

BREVES REFLEXIONES Y SOBRE LAS PENAS EN EL JUICIO POLÍTICO

Elisur Arteaga Nava

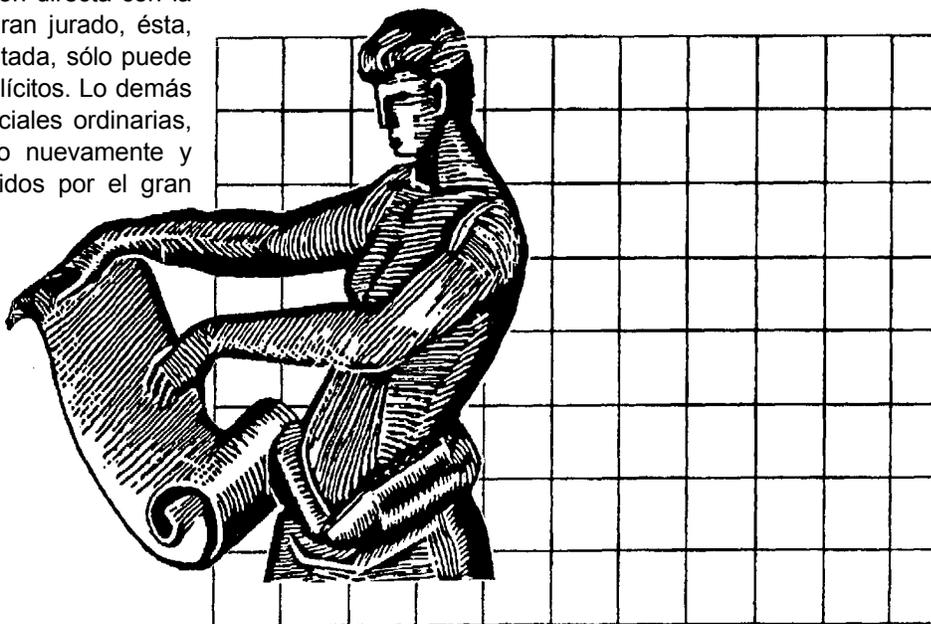
PENAS.

Los castigos que el gran jurado puede imponer son limitados: destitución; e inhabilitación no puede aplicar otro tipo de penas; en esto difiere de los jueces o tribunales ordinarios, estos cuentan con una gama amplia de sanciones a su disposición que pueden utilizar con miras a enmendar y castigar (art. 24 del código penal). En el derecho comparado se ve una evolución notable por lo que hace a esta materia. Originalmente el gran jurado o el tribunal supremo de justicia dependiente del parlamento podía imponer como pena la pérdida de la vida. Lo hizo en el caso del rey Carlos I. Podía también castigar con prisión.

La facultad de castigar está en relación directa con la competencia de que se ha dotado al gran jurado, ésta, como se ha dicho anteriormente, es limitada, sólo puede conocer de un número muy limitado de ilícitos. Lo demás es competencia de las autoridades judiciales ordinarias, ellas pueden juzgar al servidor público nuevamente y sancionarlo por otros delitos no conocidos por el gran jurado.

La razón para que la facultad del gran jurado de imponer castigos sea limitada es simple:

"Hemos visto que en Europa la destitución de un funcionario y su interdicción política, era una de las consecuencias de la pena y que en Norteamérica era la pena misma. De eso resulta lo siguiente: en Europa, los tribunales políticos están revestidos de infinidad de derechos que a veces no saben cómo utilizar, no llegando a castigar por temor a castigar demasiado. Pero, en Norteamérica, no se retrocede ante una pena que no hace gemir a la humanidad: condenar a un enemigo político a muerte, pero arrebatarse el poder, es a los ojos de todos, un horrible asesinato; pero declarar a su adversario indigno



de ocupar el poder y quitárselo dejándole la libertad y la vida, parece el resultado honrado de la lucha."¹

LA DESTITUCIÓN.

