo debe ser interpretado en forma restricta, no es susceptible de ser ampliado. Una autoridad local que sale de su entidad, en todo lo que no sea federal, debe ser estimado como una persona común y corriente, puede ser encausada sin declaración previa alguna. Si no se hace así en la práctica es por razones de cortesía y reciprocidad. Un funcionario local puede evitar ser enjuiciado en otra entidad con el simple hecho de volver a la suya.

Los servidores públicos locales gozan del privilegio de la declaración de procedencia previa por los delitos federales que cometan tanto en su entidad como fuera de ella; es válido en toda la República por lo que hace a todos los delitos federales, estén o no previstos en la Ley de Responsabilidades, el Código Penal o en las restantes leyes federales, la Constitución utiliza una fórmula general: delitos federales.

La investigación de los delitos y la persecución de los delincuentes compete al Ministerio Público y a la policía judicial que de aquél depende. El definir qué debe entenderse por delito de orden federal es competencia del Congreso de la Unión (artículo 73, fracción XXI), la investigación de estos delitos federales compete al Ministerio Público Federal (artículo 101) y el conocimiento de los juicios respectivos corresponde en forma exclusiva a los tribunales federales (artículo 104 fracción I), por lo que toca a procesos penales, dado que, entre otras cosas, se afecta el interés público, no procede que los jueces comunes de los estados, en uso de facultades coincidentes, conozcan de la aplicación de las leyes federales. El segundo párrafo del artículo 28 de la Ley de Responsabilidades supone que quien puede proceder penalmente contra los funcionarios locales amparados por el privilegio es el Ministerio Público federal y, obviamente, ante los tribunales federales.

Del artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se desprende que la facultad del Ministerio Público federal para investigar delitos es amplia y sin restricciones: "Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimientos del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal. . ." El precepto no hace más que ratificar una atribución general que a favor de dicho funcionario se desprende del artículo 21 constitucional, éste no tiene

suspendida su facultad de investigación por el hecho de tratarse de un servidor público de los enumerados en el artículo 111, lo que no puede es perseguir al presunto delincuente consignándolo ante la autoridad judicial. La jurisdicción de los jueces está condicionada a que se emita la declaración. Es válido afirmar que mientras ésta no se emita carecen de jurisdicción por lo que toca a los servidores públicos beneficiados.

La resolución de la Cámara de Diputados libera la facultad persecutoria del Ministerio Público y da nacimiento a la jurisdicción del juez. El Ministerio Público antes de solicitar la declaración de procedencia puede solicitar ésta por cuantos delitos estime se han cometido; una vez emitida la declaración de procedencia, la persecución únicamente la puede hacer con vista a la autorización dada por la Cámara. Es la facultad persecutoria la que tiene limitada el Ministerio Público. Para el caso de existir nuevos o diferentes delitos puede iniciar cuantas averiguaciones estime necesarias, pero no puede perseguir a los presuntos delincuentes mediante el ejercicio de la acción penal. Las limitaciones anotadas circunscriben igualmente la actuación del juez, éste no puede conocer de diferente delito del autorizado por la Cámara de Diputados y que ha sido objeto de la solicitud del Ministerio Público.

Cuando la solicitud de declaración de procedencia la hace un particular, dado que éste no necesariamente puede ser docto en materia jurídica, la solicitud a la Cámara de Diputados más es de esperarse que se haga con vista a hechos que a delitos y consideraciones jurídicas. No obstante ello la sección instructora, integrada por peritos en derecho, debe hacer la calificación respectiva y proponer a la Cámara una resolución con vista a figuras delictivas determinadas. En todo caso el único que puede ejercitar la acción penal ante el juez de la causa será el Ministerio Público, con vista a los hechos considerados por la Cámara de Diputados. La intervención que tanto la Constitución como la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos dan a los particulares, se limita a provocar la actuación de la sección instructora a fin de obtener de la Cámara de Diputados la emisión de una declaración de procedencia.

