

215  
209-



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGON

"LA INOPERANCIA DEL JUICIO POLITICO  
EN MEXICO"

**T E S I S**

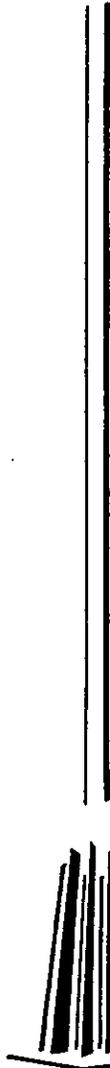
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
JUAN MANUEL HERNANDEZ TREJO

264333

ASESOR: LIC. JOSE EDUARDO CABRERA MARTINEZ

MEXICO 1998.

TESIS CON  
FALLA DE CRICEN





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Por haberme dado la vida y darme  
la oportunidad de iluminarme y conducir  
mi camino como ser humano al bien,  
pidiéndote que estés siempre a mi lado:  
**Dios**

Para quien desde el inicio de mi vida  
puesto a su servicio todo su amor,  
comprensión, sacrificios, desvelos, consejos,  
ayuda y que gracias a ella se ha culminado  
una etapa mas de mi vida, con respeto y cariño  
a mi madre  
**Eulalia**

A la persona con quien comparto mis triunfos y derrotas,  
con quien he tenido la oportunidad de formar una nueva  
vida y quien me ha dado la satisfacción mas grande del  
mundo que es llevar y proteger en su vientre a nuestro  
bebé, esperando que estés siempre a mi lado con todo  
respeto a mi esposa.  
**Alma**

Como parte integrante y orgullo de pertenecer a la  
Máxima Casa de Estudios, en donde se me abrieron  
las puertas al conocimiento y superación y que con  
gran vocación y asesoría de un profesor dedicado  
a la impartición del estudio del derecho, con sus  
conocimientos, experiencias, y consejos, fue hecha  
realidad esta investigación.  
Muchas gracias:  
**Universidad Nacional Autónoma de México**  
**ENEP. Aragón**  
**Lic. José Eduardo Cabrera Martínez**

## Í N D I C E

	<b>Página</b>
INTRODUCCIÓN.	I y
<b>CAPÍTULO 1.</b>	
<b>GÉNESIS DEL JUICIO POLÍTICO EN MÉXICO</b> .....	1
1.1 De la responsabilidad de funcionarios en nuestras Constituciones y Leyes .....	3
1.1.1 En la Constitución de 1812 .....	4
1.1.2 En la Constitución de 1814 .....	7
1.1.3 En la primera Constitución en vigor de 1824 .....	10
1.1.4 En la Constitución del Partido Conservador de 1836 .....	12
1.1.5 En la Constitución de 1857 .....	14
1.1.6 En la Ley de Responsabilidades de 1870 ....	16
1.1.7 En la Ley de Responsabilidades de 1890 ....	19
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>DEL PROCEDIMIENTO DEL JUICIO POLÍTICO</b> .....	24
2.1 Su concepto general .....	24
2.2 Sujetos del mismo .....	28
2.3 Causales que abren el juicio .....	32
2.4 De la instauración del gran jurado .....	38
2.5 Procedimiento de el juicio .....	42
2.6 Naturaleza jurídica de la declaración de procedencia .....	47

**CAPÍTULO 3**

**DEL FUNCIONARIO Y SUS RESPONSABILIDADES** ..... 53

3.1 El concepto de funcionario, autoridad y servidor público ..... 53

3.2 El principio de legalidad como la principal forma de dirigir la actividad gubernamental ..... 58

3.3 Sus responsabilidades ante Contraloría ..... 61

3.4 Ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos ..... 67

3.5 Responsabilidades de otros tipos ..... 71

    3.5.1 La civil ..... 72

    3.5.2 La penal ..... 75

    3.5.3 La administrativa ..... 79

3.6 El amparo como control constitucional ..... 82

**CAPÍTULO 4**

**EL JUICIO POLÍTICO COMO UNA FORMA DE PROTECCIÓN DEL FUNCIONARIO PÚBLICO** ..... 86

4.1 La procedencia para fincar responsabilidades ..... 88

4.2 La inmunidad que produce el juicio político frente al agente del Ministerio Público ..... 93

4.3 La impunidad, la inmunidad y fuero como protector de una actividad delictuosa ..... 100

4.4 El control político del Partido Oficial en el juicio político ..... 106

4.5 La necesidad de crear un nuevo procedimiento que sea eficaz ..... 108

CONCLUSIONES. .... 114

BIBLIOGRAFÍA. .... 119

## I N T R O D U C C I Ó N

---

En el momento en que estamos intitulado nuestro tema de tesis como la inoperancia del juicio político en México, tratamos de revelar completamente cómo este juicio político realmente resulta inoperante, y solamente ha servido como una arma política para los servidores públicos.

Sería totalmente parcial el hecho de que los políticos enjuiciaran a los mismos políticos para esto la propia división de poder ya ha establecido un órgano administrador de justicia con lo que, en el momento en que se inicia el juicio político se establece también con esto un juicio especial de normas especiales prohibidas por el artículo 13 constitucional.

Así para analizar estas circunstancias y estar en posibilidades de criticar suficientemente y con fundamento el tema que nos ocupa, vamos a iniciar nuestra exposición estableciendo una génesis del juicio político en México, y la forma en que la legislación sobre responsabilidades ha evolucionado a lo largo de la historia.

Luego, vamos a abordar la ruta crítica que sigue el procedimiento del juicio político y cuales son sus etapas y requisitos para seguirlo, en este nos daremos cuenta que las circunstancias pueden utilizarse más que nada para protección de el político y con esto evidenciar la inoperancia de dicho juicio.

Por otro lado, cuando se establezcan las responsabilidades de los funcionarios, veremos que ya hay un procedimiento judicial para ello, y que el funcionario puede ser responsable desde el punto de vista civil, penal, el administrativo y de que incluso está un juicio de amparo en contra de la actitud del funcionario que no quiere respetar la ley.

Así con todo lo anteriormente estudiado, podremos ya estar en aptitud de analizar el juicio político como una forma de protección al funcionario público, en donde veremos los conceptos de inmunidad, de inmunidad de fuero y la forma en que se sustraen de la acción del agente del Ministerio Público o bien de las quejas o demandas de las sociedad en general.

No es justo que los políticos se acomoden a las circunstancias a su antojo, y protejan no solamente los malos manejos que realizan en sus funciones, con el consiguiente sufrimiento de el pueblo el cual está cansado ya de tantos abusos en la riqueza nacional mismo que son opacados y

controlados por los partidos políticos, especialmente por el partido oficial, y a más todavía, que cuando algún funcionario quiera ser denunciado o llevado a los tribunales, todavía es protegido por un juicio político, en donde si sus demás compañeros quieren puede irse a la cárcel y responder de sus faltas, pero si sus compañeros políticos no quieren pues simple y sencillamente lo van a exonerar de toda culpa y lo premiaran con otra gubernatura con perjuicio total para el pueblo mexicano, por ejemplo.

Desgastada, desacreditada y devaluada, la procuración de justicia en México, si bien está en crisis desde hace 40 años, el sistema de procuración de justicia alcanzó el máximo descrédito en este sexenio con las fallas de la PFR, institución que exhibió sus vicios en materia de investigación en los crímenes aún sin aclararse de Luis Donald Colosio y José Francisco Ruiz Massieu.

Javier Gómez Coronel, Presidente de la Barra Mexicana de Abogados, como lo explica en una revista de política conocida en nuestro País, que el Ministerio Público y los jueces se culpan mutuamente. Los Jueces liberan o conceden Amparos a personas que según el MP no aporta elementos probatorios de su culpabilidad.

Es evidente que la ineficiencia, los métodos y la corrupción son la base principal para que los grandes

delincuentes puedan salir de las manos de la justicia Mexicana y así puedan hacerle más daño a nuestro País, aplastando más a la clase pobre y acrecentando sus bolsillos y cuentas bancarias a costa del trabajo del pueblo Mexicano.

La única manera de poder evitar este tipo de cosas y realmente poner una solución es poner a gente competente y que realmente quiera a su País y que los políticos no se tapen con los mismos políticos utilizando la legislación Mexicana a su conveniencia, degradando así la administración de justicia y dejando de creer en nuestras instituciones.

## CAPÍTULO I

---

### GÉNESIS DEL JUICIO POLÍTICO EN MÉXICO

Es definitivamente lamentable, que en nuestro país se fijen diversas normas de derecho, y estas no se respetan.

Normas de Derecho Económico, de Administración Pública, Civiles, Laborales, etc. que van perdiendo su operancia, debido a la falta de preparación de líderes que puedan luchar por los derechos de la Sociedad en general.

Pues bien, uno de tantos derechos que también resultan inoperantes, es el de las responsabilidades que se dan para altos funcionarios a través del llamado juicio político.

Sin duda en toda esa estructura de estado, se requerirá siempre un poder público llamado gobierno para organizar al conjunto social, y éste, en ocasiones, va a sufrir excesos y corrupciones, mismos que redundan en un mal servicio público de gobierno.

En general, y partiendo desde lo que son los elementos del estado, veremos como el poder público es en sí uno de los elementos esenciales que se requieren para la formación del estado.

El autor Ignacio Burgoa, en el momento en que nos ofrece una idea en relación a los elementos del estado mexicano, dice lo siguiente: "En el estado convergen elementos formativos, o sea anteriores a su creación como persona moral o jurídica y elementos posteriores a su formación, pero que son indispensables para que cumpla sus finalidades esenciales. Dentro de los primeros se encuentra la población, el Territorio, el poder soberano y el orden jurídico fundamental, manifestándose los segundos en el poder público y en el gobierno." <sup>1</sup>

Hay que subrayar que para la formación del estado, se requiere inicialmente un elemento como es la población, de tal forma que sin la sociedad, sin la población, simple y sencillamente, no pudiese existir ningún otro elemento, ya que el hombre y la comunidad, es el centro de la actividad tanto administrativa como de cualquier otro tipo de circunstancias.

Así, el hombre es inicialmente, el sujeto promotor y sobre el cual debe de recaer todo conocimiento humano.

---

<sup>1</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO", 8ª ed., Ed. Porrúa, México, 1991, pág. 97.

Pues bien el hombre conglomerado, unido estableciendo sociedades, genera el elemento de población; luego esta población se asienta en un territorio determinado, sobre el cual ejerce un dominio en los recursos naturales y limita su espacio territorial en base a circunstancias etnográficas, trascendentales, criterios de valor, etc. con esto se forman las fronteras.

Pero para que esta población este debidamente organizada y existan reglas eficaces para ello, requieren siempre de un orden jurídico fundamental que se manifiesta en el poder público o gobierno.

Este último es el elemento que será sujeto de análisis a lo largo de todo este estudio, en relación a las posibles responsabilidades de aquellos altos servidores del gobierno, que tienen como prioridad mandato otorgado por el propio pueblo, de administrar en base a un derecho, organizando el pueblo que habita en un determinado territorio, en este caso nuestro país.

#### **1.1 DE LA RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIOS EN NUESTRAS CONSTITUCIONES Y LEYES**

Como habíamos dejado establecido, será el gobierno el que nos interese analizar en este trabajo de investigación de tal manera que vamos a iniciar nuestro estudio, estableciendo

algunos antecedentes respecto de lo que es la línea y desarrollo que ha seguido la evolución de las diversas responsabilidades de servidores frente a nuestras constituciones y leyes.

#### 1.1.1 EN LA CONSTITUCIÓN DE 1812

Con el brote de independencia de nuestro país de la corona española en 1810, aquel país intento recuperar sus colonias estableciendo una constitución llamada de Cádiz en 1812, la cual intentaba ofrecerle a la población de aquel tiempo un margen de seguridad jurídica a través de los cuales pudiese recuperar el control político gubernativo de México.

De ahí, surge la llamada Constitución de Cádiz de 1812.

En esta Constitución vamos encontrar la forma en que los artículos 168 y 226, llevaban a cabo una cierta protección hacia los intereses del pueblo de aquellos momentos.

Dichos artículos, dicen a la letra lo siguiente:

ARTÍCULO 168.- La persona del Rey es sagrada e inviolable, y no está sujeta a responsabilidad.

ARTÍCULO 226.- Los Secretarios del despacho serán responsables a las cortes de las ordenes que autoricen contra la

Constitución y leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el Rey".<sup>2</sup>

La figura del rey, estaría inicialmente protegida en su totalidad por las carencias de una cierta responsabilidad en la forma en que lleva su gobierno.

No así, los Secretarios del despacho los cuales tendrían que ser responsables ante las cortes de Cádiz, por las actitudes que llevaran a cabo en contra de los lineamientos establecidos en el ordenamiento constitucional o bien por las propias leyes que se establecieron para fijar los parámetros sobre los cuales el gobierno puede llevar a cabo una actividad de ejercicio público sobre el ciudadano.

