

Capítulo noveno

El Senado como tribunal político

En el capítulo anterior se ha analizado la función senatorial como tribunal político. En materia de responsabilidad política, el Senado también constituye el órgano decisorio y sancionador de esta materia. Como el distinguido senador y universitario Pedro de Alba manifestara “la falta de sanción, la falta de responsabilidades para los funcionarios públicos en este país, es una de las mayores fuentes de inmoralidad de la administración y de la acción política”,¹⁵⁰ y para satisfacer esta importante función se encuentra el Senado.

En realidad, en la función para resolver los conflictos políticos, el Senado funge como un amigable componedor o arbitro, mientras que en ejercicio de la fracción VII del artículo 76 constitucional, el Senado es un verdadero juez penal, aunque la sanción que puede aplicar es de carácter estrictamente político, o como lo diría Benito Juárez en la sesión del 1° de abril de 1872 ante el Congreso de la Unión, “El gran tribunal para los delitos oficiales de los altos funcionarios”.

El juicio político en México proviene del constitucionalismo inglés y norteamericano,¹⁵¹ por lo que durante el reinado de Enrique IV (1399-1413) de Inglaterra, se configuró el procedimiento a cargo del Parlamento, cuyas dos Cámaras participarían con funciones distintas: la de los comunes como órgano acusador, y la de los lores como tribunal.

El esquema inglés fue trasplantado a los Estados Unidos con las adecuaciones pertinentes.

Por principio el constituyente norteamericano consideró igualmente que el mismo juzgador no podía ser a la vez acusador.

El Plan de Virginia para una Constitución de los Estados Unidos propuso que en virtud de las funciones jurisdiccionales otorgadas a la Suprema Corte, fuera ésta la encargada de fungir como tribunal político en los juicios de esta naturaleza. Otro plan de Constitución, el de Carolina del Sur, propuso igualmente que fuera la Cámara de Representantes la acusadora y el Poder Judicial el órgano decisorio.

El diputado constituyente Gouverneur Morris consideró que si la Suprema Corte decidía los juicios políticos, por su carácter de órgano imparcial y alejado de las luchas partidis-

¹⁵⁰ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, sesión del 13 de noviembre de 1924.

¹⁵¹ *Cfr.* Manuel González Oropeza, *La responsabilidad política en el Derecho Constitucional Americano*, en Anuario Jurídico XI, UNAM, 1984, pp. 459-489.

tas, desestabilizaría a los demás poderes. Por ello el diputado David Brearly propuso el 4 de septiembre de 1787, que fuera el Senado el encargado de juzgar la responsabilidad política. Nuevamente se pensó que si la Cámara de Representantes fuera presa de las pasiones políticas para la acusación de un servidor público, el Senado con su número e independencia contrarrestaría finalmente las acusaciones temerarias. Posteriormente, *El Federalista* número 65, escrito por Alexander Hamilton confirmaría esta crítica. El tribunal que juzgue las causas políticas, necesita estar integrado por un cuerpo numeroso de jueces, el procedimiento no debe ser tan rígido como el normal ante los tribunales comunes y no requiere de la existencia de jurados. Además, en caso de que hubiera delitos comunes que perseguir, si la Suprema Corte decidiera la responsabilidad política, estaría de hecho condenando al inculpado de la responsabilidad penal, pues los juzgados competentes inferiores se verían altamente influenciados por la decisión de la Corte.

Confirmando los anteriores argumentos, Joseph Story,¹⁵² uno de los defensores de esta función senatorial, explica que la función jurisdiccional del Senado en relación con los juicios políticos responde a la naturaleza de las acusaciones en contra de personajes de la vida política de un país, así como a la flexibilidad en los procedimientos que el Senado debe observar. Para Story, el Senado tiene la ventaja de estar integrado por servidores de elección popular que no dependen del Presidente para ser designados, desventaja que se observa con los ministros de la Suprema Corte y por la cual estarían imposibilitados para juzgar al Presidente, vicepresidente o cualquier otro funcionario de la administración pública.

Story señala otra desventaja del Poder Judicial: consiste en que los ministros de la Corte pueden ser, ellos mismos, sujetos de un juicio político, tal como pasó en 1805 con el ministro de la Corte, Samuel Chase. Mientras que el juicio político no sería el medio para responsabilizar a los integrantes del Congreso. Así lo decidió el propio Senado norteamericano, cuando en 1799 tuvo que decidir el caso del entonces senador y ex-diputado constituyente por Carolina del Norte, William Blount. La responsabilidad política de los representantes y de los senadores se da a través de las elecciones y de la aceptación o repudio que pudiera existir entre su electorado; por lo que respecta a la responsabilidad penal ésta se decide en los tribunales comunes. Por ello, la responsabilidad política en los Estados Unidos es facultad de los poderes Ejecutivo y Judicial.

Tanto Alexander Hamilton, a través de *El Federalista*, como el constituyente James Wilson explicaron que el juicio político deberá circunscribirse a cuestiones políticas, por lo que sus sanciones se reducen a la remoción del funcionario responsable. Ésta es una nota distintiva del sistema norteamericano respecto a la tradición inglesa, pues en el Parlamento inglés ambas responsabilidades eran decididas.

¹⁵² *Comentarios on The Constitution of the United States*, Vol. I, 2ª, ed., Boston, Charles C. Little & James Brown, 1851, pp. 532-565.

Con la desaparición del Senado, México experimentó el sistema de la Suprema Corte como tribunal político, pero tan pronto como fue reestablecido, el Senado comenzó con estas funciones.

En un famoso caso discutido el 22 de noviembre de 1869 sobre la responsabilidad del gobernador de Querétaro, Julio María Cervantes, por haber violado la Constitución, al hacer uso de la violencia en la Legislatura, puso en evidencia que la Suprema Corte no era el órgano más adecuado para juzgar a los servidores públicos

El acusador fue Ezequiel Montes y los defensores lo fueron Rafael Dondé e Ignacio Vallarta. A pesar de no existir todavía una ley de responsabilidades, la Corte dictó una sentencia imponiendo la suspensión del cargo por un año al gobernador Cervantes.