Destituir es privar a alguien de su empleo, cargo, comisión o encargo; el término alude a que quien lo hace es una autoridad competente; de otra manera no se está frente a una destitución, El gran jurado tiene competencia, mediante el juicio político, para destituir; lo puede hacer por lo que hace a los servidores públicos mencionados en el artículo 110 constitucional. Carece de competencia para hacerlo en otros casos.

La destitución, por lo que se refiere al servidor público, siempre tiene las mismas consecuencias: lo priva de la función, los emolumentos, privilegiados y demás prerrogativas que le son inherentes. Lo hace a partir de la fecha en que la resolución le es notificada o del momento en que se entiende que ha surtido sus efectos. El destituido está obligado a entregar el despacho o cargo a su sucesor y a rendir su informe, pormenorizado o no, de su gestión. Debe, además, entregar todos los bienes que le fueron confiados para que prestara el servicio. La ley no prevé nada en relación con su estancia en determinado sitio, como por ejemplo, en el Distrito Federal o en el lugar en donde legalmente se ejerce la función durante determinado tiempo, a fin de que responda de diversas acusaciones que se formulen, algo similar a la institución de juicio de residencia. La LFRSP no prevé esa posibilidad. Hacerlo es competencia de la autoridad judicial vía la institución del arraigo o del enjuiciamiento.

La notificación de la resolución destitutoria al órgano a que pertenece el enjuiciado o a su superior jerárquico es un acto que tiene particular importancia.

No hay duda de que el enjuiciado ha perdido la calidad de servidor público por virtud de la sentencia del gran jurado y que cualquier acto que haga e ejercicio del cargo implica la comisión a un ilícito. Pero la misma resolución debe ser notificada al órgano o al superior para los efectos

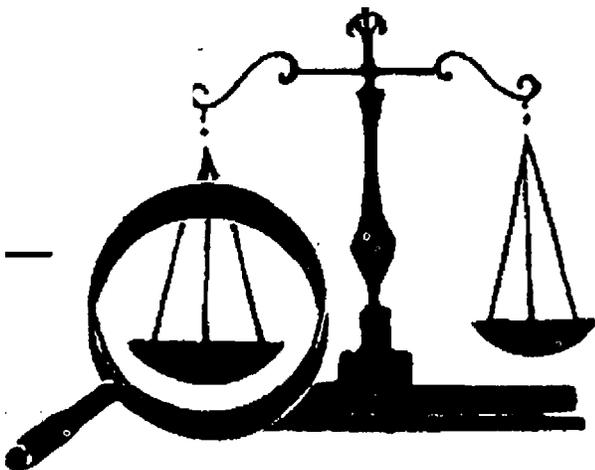
de que, dentro de su competencia, le den cumplimiento y se prevea lo relativo a la suplencia. Sobre el particular se dan ciertas posibilidades.

Si el destituido era miembro de alguna de las cámaras que integran el congreso de la unión el presidente de la cámara respectiva debe tomar nota de la resolución y llamar al suplente (art. 63 constitucional y art. 34 inciso e) de la ley orgánica.

Cuando el servidor público haya ocupado un puesto de libre designación del presidente de la república, la resolución destitutoria debe comunicarse a éste para los efectos de que proceda a cubrir la vacante, mas no con el fin de que lo prive de su cargo, esto es innecesario ya que por virtud de la sentencia del gran jurado ha sido separado de él. Sería un serio desacato el conservarlo en su posición. Políticamente daría lugar a un enfrentamiento entre poderes. Dada la relativa irresponsabilidad del presidente de la república, tratándose de directores o sus equivalentes en organismos descentralizados, no hay duda de que habría serias dificultades para el secretario cabeza del sector correspondiente.

Tratándose de un ministro de la suprema corte, la resolución destitutoria debe notificarse al presidente de ella para los efectos de que éste dé cuenta al pleno y se resuelva, en forma transitoria, la integración de la sala a la que el depuesto pertenecía. En forma simultánea debe hacerse del conocimiento del presidente de la república a fin de que proceda a hacer un nuevo nombramiento que se someta a la aprobación del senado o de la comisión permanente (art. 98 constitucional). Tratándose de magistrados y jueces federales deberá hacerse del conocimiento de la corte para los efectos de que él lo notifique al pleno para que éste, a su vez, designe nuevo titular (art. 12 fracción XXIII de la ley orgánica del poder judicial de la federación).