Así, encontramos como la idea de la responsabilidad, ya se tenía desde la primera constitución que se intento establecer en México, pero que definitivamente no pudo entrar en vigor debido al estado de guerra de independencia que se vivía en aquellos tiempos.

Por otro lado, consideramos que uno de los elementos que es necesario analizar, es el concepto de responsabilidad, ya que a lo largo de este trabajo hablaremos continuamente de ello, y cuando menos debemos de tener la idea de lo que significa; así tomando las palabras del autor Henry Pratt

---

<sup>2</sup> Hernández Sánchez, Alejandro. "LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO", 2ª ed., Ed. Gob. Ags., México, 1989, págs. 358, 395.

Fairchild, vamos a citar lo siguiente: "Responsabilidad es la capacidad de responder de los propios actos y de sus consecuencias". El término implica cierto grado de comprensión de la naturaleza y consecuencia de un acto, y la deliberada o voluntaria realización de el mismo. Por consiguiente, no pudo atribuirse responsabilidad al loco o al menor, tampoco cabe hacer responsable a quien fue forzado a hacer algo contra su voluntad".<sup>3</sup>

El responder de los actos de un encargo gubernamental, estará identificado con el hecho de llevar a cabo todo lo que la ley establece tal y como la ley lo dice.

Nótese como el artículo 226 de lo que fue la Constitución de Cádiz, establece como los Secretarios de un despacho, serán responsables de los actos que autoricen en contra de las disposiciones constitucionales.

Esto quiere decir, que aquellos actos que van en contra del contexto constitucional, pues definitivamente no tienen la legalidad necesaria para subsistir y por tal motivo, carecen de legalidad y sustancia.

Esto hace que el autor de esos actos o quien los autorice deba de responder por dichos actos en virtud de que estos se realizaron en contra de lo establecido por la legislación.

---

<sup>3</sup> Pratt Fairchild, Henry. "DICCIONARIO DE SOCIOLOGÍA", 15ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1990, pág. 257.

Así, vamos observando como las circunstancias, se van modificando para responder a una idea mucho muy general como es el principio de legalidad en la función gubernamental, mismo que analizaremos en el inciso 3.2 de este trabajo, por lo que por el momento, nos reservamos su estudio.

### 1.1.2 EN LA CONSTITUCIÓN DE 1814

Como respuesta a la constitución española, en nuestro país, se formuló la llamada constitución para la libertad de la América Mexicana y derivándose el 22 de Octubre de 1814, en Apatzingan se decretó dicha constitución basada en los sentimientos de la nación expresados por Morelos.

En esta Constitución, vamos a encontrar diversos numerales en los cuales, se basa la responsabilidad de algunos funcionarios.

Por ejemplo el artículo 59 de esta Constitución de 1814, establece en una forma general, lo siguiente:

ARTÍCULO 59.- Los diputados serán inviolables por sus opiniones y en ningún tiempo ni caso podrá hacérseles cargo de ellas; pero se sujetaran al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene

este reglamento, por los delitos de herejía y por los de apostacía, y por los de estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.<sup>4</sup>

Encontramos como existirá la inviolabilidad de las cosas que los diputados dicen respecto de las circunstancias políticas de alguna manera, se establecen como compromiso político y efectos de luchar por los diversos derechos del pueblo.

Ahora bien, un concepto que surge de este artículo 59 de la Constitución de 1814, es el concepto del Juicio de Residencia sobre el particular, el autor Joaquín Escriche nos comenta lo siguiente: "La Residencia es la cuenta que toma un juez a otro, como Corregidor o Alcalde Mayor, a otra persona de cargo público, de la administración de su oficio por aquel tiempo que estuvo a su cuidado y el proceso o autos formados al residencial. En 1799 se mando que se excuse del juicio de residencias como perjudicial, por el gran peligro que hay de corrupción en los jueces de ellas y por estos son muy gravosos a los pueblos y a los mismos residenciados sin utilidad alguna, según lo acreditado la experiencia, quedando expedito el medio de los informes del de las quejas, acusación formal o capitulación en el tribunal correspondiente.

---

<sup>4</sup> Tena Ramírez, Felipe. "LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO", 1808-1989, 15ª ed., Ed. Porrúa, México, 1989, pág. 38.

Sin embargo, el tribunal supremo de justicia sigue en primera instancia los juicios de residencia, es decir los que se dirigen a indagar los cargos que resulten contra los virreyes, capitanes generales y gobernadores de ultramar por los actos de su administración.

La instrucción del sumario y los demás trámites del juicio se confían a un Magistrado de aquellos dominios, y la decisión se revisa por la sala de indias de dicho Tribunal Supremo, arreglándose el procedimiento a la real cédula del 24 de Agosto 1799.<sup>5</sup>

Nótese como el Juicio de Residencia, será en primera instancia, el efecto principal para la entrega de cuentas de la administración pública, y tan es así, que el artículo 150 de la propia constitución de Apatzingan, establecía: "Los individuos de gobierno se sujetarán así mismo al juicio de la residencia, pero en el tiempo de su administración solo podrán ser acusados por los delitos que manifiesta el artículo 59 y por la infracción al artículo 166".<sup>6</sup>

En términos generales, vamos observando como se va formando ya la necesidad de establecer y dar cuentas de la administración pública de aquellos gobernantes hacia las

---

<sup>5</sup> Escriche, Joaquín. "DICCIONARIO RAZONADO DE LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA", 2ª ed., Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1990, Tomo II, pág. 1438.

<sup>6</sup> Tena Ramírez, Felipe. Op. cit., pág. 47.

autoridades que concedían una cierta representatividad en su gobierno.

Ahora bien, estas dos constituciones, tanto la de 1812 como la de 1814, no pudieron entrar en vigor ya que nuestra guerra de independencia, termina para 1821 y no es hasta 1824 cuando podemos ya contar con nuestra primera constitución.

### 1.1.3 EN LA PRIMERA CONSTITUCIÓN EN VIGOR DE 1824

Es muy interesante analizar el artículo 38 de la Primera Constitución de nuestro país, que fue la de 1824, este artículo establecía en términos generales lo siguiente:

ARTÍCULO 38.- Cualquiera de las dos Cámaras podrá conocer en calidad de Gran Jurado sobre las acusaciones:

Fracción I.- Del Presidente de la Federación, por delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.

Fracción II.- Del mismo Presidente, de actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados o a que estos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta constitución o a impedir a las Cámaras el uso de cualquiera

de las facultades que les atribuye la misma.

Fracción III.- De los individuos de la Suprema Corte de Justicia y de los Secretarios del Despacho por cualquier delito o delitos cometidos durante el tiempo de sus empleados.

Fracción IV.- De los Gobernadores de los Estados, por fracciones de la Constitución Federal, Leyes de la Unión u Ordenes del Presidente de la Federación, que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y Leyes Generales de la Unión y también por la publicación de Leyes y Decretos de las legislaturas de sus respectivos estados, contrarias a la misma constitución y leyes.

Encontramos desde que se instaura nuestra primera constitución de 1824, como podría llevarse a cabo el Juicio Político, no solamente para Gobernadores y altos funcionarios de la Federación, sino también para el Presidente mismo de la Federación.

Notamos como las Cámaras, conocerían una cierta calidad de este Juicio Político en contra de las personas que han ocupado puestos de elección popular y que de alguna manera representan un cierto liderazgo para las personas que lo eligieron para tal representatividad.

Así, en los artículos 109,107 y 119 de esta propia Constitución de 1824, se empieza a observar como se va creando una esfera jurídica en donde tanto el presidente, el vicepresidente, los Secretarios de despacho, los Gobernadores y todas aquellas personas que ocupan altos cargos de la administración pública federal, serán sujetos al juicio político por así disponerlo que el artículo 38 de la Constitución de 1824, como una forma a través de la cual se podría responsabilizar a la autoridad de los actos que fueran contrarios a la Constitución y a las Leyes.

#### **1.1.4 EN LA CONSTITUCIÓN DEL PARTIDO CONSERVADOR DE 1836**

Una vez que termina la lucha por el poder entre la Corona Española y los Líderes de principios del siglo pasado, esto hace que desde adentro de nuestro país se inicie otro tipo de lucha por el poder, pero ahora en un nivel interior. Esto provocó que se armaran dos fracciones de gran importancia como fueron los conservadores apoyados por los industriales capitalistas y el clero; y por otro lado los liberales, que no estaban de acuerdo en la intromisión gubernamental del Papa en México.

Así, se inicia una lucha antagónica entre estos dos partidos, siendo que el Partido conservador logra tomar el poder para 1836 y emite la famosa constitución de las 7 leyes,

en la cual se observa una gran intromisión del clero en el gobierno mexicano.

Por ejemplo, en lo que fuera el artículo 17 de la segunda ley constitucional, se lee lo siguiente: "Este supremo poder no es responsable de sus operaciones mas que a DIOS y a la opinión pública y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones".

Nótese como la idea del Rey y el Emperador vuelve a surgir de nueva cuenta y se hace ahora inmune el partido conservador como es el supremo poder en el gobierno y por tal naturaleza, no podrían ser responsables de ninguno de sus actos a pesar de que estos fueran contrarios a las leyes y especialmente a la Constitución.

Ahora bien el artículo 18 de esta misma constitución en la regla segunda, establece refiriéndose a los servidores públicos: "Si alguno de ellos cometiera algún delito, la acusación será ante el Congreso General, reunidas las dos Cámaras, la cual ha pluralidad absoluta de votos, calificará al lugar a de la formación de la causa y habiéndolo, seguirá ésta y la fenecerá la Suprema Corte de Justicia, ante la que se seguirá también las causas civiles en que sean demandados".

En términos generales, no podría intentarse ninguna acusación contra el Presidente de la República e incluso por

delitos penales de orden común ya que el artículo 47 de la tercera ley de la Constitución de 1836, establecía que no se podría intentar acusación criminal en contra del Presidente de la República desde el día de su nombramiento hasta un año después de su elección, hasta que pasen dos meses de terminar su encargo, ni tampoco a los Ministros de la Alta Corte de Justicia y la Marcial, Secretarios de Despacho, Consejeros y Gobernadores de los departamentos, sino ante la Cámara de Diputados. Si el acusado fuere Diputado en el tiempo de su encargo y dos meses después o el Congreso estuviere en receso, se hará la acusación ante el Senado.

Estas circunstancias, significaban prerrogativas para el Presidente de la República, el cual no podía ser acusado era inmune al igual que otro tipo de funcionario, aunque claro está, que los Gobernadores, Secretarios de despacho, podrían ser acusados ante lo que era el Congreso de la Unión y de esta forma se empezaba a generar un cierto control en relación a las diversas responsabilidades que genera la administración pública de la nación.

#### **1.1.5 EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857**

En base a las continuas luchas que el partido liberal sobrellevo, logran tener el poder para 1857, fecha en que sobrevienen las diversas legislaciones sobre la reforma y la

desamortización de los bienes de manos muertas que el clero tenía y que por no trabajarlas estos eran considerados de esta forma.

Ahora bien, dentro de esta Constitución de 1857, se establece en el artículo 103 la responsabilidad de los funcionarios públicos, incluso se abre un título cuarto en donde engloban los artículos 103 a 108 donde señalan aun procedimiento por medio del cual se hacen responsables a los altos funcionarios.

Este artículo 103 de la Constitución de 1857 decía lo siguiente:

ARTÍCULO 103.- Los Diputados del Congreso de la Unión, los Individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y de las Leyes Federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo solo podrán ser acusados por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la constitución, ataque a la libertad

electoral y delitos graves del orden común".<sup>7</sup>

El Juicio Político ha significado continuamente la posibilidad de una cierta protección para los funcionarios públicos, para el fin y efecto de que el congreso se elija en gran jurado, se lleve un procedimiento a través del cual se pueda hacer procedente la acusación.

Así, en lo que fuera la constitución de 1857 el jurado de acusación tendrá el objeto de declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es culpable o no, si la declaración es absolutoria, el propio funcionario podría seguir en su encargo pero si fuese condenatoria pues entonces sería separado inmediatamente de sus funciones y puesto a disposición de la suprema corte de justicia para que se le aplicaran las sanciones que la propia ley establece.

#### **1.1.6 EN LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1870**

Una vez que la lucha de el partido liberal tiene sus frutos y terminan las diversas revueltas por las leyes de reforma, Don Benito Juárez logra establecer su gobierno y presenta para 1870 una legislación a través de la cual sería efectiva una cierta responsabilidad en contra de los funcionarios corruptos que ejercía la administración pública.

---

<sup>7</sup> Tena Ramírez, Felipe. Op. cit., pág. 624.

Así tenemos como la Ley del Congreso General sobre delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación fue promulgada para el 3 de Noviembre de 1870.

En ésta, se establecía en su artículo primero lo siguiente: "Son delitos oficiales en los altos funcionarios de la federación, el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo, federal y a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones; la violación de garantías individuales y cualquier infracción de la constitución o leyes federales en puntos de gravedad".<sup>8</sup>

Una circunstancia que se va a perder a lo largo de la evolución histórica de las responsabilidades, es la infracción a las garantías individuales.