Sin embargo, en la época hubo serias dudas sobre si los poderes federales podían enjuiciar a un gobernador, por lo que, por ejemplo, el diputado Juan José Báez indicó que tal responsabilidad sólo podía ser válida ante la Legislatura del propio Estado. El diputado Montiel, interpretando el artículo constitucional y caracterizando al problema de Querétaro como un conflicto político, que actualmente tiene el numeral 122, descarta cualquier participación del Poder Judicial:

El artículo citado habla ciertamente de los poderes de la Unión; pero es claro que esta atribución que se da a los tres poderes no puede ser colectiva siempre y simultáneamente, ni aplicable a todos los casos. Hay conflictos de invasión y los hay también de sublevación. ¿Es posible que en ellos tome parte el Poder Judicial? Evidentemente que no y por consiguiente es menester eliminar ese poder.¹⁵³

Con la promulgación de la primera ley reglamentaria sobre la materia, el 3 de noviembre de 1870, el sistema proveniente de la Constitución de 1857 quedó establecido con dos jurados: la Cámara de Diputados o jurado de instrucción, y la Suprema Corte de Justicia o jurado de sentencia, según la propuesta del ilustre duranguense Marcelino Castañeda. El primer jurado no sólo investigaría los hechos imputados al servidor público, sino que también determinaba la culpabilidad, en virtud de ser equiparable a la penal, la pena sólo podía ser determinada por la autoridad judicial, en este caso la máxima, o la Suprema Corte de Justicia.

Con la reinstauración del Senado, esta Cámara no sólo desplazó a la Corte de esta función sino que varió el sistema a partir de 1917, cuando la Constitución previó que la

¹⁵³ *Diario de los Debates*. Quinta Legislatura. Primer periodo. Sesión del 16 de noviembre de 1869, p. 426.

responsabilidad y sanción política sería determinada por el Senado, mientras que la investigación de los hechos y acusación correrían por cuenta de la Cámara de Diputados.¹⁵⁴

El Senado ha intervenido en varios casos de responsabilidad política; sin embargo, la característica de esta función consiste en que se ha aplicado a gobernadores de los estados; en esta medida, debe considerarse a esta función como intervención federal. En ocasiones, el Senado no sólo juzga la responsabilidad política de los gobernadores por violaciones cometidas a la Constitución y a las leyes federales, sino también ha llegado a intervenir en los casos de desafuero y responsabilidad política de gobernadores y diputados locales, revisando así el régimen de responsabilidad aplicado en los estados mismos.

A continuación presentamos una relación cronológica de los casos más importantes de responsabilidades políticas que ha decidido el Senado durante la vigencia de la Constitución de 1917:

GOBERNADOR DE GUANAJUATO: AGUSTÍN ALCOCER

Cargos:

a) Violaciones a la Constitución general de la República.

b) Nepotismo: Secretario de gobierno Fernando Alcocer. Secretario particular Ernesto Alcocer; hermanos del gobernador.

Fecha: junio 26, 1918.

Promovente: Diputados.

La Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 79 fracción IV, del original texto constitucional, envía decreto al Ejecutivo Federal, convocando a sesiones extraordinarias al Congreso. Dicho artículo facultaba expresamente a la Comisión Permanente para “Convocar a sesiones extraordinarias, en el caso de delitos oficiales o del orden común, cometidos por secretarios de estado o ministros de la Suprema Corte y *delitos oficiales federales cometidos por los gobernadores de los estados*, siempre que esté ya instruido el proceso por la Comisión del Gran Jurado, en cuyo caso no se tratará ningún otro debate del Congreso, ni se prolongarán las sesiones por más tiempo que el indispensable para fallar”.¹⁵⁵

La Comisión Permanente tenía que convocar a través del Presidente de la República, en virtud del artículo 67 que establecía que el Congreso tendría sesiones extraordinarias cada vez que el Presidente de la República lo convocase para ese objeto.

¹⁵⁴ *Cf.* Manuel González Oropeza, Experiencia parlamentaria sobre la responsabilidad de servidores públicos (1917-1983), en: *Las responsabilidades de los servidores públicos*, UNAM, Manuel Porrúa, 1984, pp. 73-75.

¹⁵⁵ La fracción IV del artículo 79 constitucional, fue una adición del propio Congreso Constituyente, presentada por los diputados José Álvarez, C. L. Gracidas y Rafael Vega Sánchez, cuya versión modificada fue aprobada el 26 de enero de 1917.

En el presente caso, el Ejecutivo no promulgó la convocatoria y además realizó observaciones sobre la configuración del Gran Jurado. No se convocó a sesiones extraordinarias.

Este caso motivó posteriormente la reforma promovida el 20 de noviembre de 1920 por Álvaro Obregón, en su carácter de Presidente electo —señalando su domicilio en la casa no. 1 de la Av. Madero—, del artículo 79, fracción IV constitucional, para que fuera la propia Comisión Permanente por sí o a propuesta del Presidente la que convocara con el voto de las 2/3 partes, a sesiones para cualquier asunto y no sólo para conocer delitos. Esta propuesta prosperó, sin el voto calificado, hasta el 24 de noviembre de 1923 (*Diario Oficial*)

El sentido de esta reforma ya se contemplaba desde un proyecto de reformas del 30 de diciembre de 1917 y que fue ratificada, aunque con otros términos, el 5 de diciembre de 1919. Las observaciones del Ejecutivo serían superables por las 2/3 de votos.

Como en el caso de Alcocer no se convocó, la Comisión Permanente tuvo que rendir dictamen el 5 de julio de 1918. Como el Ejecutivo hizo observaciones al decreto de convocatoria, el dictamen analiza detalladamente la parte final de la fracción IV del artículo 79 constitucional, en lo relativo a que la convocatoria a sesiones extraordinarias procederá cuando ya estuviere “mantenido el proceso” por la Comisión del Gran Jurado. Esto se aprobó en el Congreso Constituyente para evitar que acusaciones temerarias contra un funcionario, excluido el Presidente, produjeran la convocatoria automática a sesiones extraordinarias. De esta manera, en el dictamen se establece por vez primera que, presentada una acusación ante la Comisión Permanente se forme una Comisión instructora que inicie una averiguación de tipo penal en todas sus etapas: recepción de pruebas del acusador, interrogar al acusado, reabrir pruebas, después rendir su dictamen, que sería ventilada ante la Comisión Permanente erigida en sesión del Gran Jurado.