Si el destituido es magistrado o juez del fuero común del Distrito Federal la notificación deberá hacerse tanto al presidente de la república, para los efectos del nuevo nombramiento, como al presidente del tribunal superior de justicia a fin de que por su mediación el pleno provea lo relativo a su suplencia en la sala respectiva.. Por lo que se refiere a los servidores públicos de los estados, no hay duda de que una resolución condenatoria del gran jurado implica la destitución inmediata y firme; pero la misma se



1. Alexis de Tocqueville, La democracia en América, traducción de Luis R. Cuellar, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1963, pag. 115,

debe hacer del conocimiento únicamente de la legislatura respectiva para los efectos de que por su mediación se prevea lo relativo a la suplencia del destituido. Si es diputado local se debe llamar al suplente; si es el gobernador se debe recurrir a los sistemas de suplencia o sustitución que existen en las constituciones locales; si se trata de un magistrado la misma legislatura deberá solicitar al gobernador someta a su consideración un nuevo nombramiento.

El que una legislatura insistiera en sostener como servidor público no obstante la resolución destitutoria, implicaría una violación grave de la constitución y leyes que de ella emanan y ello podría dar lugar al enjuiciamiento de todos los diputados locales.

INHABILITACIÓN.

En la constitución de 1917 se establece como pena la suspensión de derechos (art. 38 fracción VI); implica la pérdida temporal de los derechos políticos, activo y pasivo, y de los derechos civiles: tutoría, apoderado, defensor, albaceazgo, etc., (art. 46 del código penal para el Distrito Federal). La inhabilitación es una de las formas como se manifiesta la suspensión de derechos. Es la pena usual en los casos de responsabilidad de los servidores públicos; en forma reiterada se ha confiado su aplicación a los tribunales: gran jurado o jueces de distrito. Esto está confirmado por la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos; en ella se prevee como sanción (art. 53 fracción VI) y su aplicación corresponde a las autoridades judiciales, así lo dispone el artículo 56 fracción VI:

"La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será aplicable por resolución jurisdiccional que dictará el órgano que corresponda según las leyes aplicables".

DOCTRINA EXTRANJERA.

La doctrina extranjera se ha pronunciado en forma reiterada en considerar a la inhabilitación como una pena y que sólo puede aplicar la autoridad judicial. Así lo afirma J. Ortolan en sus *Eléments de droit penal*².

En el mismo sentido se pronuncia Giuseppe Bettiol en su *Diritto penale*³.

Todo esto como una derivación de la *Capitis deminutio* del derecho romano⁴.

También don Eugenio Cuello Calón, en su *Derecho penal*, la considera como pena y que la facultad de imponerla corresponde a los jueces⁵.

DOCTRINA MEXICANA.

Don Juan Sela, en 1833, en su obra *Ilustración del derecho real de España*, comentaba:

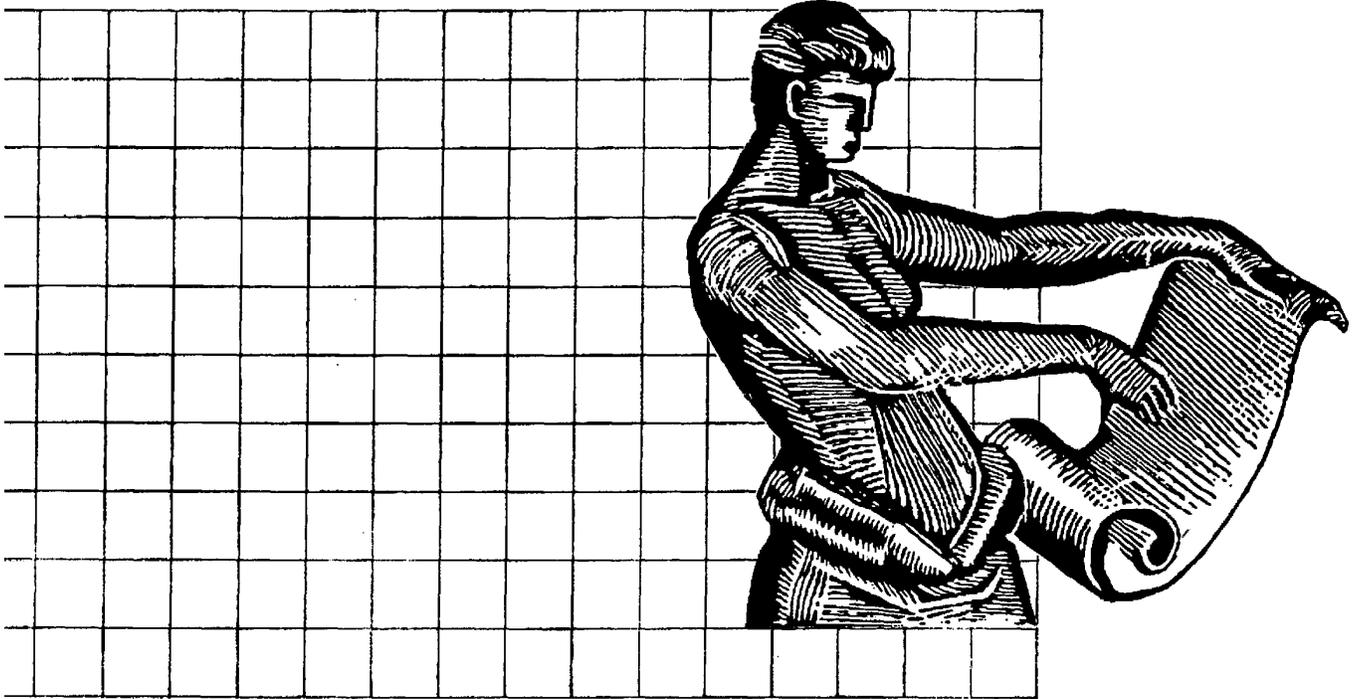
"La infamia, o disfamamiento, como la llama la ley de partidas, es profanamiento que es hecho contra la fama del hombre, la cual, según la misma ley, es buen estado del hombre que vive derechamente según ley y buenas costumbres... Por sentencia deben serlo los que son condenados por traición, falsedad, adulterio, hurto, robo, engaño, ó tuerto, esto es, injuria, u otro delito público según la opinión de Gregorio López... Los condenados a infamia no pueden ser testigos, solo en causa de traición: no pueden acusar y son inhábiles para obtener empleos."⁶

También consideraron a la inhabilitación como una pena y que sólo pueden aplicar los jueces don Demetrio Sodi en su obra *Nuestra ley penal*,⁷; don Rucardi Abarca⁸; y don Raúl Carrancá y Trujillo⁹.

Como puede observarse de este panorama general y rápido tanto la legislación, fundamental y secundaria, como la doctrina, extranjera y nacional, la inhabilitación ha sido considerada como una pena y que su aplicación corresponde a los jueces y como consecuencia de un proceso. El artículo 21 constitucional dispone:

"La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial".

2. París, 1886, tomo 2, pag. 183.
3. Padova, 1976, pag. 738 y siguientes.
4. Ver a Pietro Bonfante, *Storia del diritto romano*, A. Giuffrè Editore, Milano, 1959, pags. 252 y 486.
5. Editora Nacional, México, 1953, pag. 740.
6. Imprenta de Calvan, México, 1833, pags. 347 a 350.
7. A Carranza y Cía. México, 1905., pag. 353.
8. *Derecho penal mexicano*, Ed. Jus, México, pag. 387.
9. *Derecho penal mexicano*, Antigua Librería Robredo, México, 1956, pag. 250.



De todo lo anterior resulta claro que por tratarse de una pena, la de inhabilitación, sólo puede ser aplicada por una autoridad judicial, sea ella gran jurado o sea un juez federal o local, pero no la puede imponer ninguna autoridad administrativa como pudiera serlo la secretaría federal de la contraloría o las secretarías de la contraloría de los estados. El que tanto a nivel federal como local haya impuesto como sanción o pena la inhabilitación una autoridad administrativa, independientemente si se tratase de una violación a la constitución, es una usurpación de facultades que pertenecen a los jueces.