Es muy lamentable, que esta circunstancia vaya desapareciendo todo porque se piensa que existe un juicio de amparo en el cual podría hacerse valer; esto no debe de ser así incluso en lo que es el delito de abuso de autoridad, anteriormente el artículo 214 del Código Penal, también prevenía que la violación a las garantías individuales, tendría que considerarse como un delito de abuso de autoridad pero ahora, el nuevo artículo 215 del código penal, ya no contempla esa circunstancia y esto hace que los funcionarios, reiteradamente hagan una agresividad en contra de las

<sup>8</sup> Revista Mexicana de Justicia. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Número especial, SEP, 1990, pág. 205.

garantías individuales y se les protege mas el derecho mínimo de los ciudadanos frente a lo que es la actitud gubernamental.

Así, se va formando una cierta legislación por medio de la cual se fijan ya las reglas y las metas sobre las cuales, se basa la función administrativa que desempeñan los funcionarios.

Ahora bien el artículo 3o. de esta ley, sobre delitos oficiales de los altos funcionarios de la federación, establecía lo siguiente: "Los mismos funcionarios incurren en omisión por negligencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus respectivos encargos, lo cual tratándose de los gobernadores de los estados se entiende solo en lo relativo a los deberes que le impongan la constitución o las leyes federales".

Evidentemente, que las circunstancias sobre las cuales se va desarrollando la infracción del funcionario público, también revelan una cierta negligencia o bien una inexactitud en su administración.

La cobertura al bien jurídico de una buena administración pública, estaba mas extendida en los inicios de las legislaciones sobre responsabilidades, que en la actualidad, en virtud de que algunas consideraciones se han atenuado y los lineamientos van sujetándose a necesidades modernas de la

administración pública, olvidándose de circunstancias estrictas en la forma en que se debe de llevar a cabo dicha administración.

#### 1.1.7 EN LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1890

Para 1890, estamos hablando del periodo de Don Porfirio Díaz, en éste, a pesar de que existían buenas intenciones por parte de la administración gubernamental, los diversos excesos y la ambición por el poder, hicieron que se perdiera la ideología que perseguía el partido liberal para convertirse ahora en uno de los grandes opresores de la nación mexicana.

Así la administración pública en el tiempo de Don Porfirio Díaz en sus inicios fue efectiva, pero con el paso del tiempo se fue corrompiendo por la propia ambición de poder público que tenía el gobierno de aquel entonces.

Pero lo cierto es que para 1890 se emite una ley reglamentaria de los artículos 104 y 106 de la Constitución Federal (1857) decreto que aprobó el Congreso el 6 de junio de 1890.

Así, eran sujetos de responsabilidad, los diputados, senadores, magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de despacho; el Presidente de la República, los Gobernadores de los estados y en general los altos

funcionarios que gozaron de algún fuero constitucional o bien algún encargo de elección popular.

Encontramos como en esta legislación ya se abre un poco mas el procedimiento, estableciéndose de dos tipos, como son:

- 1.- Procedimiento en los casos de delito del orden común.
- 2.- Procedimiento del Jurado de acusación.

En lo que se refiere a los casos de delitos de orden común, cualquiera de las Cámaras una vez teniendo noticia de alguna denuncia, iniciará una procedencia en contra del funcionario que goce del fuero constitucional.

Llegado el momento, las secciones de instrucción tendrán la facultad de hacer comparecer al acusado para examinarlo y por supuesto que sus acusadores tendrán la obligación de presentar las diversas pruebas en las que funden su acusación.

Si en un momento determinado esta fase instructora considera proceder por tal delito, entonces las Cámara de diputados se ha de elegir por un gran jurado, en el cual se le enjuiciara al funcionario que haya sido acusado.

El otro procedimiento, en lo que se refiere al jurado de acusación, procede en los casos de acusación por

responsabilidad oficial, luego que la Cámara de diputados tenga noticia de ella, mandara pasar los documentos respectivos a la sección instructora que corresponda.

Esta sección instructora, deberá básicamente llenar tres elementos como son:

- 1.- Hará constar, describiendo minuciosamente los caracteres y circunstancias del caso, la existencia del delito y quien sea su autor.
- 2.- Comprobando el delito, se citará inmediatamente al acusado para tomarle su declaración indagatoria, con relación al delito que se le acusa.
- 3.- Concluida la indagatoria se hará saber al acusado el motivo del procedimiento y la procedencia para que la Cámara y el Congreso lo nombren responsable por la falta o la responsabilidad oficial.

Encontramos como la Ley del 6 de Julio de 1890, ya establece formas procedimentales por medio de las cuales se dividen etapas en el enjuiciamiento, tenemos inicialmente la instrucción, luego el gran jurado y por último el procedimiento de jurado de sentencia, en el que los veredictos del congreso tendrán la naturaleza de ser sentencias

irrevocables a las cuales no se les podrá conceder ningún tipo de indulto.

Evidentemente, que es una visión totalmente panorámica, pudiésemos considerar esta legislación como una de las mas completas que surgen y que da pié a que se tengan antecedentes concretos y básicos para la formación de los nuevos numerales que se fijan en la Constitución de 1917.

De lo anterior, que en base a lo que fue esta legislación del 6 de julio de 1890 y los diversos procedimientos y etapas sobre la cual estaba propuesta, se empieza a formar el procedimiento que sería establecido para 1917, en el título 4 y que vienen desde lo que es el artículo 108 hasta el artículo 114 de la Constitución de 1917.

Ahora bien, las circunstancias en las que está redactado el procedimiento y las etapas del mismo en la legislación de 1890, revelan diversas fórmulas a través de las cuales, el funcionario puede fácilmente ser perdonado o bien puede eludir su responsabilidad siempre de acuerdo a su situación política con el gran jurado que es el Congreso de la Unión.

Esta circunstancia es bastante criticable y a lo largo de esta génesis del juicio político en México, encontramos como se ha estructurado una forma procedimental, se intenta

deslindar la responsabilidad de los altos funcionarios públicos.

Pero, éstas son circunstancias de las que seguiremos hablando en los incisos subsecuentes.

## CAPÍTULO 2

---

### DEL PROCEDIMIENTO DEL JUICIO POLÍTICO

Para esta parte de nuestro trabajo, vamos ahora a ocupar la legislación actual a fin de analizar en términos generales cual deberá ser el procedimiento a través de el cual se lleva a cabo el juicio político y cuales son los detalles y circunstancias que se deben de observar en su prosecución.

#### 2.1 SU CONCEPTO GENERAL

Este concepto de lo que es el juicio político, estará básicamente vertido por dos conceptos principales, uno lo que es el juicio y el otro el sentido de lo político.

Vamos a pasar hacer el desglose de cada uno de estos términos para después unirlos y tener un concepto generalizado de los mismos.

Así, empezaremos citando al autor Joaquín Escriche quien sobre el concepto de juicio dice lo siguiente: "La

controversia y decisión legítima de una causa ante el juez y por el juez competente; o sea, la legítima discusión de un negocio entre actor y reo ante juez competente que la dirige y determina con su decisión o sentencia definitiva... La serie de las actuaciones judiciales no es propiamente el juicio como algunos le definen, sino el método con el que se procede; y así es que no llamamos juicio al proceso. La palabra juicio significa además la sentencia a un todo mandamiento del juez; el tribunal del juez o el lugar donde se juzga y en este sentido se dice citar a juicio que es avisar judicialmente a uno que tiene que presentarse ante el tribunal; comparecer en juicio, que es deducir ante el juez la acción o derecho que se tiene, o las excepciones que excluyen la acción contraria pedir en juicio que es presentarse uno en el juzgado proponiendo sus acciones y derechos... La instancia así se dice abrir juicio que es conceder una instancia extraordinaria después de ejecutoriado el juicio...".<sup>9</sup>

Derivado de lo que el autor citado ha establecido, vamos observando como la significación de la palabra juicio, básicamente será la posibilidad de que el juez en si un criterio básico, sobre el cual pueda verter su juicio con criterio decidiendo y resolviendo la controversia que se le ha puesto en consideración.

---

<sup>9</sup> Escriche, Joaquín. DICCIONARIO RAZONADO DE LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA, 2ª ed., Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1989, pág. 955.

Así, el juicio en si no es el procedimiento sino más que nada, es la posibilidad de que el propio juez, pueda llevar a cabo su función jurisdiccional a través de decir y decidir el derecho controvertido entre las partes.

Ahora bien, la palabra política, no es fácil de poderla deducir, de tal manera, que esta idea básicamente proviene de la concepción griega de las llamadas ciudades estado, debidamente organizadas.

Para poder establecer cuando menos un elemento de lo que es la política, ocuparemos la palabra del autor Manuel Masaraujo quien sobre el particular comenta: "Política deriva del griego Polis. Esta palabra servía para señalar la comunidad de hombres libres en el mundo griego, comunidad que había aprendido a organizarse en constituciones o leyes que se ocupaban de precisar el bien social y la manera de obtenerlo. La singularidad de la cultura griega en éste aspecto en el concepto tradicional de la autoridad social: por primera vez, cuatro siglos antes de Cristo, las formas de el poder común se abren a un determinado grado de participación colectiva, y la contienda por este poder se conduce por asociaciones que agrupan a los hombres libres según su manera de pensar en las cuestiones públicas.

En el contexto Jurídico Mexicano: "En la actualidad, toda conducta que tiene como referencia el concepto de poder, se

llama política; y cuando los hombres se reúnen para alcanzar el poder, los grupos que se forman con este fin se llaman partidos políticos. En este caso, el poder de que se trata no es otro que su ejercicio máximo. El gobierno de el estado para entender, pues la política es necesario acercarse a su principal elemento: El poder".<sup>10</sup>

Hay que hacer notar algunas consideraciones de las dos definiciones citadas, estas nos permitirán tener la idea respecto de el concepto que podemos integrar de el juicio político.

Así, el estricto rigor doctrinario, el juicio tendría que ser controversia sometida a un juez, en el contexto jurídico mexicano. La Cámara de Senadores este caso seria establecido como el gran jurado.

Y, esta controversia tendría que estar basada sobre sujetos determinados y además clasificados por la propia legislación.

Si es un juicio político se hará una controversia sobre lo que es el ejercicio del poder, este poder básicamente viene derivado de lo que es el gobierno y su ejercicio de poder que el artículo 49 constitucional limita a un poder legislativo, encargado de hacer leyes, uno judicial encargado de

---

<sup>10</sup> Max Araujo, Manuel. "LA POLÍTICA", 18ª ed., Ed. Porrúa, México, 1990, pág. 7.

interpretar la ley y uno ejecutivo, encargado de ejecutar las leyes.

Senadores, Diputados, Ministros de la Suprema Corte, Consejeros de la judicatura, Secretarios de despacho, Jefes de Departamento, Representantes de la Asamblea, Procuradores, Magistrados, Jueces del fuero común, Directores Generales de Organismos descentralizados, Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los tribunales locales, serán los sujetos especiales que realizan el ejercicio del poder, y por lo tanto en las faltas en el ejercicio de sus funciones que se presenten, están inmersos a ser llevadas a través del juicio político que no es otra cosa que el enjuiciamiento de las personas que llevan el poder público de gobierno que deben de utilizarse para organizar a la sociedad.

## **2.2 SUJETOS DEL MISMO**

Habíamos dicho ya, que el sujeto sometido al juicio político, debe de estar no solamente calificado sino también clasificado.

Calificado en el sentido de que debe de ser una autoridad que lleve el ejercicio del poder público, esto es una autoridad a la cual la ley le otorgue la posibilidad de decidir el derecho o bien ejecutarlo, pero desde la cúspide, desde la fuente de poder.

Para explicar esto vamos a utilizar las palabras de el autor Miguel Acosta Romero, quien sobre el concepto de autoridad, nos sugiere lo siguiente: "autoridad es todo órgano del estado, que tiene atribuidas por el orden jurídico, facultades de decisión o de ejecución o alguna de ellas por separado... Es el órgano estatal investido de facultades de decisión o ejecución cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa".<sup>11</sup>

Evidentemente que el concepto de autoridad que nos ha descifrado el autor citado, es relevante para lo que son responsabilidades administrativas y también de tipo político, el caso es, que la autoridad en el juicio político no es una autoridad que nada más tenga la facultad de que la ley le ofrezca funciones establecidas en un artículo, sino que tenga la facultad de modificar incluso la ley, y de llevar un cambio social y político en las diversas estructuras de poder.

Por tal razón, el sujeto autoridad calificado y clasificado que es sujeto de juicio político, es en sí el más alto de los funcionarios públicos.

Así, en primera instancia, debemos de hablar de:

---

<sup>11</sup> Acosta Romero, Miguel. "TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO", 9ª ed., Ed. Porrúa, México, 1990, pág. 632.