Por lo anterior, el dictamen decide no convocar a sesiones hasta que se efectúe el procedimiento y se presente para el próximo periodo de la Cámara de Diputados.

En la sesión, Sánchez Pontón asevera que no está de acuerdo con la fundamentación del dictamen pero que no lo rechaza para no retrasar a los diputados y senadores porque son vísperas de elecciones.

López Lira, uno de los diputados acusadores y miembro de la Comisión Permanente, indicó que la interpretación del artículo 79 fracción IV, haría nugatoria la responsabilidad de los gobernadores de los estados, los secretarios, subsecretarios y ministros de la Suprema Corte, ya que exigen la participación de la Cámara de Diputados y ésta sólo cuenta con un “brevísimos y angustioso periodo de tiempo, de cuatro meses de su periodo ordinario”. Y se pregunta “¿es posible que en un país que renace, cuando la organización de todo orden está por hacerse, que la Cámara de Diputados pueda abandonar el examen

de los presupuestos, la expedición de leyes que son indispensables... es posible, digo, que la Cámara de Diputados tenga bastante tiempo por conocer de estos asuntos?"

López Lira recuerda que él propuso que la facultad para convocar a sesiones extraordinarias fuera concurrente ante el Congreso Constituyente; es decir que la propia Comisión Permanente y no sólo el Presidente, pudiera convocar a sesiones extraordinarias.

Efectivamente, la interpretación del artículo 79, fracción IV, implicaba un doble ejercicio ante el procedimiento, ya que la fase de instrucción se hubiera repetido ante las sesiones extraordinarias del Congreso, a menos que se permitiese retomar los debates y declaraciones realizadas ante la Comisión Permanente.

De este primer conflicto, que fue olvidado, resultó la enumeración de las fases de instrucción

- a) Toma de declaración del acusador.
- b) Ratificación de dicha declaración.
- c) Citación del acusado.
- d) Recepción de pruebas del acusado.
- e) Audiencia y recepción de pruebas.
- f) Rendición del dictamen.

Este caso fue explícito en las fases del procedimiento a seguir, así como de la naturaleza de las funciones de ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Las comisiones del Senado que rindieron dictamen determinaron

En el caso de delitos políticos, son las comisiones del Senado las que, previa acusación de la Cámara Popular y después de oír al acusado y de practicar las diligencias de la Alta Cámara su dictamen, declaran si el acusado es o no culpable y si queda o no queda privado de su fuero y de su puesto.

En virtud de lo antes dicho, en caso de delitos del orden común, el proceso se instruye en la Cámara de Diputados, y en caso de delitos oficiales, en el Senado, puesto que en este último caso, la Cámara de Diputados sólo debe tener funciones de acusadora, y para acusar, su Comisión Instructora sólo debe reunir, como el Ministerio Público, aquellos datos que suministren indicios bastantes de culpabilidad en contra del acusado.¹⁵⁶

Finalmente, el Senado acordó reconsiderar el caso de Alcocer, y en virtud de que sólo la Cámara de Diputados puede presentar formal acusación y no la Comisión Permanente del Congreso, se reservó para el siguiente periodo de sesiones, la Cámara de Diputados.

¹⁵⁶ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, XXVII Legislatura, sesión del 5 de julio de 1918, pp. 2-6.

GOBERNADOR DEL ESTADO DE GUERRERO: SILVESTRE MARISCAL

Cargos: Abuso de autoridad, desobediencia, extralimitación de mando militar, usurpación del mando; insubordinación.

Fecha: agosto 21, 1918.

El propio gobernador informa que está preso en Santiago Tlatelolco

Antecedentes: El 14 de julio de 1917 es declarado gobernador por la Legislatura. El 12 de diciembre de 1917 pide licencia por dos meses para tramitar un empréstito en la capital. El gobernador es detenido por el Gral. Macario Hernández el 25 de enero de 1918.

El 29 de enero de 1918 procede la consignación por el oficial mayor de la Secretaría de Guerra ante el Tribunal Militar, y el 29 de enero de 1918 se decreta el auto de formal prisión.

La Comisión Permanente encargó a su Comisión de Puntos Constitucionales el dictamen del caso. Los delitos imputados fueron efectivamente del orden federal, pero no se discute si son delitos comunes u oficiales. La Ley del 6 de junio de 1896 estableció que los gobernadores, como agentes de la Federación, son responsables por infracciones a la Constitución y leyes federales, por lo que se entiende que ésta es la responsabilidad válida ante el Congreso de la Unión, pues las otras responsabilidades son deducibles sólo ante los órganos locales. En virtud de que los delitos imputados eran de índole militar, único fuero contemplado por el artículo 13 de la Constitución, los delitos contra la disciplina militar son del orden federal (artículo 73 fracción XVI constitucional), por lo que es competente el Congreso de la Unión para conocer el desafuero. Sin embargo, al ser delitos de disciplina militar, subsiste el fuero de guerra y se equiparan a delitos comunes no oficiales, aunque el delito de usurpación del mando puede equipararse al delito oficial de usurpación de atribuciones, contemplado en el artículo 1° de la Ley del 3 de noviembre de 1870, primera ley reglamentaria en materia de responsabilidades.

De esta manera, de haberse configurado estos delitos, al ser infracciones a leyes federales y ordenanzas militares, sí podría haber procedido el desafuero por el Congreso de la Unión.

La Comisión rinde su dictamen el 29 de agosto de 1918 y ya no solicita la convocatoria a sesiones extraordinarias, como en el caso Alcocer; tomando como antecedente el caso de Isaac Arriaga,¹⁵⁷ la Comisión declara que cuenta con las facultades necesarias para hacer respetar la inmunidad de los altos funcionarios de la Federación, ya que “el fuero constitucional está establecido por un alto fin político social: que no desaparezca la auto-

¹⁵⁷ En este caso contemplado por el Senado en el mes de agosto de 1918, el entonces gobernador de Michoacán, Pascual Ortiz Rubio, había mandado aprehender al Diputado Arriaga por supuestas injurias al gobernador e incitación a la rebelión. A pesar de la labor de una comisión encabezada por el Senador Juan Sánchez Azcona, si el general Francisco J. Mújica no hubiera promovido amparo por violación del fuero del diputado, éste hubiera sido fusilado.

ridad pública por motivo alguno, que no se cometa ningún ataque contra el gobierno democrático representativo”. Se cita la opinión de Vallarta, de que los gobernadores son responsables ante el Gran Jurado por las infracciones de las leyes federales. Asimismo, abunda el dictamen que, ante la Comisión de delitos federales, la Suprema Corte autoriza el fuero incluso a diputados locales y magistrados locales, según el decreto del 4 de febrero de 1875 que se cita y que las propias legislaturas deben decidir si se puede proceder o no en su contra.