El hecho de que un particular presente denuncia o querrela ante la Cámara de Diputados, lo autoriza para intervenir en el proceso de declaración de procedencia hasta que es emitida la resolución respectiva, ya sea positiva o negativa; una vez emitida en sentido afirmativo el ejercicio de la acción penal corresponde al Ministerio Público. Si bien por lo que hace a averiguaciones comunes y corrientes el Ministerio Público goza de cierta discrecionalidad respecto del ejercicio o no de la acción penal, una vez que la Cámara de Diputados, a solicitud

de un particular, emite declaración de procedencia respecto de determinado servidor público y lo suspende en el ejercicio de su cargo, aquél está obligado a ejercitar la acción penal a fin de obtener del juez una definición. El servicio civil es una función de orden público que no debe ser obstaculizada indefinidamente por la no actuación del Ministerio Público.

Dadas las características del sistema político mexicano, en que es bien sabido que cualquier particular que se atreva a acusar a un servidor público local y a solicitar la declaración de procedencia se expone a serios peligros, que están muy lejos de ser hipotéticos, no estaría de más que en las leyes, tanto federales como locales, se garantizará al particular, cuando menos durante el tiempo que dure el proceso de declaración, una relativa inmunidad por lo que hace a posibles acusaciones de autoridades locales enderezadas con el fin de evitar la acusación o neutralizar la actuación del acusador. En el presente momento el sistema jurídico debe existir en función de permitir y facilitar las acusaciones.

De conformidad con el artículo 29 de la Ley de Responsabilidades, los secretarios de las cámaras o de la Comisión Permanente están obligados a impedir que se siga un proceso penal en contra de alguno de los servidores públicos que menciona el artículo 111 de la Constitución, sin que previamente se hubiera emitido declaración de procedencia. El precepto, por una parte, confiere a los funcionarios del Congreso la salvaguarda del privilegio por lo que hace tanto a los legisladores, como a los restantes servidores públicos; si bien es de esperarse que obre con diligencia por lo que hace a sus propios miembros, no es muy seguro que lo hagan así con los miembros del Ejecutivo o Judicial. Lo deseable es que se hubiera confiado la salvaguarda a cada uno de los poderes, teniendo la precaución de mencionar al funcionario que en cada uno de ellos sería el responsable directo de la vigilancia. A nivel local, por lo que hace a delitos federales, procede adoptar la misma medida y confiar la salvaguarda a cada una de las ramas de la administración local. La seguridad jurídica de un órgano no debe quedar confiada a otro órgano diverso. No hay mejor defensor de un privilegio que su titular.

En forma paralela al derecho de defensa del privilegio debe conceder tanto a los secretarios del Congreso, como a los funcionarios competentes de los poderes federales y locales, la facultad de vigilar que el Ministerio Público y el juez, cuando conocen de la responsabilidad de un servidor público, respecto del cual se ha emitido una declara-

ción de procedencia, ejercite la acción penal y siga el procedimiento en los términos escritos previstos por el artículo 20 constitucional.

Tanto la Constitución como la Ley Federal de Responsabilidades disponen: "...la declaración de procedencia que al efecto dicte la Cámara de Diputados se remitirá a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda".

La Ley de Responsabilidades en su artículo 82, agrega: "...y, en su caso, ponga al inculcado a disposición del Ministerio Público Federal o del órgano jurisdiccional respectivo".

Lo transcrito suscita las siguientes interrogantes: ¿Cuando la Cámara de Diputados emite una declaración de procedencia por lo que hace a un servidor público local, éste deja de serlo en forma automática? ¿Qué objeto tiene la intervención de la legislatura local? ¿Procede que la legislatura local emita una nueva declaración de procedencia que, incluso, pueda ser en sentido negativo? ¿Lo que la Constitución y la Ley de Responsabilidades requieren es una doble declaración?