- 1.- El Presidente de la República el cual durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves de un orden común.
- 2.- Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.
- 3.- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 4.- Los consejeros de judicatura federal;
- 5.- Los Secretarios de Despacho;
- 6.- El jefe de Departamento administrativo;
- 7.- Los representantes de la Asamblea del Distrito Federal.
- 8.- El titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal.
- 9.- El Procurador General de la República;
- 10.- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

- 11.- Los Magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal.
- 12.- Los Consejeros de la judicatura del Distrito Federal.
- 13.- Los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritarias, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.
- 14.- Los Gobernadores de los Estados;
- 15.- Diputados locales;
- 16.- Magistrados de los tribunales Superiores de Justicia locales.
- 17.- Miembros de el consejo de judicatura local.

Cada uno de estos cargos y puestos, significan para la administración pública, una forma a través de la cual se lleva a cabo la administración pública.

De tal manera, que bajo estas circunstancias, se va a fincar la responsabilidad que ha de deducirse conforme a los lineamientos especiales de el artículo 110 constitucional

establece para que se pueda proceder en contra de el funcionario público respectivo.

### **2.3 CAUSALES QUE ABREN EL JUICIO**

Las causas por las cuales, puede abrirse un juicio político serán las causas procesales del mismo, esto es la procedibilidad de dicho juicio y las causas que lo abren.

Así tenemos como una vez que se ha establecido la calidad del sujeto activo del juicio político, será procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos sujetos de dicho juicio, redundan en perjuicio de el interés público fundamental o a el buen despacho de sus funciones.

La propia ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, hace una interpretación directa de los que es el servicio público se realice en perjuicio de los intereses fundamentales y el buen despacho.

Esto corresponde al artículo 7 de la Ley Federal de responsabilidades de servidores públicos el cual dice a la letra:

**ARTÍCULO 7.-** Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

Fracción I.- El ataque a las instituciones democráticas;

Fracción II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal;

Fracción III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales.

Fracción IV.- El ataque a la libertad de sufragio.

Fracción V.- La usurpación de atribuciones.

Fracción VI.- Cualquier infracción a la constitución o a las leyes federales cuando causen perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

Fracción VII.- Las omisiones de carácter grave en los términos de la fracción anterior, y

Fracción VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas o presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos

económicos federales y del Distrito  
Federal.

No procede juicio político por la mera expresión de ideas.

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

Conforme a lo expresado vamos a encontrar como los miembros de lo que es especialmente el poder legislativo, gozan de una cierta inmunidad que en nuestro país se conoce como fuero constitucional.

Es indispensable analizar esta circunstancia ya que significa el motivo por el cual, para llevar a cabo una acción en su contra tanto del poder legislativo como de los altos funcionarios, se requiere una situación bastante especial, no solamente que se de la causa establecida por el artículo 6 y 7 de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos que hemos ya transcrito y además que se de la naturaleza jurídica de el cargo o comisión que lleva a cabo dentro de la administración pública, sino que la idea de gozar de un cierto fuero, significa una prerrogativa indispensable

para la existencia de las instituciones que salvaguarden la actividad administradora.

Por lo que es importante analizar la forma a través de la cual se abre el juicio.

Ahora bien, en el momento en que se da una causal en el mundo exterior, esto es cuando se materializa la conducta del funcionario y ésta, evidentemente causa un perjuicio al interés público fundamental y al buen despacho de su administración, entonces, la legislación ofrece una acción deducible para cualquier ciudadano.

Esto es que cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito la denuncia contra el servidor público ante la Cámara de Diputados.

Así, si corresponde a una circunstancia que afecta esos intereses públicos, esta denuncia que puede ser elaborada por cualquier ciudadano, deberá estar apoyada por pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción.

De esta manera, la posibilidad en la ultimización de cualquiera de las causales que abren el juicio político se revela como un medio a través de el cual todos y cada uno de

los ciudadanos, podemos llevar a cabo una acción en contra de los altos funcionarios.

Ahora bien, una circunstancia que es importante subrayar, es el hecho de que el juicio político también tiene un término sobre el cual ha de abrirse, este está sujeto indispensablemente a la funcionalidad de el empleado público, o bien después de un año que a terminado su mandato.

El autor Rafael Martínez Morales, en el momento en que nos habla sobre el particular considera: "Para aplicar sanciones mediante juicio político, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la de Senadores, previa decisión de la mayoría absoluta de el número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y escuchando a el inculcado. Conociendo de la acusación, la Cámara de Senadores se elegirá en un jurado de sentencia, aplicara la sanción procedente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes, una vez practicadas las diligencias correspondientes y otorgándole audiencia a el acusado.

"Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Senadores y Diputados no admiten ningún medio de defensa. Solo durante el desempeño de su encargo y hasta un año después, podrá iniciarse el procedimiento de el juicio político contra

algún servidor público. Esta previsto que las sanciones procedentes con motivo de ese juicio, deban aplicarse en un periodo máximo de un año a partir de iniciado el correspondiente procedimiento".<sup>12</sup>

Las circunstancias sobre las cuales se desenvuelve la consideración de el juicio político, están inmersas en la posibilidad de que exista un funcionario público y tenga y pueda desarrollar el cargo administrativo que se encomienda.

Aquí observamos dos circunstancias prioritarias, por un lado, el servicio público de gobierno que se ofrece y por el otro, la necesidad de establecer la responsabilidad en un término en el cual sea viable iniciar acciones a través de lo que es el juicio político.

En términos generales, vamos a encontrar como desde la norma constitucional y lo que es la ley reglamentaria vaciada en la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, se establece la responsabilidad de llevar a cabo el ejercicio de la administración pública con toda diligencia y pericia que el pueblo y todos los ciudadanos requieren a fin de que dicho servicio gubernamental pueda darse continuamente en forma permanente y con la eficacia que presupone la administración pública.

---

<sup>12</sup> Martínez Morales, Rafael. "DERECHO ADMINISTRATIVO". 9ª ed., Ed. Harla, México, 1991, PÁG. 395.

## 2.4 DE LA INSTAURACIÓN DEL GRAN JURADO

Es indispensable que este tipo de procedimiento, siga conservando la idea que soporta todo tipo de procedimiento como es la trilogía procesal.

Esta está basada en establecerse dentro de el procedimiento en una autoridad u órgano que acusa, otra persona distinta que se defiende de dicha acusación, y por último una instancia distinta de las dos y además autónoma que ha de resolver el derecho controvertido entre las partes.

Por lo, que la función jurisdiccional que se da en éste instante, va a formar parte de un tribunal especial que evidentemente está prohibido por el artículo 13 constitucional, pero que por provenir el gran jurado de la misma constitución es una de las causas de excepción, tenemos como las dos cámaras de representantes de los ciudadanos como son las de Diputados y Senadores, redundaran y llevaran acabo, una cierta función jurisdiccional la cual tiene el objetivo de constituirse como un órgano que decida el derecho controvertido entre las partes.

De ahí que la Cámara de Diputados, se establezca como el órgano acusador, mientras que la Cámara de Senadores, lleve acabo la función jurisdiccional de el juez.

Para entender bien estas disposiciones, inicialmente tendremos que establecer la idea de lo que es la jurisdicción o bien la función jurisdiccional.

Así sobre el concepto de jurisdicción, el autor Eduardo Pallares, nos comenta lo siguiente: "Etimológicamente la palabra jurisdicción, significa decir o declarar el derecho. Desde el punto de vista más general, la jurisdicción hace referencia al poder del estado de impartir justicia por medio de los tribunales o de otros órganos, como las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en los asuntos que llegan a su conocimiento. La etimología de la palabra jurisdicción permite dar a esta expresión un sentido muy amplio, que comprende el poder legislativo lo mismo que el judicial; en efecto decir el derecho, es reglamentar las relaciones sociales de los ciudadanos, sea creando la regla, sea aplicándola. La Jurisdicción es, en el sentido más amplio el poder de los magistrados relativo a decidir las contiendas".<sup>13</sup>

Las circunstancias se van estableciendo y, una vez que esa denuncia que puede hacer cualquier ciudadano y que está apoyada por pruebas, y si en algún momento dicho ciudadano no tiene acceso a dichas pruebas, entonces puede pedir a la misma Cámara de Diputados en que lugar se encuentran las mismas pruebas que pueden estar en posesión de la autoridad acusada y

---

<sup>13</sup> Pallares, Eduardo. "DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL", 20ª ed., Ed. Porrúa, México, 1992, pág. 506.

la denuncia este apoyada para establecer la existencia de la infracción y sea procedente para los efectos conducentes.

Claro está que las denuncias anónimas en ningún momento producirán efectos.

Si la Cámara de Diputados considera que hay procedibilidad, actuará entonces como el órgano acusador ente lo que es la Cámara de Senadores quien fungirá como el gran Senado que será un jurado de sentencia.

La Cámara de Diputados substanciará el procedimiento de juicio político por conducto de las condiciones unidas de gobernación y puntos constitucionales y de justicia, quienes en su momento de instalación designarán a cinco miembros de cada una de ellas para que en unión de su Presidente y Secretario por cada comisión integre la subcomisión de examen previo de denuncias de juicios políticos que tendrá competencia exclusiva para los propósitos contenidos en la ley.

Al constituirse las comisiones para el despacho de los asuntos, se elegirá entonces el gran jurado, determinándose que el procedimiento se ha de iniciar en contra de algún funcionario público de alta jerarquía.

Los autores Genaro David, Góngora Pimentel y Miguel Acosta Romero, en el momento en que comentan estas circunstancias sobre la instalación de el gran jurado, nos dicen lo siguiente: "La norma constitucional que esto establece se forma en una necesidad política que descansa en impedir que las asambleas sea privada o parte de sus miembros por intervención de una jurisdicción extraña y solo puede suceder esto con la autorización que la propia asamblea de en la forma constitucional antes expresada; y sí es verdad que el fuero tiende a proteger la independencia y la autonomía de un poder frente a otros, esto no implica revestir a su miembros de impunidad, sino que condiciona la intervención de otras jurisdicciones a la satisfacción de determinados presupuestos que solo pueden ser calificados en la Cámara relativa, y mientras no exista el consentimiento de la asamblea, ninguno de sus miembros puede ser enjuiciado por otra autoridad. Este principio o corolario que se establece de manera indubitable en el artículo 109 constitucional implica que la licencia concedida a aun diputado no tiene más valor que el de un permiso para separarse de el cargo, pero no de un desafuero, para el cual es necesario el consentimiento y decisión de la Cámara a la que pertenecía, dado por mayoría absoluta de votos de los miembros que la integran; y mientras no exista la declaración es indudable que dicho Diputado no ha sido desaforado legalmente y por ende, ninguna autoridad judicial

puede enjuiciarlo, al grado de ser privado de su libertad, por la comisión de los hechos delictuosos que se le imputen".<sup>14</sup>

Las diversas circunstancias sobre las cuales puede desenvolverse la procedimentación y estructuración de lo que es el gran jurado, deberán proceder inicialmente al desafuero que es el objetivo principal que se persigue para la sanción de la conducta delictiva de el presunto responsable cuya calidad ha sido un funcionario público.

De lo anterior, que al elegirse al gran jurado, la declaración de procedencia es bastante importante, ya que ésta puede significar que dicha autoridad sea puesta en manos de un procedimiento penal en donde independientemente de las sanciones fijadas, se haga acreedor de otro tipo de sanciones establecidas en el propio ordenamiento penal.

## **2.5 PROCEDIMIENTO DE EL JUICIO**

Para observar la forma general a través de la cual se lleva el procedimiento de juicio político, vamos a citar el artículo 12 de la ley de responsabilidades de servidores públicos el cual dice a la letra:

---

<sup>14</sup> Góngora Pimentel, Genaro David y Acosta Romero, Miguel. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Comentada, 4ª ed., Ed. Porrúa, México, 1992, págs. 860 y 861.

ARTÍCULO 12.- La determinación de el juicio político se sujetara al siguiente procedimiento:

a).- El escrito de denuncia se deberá presentar ante la oficina mayor de la Cámara de Diputados y ratificarse ante ella dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación.

b).- Una vez ratificado el escrito, la oficialía mayor de la Cámara de Diputados lo turnara a la subcomisión de examen previo de las comisiones unidas de Gobernación y puntos constitucionales y de justicia para la tramitación correspondiente. La oficialía mayor deberá dar cuenta de dicho turno a cada una de las coordinaciones de los grupos partidistas representados en la Cámara de Diputados;

c).- La subcomisión de examen previo procederá en un plazo no mayor a 30 días hábiles, a determinar si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 2; de esta ley así como la denuncia contiene elementos de prueba que justifiquen que la conducta atribuida corresponde a las enumeradas en el artículo 7 de la propia ley, y si los propios elementos de prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado y, por tanto, amerita la incoación de

procedimiento. En caso contrario, la subcomisión desechara de plano la denuncia presentada.