El dictamen no aclara la libertad al gobernador Mariscal. Quienes aprobaron el dictamen como Sánchez Pontón, opinaban que el fuero constitucional de Mariscal estaba suspendido, debido a la licencia de dos meses solicitada por él y que además, su detención procedía en virtud del artículo 110 constitucional, ya que en el momento de su arresto no desempeñaba la Comisión de la Legislatura, sino que desempeñaba funciones militares, por lo tanto, sí era responsable de los delitos que cometiera sin gozar de fuero.

Sánchez Pontón va más allá y en su argumentación pretende negar a la licencia, el carácter de Comisión oficial, ya que la Legislatura no puede comisionar al gobernador para tramitar un empréstito. Además, ya existía un gobernador interino que sí gozaba de fuero.

Sánchez Pontón critica el juicio seguido a Mariscal, pues éste ya había apelado a la Suprema Corte, al Presidente de la República y ante su fracaso, acude también a la Comisión Permanente; Rueda Magros, por su parte, niega que una licencia suspenda el fuero.

Neri y Cienfuegos apoyan a Sánchez Pontón ya que el “fuero no es un privilegio que va juntamente con la persona a todas partes, el fuero es un medio de evitar la acefalía de uno de los poderes y nada más”. Pero ya que hay un gobernador interino, tal acefalía no puede existir.

El objetivo del fuero no es evitar la acefalía de poder, para ello están precisamente los mecanismos de sustitución, previstos en las constituciones locales, así como las medidas reconstructivas, como la declaratoria de desaparición de poderes a nivel federal; el objetivo del fuero es evitar represalias políticas y no acusaciones temerarias.

Finalmente, el 30 de agosto de 1918 se ignoró el dictamen y no se respetó el fuero del gobernador Mariscal.

Es de considerarse que el mando de fuerzas militares que se arrogó el Gral. Mariscal, debieron referirse a las comisiones públicas de que habla el artículo 110 constitucional, y que en consecuencia, no gozaba de fuero en el momento de su arresto; sin embargo, la frase final del artículo establece que el juicio puede iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias y se deberá proceder con apego a lo dispuesto en el artículo 109, es decir el desafuero.

En este conflicto, el Gral. Mariscal debió reintegrarse a sus funciones al término de su licencia, es decir el 12 de febrero de 1918, pero no pudo, pues desde el 25 de enero del

mismo año había sido aprehendido; en consecuencia sí debió proceder a dictarse su libertad e iniciar el procedimiento marcado en el artículo 109 constitucional.

El hecho de estar aprehendido no implicaba de ninguna manera un obstáculo para proceder conforme al artículo 109, ya que una posterior iniciativa de reforma al artículo 110, del 7 de octubre de 1947 que proponía tal situación, fue desechada precisamente porque una detención de hechos no consolida un supuesto que debe operar en favor del servidor. Dicha reforma proponía en la parte conducente:

Terminada la licencia o la separación del encargo, deberá procederse con arreglo a lo mandado en los artículos 109 y 111; pero si al propio alto funcionario se le hubiera declarado formalmente preso cuando no gozaba de fuero, no podrá regresar a sus funciones salvo el caso de sentencia absolutoria o de otra resolución judicial que lo libere del proceso.

GOBERNADOR PROVISIONAL DE TAMAULIPAS ANDRÉS OSUNA.

Cargos: Violación a la Constitución, incumplimiento a sus deberes de gobernador provisional de convocar a elecciones, manteniéndose en el cargo durante más de un año y excederse en funciones al promulgar legislación.

Promoventes: El senador José Morante y la diputación federal de Tamaulipas promovieron ante la Cámara de Diputados en sesión extraordinaria y ante la Comisión Permanente.

Fechas: junio 27, agosto 5 y 8, 1919.

Antecedentes: El 7 de mayo de 1918 procedió la declaratoria de desaparición de poderes en el Estado de Tamaulipas. El 22 de mayo de 1918 se procedió a la designación de Osuna como gobernador provisional después de una discusión sobre envío de terna.

El 14 de junio de 1919 se convoca sesiones extraordinarias por el Presidente al Senado, para resolver el caso Osuna.

Se solicitó por los promoventes la declaración de inexistencia del nombramiento de gobernador provisional, que ya había sido declarado por la Comisión Permanente, por lo que Venustiano Carranza convocó a sesiones extraordinarias. El Ejecutivo nuevamente envió instrucciones al acuerdo de la Permanente, manifestando que dicha Comisión no está facultada para remover a un gobernador provisional, aunque para su designación, sí lo podía hacer. Consideraba peligroso que la Comisión Permanente pudiera removerlo, pues en la Comisión hay mayoría de diputados que anularían el acuerdo del Senado sobre el nombramiento de gobernador provisional, y que la decisión de remoción debería provenir fundamentalmente del Ejecutivo Federal, puesto que éste interviene decisivamente también en el nombramiento.

El dictamen de la primera Comisión de Puntos Constitucionales (rendido el 5 de agosto de 1919) informa que el Senado ya había perdido la confianza en el gobernador provisional, por lo que concluía que no estaba de acuerdo con el Ejecutivo. El Senado reconoce

facultad a la Comisión Permanente para remover a los gobernadores provisionales, pues la autoridad que tiene facultades para nombrarlos debe reconocérsele las mismas facultades para removerlos.