En derecho público existe el principio de que tanto la federación como los estados son perfectos en sí mismos, que son órdenes jurídicos completos, que están facultados en forma expresa e implícita para emitir y hacer cumplir el orden jurídico que dan en uso de facultades que les corresponden. La federación no requiere del concurso de los estados para hacerse obedecer por la ciudadanía ni viceversa. Cada uno de ellos cuenta con los elementos para hacer efectivas sus determinaciones. La forma de gobierno federal surgió precisamente como una reacción por la carencia de un gobierno confederado de instrumentos para hacer efectivo su derecho. El privilegio de suficiencia es aplicable a todos los ámbitos del derecho público, salvo que exista disposición expresa en contrario.

Una declaración de procedencia que emita la Cámara de Diputados es suficiente para suspender temporalmente en su cargo a un servidor público, no requiere ni de su homologación, ratificación o aprobación por parte de una legislatura local para que surta sus efectos. El ejercicio de una función federal, como es la que ejercita el Ministerio Público federal cuando persigue un delito, no puede quedar sujeta a la voluntad de una autoridad local, como lo es la legislatura de un estado. La norma persigue evitar la acefalía en un estado. Se exige el remitir la resolución a la legislatura sólo con el fin de que quede enterada oficialmente de la suspensión del servidor público desafortado y proceda a proveer lo relativo a su suplencia.

No todas las faltas que se dan en la administración pública local son suplidas por la legislatura, pero sí es válido afirmar que ella interviene

para subsanar las faltas que más puedan afectar la vida institucional de una entidad: la del gobernador y la de los diputados locales; por lo que hace a las faltas que se dan entre los magistrados de los tribunales superiores, la legislatura interviene en la ratificación de los nombramientos. Por disposición de la ley, por lo general, las legislaturas locales son las encargadas de tomar la protesta de las autoridades.

En algunos casos la suplencia, por disposición de la ley, es automática, como sucede con los diputados que tiene quien supla sus faltas; la falta de un magistrado titular normalmente se hace por un simple acuerdo administrativo que hace el presidente del tribunal en el sentido de llamar y dar posesión a uno de los magistrados supernumerarios. En estos casos lo que corresponde es simplemente que la legislatura tome la protesta de ley. Al fin de cuentas la Constitución general ha confiado a un cuerpo colegiado, como es una legislatura, lo relativo a la conservación de la continuidad del aparato gubernativo local cuando la Cámara de Diputados federal emite una declaración de procedencia.

Dado que una legislatura local se encuentra en receso la mayor parte del año, lo ideal hubiera sido que la función de suplir la falta que la Constitución general le confiere a ella en forma privativa, se hubiera confiado al órgano al que pertenece el funcionario desafortunado; esa fórmula es válida cuando menos por lo que hace a la propia legislatura y al tribunal superior. No sucede lo mismo por lo que hace a la suplencia relativa al gobernador que, por lo general, depende de la actuación de la legislatura local.

La reglamentación a nivel estatal de lo previsto en el párrafo quinto del artículo 111 debiera hacerse en las constituciones locales. El sitio adecuado para regular lo relativo a la integración y funcionamiento de los órganos locales y su suplencia son ellas. Cuando en un estado se ha pretendido reglamentar lo relativo a la suplencia de gobernador, en los casos de desaparición de poderes previsto en el artículo 76 fracción V de la Constitución general, con toda razón se ha hecho en la Constitución local, de igual manera es este documento el que debe definir la función de la legislatura local en los casos de declaración de procedencia federal que afecte a servidores públicos locales.

Cuando en el artículo 122 la Constitución faculta a las legislaturas locales a solicitar el auxilio del gobierno federal en caso de trastorno interior, y cuando en el artículo 130, párrafo siete, se faculta también a las legislaturas a determinar el número máximo de ministros de algún culto religioso que pueden ejercer dentro de una entidad, la Constitución está atribuyendo funciones específicas a poderes locales; no sucede lo mismo por lo que toca al párrafo quinto del artículo 111, aquí la

Constitución simplemente hace referencia a un poder local conminándolo a que ejercite facultades que de conformidad con su propia Constitución le corresponden.