En caso de la presentación de pruebas y supervivientes, la subcomisión de examen previo, podrá volver analizar la denuncia que ya hubiese desechado por insuficiencia de pruebas;

d).- La resolución que dicte la subcomisión de examen previo, desechando una denuncia, podrá revisarse por el pleno de las comisiones unidas a petición de cualquiera de los Presidentes de las comisiones o a solicitud, de cuando menos el 10% de los Diputados integrantes de ambas comisiones, y

e).- La resolución que dicte la subcomisión de examen previo declarando procedente la denuncia, se remitirá el plano de las comisiones unidas de Gobernación y puntos constitucionales y de justicia para efecto de formular la resolución correspondiente y ordenar se turne a la sección instructora de la Cámara.

Esta primera sección, se está equiparando al contexto de lo que es la averiguación previa en el procedimiento penal.

Es indispensable notar, como en este juicio político, las secciones son en si bastante delicadas todas y cada una de

ellas, de ahí que la idea de establecer un juicio político para los funcionarios, va a tomarse en un sentido de protección no solo para el funcionario sino también para lo que es el puesto.

Esto lo entenderemos mejor, cuando citemos al autor Alejandro Hamilton quien sobre el particular nos dice: "Un tribunal bien constituido para los procesos de los funcionarios, es un objeto no menos deseable, que difícil de obtener en un gobierno totalmente electivo. Su jurisdicción comprende aquellos delitos que proceden de la conducta indebida de los hombres públicos o en otras palabras, del abuso o violación de un encargo público. Poseen una naturaleza que pueden correctamente denominarse política, ya que se relaciona con daños causados de manera inmediata a la sociedad. Por esta razón su persecución raras veces deberá de agitar las pasiones de toda la comunidad dividiéndola en partidos más o menos simpatizantes o adversos al acusador. En muchos casos se elegirá en las fracciones ya existentes y pondrá en juego todas sus animosidades, perjuicios, influencias e intereses de un lado o del otro; y en estas ocasiones se correrá siempre un gran peligro de que la decisión esté determinada por la fuerza comparativa de los partidos, en mayor grado que por las pruebas efectivas de inocencia o culpabilidad".<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Hamilton, Alejandro. "EL FEDERALISTA", Fondo de Cultura Económica, México, 1990, pág. 559.

Evidentemente que las circunstancias a través de las cuales se da el juicio político, servirán y funcionarán básicamente para lo que es la protección del funcionario.

Así, si un funcionario se lleva bien con el Congreso de la Unión, satisface los intereses personales y comerciales de cada uno de aquellos funcionarios de el congreso, pues entonces llegará a encontrar amistades que le permitirán eludir su responsabilidad.

En esto se basa la actitud inoperante de lo que es juicio Político.

Ahora bien una vez que se declara procedente, entonces la sección instructora practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta delictuosa, y, se abrirá un periodo a prueba de 30 días naturales para las partes, para que ofrezcan las diversas pruebas que haya lugar, mismas que serán preparadas, y, transcurridos los plazos y desahogos, se tendrá la posibilidad de elaborar alegatos para cerrar de esta manera la sección instructora con conclusiones y alegatos de las partes.

Una vez emitidas dichas conclusiones, se entregarán a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma, y, con esto termine la sección de instrucción.

De ahí, que se recibirá la acusación de la Cámara de Senadores, la cual la turnara al sección de enjuiciamiento, y, se hará la declaración respectiva como resolución de juicio político.

## **2.6 NATURALEZA JURÍDICA DE LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA**

La circunstancia especial para la declaración de procedencia, es en si el desafuero que de alguna manera llevan a cabo las Cámaras en base a el establecimiento del gran jurado.

El autor Daniel Moreno cuando nos habla de esta declaración, considera; Aquí nos encontramos ante los delitos del orden común y en el caso de los delitos oficiales. Por lo que se refiere al primero de los casos si el delito fuera común, la Cámara de Diputados erigida en gran jurado declarara por mayoría absoluta de votos del número total de sus miembros que la formulen, si a lugar o proceder contra del acusado, es decir, el caso del verdadero desafuero del funcionario, no de su castigo o juicio, que no compete al organismo mencionado. En caso negativo, es decir si se declara la no procedencia en contra de el acusado, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el

acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara de Diputados, no prejuzga absolutamente la acusación:

"El propio precepto indica la secuencia del procedimiento: En caso afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos de que se trate de el Presidente de la República, pues en tal caso, solo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como se trate de un delito oficial".<sup>16</sup>

A través de una denuncia o querrela por los particulares o bien requerimientos del Ministerio Público, por delitos que serán del orden común, se ha de proceder a establecer una cierta declaración de procedencia, a fin de desaforar rápidamente al funcionario, y que éste quede inmediatamente a disposición de la autoridad que lo requiere para que pueda ser enjuiciado.

El artículo 28 de la ley federal de responsabilidades, establece las consecuencias de esta declaración de procedencia, al decir:

ARTÍCULO 28.- Si la Cámara de Diputados declara que hay lugar a proceder contra el inculcado, ésta quedara inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales

---

<sup>16</sup> Moreno, Daniel. "DERECHO CONSTITUCIONAL", 12ª ed., Ed. Pax, México, 1988, pág. 562.

competentes. En caso negativo no habrá lugar a procedimiento interior mientras subsista el fuero, por tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido en desempeño de su empleo cargo o comisión.

Por lo que toca a Gobernadores, Diputados a Legislaturas locales, y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados a los que 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 el ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y en su caso ponga al inculcado a disposición de el Ministerio Público Federal o del órgano jurisdiccional respectivo.

Las circunstancias generales de responsabilidad, especialmente para los grandes funcionarios, revelan en sí, una cierta protección para el funcionario y para el cargo, y por el otro lado, hacen que la convivencia dentro de los partidos políticos, debe indispensablemente llevarse a cabo en un criterio de amistad, ya que llegado el momento, en la vida política pueden hacerse de enemigos rápidamente, y si ese enemigo sube al poder en una forma extraordinaria, o inusitada (como en la actual administración), entonces, lo lógico es que el juicio político si funcione, esto es si se lleve a cabo o

se utilice la ley para derrotar aquel enemigo; como sucedió en el caso del petrolero Jorge Serrano.

Pero por lo regular, la amistad partidista, ha hecho que en forma continua la sistemática, se deba indispensablemente a proteger a todos y cada uno de los funcionarios públicos, debido a que éstos en su mayoría forman parte de un solo partido como es el oficial.

De ahí que la naturaleza jurídica no solo de la declaración de procedencia sino de todo lo que es el juicio político, más que ser jurídica y de brindar una seguridad a la población y al ciudadano, es una situación política partidista.

Al decir esto debemos de entender a la política como la forma a través de la cual se lleva a cabo la relación interpersonal de aquellos que administran la ciudad.

Claro está que como hemos dejado establecido, la política más que nada, es la idea de administración pública de la ciudad, para organizar al pueblo; y los políticos serán aquellas personas que intentan dedicarse a dicha administración pública.

De ahí, que el juicio político deberá funcionar si se aplica en contra de algún funcionario público de un partido

distinto, o bien siendo del mismo partido, tiene enemigos que están colocados más altos que el funcionario.

Habíamos citado el caso de Jorge Serrano, al cual se le detectaron inmediatamente una doble facturación en cuanto a fletes petroleros, en este caso si se utilizo el juicio político e incluso el funcionario fue a parar al reclusorio.

Pero en el caso de Mario Ramón Beteta al cual se le detecto la misma circunstancia, la situación no fue así, políticamente el señor tenia influencia y por lo tanto se fue de Gobernador para el Estado de México dejando la Dirección de Petróleos Mexicanos a quien descubrió su responsabilidad de contralor Rojas.

Este es un caso evidente en el cual en una circunstancia si funcionó el juicio político para Serrano pero no para otro funcionario como Beteta.

De por sí, ya este juicio político es en sí un tribunal especial de los que están prohibidos por la Constitución, en su artículo 13 en donde establece que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales, y además, la idea que el artículo 1o. también fundamenta en relación en que todos y cada uno de las personas, somos iguales ante la ley, todas estas circunstancias, se echan por la borda resultando todo lo que es el procedimiento establecido desde

el ámbito constitucional y desde la ley de responsabilidades, como una inoperancia en términos generales, pero una arma político jurídica para los enemigos hechos en la política.

## **CAPÍTULO 3**

---

### **DEL FUNCIONARIO Y SUS RESPONSABILIDADES**

Toca en esta parte de nuestro trabajo llevar a cabo ahora el estudio individualizado de la persona sobre la quien ha de recaer la responsabilidad.

Ya hemos visto que dicha responsabilidad, puede ser de tipo política o bien de tipo administrativa, ahora bien en éste apartado, pasaremos a observar que dicha responsabilidad también puede ser de tipo civil y penal en los casos en que la propia ley lo determina. Situaciones todas estas que observaremos a lo largo de el presente capítulo.

#### **3.1 EL CONCEPTO DE FUNCIONARIO, AUTORIDAD Y SERVIDOR PÚBLICO**

Una de las circunstancias iniciales que es indispensable clasificar, es la calidad de el supuesto funcionario público.

Evidentemente, que como en algo habíamos dicho ya en el inciso anterior, este concepto de funcionario público, tendría que emanar de la propia ley, y, la propia ley, le tendría que

otorgar ciertas facultades tanto de decisión como de ejecución.

Esto evidentemente, que ofrecerá a la idea jurídico administrativa como una forma a través de la cual la autoridad para llamarse como tal, debe indispensablemente de considerarse dentro de los parámetros legislativos.

Así, la propia legislación orgánica, hace una cierta clasificación respecto de lo que es el alto funcionario público y los diversos servidores públicos.

La clasificación de estos, obedece más que nada a lo que es el grado de facultades que la ley le pueda otorgar.

Al respecto, el autor Rafael Martínez Morales, comenta lo siguiente: "Cotidianamente, en todo centro de trabajo se delimitan jerárquicamente las distintas actividades que hacen posible la realización de el bien o los servicios deseados, lo que proporciona, además justificación de su existencia a la unidad administrativa que lo produce. El artículo 108 de nuestro orden jurídico fundamental, reputa como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo un cargo o una comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración pública, incluso a los representantes de elección popular, a los miembros de el poder judicial y a los demás funcionarios empleados. De acuerdo con ello, podemos derivar que el

concepto de servidor público, es más extenso que los de funcionario y empleado, pues no solo se refiere a estos sino que, también a cualquier persona a la que el estado le haya conferido un cargo o comisión de cualquier índole, es en lo que se ubicaría aquellos individuos que han sido designados como funcionarios electorales, o bien para contribuir al levantamiento de censos solo por mencionar algunos".<sup>17</sup>

El poder jerárquico, el control de la jerarquía en lo que es la materia administrativa, estará básicamente dado a las posibilidades orgánicas que la ley le otorgue a cada una de las diversas entidades administrativas que la propia ley fundamenta.

El grado de facultades y la delegación de las mismas, va a estar establecido en la propia ley orgánica, y la misma presentara un cierto organigrama sobre el cual se dará la posibilidad de delegar funciones jerárquicamente, y todo esto en base al reglamento legislativo.

Por lo anterior, que el concepto de funcionario, se va a equiparar en principio, a aquel cargo que la ley previene, al cual se le otorgan funciones de gobierno, funciones ejecutivas jerárquicamente de niveles superiores, como son el producir, proyectar planes y proyectos administrativos, y por otro lado, funciones o cargos legislativos como es el de establecer el

---

<sup>17</sup> Martínez Morales, Rafael. "DERECHO ADMINISTRATIVO", 9ª ed., Ed. Harla, México, 1991, págs. 340 y 342.

derecho que la población requiere para su debida subsistencia; o bien que se le otorgue un cargo en la administración de justicia, en donde ha de decidir el derecho, llenando con esto incluso el concepto de autoridad.

Entonces el servidor público será aquella entidad que tiene delegado un cierto poder respecto de aquella autoridad que jerárquicamente hablando está arriba en el organigrama, y que delega funciones hacia abajo. Pero este servidor público, independientemente de poder ejecutar como es el de decidir un programa o proyecto, sino que básicamente lo implementa o lo lleva a la ejecución.

Así tenemos, como la policía judicial en realidad son servidores públicos, obedecen a un mandato y por supuesto tienen un concepto de autoridad puesto que ejecutan la ley, pero en ningún caso deben ser considerados como funcionarios públicos ya que las órdenes, los mandos, los planes y los programas no son estructurados por los mismos ni mucho menos han sido establecidos por su iniciativa, sino que básicamente, atienden en forma exclusiva la ejecución del derecho aunque con una calidad de autoridad.

Ahora bien, derivado de lo que hemos dicho, vamos a observar como la diferencia sustancial entre un funcionario y el servidor público será básicamente el encargo especial que la propia legislación le otorga.

No puede ser de otra manera, ya que no se integraría el llamado principio de legalidad basado en lo que es la legislación, y del cual hablaremos en el siguiente inciso. Por lo que, la legislación otorga la calidad directa al puesto o encargo por un lado, y por el otro, presupone otro tipo de gente, otro tipo especial de personas sobre de las cuales, se ha de estructurar la ejecución de el programa, dándoles en si tanto la posibilidad de ejecución, o bien la posibilidad de intervención.