Osuna por su parte, al enterarse de la decisión de la Comisión Permanente, nombró defensor a José García Medrano, quien había solicitado amparo y el juez de distrito había otorgado la suspensión provisional; por lo cual acudieron a la Suprema Corte para manifestar que ésta era una atribución exclusiva del Congreso; finalmente, el juez de distrito fue cesado. Medrano argumentó que no existían las condiciones necesarias para convocar a elecciones, a lo que el dictamen del Senado indicó que el gobernador provisional no tiene facultades para saber cuándo debía cumplir con la obligación constitucional, sino que debía cumplirla automáticamente.

Asimismo, la Comisión del Senado rindió dictamen desconociendo la defensa de Medrano, puesto que la inexistencia de nombramiento no reviste el carácter de un proceso penal ni de juicio político o de desafuero. Se puntualizó que el procedimiento penal se realizaría ante el Gran Jurado, en el caso de que la conducta del gobernador provisional remiso fuera constitutiva de un delito, pero puesto que no existía su nombramiento, no era un procedimiento penal y no se aceptaba su defensa.

El 18 de agosto de 1919, el senador Pescador objetó lo anterior, ya que estableció que la consecuencia de inexistencia de cargo sería precisamente la sanción política contemplada en el artículo 111 de la Constitución, lo que ocasionaría la privación de su puesto, por lo que la acusación del gobernador provisional debería realizarse ante un Gran Jurado; es decir, un juicio político. El senador Sánchez Azcona opinó que era una pena la remoción del cargo.

El senador Juan Manuel García indicó que el procedimiento era una violación al fuero de Osuna. El dictamen fue aprobatorio y se declaró inexistente el nombramiento de gobernador provisional.

Ante la falta de claridad del plazo para convocar a elecciones, el senador Ancona Albertos propuso el 23 de septiembre de 1919 la reforma constitucional para que la convocatoria a elecciones del gobernador provisional fuera dentro de los 3 meses siguientes al día de su nombramiento y que en el mismo no interviniera el Presidente de la República sino la Cámara de Diputados que elaboraría el tema correspondiente.

Este caso es una excepción a la responsabilidad política, ya que el gobernador provisional es un funcionario federal, comisionado por el Senado para restaurar el orden constitucional y la acefalía de poderes en un Estado, no es un gobernador electo o que comparta la naturaleza de los gobernadores constitucionales, interinos o sustitutos. En consecuencia, su remoción no es la sanción política a un funcionario electo, sino una pérdida de confianza o reemplazo de un funcionario designado para funciones muy específicas, en caso de incumplimiento.

El gobernador provisional goza de fuero en tanto que dure en su cargo y en tanto que todos sus errores comunes deben ser conocidos ante la Cámara de Diputados; sin embargo, los delitos oficiales como la violación a sus deberes, deben ser delatados exclusivamente ante el Senado, constituyendo así una excepción al juicio político.¹⁵⁸

Este caso ha servido de antecedente para el artículo 13 de la ley reglamentaria de desaparición de poderes. La propuesta de Ancona Albertos de convocar en 3 meses fue igualmente suscrita en el artículo 11 fracción I, de dicha ley. La ley se llama “revocación del nombramiento”.

Posteriormente, por no haber convocado a elecciones, se presentó otro caso que fue el de Joaquín Rojas Hidalgo, gobernador provisional de Morelos, el 17 de febrero de 1926, turnado igualmente ante la Comisión Permanente. El trámite de la revocación de nombramiento fue objetado por el senador Rivas, porque en su consideración el gobernador provisional es como cualquier otro gobernador y debía seguirse el procedimiento del juicio político. Rivas expresó que la sentencia en el caso de Osuna había sido errónea.

EX-GOBERNADOR DE QUERÉTARO: ERNESTO FERRUSQUÍA

Cargo: Supuestamente coludidos los poderes Ejecutivo y Legislativo de Querétaro habían expedido decretos y leyes violatorias del régimen democrático, representativo y federal para obstaculizar la candidatura de José María Truchuelo, e imponer la del que fuera finalmente gobernador, a partir del 1° de octubre de 1919, Salvador Argáin.

Dichos decretos tuvieron como contenidos los siguientes

* Habían aumentado la edad para ser candidato a gobernador (40 años)

* Expedido una ley de imprenta que hacía violatoria la libertad de expresión.

Promovente: Partido Político “Ezequiel Montes”.

Fechas: noviembre 28, diciembre 1°, 2, 3 y 29, 1919.

El 1° de diciembre de 1919 se discutió el dictamen de la Sección Instructora del Gran Jurado, presidida por el senador Ávila y Castillo. El 11 de octubre de 1919 la Cámara de Diputados había acordado la procedencia de la acusación contra el gobernador y los diputados locales por violaciones a la Constitución. El 24 de octubre de 1919, la Cámara de Diputados envió el expediente al Senado y designó una Comisión de diputados para sostener la acusación ante el Senado, integrada por Mariano Leal, Manuel García Vigil, José Siurob y Amado J. Trejo.

El dictamen de la Sección Instructora proponía la declaratoria de incompetencia del Senado, pues los hechos con los que se inculpaba al gobernador y a la Legislatura eran supuestamente locales y no federales, por lo que mandaba anular el caso.

¹⁵⁸ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*. XXVIII Legislatura, sesiones del 1°, 4, 5, 8 y 13 de agosto de 1919.

El dictamen fue atacado por violar los artículos 37, 39 y 40 de la Ley del 6 de junio de 1896, ya que la Sección Instructora, para formular su dictamen, previamente debía emplazar al acusador, acusado y su defensor, dándole 3 días de plazo para presentar juicio; hecho lo anterior, el Senado indicaría el día para erigirse en Gran Jurado y hacer público el veredicto del Jurado de Acusación, los debates presentados ante la Sección Instructora y el dictamen de ésta. Posteriormente se permitiría nueva intervención al acusador, al acusado y su defensor.

Todo lo anterior lo argumentó Cutberto Hidalgo, y por otro lado, Ávila dijo que el Senado como juez podía emitir, sin iniciar el proceso, la declaratoria de incompetencia, si la acusación estuviera infundada y confirmada por el Senado.

El diputado Leal explicó la diferencia entre el procedimiento del sistema de la Constitución de 1857 y la de 1917: en la Constitución de 1857, el Jurado de Acusación es la Cámara de Diputados y decide si hay o no delito; es el equivalente a un juez de instrucción [Jurado anglosajón]. Por otra parte, si es culpable, procede la separación del cargo del funcionario, el Jurado de Sentencia es el Senado, el que aplica la sanción correspondiente.