La inhabilitación que deriva de una resolución condenatoria del gran jurado es absoluta y total, comprende funciones, empleos, cargos o comisiones tanto de la federación como de los estados, el texto constitucional alude a un término genérico; el servicio público sin agregar nada más, por lo que por este debe entenderse que comprende todos los puestos que existen en los tres poderes federales, en los tres poderes de cada una de las entidades federativas e, incluso, los de naturaleza municipal.

Una inhabilitación dictada por una legislatura local en funciones de gran jurado respecto de un servidor público estatal tiene los mismos efectos, aunque el fundamento para ello es diferente; la federación estaría impedida a contratar los servicios del funcionario inhabilitado en virtud de que está obligada a dar crédito a lo actuado por autoridades locales dentro del ámbito de su competencia, esta es una de las consecuencias del artículo 124; las

restantes entidades estarían imposibilitadas a hacerlo en virtud de lo dispuesto por el artículo 121: "En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros".¹⁰ La resolución del gran jurado es un acto público que deriva de un procedimiento de naturaleza jurisdiccional y tiene que ver con uno de los atributos de la personalidad la destitución lo acompaña en dondequiera que se encuentre. Esta solución de alguna forma choca con el principio de territorialidad estricta que caracteriza al derecho penal; habrá impedimentos para su aplicación en aquellos estados que determinan que la capacidad y el estado civil de las personas se rigen por la ley de domicilio. Una forma de hacer que se cumpla es notificarla a las dependencias federales y a los gobiernos de los restantes estados.

Cabría preguntarse ¿Qué sucede si no obstante la resolución de inhabilitación el ex servidor público llega a ingresar de nueva cuenta a cualquiera de las ramas de la administración pública? Esta hipótesis podría generar dos especies de responsabilidad: para quien lo contrata si sabe de la inhabilitación, o que lo sostiene en el puesto después de hacerle saber la resolución del gran jurado. Comete el delito de abuso de autoridad previsto en el artículo 215 fracción XI del Código penal: "Cuando autorice o contrate a quien se encuentra inhabilitado por

10. Laura Trigueros, La ejecución de sentencias interestatales en los Estados de la Federación. Análisis comparativo. En Revista de investigaciones Jurídicas, número 6, México, 1982, pag. 99.

resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación"; El inhabilitado incurre en el ilícito previsto en el artículo 214 fracción I del Código penal, ejercicio indebido de servicio público: Ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión sin haber tomado posesión legítima o sin satisfacer todos los requisitos legales." En la ley penal existe una laguna que puede dar lugar a una irresponsabilidad no alude a una cuarta forma de ocupación que está prevista en la Constitución: las funciones; quien desempeñe una de ellas o contrata a un inhabilitado para desempeñarla técnicamente no comete los ilícitos antes mencionados. La ley penal es de aplicación estricta.

Lo relativo a delitos oficiales, su conocimiento y castigo, ha sido regulado de manera notablemente diferente por los constituyentes de 1857 y 1917. Difiere a la sanción. En 1857 una sentencia condenatoria del gran jurado implicaba sólo la separación del cargo. El reo quedaba a disposición de la suprema corte de justicia y ésta, en nuevo juicio, imponía la pena. En 1874, al restablecerse el senado se le confió a éste la función que anteriormente se había atribuido a la corte.

El primer jefe Carranza, en el proyecto de Constitución, propuso cambiar el sistema, por lo que hace a la sentencia sugería: ", éste quedará privado de su puesto por virtud de tal declaración, e inhabilitado para obtener otro por el término que determine la ley".