Pero, evidentemente que el alto funcionario público estará básicamente designado a través de una elección popular, o bien directamente por aquellos que forman parte inicial de el poder ejecutivo, especialmente por el Presidente de la República, su gabinete, y los titulares de cada dependencia llámese descentralizada o desconcentrada. Así como los directores de la industria paraestatal, mismos que el ejecutivo tiene la facultad para designar.

De ahí, que en un momento en que se lleva a cabo tal designación, el propio directivo elegirá al personal que lo ha de ayudar para llevar a cabo su misión y estos a pesar de que pueden llenar o integrar el concepto de autoridad, deben de ser considerados ahora como servidores públicos.

### **3.2 EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD COMO LA PRINCIPAL FORMA DE DIRIGIR LA ACTIVIDAD GUBERNAMENTAL**

Hasta este momento hemos podido analizar como el concepto de autoridad, surge básicamente de los lineamientos que se conjugan y establecen la regla judicial.

De tal manera que una autoridad no puede denominarse autoridad, sino mediante el establecimiento de el cargo y la facultad a través de el contexto normativo.

Esto es sin duda lo que la doctrina establece como la legalidad en el actuar de la autoridad, frente a el desarrollo y desempeño de su encargo.

Ahora bien, este principio, está totalmente fundamentado en base al contexto Constitucional, reflejado en el artículo 16 Constitucional.

Así, encontramos como esta primera parte del artículo 16 Constitucional, establece la siguiente norma:

Nadie puede ser molestado en su persona, Familia, Domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal de el procedimiento.

En principio, tenemos que observar que las condiciones sobre las cuales se asienta la legalidad, serán inicialmente

una garantía dada al ciudadano de que su persona, sus derechos y sus propiedades, no serán objetos de ataques arbitrarios.

Y que, si fuese necesario llevarlos a cabo, entonces esto se propiciaría por una autoridad competente, esto es una autoridad que tenga derivada de la ley, facultades específicas a través de las cuales pueda ejercer su acto de molestia.

Habíamos visto como el concepto de autoridad, se basa inicialmente, como aquel o aquella entidad pública prevista y derivada por la ley, que tiene principalmente la facultad de decidir o de decir el derecho que organiza la sociedad.

Así, si un funcionario público decide el derecho, y , si otro funcionario público lo ejecuta, estos tienen el concepto de autoridad, en virtud de que la propia ley así lo a establecido.

Ahora bien no basta que se guíe a través de la palabra, sino que se requiere que dicha molestia se produzca en forma escrita, y que este debidamente fundado y motivado por la propia legislación.

Esto es, que su actitud este descrita en la misma norma y que, el motivo por el cual se emplea o se ejercita al acto de molestia, este identificado con lo descrito en la norma.

Esto lo vamos entender mejor al tomar las palabras del Dr. Ignacio Burgoa quien sobre el particular comenta: "la fundamentación legal de la causa del procedimiento autoritario, de acuerdo con el espíritu del legislador de 1857, consiste en que los actos que originen la molestia de que habla el artículo 16 Constitucional, deben basarse en una disposición normativa general, es decir, que ésta prevea la situación, que exista una ley que lo autorice. La fundamentación legal de todo acto autoritario que cause al gobernador una molestia en los bienes jurídicos a que se refiere el artículo 16 Constitucional, no es sino una consecuencia directa del principio de legalidad que consiste en que las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite. El concepto de motivación de la causa legal del procedimiento indica que las circunstancias y modalidades de el caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley".<sup>18</sup>

La actitud de la autoridad, deberá estar debidamente fundamentada a través de lo que es la legislación y, se requerirá en forma indispensable, que todo lo que es el ejercicio gubernamental, tenga que identificarse no solamente con la idea y circunstancia de la ley, sino que, dicho acto de autoridad debe de encuadrarse exclusivamente a la ley, tal y como la misma lo previene.

---

<sup>18</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. "LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES", 26ª ed., Ed. Porrúa, México, 1994, págs. 602 y 604.

La autoridad llámese funcionario público, funcionario mediano, o servidor público, cuando la misma ley le otorga un cargo y ciertas facultades para que se desarrolle, ese es todo su concepto de autoridad, en esos puntos dice la ley debe de llevar a cabo su ejercicio de poder, y, en base a estas circunstancias, debe de desarrollar sus actos en base a lo que la propia legislación ordena y manda.

De ahí que todo lo que es el servicio gubernamental, debe indispensablemente de responder a lo que es este principio de la legalidad.

### **3.3 SUS RESPONSABILIDADES ANTE CONTRALORÍA**

Lamentablemente, la misma autoridad ha podido establecer una estrategia a través de la cual todas sus responsabilidades cuando ésta no se acopla a lo que la ley manda, surge una dependencia de Contraloría, que hasta la fecha solamente ha servido para fines políticos y no para los fines creados.

Esto es Instituciones como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Contraloría de la Federación, y las Instancias Conciliatorias como los recursos administrativos internos dentro de cada dependencia, hacen que las faltas de respeto a la legislación por parte de lo que son los funcionarios, puedan arreglarse sino rápidamente cuando menos de buena forma.

De tal manera que si no hubiese estas Instancias Conciliatorias, entonces el propio ciudadano tendría que interponer un amparo en los que se puede incluso tipificar el delito de abuso de autoridad, y encarcelar al funcionario público.

Evidentemente que los servicios de la Contraloría de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y otro tipo de Instancias, están viciados de parcialidad, toda vez que el compadrazgo, el amigasma, los compañeros de partido, que se aprovechan de la circunstancias, pues simple y sencillamente establecen el llamado sistema político mexicano basado en la corrupción.

Pero sea como fuere y que funcione el sistema, lo cierto es que la ley, establece una Secretaría encargada de vigilar la Función Administrativa, ésta es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Claro está, que esta Secretaría, en el momento en que descubre alguna falta administrativa pues interviene con un procedimiento coactivo que puede terminar incluso con la destitución del funcionario pero, cuando este funcionario es políticamente poderoso, las cosas que hace esta secretaria pues simple y sencillamente serán asunto interno de la administración pública y con esto pues hasta las pruebas se ocultaran.

Así, la ley orgánica de la administración Pública Federal, en su artículo 37 establece diversas facultades de esta Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, mismas que en términos generales son:

- 1.- Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental.
- 2.- Inspeccionar el ejercicio del gasto Público Federal y sus congruencias con los presupuestos de egresos;
- 3.- Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal para lo cual podrá requerir a las dependencias competentes, la expedición de normas complementales para el ejercicio del control administrativo.
- 4.- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización.
- 5.- Establecer las bases generales para la realización de auditorias.
- 6.- Vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal, en la disposición de planeación,

presupuestos, ingresos, financiamiento inversión y deuda.

- 7.- Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- 8.- Realizar por sí, o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la coordinación sectorial correspondiente a Auditorias y evaluación.
- 9.- Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de órganos de control las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- 10.- Opinar previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de Programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros,
- 11.- Designar a los auditores externos de las entidades.
- 12.- Designar para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada.

- 13.- Opinar previamente sobre el nombramiento y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- 14.- Colaborar con la contaduría mayor de Hacienda para el establecimiento de procedimientos necesarios que permitan el mejor cumplimiento de sus funciones.
- 15.- Informar periódicamente al ejecutivo federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- 16.- Recibir o registrar las declaraciones patrimoniales que deban de presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal.
- 17.- Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios y contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- 18.- Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y en su caso,

presentar denuncias correspondientes ante el Ministerio Público.

- 19.- Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias.
- 20.- Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación.
- 21.- Conducir la política inmobiliaria de la administración pública federal.
- 22.- Expedir normas técnicas autorizar y en su caso proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar directamente o a través de terceros los edificios públicos.
- 23.- Administrar los inmuebles de propiedad federal.
- 24.- Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación y destino así como la afectación de los diversos inmuebles que pertenecen a la Administración Pública Federal.

25.- Llevar al registro Público de la propiedad inmobiliaria.

Todos los que son los funcionarios Públicos, deben de llevar a cabo en todo lo largo de su función, un respeto fiel a lo que es el principio de legalidad, ya que de lo contrario, incurren en las responsabilidades que la legislación establece.

Esto es, que tanto el juicio político como la responsabilidad administrativa, serán en sí las sanciones que pueden desprenderse de las diversas actitudes que el funcionario público puede adoptar frente a su ejercicio de Administrador Público.

#### 3.4 ANTE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

El derecho humano, así como el derecho natural, son normas de tipo fundamental que requiere la persona para poder desarrollarse en la sociedad.

Así tenemos como los derechos fundamentales de el hombre, serán inicialmente las diversas consideraciones que sobre derechos humanos se consideran en la actualidad.

Ahora bien para tener una idea de lo que es en si el derecho humano, vamos a citar las palabras de el autor German Bidar Campos, quien sobre el funcionamiento de los derechos

humanos, nos ofrece el comentario siguiente: "Su función es instalar al hombre en la comunidad política con un status satisfactorio para su dignidad de persona. A esta función se dirigen los derechos personales en esa parte o en ese sector del derecho constitucional que, precisamente por dar cima a aquella finalidad llamamos el derecho constitucional de la libertad. Casi simultáneamente, resuelto ese modo situacional, estamos en un doble plano; por un lado, la limitación del estado y del poder, que encuentran una vaya en los derechos del hombre a los cuales deben prestarles reconocimiento y garantía; por otro lado una especial forma de legitimación, propia de la democracia, que pone al estado al servicio de la persona humana, para abastecerle sus necesidades, la primera de las cuales es la necesidad de vivir en libertad y en condiciones que le faciliten el desarrollo de su personalidad".<sup>19</sup>

Los derechos mínimos fundamentales de el hombre, son en si esa posibilidad concreta a través de la cual, se logra que las reglas interhumanas, y principalmente las reglas entre la relación gobernado gobernante, puedan darse en base a un margen normativo que debe de respetarse principalmente la autoridad. Los derechos humanos son consagrados al hombre y se convierten en garantías individuales al estar plasmadas en la ley.

---

<sup>19</sup> Bildart Campos, Germán. "TEORÍA GENERAL DE LOS DERECHOS HUMANOS", UNAM, México, 1989, págs. 72 y 73.

De lo anterior, que se va creando una comisión de Derechos Humanos, que pueden intervenir directamente en aquellos abusos de poder político que daña al derecho mínimo fundamental del hombre.

Ahora bien, la reforma al artículo 102 constitucional en su apartado B, hace que emerge a la luz una regla más como es una institución denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre la cual se ha de llevar a cabo la protección al derecho mínimo fundamental del hombre.

Así tenemos como el apartado B del artículo 102 Constitucional, establece entre otras cosas lo siguiente: "El Congreso de la Unión y la Legislatura de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del poder judicial de la federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias, quejas ante las autoridades respectivas."

En principio se crea una institución protectora de el derecho mínimo fundamental, y cualquier autoridad o servidor público con excepción de las autoridades del poder judicial de

la federación esto es de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y así como todos los jueces federales, no estarán sujetos a el poder o potestad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Por otro lado, hay tres sectores en donde esta Comisión simple y sencillamente no puede trabajar, esto es en sectores laborales electorales y jurisdiccionales. Lo que quiere decir es que uno de los derechos humanos tan largamente discutidos y que definitivamente ha provocado reglas, como es el derecho electoral, a través de el cual se lleva a cabo la lucha por el poder, en este encontramos que simple y sencillamente la Comisión Nacional de Derechos Humanos no puede intervenir. Siendo que la lucha por el poder democrático, se lleva a cabo a través de la función electoral, y este derecho es uno o de los derechos principales humanos que debe de proteger.

Por otro lado, no se diga de los movimientos sociales de el sector laboral los que definitivamente han provocado diversos mártires que han dado su vida para que exista un cierto derecho laboral y que en cierto momento, cuando se lleva a cabo la lucha por los derechos laborales a través de la huelga o de alguna otra circunstancia, pues simple y sencillamente la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tampoco puede intervenir o tiene facultades para intervenir.

Ahora bien lo que emite la Comisión Nacional de Derechos Humanos solamente son recomendaciones, las cuales en ningún momento van a tener ese concepto vinculatorio, que significa que la autoridad deba de obedecer o se le pueda constreñir su voluntad a la autoridad para que obedezca fundamentalmente la recomendaciones de la Comisión.

Así tenemos como resultado, que las circunstancias en las que nace la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pues simple y sencillamente forman parte de otro maquillaje más del sistema de corrupción que se ha cimentado durante el presente siglo.

### **3.5 RESPONSABILIDADES DE OTROS TIPOS**

Mucho se ha hablado de que si la autoridad es responsable de que si hay una institución que lo haga responsable y se ha establecido en diversos sentidos la forma a través de la cual puede responsabilizarse una autoridad.

Pues bien una autoridad cualquiera que ésta sea, con excepción de el Presidente, de la República, puede responsabilizarse desde el punto de vista civil, el penal, el administrativo y por supuesto a través de lo que es el amparo; pero este en si es un juicio de garantías en donde el quejoso reclama la violación a sus derechos, y, por tal razón lo hemos

extraído del tipo de responsabilidades para hablar de el en una forma más especial y autónoma de los demás.