Por lo que respecta a la Constitución de 1917, la Cámara de Diputados funge como Ministerio Público y formula la acusación. Según Leal, sólo fija la competencia del juez.

El Senado es el juez y decide si hay delito y además fija la sanción. Ávila niega que la acusación de la Cámara de Diputados fije la competencia del Senado, pues éste, como juez, puede desconocer el asunto cuando se considere incompetente, y tal fue el sentido del dictamen de la sección.

Además, Ávila explicó el 2 de diciembre de 1919, que no consideraba que los delitos imputados fueran federales pues:

- a) El Decreto fijando nueva edad, no viola la Constitución general ni leyes federales, pues no está contemplada la edad para gobernador.
- b) La desobediencia al amparo promovido por la Legislatura no es imputable al ex gobernador o a la Legislatura, sino a los secretarios en los ayuntamientos.

El diputado Leal sostuvo la culpabilidad del ex-gobernador, ya que debió haber impugnado los decretos y leyes constitucionales promulgadas. Ésta es una obligación contraria a la fijada en el caso de Nayarit de José Santos Godínez, comentada en el capítulo anterior.

Tanto en las sesiones del 1° y 2 de diciembre de 1919 se desintegró el quórum. Posteriormente se anuló el dictamen y la Sección Instructora fue requerida para seguir los trámites de instrucción legales, obligación que, para el 29 de diciembre de 1919, no había cumplimentado.

Efectivamente, una Sección Instructora no puede interrumpir la instrucción por los debates del acusador, acusado y defensor; y una vez elaborados éstos, debe proponer en el dictamen lo que le parezca. El Senado no está vinculado por la acusación de la Cámara de Diputados, ya que ésta está basada en una apreciación no sólo de los hechos sino también de la competencia.

GOBERNADOR DE COAHUILA: ARNULFO GONZÁLEZ

Cargos: Delitos oficiales: aprehensión de líderes obreros y diputados e inserción de su fuero.

Antecedentes: La Legislatura lo desaforó, el gobernador pidió auxilio federal y el Presidente se lo otorgó. Una minoría de la Legislatura ayudó al gobernador para obstaculizar la labor del Congreso del Estado.

El 19 de febrero de 1923 se acordó designar una Comisión para estudiar los hechos, esto demuestra claramente que el Senado sí puede investigar los hechos. La Comisión rinde informe verbal el 6 de marzo de 1923.

El nombramiento de comisiones por el Senado para investigar ha sido un procedimiento práctico que se ha utilizado en otros casos, además de éste:

- a) Nayarit: por actos del gobernador Pascual Villanueva, del 25 de octubre de 1923.¹⁵⁹
- b) San Luis Potosí: por golpe de Estado al gobierno por parte del Legislativo y jefe militar, 19 de noviembre de 1925.
- c) Morelos: 28 y 29 de diciembre de 1927.
- d) Puebla: 8 de octubre y 28 de diciembre de 1928 y 7 de octubre de 1929.
- e) Zacatecas: por pactos del gobernador por haber destituido al presidente municipal de Jalapa.

Estas comisiones de investigación se han nombrado para recabar pruebas sobre actos o delitos que han conmocionado a la opinión pública, aunque no se trate de cuestiones relacionadas con los estados o con autoridades, como ejemplo la Comisión para investigar el asesinato del hermano del senador Flores Mancilla, el 5 de septiembre de 1944.

No obstante, estas comisiones han operado después de arduas discusiones del Senado, habiendo casos en que se ha negado en forma expresa la facultad investigadora a través de comisiones *ad hoc*, por ejemplo, el caso Tabasco, del 24 de octubre y 17 de diciembre de 1928.

¹⁵⁹ En este caso se confirmó el principio de la responsabilidad penal que el Senado: “no es competente..., para intervenir acerca de la responsabilidad de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, sin que previamente declare su culpabilidad la Cámara de Diputados”. *Diario de Debates de la Cámara de Senadores*, XXX Legislatura. Sesión del 23 de noviembre de 1923, p. 16.

SENADOR Y GOBERNADOR: TIBURCIO FERNÁNDEZ

Cargo: Ocupar dos cargos incompatibles Fecha: 17 de octubre de 1924.

El senador Antonio Ancona Albertos, por escrito que la Comisión Permanente del Congreso de Chiapas ha designado a Tiburcio Fernández, gobernador interino, en prórroga de licencia del gobernador sustituto Luis García. Este caso, conforme a Vito Alessio Robles debe considerarse según el artículo 62 y declara la pérdida del carácter de senador. Se nombró una Comisión para investigar ante la Secretaría de Gobernación. Posteriormente, fue sustituido por Raúl León.¹⁶⁰

GOBERNADOR DE TABASCO: TOMÁS GARRIDO CANABAL

Cargos: Violación a la Constitución y leyes federales.

Estas violaciones se dieron a conocer en la Comisión Permanente, la cual designó una Comisión especial para investigar las imputaciones en contra del gobernador de Tabasco.¹⁶¹ En tiempos del enfrentamiento delahuertista, no llegaron a fructificar las acusaciones contra Garrido.

GOBERNADOR DE HIDALGO: MATÍAS RODRÍGUEZ

Cargos: Ataques a los municipios de Atotonilco, Singuilucan, Mixquiahuala, Tula, Huichapan, Huejutla y otros así como la participación en diversos delitos del orden común.

El senador J. F. Azuara solicitó a la Cámara de Diputados, el 28 de septiembre de 1925, la designación de una Comisión investigadora de tres diputados para realizar la investigación de los hechos imputados al gobernador, lo cuales constituyen ataques al sistema de gobierno. Sin embargo, Azuara propone que el resultado de la investigación se dé a conocer al Presidente de la República para que éste hiciera “cesar los males que se denuncian”, cuando en prioridad se estaría iniciando la fase de investigación del juicio político.¹⁶²

GOBERNADOR DE TAMAULIPAS: EMILIO PORTES GIL

Cargos: Ataque a las instituciones republicanas y federales por haber depuesto al Ayuntamiento de Jaumave y haber designado en su lugar una Junta de Administración, sin haber estado constitucionalmente fundamentado para ella.