El proyecto paso para su dictamen; en la sesión vespertina correspondiente al día jueves 18 de enero de 1917, los miembros de la segunda comisión de Constitución, dictaminaron: "Los actos indebidos de un funcionario pueden estar previstos o no por una ley especial que fije una penalidad del orden común, es decir: prisión, multa, etc., o bien no tener penalidad del orden común; en este caso se prevé una penalidad general, que consiste en la privación del empleo o en la inhabilitación para obtener otro, según establezca la ley secundaria respectiva". En consecuencia, la comisión en relación con el juicio de responsabilidad oficial previsto en el artículo III, propuso lo siguiente: "...éste quedará privado de su puesto por virtud de tal declaración, o inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determinare la ley":

Como se habrá podido observar entre el proyecto del primer jefe y el de la comisión de constitución existe una variante notable; en el primero se utiliza la conjunción copulativa e, lo que permitía la posibilidad de que a un reo en un juicio oficial le fueran aplicadas las dos penas: la destitución y la inhabilitación. En cambio, en el proyecto de la comisión se utiliza la conjunción disyuntiva o, que denota, según los diccionarios de la lengua, alternancia entre dos cosas o ideas. Se proponía que el gran jurado impusiera una u otra pena, pero no las dos.

El proyecto de la comisión se puso a la consideración del pleno en la sesión vespertina correspondiente al domingo 21 de enero; no se dio debate; sólo hubo una mínima observación. Por lo que se reservó para su votación, la que se verificó en esa misma sesión.

No obstante lo anterior, en el manuscrito original, el que fue firmado y sancionado, aparece la copulativa e. En la primera versión publicada en el diario oficial de la federación correspondiente al día 5 de febrero de 1917, aparece nuevamente la disyuntiva o.

En la edición oficial del Diario de los debates del congreso constituyente, 1916-1917, publicada en 1960, se insiste en la disyuntiva o.¹¹

La voluntad del constituyente fue desvirtuada; en forma ilegal a quienes fueron sometidos a juicio político se les aplicaron dos penas. La irregularidad fue subsanada en 1982, sin saberlo, por el legislador, al reformar totalmente el título cuarto de la Constitución.

FUNCIONARIOS LOCALES.

SENTENCIA CONDENATORIA.

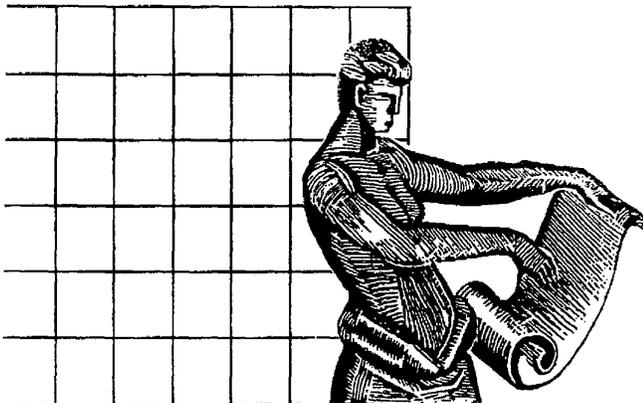
Cuando se trata de juicios de responsabilidad seguidos contra servidores públicos de los estados existen algunas variantes procesales. No existe texto que autorice la presencia de la comisión de diputados encargada de sostener la acusación, como lo hay cuando se trata de funcionarios federales, legalmente no pueden estar presentes en la sesión correspondiente; la discusión de las conclusiones y de los puntos de acuerdo no se hace inmediatamente después de que las partes acusado y acusador hicieron uso de la palabra para alegar, sino que el debate se debe verificar dentro de los tres días naturales que siguen. Por virtud de este plazo se entiende que el funcionario se encuentra en la antesala del gran jurado, sino que ha retornado al lugar en donde presta sus servicios; a ello se debe el que la resolución no se le haga saber a él sino al órgano que por disposición de la constitución local debe prever lo relativo a su suplencia, para el caso de que sea de destitución e inhabilitación: la legislatura local, es también a este cuerpo a quien se debe hacer saber la resolución absolutoria. Tratándose de funcionarios estatales la ley utiliza el término sentencia y no de resolución, pero, finalmente, a ambas la ley da el carácter de declarativa. El plazo es para que el senado se erija en jurado de sentencia, más no para que se emita la resolución respectiva, aunque pudieran coincidir.

11. Tomo II, pag. 1210.

¿Qué quieren decir tanto la Constitución como la LFRSP cuando prescriben que la resolución será únicamente declarativa y que se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda? Cabe advertir que la constitución y la ley son oscuras y que de alguna forma no coinciden.