La autoridad, en cierta manera deberá responder de los actos que lleva a cabo, y en base a estos, es como el gobernado, tendrá para así la seguridad jurídica que la propia ley le concede en la relación gobernado gobernante.

Así, un gobernado afectado por una responsabilidad de funcionario, puede hacerlo valer por las siguientes vías:

### 3.5.1 LA CIVIL

Evidentemente que el Código Civil, establece una forma a través de la cual al funcionario público, se le puede constreñir su voluntad a través de una demanda civil.

Inicialmente el artículo 1927 del propio Código Civil establece tal responsabilidad diciendo:

ARTÍCULO 1927.- El estado tiene obligación de responder de el pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que le estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que solo podrá hacerse efectiva en contra de el estado cuando el servidor público

directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

La responsabilidad civil de el funcionario público, emerge directamente de su falta de respeto al principio de legalidad en su actuación gubernamental.

Y si en un momento determinado se generan daños y perjuicios por esta actitud, entonces, encontraremos como se ha de establecer para el particular una acción derivada de lo que es la actitud negligente de la autoridad, para que ésta por la vía civil, proceda a reclamar los daños y perjuicios causados por la actitud del funcionario. Pero siempre y cuando se hayan producido los daños y perjuicios y además se demuestre un vínculo o nexo de causalidad entre lo que es la conducta generadora frente a la responsabilidad causada por su negligencia.

De hecho, esta circunstancia es en si, una de las fuentes de responsabilidad más importantes. Con lo anterior, que sea importante el establecer como se da ese nexo de causalidad, para establecerse la conducta que daña el patrimonio ajeno y le produce un menoscabo.

Así, este nexo de causalidad, se ha de establecer básicamente por el resultado obtenido por la conducta.

Sobre el particular, el autor Rafael Rojina Villegas, en el momento en que nos habla sobre el particular dice: Por que pueda determinarse la responsabilidad civil a cargo de un sujeto es necesario que no solo sea culpable de el daño, sino además causante del mismo. Propiamente para reputar culpables a alguien es necesario que sea causante del daño, es decir, en rigor la noción de culpabilidad extraña necesariamente la de causalidad entre el hecho y el daño. En consecuencia, la relación de causalidad origina el problema relativo a determinar si todo el daño originado por un cierto hecho, debe ser reparado. En materia de culpa contractual el artículo 2110 del Código Civil vigente expresamente requiere que los daños y perjuicios exigibles por el incumplimiento de una obligación, sean los daños directos e inmediatos que se hayan causado o que necesariamente deban causarse. Este principio lo aplica la doctrina en la jurisprudencia a la culpa extra contractual aquiliana, a pesar de que no existe una disposición expresa al respecto, pues la lógica misma lo impone.<sup>20</sup>

Con lo que hasta este momento hemos podido expresar, es de notarse como la responsabilidad civil surge directa e invariablemente de lo que es la negligencia en el actuar de la autoridad.

---

<sup>20</sup> Rojina Villegas, Rafael. "COMPENDIO DE DERECHO CIVIL", 17ª ed., Ed. Porrúa, México, 1992, pág. 308.

De ahí, que si en un momento se demuestre que dicha autoridad, no respeta los lineamientos estructurales de la propia legislación, y esto produjo daños, entonces, el que resiente dicho daño tendrá derecho a reclamarlo a través de la vía civil.

Pero, para que se establezca la relación respecto de que si una actitud del funcionario es o no ilegal o irresponsable, se requerirá que a través del juicio de amparo, el juez de Distrito dictamine si fue violatorio de los Derechos Constitucionales o garantías individuales; y luego si realmente existió el daño su evaluación y cuales son los perjuicios que emergen de dicho daño.

### 3.5.2 LA PENAL

Sin lugar a dudas, la responsabilidad penal de los funcionarios públicos, es mucho más extensa que cualquier otro tipo de responsabilidad.

Tenemos en lo que es nuestro Código Penal, diversos delitos que cometen los servidores públicos, y que de alguna manera, hacen que sus conductas se tipifiquen y sean consideradas como delictuosas.

Ahora bien, el autor Mariano Jiménez Huerta, en el momento en que nos habla respecto de esta circunstancia, dice

lo siguiente: "No solamente perturban la administración pública los delitos cometidos por los particulares que se han expuesto anteriormente, sino también los perpetrados por quienes ejercen funciones públicas. Con tal sentido, el Código Penal tipifica en el título 10 del libro 2o. los de ejercicio indebido y abandono de funciones públicas, abuso de autoridad, coalición de funcionarios, cohecho, peculado y confusión, bajo el rubro de delitos cometidos por funcionarios públicos.

Los sujetos activos de estos delitos habían de tener una cualidad personal específica. Según la denominación del título 10, tenían que ser funcionarios públicos. Entraban en esta cualidad personal, según la voluntad de la ley claramente manifestada en los diversos tipos penales que el título contenía, las personas que tenían a su cargo funciones públicas, esto es, el cumplimiento de menesteres de carácter oficial, cualesquiera que fuere su importancia y su índole jerárquica. Unas veces eran mencionados en la frase funcionarios o empleados públicos, y otras como funcionarios públicos o agente de gobierno o sus comisionados; funcionarios públicos, empleados, agentes o comisionados del gobierno, persona encargada de un servicio público centralizado o descentralizado, o funcionarios de una empresa en la que como accionista o asociado participe el estado o funcionario o empleado o encargado de un servicio público de el estado o

descentralizado, aunque sea en comisión por tiempo delimitado".<sup>21</sup>

Todavía nuestro actual Código Penal, abre la situación a una mayor extensión de lo que son los delitos cometidos por los funcionarios públicos.

De tal manera, que el propio Código Penal en el título especificado por el autor citado, se refiere a los delitos cometidos por los funcionarios públicos, esto es delitos que, requerirán una calidad especial respecto de el sujeto activo de el delito, en virtud de que el mismo deberá ser indispensablemente un funcionario público y además deberá probarse con el nombramiento respectivo su calidad de funcionario público.

Así tenemos como el servidor público, puede cometer los siguientes delitos:

- 1.- Ejercicio Indebido del servicio público.
- 2.- Abuso de autoridad.
- 3.- Coalición de servidores públicos.
- 4.- Uso indebido de atribuciones y facultades.
- 5.- Conclusión.
- 6.- Intimidación.

---

<sup>21</sup> Jiménez Huerta, Mariano. "DERECHO PENAL MEXICANO", 10ª ed., Ed. Porrúa, Tomo V, México, 1989, pág. 7.

- 7.- Ejercicio abusivo de funciones.
- 8.- Tráfico de influencias.
- 9.- Cohecho.
- 10.- Peculado.
- 11.- Enriquecimiento ilícito.

En todos y cada uno de estos delitos se requiere una calidad especial del sujeto activo del delito, que además deberá de probarse con el nombramiento respectivo. Pero, independientemente de que la conducta pueda tipificarse existirá otro requisito de procedibilidad por lo que respecto a la protección que ofrece el juicio político que analizamos en este trabajo de tesis.

Dicho de otra forma, que tanto el juicio político no la contraloría como la Comisión Nacional de Derechos de Derechos Humanos, son instancias en donde se le para la bronca, al funcionario.

Así tenemos como antes de poderle someter a una jurisdicción penal a un alto funcionario que bien pudiese ser un gobernador, ante de eso, hay que someterlo a un juicio político para declarar procedentes su desafuero y dejarlo en manos de la justicia común.

### 3.5.3 LA ADMINISTRATIVA

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

De todas las responsabilidades que puedan existir, la administrativa es la más flexible de todas ellas.

El artículo 128 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos dice:

Todo funcionario Público sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Para poderla apreciar en su conjunto, basta citar el artículo 47 fracción I de la ley de responsabilidades de servidores públicos la cual dice a la letra:

ARTÍCULO 47.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguarda la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que le correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas;

Fracción I.- Cumplir con máxima diligencia, el servicio que le sea

encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo cargo o comisión.

La circunstancia concreta es precisa, y aquel funcionario público llámese alto mediano o bajo que tenga la posibilidad de decidir el derecho o de ejecutarlo tiene por fuerza que respetar el principio de legalidad.

Estas son circunstancias indispensables y que debemos de tomar en cuenta y para observar como el problema de la responsabilidad, realmente abarca toda la actividad de el gobierno de el estado.

El autor Andrés Serra Rojas, en el momento en que sobre el particular comenta algunas circunstancias, establece lo siguiente: "El problema de la responsabilidad de el estado se desenvuelve en el marco de el derecho, la resistencia de el estado para aceptar nuevas obligaciones jurídicas, y sus serias implicaciones económicas lo convierten en un problema complejo y de difícil determinación, que retrasan la elaboración de una teoría general en materia de responsabilidad pública, tan necesaria para rematar el régimen de las garantías de los particulares.

"La responsabilidad de el estado abarca toda su actividad, en un concepto extenso y general en materia legislativa, administrativa y jurisdiccional. Los autores especializan los temas al fijar un campo más limitado, pero coste, como es la responsabilidad administrativa o responsabilidad contractual y extra contractual de la administración pública que es una especie de la anterior".<sup>22</sup>

Las circunstancias sobre las cuales se lleva a cabo la idea de responsabilidad administrativa, revelan claramente, como debe de existir una instancia de tipo interna a través de la cual, se pueda sancionar al administrador público.

Pero, lo mismo sigue pasando en la propia contraloría interna con bajos funcionarios servidores públicos, que definitivamente por lograr su plaza, por deshacerse de ellos y darle la plaza a su ahijado, a su compadre, o a su amante o lo que sea, los corren y les fincan alguna responsabilidad administrativa, de las cuales siempre están sujetos, y con esto pues simple y sencillamente aquel pobre administrador ya se quedo sin la mina de oro y tendrá que ponerse a trabajar.

De lo anterior, estamos ya observando que las diversas circunstancias sobre las cuales se desenvuelve la responsabilidad, será trascendentales, en virtud de que dicha

---

<sup>22</sup> Serra Rojas, Andrés. "DERECHO ADMINISTRATIVO", 14ª ed., Ed. Porrúa, México, 1988, pág. 731 y 732.

responsabilidad, se ha de mezclar con procedimientos internos de la misma dependencia.

Lo que quiero decir es que tal dependencia, se ha de resolver por si misma y ante si misma de las responsabilidades de sus principios empleado, así, que si políticamente una persona está bien pues no tendrá problemas pero si tiene enemigos políticos pues simple y sencillamente su encargo tendrá varias responsabilidades.

### 3.6 EL AMPARO COMO CONTROL CONSTITUCIONAL

Sin lugar a dudas una de las vías más efectivas para hacer valer los derechos humanos las garantías individuales y responsabilizar a la autoridad, es el juicio de amparo.

Claro está, que llega un momento en que hay esferas muy altas en las que el amparo tampoco funciona, esto es no se respeta la ley y se hace lo que políticamente puede suceder.

Pero, en términos generales se presupone que el juicio de amparo es en si la forma legal a través de la cual se logra un control de el principio de legalidad y por supuesto de la vigilancia de las garantías individuales que la Constitución otorga a el pueblo.

Así tenemos como desde el punto de vista de el principio de legalidad que vimos en este capítulo, el juicio de amparo

es un control para lograr la legalidad en la actuación de el administrador público, para que este realice su función.

Tenemos como el autor Ignacio Burgoa en el momento en que nos habla y nos especifica algunas circunstancias sobre de este particular, comenta lo siguiente: "De esta manera el amparo no solo tutela el régimen constitucional en los casos previstos por el último precepto (artículo 14 Constitucional) sino que su objeto preservador se extiende a los ordenamientos legales secundarios. De suerte los jueces de distrito, los tribunales colegiados de circuito y la Suprema Corte, al conocer de los juicios respectivos, ensanchan su competencia hasta el grado de elegirse en revisores de los actos de todas las actividades judiciales que no se hayan ajustado a las leyes aplicables. Por eso no es extraño observar que los citados tribunales y la Suprema Corte revisen las sentencias pronunciadas por jueces de ínfima categoría, que no se hayan apegadas a la letra o a la interpretación a la ley en materia civil.

"En lo que concierne la garantía de legalidad contenida en los tres últimos párrafos de el artículo 14 Constitucional, la Suprema Corte de Justicia, en innumerables ejecutorias a establecido que al ejercitar su función jurisdiccional con motivo del conocimiento del juicio de amparo, tácitamente a venido corroborando las apreciaciones que vertimos con

antelación, en el sentido de que dicho juicio es también un medio de control de legalidad. Al conocerse, en efecto de los amparos promovidos contra sentencias penales, civiles, administrativas y las que se dictan en asuntos de trabajo, por violaciones a las leyes de procedimiento de fondo".<sup>23</sup>

A pesar de que el autor citado menciona de sobremanera la procedimentación de el amparo en contra de la falta de legalidad de las sentencias y resoluciones de los jueces, de todos modos observamos como también la autoridad administrativa, en el ejercicio de sus funciones debe indispensablemente sujetarse a todo lo que es el control de la legalidad en su actuar.