¹⁶⁰ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, XXXI Legislatura. Sesiones del 17 y 23 de octubre y 6 de noviembre de 1924.

¹⁶¹ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, XXXI Legislatura. Sesión del 22 de julio de 1925, p. 8.

¹⁶² *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, XXXI Legislatura. Sesión del 28 de septiembre de 1925, pp. 14-15.

Este caso se sometió el 20 de enero de 1926 ante la Comisión Permanente por diputados federales. La Comisión nombró a Garza Salinas, López Soto García y Antuna para que intercambiaron con el Presidente de la República, ideas sobre la forma de proceder en este caso. No hubo ninguna responsabilidad para Portes Gil.

EX-GOBERNADOR DE JALISCO: JOSÉ G. ZUNO

Cargos: Ataque a las instituciones democráticas, representativas y federales, ya que reunió las funciones legislativas y ejecutivas, suspendió la vigencia de leyes y expulsó a diputados del cargo. Se argumentó también la violación al Municipio Libre y la disolución de ayuntamientos.

Se hizo valer la violación sistemática de garantías individuales, especialmente contra la prensa y contra las leyes agrarias. Se le acusó de participar en la rebelión de 1923, coludido con Enrique Estrada.

Fechas: Las acusaciones contra el gobernador y la Legislatura se presentan desde el 12 de febrero de 1926. Zuno había dejado la gubernatura el 23 de marzo de 1926.

Promotores: diputados del Congreso de la Unión.

Explicación de los cargos:

Imposición de la voluntad del gobernador mediante el bloqueo de sus dietas.

La Constitución de Jalisco permitía al gobernador la suspensión de ayuntamientos en su artículo 35, fracción X, pero había sido suprimida desde el 16 de septiembre de 1922, por considerarse inconstitucional, sin embargo, Zuno continuó empleando tal procedimiento.

Se explicó que su actitud tendía a imponer José María Cuéllar como siguiente gobernador. El 22 de marzo de 1926 la Sección Instructora del Gran Jurado de la Cámara de Diputados, presenta su dictamen por el que se acuerda acusar (fase de investigación) a Zuno. El 22 de mayo la Sección Instructora del Gran Jurado del Senado lo declaró culpable y se destituyó a Zuno, quedando además inhabilitado por el término de 7 años y 6 meses. En el dictamen hay un voto particular de Jesús Agustín Castro, del 25 de mayo de 1926, declarando que las pruebas no demostraban culpabilidad y que Zuno no era ya gobernador de Jalisco, por lo que no procedía la destitución y que se habían cometido violaciones de procedimientos, al no citar a Zuno para que rindiera defensa, por lo que propone que no se le declare culpable.

En esta sesión, se abre una discusión sobre si había sido emplazado y notificado debidamente a la sesión del Gran Jurado del Senado y sobre la falta de presencia del acusado así como de su defensor. Como el emplazamiento establecía que, en caso de no designar defensor "la H. Cámara de Senadores designará al que lleve la voz de la defensa en favor de Zuno", el presidente del Gran Jurado negó que pudiera designar defensor, ya que esto se hace en los tribunales del orden común, ante la falta de recursos de los inculcados para

contratar un defensor, pero en los casos de juicios políticos, esto no puede tramitarse sólo en caso de que la Asamblea así lo acepte. La sesión matutina del Gran Jurado no ofreció candidatos que aceptaran la defensa; en la vespertina se aprobaron a Rafael Gamboa y el senador Aguayo para conducir la defensa en ausencia del gobernador inculpado.

La Comisión de la Cámara de Diputados, tardíamente, empezó a “ratificar” la acusación a través del diputado Álvarez y Álvarez.

En ínterin, el senador Aguayo indicó que las sesiones del Gran Jurado deberían ser secretas y no aceptar público en las tribunas. Aguayo indicó que el cargo de violación al régimen del Municipio Libre debiera estar contenido expresamente en la Ley de Responsabilidades o en el Código Penal, pues los delitos son expresos y no pueden ser interpretados.

Al llegar Álvarez y Álvarez, trata de interpelar al senador Robledo, y Aguayo se niega a esa interpelación ya que Robledo, como miembro del Gran Jurado, no debe participar en la fase de instrucción, “los jurados son de palo”. El presidente decidió que como no estaba prohibido, quedaba en libertad el senador interpelado para contestar las interrogantes.

El senador de Alba dijo que la responsabilidad debería reglamentarse, y precisó el carácter político del caso Zuno, manifestando que Zuno se había negado a colaborar porque sabía de antemano que había consigna para declararle culpable. Exclamó De Alba: “La política todo lo corroe”.

Se aclaró al final del proceso que, aunque Zuno ya había dejado de ser gobernador, el artículo 113 constitucional establecía que la responsabilidad por delitos oficiales puede exigirse hasta un año después de ocupado el cargo, el senador Ortiz Rodríguez manifestó que dicha responsabilidad podrá hacerse ante tribunales comunes, ante lo cual Cisneros Canto le recordó que según el artículo 1° de la Ley de 1896, los delitos oficiales sólo podían ser deducidos ante el Congreso de la Unión.

El veredicto fue aprobado por 43 votos contra 4 y se turnó al Ejecutivo para los efectos constitucionales.

SENADORES: VICTORIO F. GÓNGORA, ANASTACIO MENESES Y JESÚS AZUARA

Cargo: Sedición y rebelión contra el gobierno federal.

Promovente: senador Valadez Ramírez.

Dictaminado el 6 de octubre de 1927, es la primera vez que se finca responsabilidad contra senadores y se utiliza el término “separación definitiva” del cargo, en lugar de juicio político, lo que equivale a una expulsión de la Cámara, como había ocurrido en 1924 con Tiburcio Fernández Ruiz. El senador González y González muestra inconformidad sobre la forma de proceder en este caso “porque el cargo de un representante popular, dice la Constitución, no se le puede remover sino por medio del Gran Jurado”, a lo que el

senador Robledo manifestó “que sería un juicio aparente”, un “acto ocioso el que consignásemos estos hechos al Gran Jurado”.¹⁶³ Lo mismo había pasado con un diputado, Demetrio Maciel, desde el 6 de abril de 1927.