En principio la constitución alude a las legislaturas en plural y la ley en singular; la divergencia pudiera tener alguna importancia en función de lo que se entiende debe ser el alcance de la sentencia del gran jurado.

Si la sentencia del gran jurado sólo declara culpable al acusado más no lo sanciona, entendiéndose que la función de hacerlo corresponde a las legislaturas de su estado, la importancia de la intervención de estas salta a la vista, es determinante, su suerte sería, definida por un reducido número de legisladores sobre los que él tiene ascendente, por lo que el resultado del nuevo proceso es bastante predecible. Con una interpretación de esta



naturaleza se desvirtuaría la actuación del gran jurado y el cumplimiento del derecho federal quedaría confiada a la discreción de los Estados. Esto no es lo razonable. Existe el principio de derecho público de que cada ente, ser completo en sí y contener todos los elementos para hacerse obedecer. La federación está facultada para juzgar y sancionar, en su caso, Pero es el caso de que la constitución utiliza los términos únicamente declarativa, que denota que hubo el deliberado propósito de limitar los alcances de la resolución del gran jurado; lo que pudiera confirmar que no se trata de un tribunal de plena jurisdicción.

La otra posibilidad es admitir que el gran jurado es competente para juzgar y condenar y que la notificación a las legislaturas tiene por objeto hacer saber la destitución, y, sobre todo, la inhabilitación para los efectos de que en ejercicio de su facultad de crear empleos y de supervisión

del gasto público impidan a las autoridades de sus respectivos estados, la contratación del servidor público condenado.

Una tercera posibilidad que deriva tanto del artículo 110 constitucional y del último párrafo del artículo 24 de la LFRSP, es que la sentencia del gran jurado, es de naturaleza declarativa por cuanto a que determina que el acusado es culpable y le impone las penas de destitución e inhabilitación. Una vez dictada debe ser notificada a la legislatura del Estado al que pertenezca el servidor público para los efectos de que provea a su suplencia.

En los sistemas normativos estatales se establece lo relativo a proveer la acefalia: los diputados tienen un suplente; para los magistrados existe, por lo general, la suplencia interina por los supernumerarios; hay algunos problemas por lo que toca al gobernador, uno de ellos se resuelve en forma institucional: las constituciones de los estados proveen suplencia recurriendo a sistemas como los que existen para suplirla falta del presidente de la república; otro es la protesta: la regla general es que el nuevo funcionario la rinda ante la legislatura local.

Dos problemas adicionales se plantean: uno, lo relativo al informe que debe rendir el funcionario destituido, tanto de su gestión política como del manejo de los fondos públicos que le fueron confiados; el otro, el relativo al vacío de poder que existe entre la resolución de destitución que emite el gran jurado por virtud de la cual se separa en forma automática al servidor público local y la notificación que el personal de la cámara de senadores hace de la determinación. No hay problema se ella es notificada a la legislatura local el mismo día en que se emite; hay dificultades si no se hace la notificación oficialmente al reo ni a la legislatura. Mientras no haya notificación, aunque la resolución destitutoria exista, no existe impedimento legal para que el servidor público encausado siga desempeñándose como tal; por otro lado está claro que la notificación a la legislatura local es la que determina el momento en que debe actuar para proveer lo relativo a la suplencia y la notificación al reo la que materializa su separación del cargo y lo expone a cometer el delito de ejercicio indebido de servicio público previsto en el artículo 214 del Código penal, para el caso de que se empeñe en seguir en sus funciones.

El papel de la legislatura local no es el de ejecutar la sentencia; sólo es el de suplir los vacíos que ella provoca en la entidad. No obstante ello sus miembros pueden incurrir en responsabilidad para en los casos de seguir considerando como servidor público al destituido, de que en los puestos sujetos a su ratificación no la niegue a un ex servidor público inhabilitado, cuando pretenda seguirle un nuevo juicio por el mismo delito por el que fue juzgado por el gran jurado. Esto último podría dar lugar a un juicio de garantías.