Cuando la Cámara de Diputados emite una declaración de procedencia respecto de un servidor público local, surte todos sus efectos desde el momento en que ella es emitida, por lo que el servidor público queda a disposición del Ministerio Público y del juez de la causa. La declaración de procedencia tiene idénticos efectos ya se trate de servidores públicos federales como locales: la suspensión inmediata; no requiere de ningún acto complementario. Como se ha dicho, la intervención de la legislatura local sólo supone que ésta actuará en función de suplir la falta. La legislatura local no tiene facultad para suspender la acción de la justicia y condicionar el ejercicio de ésta a que ella, asimismo, emita una nueva declaración. La última parte del artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es contraria a la Constitución, por cuanto a que atribuye facultades a la legislatura local para poner al inculpado a disposición del Ministerio Público federal o del juez de la causa. El cumplimiento del derecho federal, como se ha dicho, no puede quedar confiado a diversos órganos que no sean los federales. Este precepto y la confusa redacción del párrafo quinto del artículo 111 son los responsables de las erráticas soluciones que los legisladores estatales han dado en un intento de cumplimiento al mandato constitucional.

Hasta este momento las soluciones dadas por los legisladores locales apuntan en las siguientes direcciones: Existen legislaciones estatales que hacen referencia expresa al término homologación como las de Campeche y Tamaulipas:

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Campeche, publicada en el *Periódico Oficial* correspondiente al día 19 de diciembre de 1984, que en el segundo párrafo del artículo 26 dispone lo siguiente:

Para proceder penalmente contra el Gobernador, Diputados y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, en los términos del artículo 111 de la Constitución General de la República, el Congreso del Estado, al recibir de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la declaración correspondiente, procederá conforme a sus atribuciones y en los términos de la Constitución del Estado a declarar si procede la homologación de la Declaratoria del Congreso de la Unión y consecuentemente el retiro de la protección que la propia Constitución del Estado

otorga a tales servidores públicos a fin de ser enjuiciados como legalmente hubiere lugar.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del estado de Tamaulipas, publicada en el *Periódico Oficial* correspondiente al día 3 de marzo de 1984, que en el segundo párrafo del artículo 44 dispone lo siguiente:

*Artículo 44.* Las declaraciones o resoluciones definitivas del Congreso y del Supremo Tribunal de Justicia con arreglo a esta Ley se comunicarán al Cuerpo Colegiado a que pertenezca el acusado, salvo que fuera miembro del órgano resolutor, y el Ejecutivo para su conocimiento, efectos legales y su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

En lo que se refiere al Gobernador, Diputados locales y Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia a quienes se le hubiere atribuido la comisión de delitos federales, una vez recibidas por el Congreso local las declaratorias que al efecto emitan la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión procederá a declarar si procede la homologación de dichas declaratorias y consecuentemente el retiro de la protección que la propia Constitución del Estado otorga a tales servidores públicos a fin de ser enjuiciados como legalmente hubiere lugar.

En la ley número 36 de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el estado de Veracruz, publicada en la *Gaceta Oficial* correspondiente al 9 de febrero de 1984, no se utiliza expresamente el término homologación, pero el artículo 25 dispone expresamente que se requiere de una segunda declaración:

*Artículo 25.* Para proceder penalmente en contra de alguno de los servidores a que se refiere el artículo 124 párrafo primero de la Constitución Política del Estado y el artículo 111 párrafo quinto, de la Constitución General de la República, se actuará en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo anterior en materia de juicio político ante la Legislatura del Estado. En este caso, la Comisión Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y probable responsabilidad del inculcado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculcado.

Si a juicio de la Comisión, la imputación fuese notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Legislatura, para

que ésta resuelva si se continúa o desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen.

Para los efectos del párrafo primero de este artículo, la Comisión deberá rendir su dictamen en un plazo de sesenta días hábiles, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo, a criterio de la misma. En este caso se observarán las normas acerca de ampliación de plazos para la recepción de pruebas en el procedimiento referente al juicio político.