GOBERNADOR PROVISIONAL DE CHIAPAS: FEDERICO MARTÍNEZ ROJAS

Cargos: Quejas por abusos contra el sector obrero y campesino del Estado. Se le acusó de tener “nexos” con el clero.

También se le acusó de la deposición de la mayoría de los ayuntamientos del Estado: Tapachula, Tonalá, Huixtla, Ocozocuatla, Mapastec y Pijijiapan y el ejercicio indebido de facultades legislativas por la expedición del decreto del 11 de enero de 1928.

Promovente: El Presidente de la República.

Sin ningún debate, el Senado removió a este gobernador provisional el 23 de marzo de 1928 y solicitó nueva terna al Presidente de la República.

GOBERNADOR PROVISIONAL DE PUEBLA: DONATO BRAVO IZQUIERDO

Cargos: Establecimiento de impuestos inconstitucionales y desvío de recursos públicos.

Promovente: Partido Agrarista del Estado de Puebla.

A petición del senador J. M. Sánchez, se comisionan a cinco senadores, para investigar las acusaciones contra el gobernador provisional Bravo Izquierdo. El 28 de diciembre de 1928, dicha Comisión rinde dictamen en el cual exonera prácticamente al gobernador de toda responsabilidad en las supuestas acusaciones.

GOBERNADOR DE TABASCO: AUSENCIO C. CRUZ

Cargo: Violación a la Constitución general por expedir ley de ingresos.

Promoventes: Los particulares Plutarco Pérez Sánchez y Crisonto Hernández.

Los promoventes solicitaron, el 24 de octubre de 1928 al Senado, que abriera una investigación sobre esa ley. El Senado se declara inmediatamente incompetente para decidir el caso.

SENADORES: ALEJO BAY, FRANCISCO SOLÓRZANO BÉJAR, JOSÉ MARÍA VALENZUELA Y NICOLÁS PÉREZ

Cargos: Rebelión contra el gobierno federal.

Promovente: Presidente de la República.

Fecha: 3 de junio de 1929.

¹⁶³ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, XXXI Legislatura. Sesión del 6 de octubre de 1927, pp. 2-3.

Sometido a la Comisión Permanente, se aprobó de inmediato la “pérdida del carácter de senador”.

SENADORES: MANUEL RIVA PALACIO, FRANCISCO L. TERMINEL, BERNARDO L. BANDALA, ELÍAS PÉREZ GÓMEZ Y CRISTÓBAL BON BUS-TAMANTE

Cargos: Sedición, auspiciados por el ex-Presidente Plutarco Elías Calles.

Promovente: La segunda Sección Instructora del Gran Jurado.

Fecha. 14 de diciembre de 1935.

Nuevamente en septiembre de 1935, la Cámara de Diputados había experimentado la “pérdida del carácter” de diputados en contra de 17 de sus miembros.¹⁶⁴ Su falta había sido ir a recibir a Plutarco Elías Calles al aeropuerto y manifestarle su apoyo. Esta acción también afectó a cinco senadores. Entre los expulsados estaba Bernardo Bandala, quien explicó que sólo tenía lazos amistosos con Calles, mas no políticos, que acataría la expulsión del Senado pero que era injusto que se le imputase el cargo de sedicioso, después de los antecedentes revolucionarios y militares de los que siempre se enorgulleció. Interpeló a sus compañeros senadores a que le comprobasen un sólo acto sedicioso, lo cual no ocurrió y llegado el momento de votación, él y Pérez Gómez abandonaron el recinto, sin presenciar la unánime expulsión que la Cámara aprobaba.

GOBERNADOR DE ZACATECAS: FÉLIX BAÑUELOS

Cargo: Desaparición del ayuntamiento de Jalapa, Zacatecas e imposición de un presidente municipal.

Fecha: octubre 7, 1939.

El presidente municipal de Jalapa, Zacatecas, Raúl Llamas somete a consideración del Senado, el abuso del gobernador en desaparecer al ayuntamiento legítimo de ese lugar por supuestas irregularidades administrativas de poca monta. El senador Reynoso apoyó esta solicitud y propuso que se designara una Comisión investigadora, lo cual es aprobado.

GOBERNADOR DE OAXACA: VICENTE GONZÁLEZ

Cargo: Complicidad en homicidio de 170 campesinos.

Promovente: senador Heliodoro Charis Castro.

Fecha: noviembre 4, 1941.

¹⁶⁴ Dicha expulsión recayó contra los siguientes diputados: Jesús Vidales M., José G. Huerta, Práxedes Balboa Jr., Maximiliano Chávez Aldeco, Juan Manuel Carrillo, Victoriano Anguiano, Carlos Real, Pedro Palazuelos, Juan Benet, Ildefonso Garza, Benjamín Alamillo Flores, Carlos Careaga, José Torres Navarrete, Delfín Cepeda, Basilio Ortega, Neguib Simón y Manuel Balderas, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*. Sesión del 12 de septiembre de 1935.

Esta acusación contra el gobernador de Oaxaca es interesante, ya que el promovente pretendía un “voto de censura” contra el gobernador, pues tales homicidios se cometían con la protección del gobierno estatal. Tal práctica parlamentaria no prosperó.

Sin embargo, la participación del Senado no ha sido en el campo de la responsabilidad política de servidores federales. En virtud de la capacidad de investigación de los hechos políticos, que ha desarrollado a través de todas sus funciones, se ha acudido al Senado para dictaminar igualmente sobre irregularidades de los estados, que estarían circunscritas a su propia y exclusiva esfera de acción. Algunos ejemplos podrán ilustrar esta importante función.

- a) Investigación sobre la violación del fuero constitucional del diputado Aurelio M. Peña, de Tlaxcala. El 23 de febrero de 1923 se dictamina esta violación realizada por el gobernador de Tlaxcala y que fuera informada por varios ayuntamientos de Zacatelco, Tlaxcala, Chiautempan, Apetatitlán y Apizaco entre otros.
- b) Investigación sobre violaciones al voto público para la elección de diputados a la Legislatura de Chihuahua, celebrada el 19 de julio de 1925.
- c) Investigación sobre el desafuero de los diputados locales Virgilio Casale, B. Chacón Baca y Felipe Vega de Chihuahua, el 28 de octubre de 1929.