En la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del estado de Baja California, publicada el 31 de enero de 1984, en su artículo 39 contiene otra variante:

*Artículo 39.* Los casos en que el Gobernador del Estado, Diputados y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia sean declarados responsables en juicio político por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión o sujetos de declaración de procedencia por la Cámara de Diputados del mismo Congreso, se les impondrá por la Legislatura del Estado cualquiera o ambas de las sanciones señaladas por el Artículo 80. de esta Ley si se está en el primer caso o decretará la separación del servidor público de que se trate del cargo que ocupa y lo hará saber así a la autoridad que haya solicitado la remoción del Fuero Constitucional.

Otra variante se da en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos estatales y municipales del estado de Coahuila, publicada en el *Periódico Oficial* el 24 de abril de 1984, ésta, en su artículo 42 dispone lo siguiente:

*Artículo 42.* Cuando en los términos del 50. párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y párrafo 2o. del artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Congreso del Estado reciba de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la declaración de procedencia por la posible comisión de delitos federales por parte del Gobernador del Estado, Diputados del Congreso Local y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, éste deberá celebrar una sesión, cuya fecha y hora, se le comunicará por la Secretaría del Congreso al servidor público inculcado.

En la fecha y hora señalada y una vez satisfecho el quórum legal, la Secretaría del Congreso procederá a dar lectura a las constancias procedimentales que obren y fundamenten la declaratoria respectiva.

(Conocida que sea la declaración de procedencia emitida por la Cámara de Diputados, del Congreso del Estado, procederá en los términos que señala la Constitución Política Local y los demás ordenamientos jurídicos aplicables. La resolución que entra al Congreso en este caso será inatacable.

Si la remisión de la declaración de procedencia tuviere lugar una vez concluido el periodo ordinario de sesiones del Congreso, la Comisión Permanente convocará a un periodo extraordinario, para que sea el Congreso en pleno quien acuerde lo procedente).

En la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del estado de Guanajuato, publicada en el *Periódico Oficial* correspondiente al 3 de abril de 1984, el artículo 12 dispone lo siguiente:

*Artículo 12.* En los casos de declaración de procedencia por la Comisión de Delitos Federales en los términos del Artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso del Estado, en base de la resolución declarativa emitida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, resolverá si procede o no separar al indicado de su cargo y dejarlo a disposición de las autoridades competentes.

La declaración de procedencia requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso.

La legislación del estado de Guanajuato se ha aferrado al principio ya derogado a nivel nacional de dar voto a los ausentes y tomar éste como negativo independientemente de que existe el agravante de que se exige una mayoría de las dos terceras partes para la aprobación de la declaración de procedencia; será suficiente con que no asistan a la sesión respectiva dos o más diputados del partido oficial y la oposición vote unida para que no se logre una declaración de procedencia, no obstante haberse emitido la correspondiente por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del estado de Puebla, publicada en el *Periódico Oficial* correspondiente al día 29 de junio de 1984 se prevé lo siguiente:

*Artículo 28.* Para proceder penalmente en contra de los servidores públicos a que se refiere el artículo 126 de la Constitución Política del Estado y el 111, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se actuará en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el Capítulo anterior, en materia de juicio político ante el Congreso del Estado; y se aplicarán las siguientes disposiciones:

I. Si a juicio de la Comisión de Gobernación, Legislación, Puntos Constitucionales, Justicia y Elecciones, la imputación fuese notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato al Congreso, para que éste resuelva si continúa o desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen.

II. La Comisión Instructora, en su caso practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y probable responsabilidad del inculpado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya privación se solicita.

III. Concluida la averiguación a que se refiere la fracción anterior, la Comisión Instructora dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado.

IV. La Comisión Instructora, deberá rendir su dictamen en un plazo de sesenta días hábiles, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo, a criterio de la misma y en este caso se observarán las normas acerca de ampliación de plazos, para la recepción de pruebas en el procedimiento referente al juicio político.

V. Dada cuenta con el dictamen correspondiente, el Congreso se erigirá en Jurado de Procedencia y conocerá en Asamblea Plenaria del dictamen que la Comisión le presente y, actuando en los mismos términos previstos por el artículo 25 en materia de juicio político y en lo conducente, se resolverá lo que corresponda.

En los estados de Jalisco y Sonora, al parecer, los legisladores locales han dado con lo que pudiera ser la solución adecuada: una vez que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión emite su declaración de procedencia y es notificada a la legislatura local, ésta debe proceder conforme a la ley, y según ella, dada la suspensión del funcionario local, lo que procede es la designación de su suplente o llamar a quien tenga tal carácter para que tome el lugar del desafortado.

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del estado de Jalisco, publicada en el *Periódico Oficial* correspondiente al día 7 de abril de 1984, en su artículo 20 dispone lo siguiente:

*Artículo 20.* Cuando alguno de los servidores públicos mencionados en el artículo anterior hubiera sido sujeto a juicio político, o a declaración de procedencia por el Congreso de la Unión, en los términos del Título IV de la Constitución Federal, una vez recibida la declaración correspondiente en el Congreso del Estado, éste procederá conforme a lo previsto en la Ley del Poder Legislativo y la presente.

En parecido sentido se pronuncia la Ley de Responsabilidades de los

Servidores Públicos del estado y de los municipios de Sonora, publicada en el *Boletín Oficial* de 9 de abril de 1984 que en su artículo 49 dispone:

*Artículo 49.* Cuando la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, erigida en Jurado de Procedencia, remita la declaratoria a que se refiere el quinto párrafo del Artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso del Estado, convocado legalmente, procederá de acuerdo a sus atribuciones.

Como se ve la declaración de procedencia por delitos federales, por lo que hace a servidores públicos locales, es un problema que en su reglamentación formal está muy lejos de haberse solucionado en forma satisfactoria.

El precepto amerita ser reglamentado, dentro de sus competencias, tanto por la federación como por los estados. La reglamentación debe tomar en cuenta el sistema constitucional como la realidad política del país: el sistema federal, la división de poderes, la supremacía de los poderes del centro sobre los de los estados; la omnipotencia de los gobernadores locales dentro de su entidad. Es un hecho cierto que si se permite a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión emitir una declaración de procedencia respecto de determinado gobernador, es en virtud de que el gobierno del centro está dispuesto a llevar la misma hasta sus últimas consecuencias; se moverán los hilos necesarios para que en los casos en que exista por disposición legal la necesidad de una nueva declaración por parte de las legislaturas locales esto se haga y en forma perentoria.

La reglamentación pudiera apuntar en las siguientes direcciones:

a) Circunscribir la actuación de la legislatura local a sólo tomar nota para, en su caso, proveer lo relativo a la sustitución del servidor público desahogado: si se trata de gobernador, nombrar sustituto; si se trata de diputados llamar al suplente; por lo que hace a los magistrados del tribunal superior la suplencia es facultad conjunta del gobernador y la legislatura, entre los dos deben hacer la designación de magistrados, para el caso de que en su totalidad hubieran sido desahogados, ya que las faltas parciales están ya consideradas por las leyes orgánicas de los poderes judiciales locales.

b) Que el conocimiento del delito que origina la declaración de procedencia es de la competencia exclusiva de los jueces federales.

c) A fin de evitar una acefalía prolongada y grave en una entidad federativa, prescribir un plazo perentorio dentro del cual la Cámara

de Diputados debe notificar en forma indubitable a la legislatura local la declaración de procedencia.

d) La certeza procesal es el objetivo de la norma; no se consideró suficiente la notificación que pudiera desprenderse de la inclusión de resolución de declaración en el *Diario Oficial*.

Se hubiera evitado la incertidumbre si el legislador hubiera agregado al artículo 44 de la Ley de Responsabilidades un párrafo que dijera más o menos lo siguiente: "...se hará la notificación a la Legislatura local respectiva, *para los efectos de que provea a la suplencia del funcionario suspendido por la declaración.*" Con este último agregado quedaría precisada la situación jurídica del servidor público y la intervención del Congreso local.