De tal manera, que el ejercicio de la acción de el amparo, estará directamente enfocado a solicitar la protección de la justicia de la unión, en contra de las actitudes de la autoridad sobre los particulares.

Esto revela como la ley, desde tiempo atrás ha establecido un procedimiento, es el principio de autonomía en lo que es la resolución de el amparo, en virtud de que dicho amparo cuando se otorga, no puede extenderse hacia toda la generalidad de las personas sino únicamente para aquellas personas que lo pidieron.

---

<sup>23</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. "EL JUICIO DE AMPARO", 31ª ed., Ed. Porrúa, México, 1994, pág. 149.

Esto sin duda limita en mucho el contexto y la virtud de el juicio de amparo, que bien tendría que resolver una circunstancia y comunicársela a todos los administradores respectivos para que se sometieran a lineamientos de la legalidad, y con esto prevenir faltas a futuro pero, la autonomía con que se da la sentencia de amparo, hacen que se limiten el ejercicio de la acción para aquella persona que a requerido a través de el amparo, la protección de la justicia federal.

## CAPÍTULO 4

---

### EL JUICIO POLÍTICO COMO UNA FORMA DE PROTECCIÓN DEL FUNCIONARIO PÚBLICO

Estamos llegando ya al último capítulo de nuestro trabajo, y sería conveniente evaluar lo que hasta este momento hemos podido estudiar.

Inicialmente y derivado de la génesis del juicio político en México, tendríamos que subrayar un elemento que se refiere a la protección del ejercicio de la política en nuestro país.

Dicho en otra forma, que gracias a la evolución del marco jurídico no solamente de lo que son las responsabilidades de funcionarios sino también de diversas formas de proteger el ejercicio de la política, el hecho de que una persona pueda dedicarse a la obtención del poder público, tiene en sí una cierta garantía de derecho que le asegura su protección en el alcance de sus objetivos.

Luego, en lo que es el procedimiento del juicio político, observamos claramente que en muchas de las ocasiones, estas circunstancias de juicio político solo se ha llevado a cabo en contra de aquellas personas que no tienen buenas relaciones públicas o políticas con aquellas gentes que ordenan o desordenan.

De tal manera que independientemente de que el propio congreso de la unión como gran jurado tenga que establecer una declaratoria en la que proceda o no el juicio, esto hace que la administración de justicia se convierta en especial y por supuesto logre una cierta protección para el funcionario.

Por último, a la luz de las diversas responsabilidades de los demás funcionarios públicos que no están protegidos por el juicio político, encontramos como la población en general puede denunciar o demandar sus acciones en contra de las actitudes gravosas de este tipo de funcionarios, a través de fincar las responsabilidades civil, la penal, o bien la administrativa.

Así ha llegado el momento de elevar críticas que definitivamente, nos colocarán en la posibilidad de cerrar nuestra investigación y elaborar las conclusiones respectivas.

#### 4.1 LA PROCEDENCIA PARA FINCAR RESPONSABILIDADES

Ya en el inciso 2.6 hablamos de lo que era la naturaleza de la declaración de procedencia, y decíamos que en términos generales dicha procedencia iba a dictarse siempre en contra de aquellas personas que definitivamente no tuvieran amigos políticos dentro de el Congreso de la Unión.

De ahí, que las diversas teorías de la responsabilidad de los funcionarios públicos tendrían que quedar de alguna manera protegidas, y, este hecho, hace que el funcionario, pueda quedar fuera o inmune de la jurisdicción administrativa para fincarle cualquier tipo de responsabilidad.

Ahora bien, la procedencia para fincar la responsabilidad ha de basarse en calidades como ya lo establecimos en el capítulo segundo, los sujetos en este caso de responsabilidades son calificados, esto es deben de tener el carácter de gobernadores, de diputados, magistrados, procuradores, y por otro lado, las faltas u omisiones que el servidor público haya provocado, deben de atacar o rendar en el perjuicio de los intereses públicos como lo menciona el artículo 7 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de el cual ya hablamos en el capítulo 2º(Inciso 2.3).

Así, desde el momento en que surge la denuncia en contra de algún funcionario público, y las comisiones de cada una de

las cámaras del congreso se constituyen para sustanciar los procedimientos de declaración de procedencia, se abre una instrucción en donde se practican diligencias necesarias para la comprobación de la conducta denunciada.

Así, si de las constancias y procedimientos de instrucción se desprende la responsabilidad, entonces se supone que se han llenado básicamente cuatro requisitos como son:

- 1.- Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia.
- 2.- Que se encuentra acreditada la responsabilidad del funcionario.
- 3.- Que existe una sanción que deba de imponerse de acuerdo con la ley.
- 4.- Que en caso de ser aprobadas las conclusiones se ha de enviar la declaración de procedencia correspondiente a la Cámara de diputados en concepto de acusación.
- 5.- Evidentemente, que las diversas comisiones que se arman corresponden básicamente a la cámara de Diputados, para luego, emitir una cierta declaración de procedencia cuando en la Cámara de senadores se

erija en gran jurado de sentencia, y se decrete la declaración de procedencia.

Nótese como en el procedimiento que establece la ley y la cual ya hablamos en el capítulo segundo, las diversas secciones o periodos de procedimiento que se van armando, responden básicamente a intereses individuales, y sí aquel que es denunciado está bien relacionado con diputados y senadores, simple y sencillamente no le pasara nada porque no trasciende la imputación que existe en su contra.

Pero, si en un momento determinado dicho representante público no se encuentra debidamente apoyado, pues entonces lo más probable es que se emita la procedencia para fincar la responsabilidad y entonces se hace ya la formal denuncia ante el Ministerio Público Federal, para que este pueda tomar cartas en el asunto y proceder en contra del funcionario público.

Un concepto del cual es necesario hablar, y es en relación a la presentatividad del funcionario y la representatividad de las cámaras tanto la de Diputados como de Senadores en relación con la responsabilidad del estado, es el de la representatividad.

Sin lugar a dudas este concepto o la idea de la representatividad, es la que en un momento determinado,

protege al funcionario y por otro lado hace que dicho funcionario, deba de responder a sus actitudes ilícitas.

Los autores Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, en el momento en que nos explican estas circunstancias nos dicen lo siguiente: "La teoría de la representación tiene origen civilista, sostenida fundamentalmente por Chironi parte de la idea de los agentes públicos que actúan en representación del estado, por lo que el representado debe de responder por los actos de sus representantes. La responsabilidad en esta teoría se funda en la culpa es decir, en la mala elección y falta de vigilancia del estado respecto de sus principios funcionarios.

"La teoría de la representación resulta inaplicable en materia administrativa ya que ha sido superada por la teoría organisista en virtud de que el órgano y el funcionario son elementos de un mismo ente, por lo que la actuación de funcionario es la actuación de el propio órgano." <sup>24</sup>

La base en la representatividad de los funcionarios por parte de lo que es la función estatal, parte también de la misma teoría de la representatividad; esto es el pueblo elige a un poder ejecutivo y a los miembros del Congreso de la Unión y Congresos Locales.

---

<sup>24</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. "ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO", Ed. Limusa, México, 1989, pág. 164.

No sabemos porque no elige a las entidades del poder judicial que también ejercen poderes públicos, pero eso ya es causa de otro estudio.

El hecho es de que en el momento en que elige al ejecutivo y al legislativo, estos están representando a la voluntad del pueblo, tienen un mandato que la ley les otorga.

A su vez, el ejecutivo, al formar su grupo de colaboradores, tiene forzosamente que representar al estado mismo, representando los intereses por supuesto del pueblo que los eligió.

De tal manera, que el estado en sí, o para mejor decir básicamente en el ejecutivo y el legislativo, serán de extracción popular, y a su vez una vez que obtienen la representatividad, estos ejercen funciones de gobierno y no solo eso sino que también nombran a otras personas para ejercerlos, de tal manera, que estos últimos también representan aquel que es representante del pueblo y la responsabilidad que pudiera surgir respecto a asaltos ó delitos en contra de la administración por parte de cada uno de los funcionarios públicos, afecta tal representatividad.

De tal manera que en la procedencia para fincar responsabilidades, la afectación directa o perjuicio del interés público, significa afectar ese mandato que el pueblo

le otorga a los funcionarios públicos para que lleven a cabo su función de gobierno, y según el artículo 7 de la ley federal de responsabilidades de servidores públicos del que ya hablamos en el capítulo 2o. especialmente en el inciso 2.4, va fijando la forma a través de la cual, se procederá a establecer la responsabilidad una vez que el funcionario, a pasado por el voto de todo Congreso de la Unión.

#### 4.2 LA INMUNIDAD QUE PRODUCE EL JUICIO POLÍTICO FRENTE AL AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO

Para entender mejor el presente apartado definiremos los siguientes conceptos:

Fuero: El Dr. Ignacio Burgoa nos dice que el fuero: "es un conjunto de privilegios, prerrogativas o ventajas que se acuerdan en beneficio exclusivo de una o varias personas, con la circunstancia de que éstas se colocan en una situación jurídica particular, sui generis, diversas de aquella en que se encuentran los demás individuos".<sup>25</sup>

Inmunidad: En tanto que Rafael Pina Vara nos dice que la inmunidad: "Es la excepción de ciertas cargas, gravámenes o penas. Las divide en: Inmunidad de Jurisdicción.- la que gozan los jefes de estado y agentes diplomáticos por virtud del cual no pueden ser sometidos a la jurisdicción de los tribunales de

---

<sup>25</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. "LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES", 26ª ed., Ed. Porrúa, México, 1994, pág. 149.

los países en que ejercen sus funciones. Inmunidad Diplomática.- Conjunto de las prerrogativas reconocidas a los agentes diplomáticos, con fundamento en la costumbre internacional que se refiere a su inviolabilidad personal, a la independencia necesaria para el desempeño del cargo y a la cortesía con que deben ser tratados en sus contactos con las autoridades oficiales del país en que ejercen sus funciones. Inmunidad Parlamentaria.- Garantía Constitucional conferida a Senadores y diputados en virtud de la cual no pueden ser objeto de persecución penal, sin el requisito previo de la concesión del suplicatorio por la Cámara que pertenezcan.

El artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y que jamás podrán ser reconvencidos por ellas.

La inmunidad parlamentaria no es un privilegio concedido a los senadores y diputados, sino una tutela necesaria para el ejercicio de la función que les está encomendada".<sup>26</sup>

Cabe señalar que de las definiciones señaladas, el fuero y la inmunidad son privilegios que gozan los servidores públicos con el objeto de realizar las funciones encomendadas hacia su cargo y no para que estos las utilicen para beneficio propio.

---

<sup>26</sup> De Pina Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, 17ª ed., Ed. Porrúa, México, 1990, pág. 171.

En este apartado, vamos hacer una combinación respecto de la responsabilidad del funcionario, del estado, de la función del Agente del Ministerio Público y por supuesto de situaciones claves que enmarca la propia Constitución en sus artículos 13 y 17 en los que se establece que en ningún momento habrá un procedimiento especial y una categoría también especial para ciertas personas.

Iniciaremos diciendo la forma en como el estado va a encontrar cierta responsabilidad en relación directa con su función.

Jorge Olivera Toro, nos explica estas circunstancias diciendo: "En términos generales nuestro régimen legal no acepta el principio de responsabilidad del estado. Hay dos ideas que obstaculizan su admisión:

- 1.- La de soberanía, concebida como un derecho de actuar sin más limitaciones que las impuestas por el propio estado aún cuando se cause daño. Es la máxima histórica en virtud de la cual, se afirma que lo propio de la soberanía es imponerse sin compensación; dogmas medievales y simplistas que la conciencia social y jurídica ha repudiado definitivamente.

2.- La de que el Estado siempre actúa dentro de los límites legales, no pudiendo considerarse ilícita su actividad, ni estimar que incurre en responsabilidad cuya base o fundamento es precisamente la ilicitud, de la que en todo caso es ajena".<sup>27</sup>

Tal vez al estado concebida como esa entidad que conforma la población asentada en un territorio que erige un territorio para substituir y organizarse, pueden encontrar cierta inmunidad en sus actitudes pero los funcionarios públicos, que no acatan los principios de legalidad del que hablamos en el inciso 3.2, esto es que no llevan a cabo lo que la ley les a ordenado y para lo cual la ley los establece en un puesto público, aquellos que no respetan su cargo y los lineamientos jurídicos establecidos para el cargo estos si son responsables de sus actos.

Pero que es lo que pasa con aquellas entidades gubernativas de alto rango como los gobernadores, cuando estos enfrentan un problema grave.

Podemos citar en este momento al exgobernador de Guerrero frente al caso de Aguas Blancas, en donde hubo una verdadera masacre de campesinos, al parecer ordenada por el propio gobernador.

---

<sup>27</sup> Olivera Toro, Jorge. "MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO", 5ª ed., Ed. Porrúa, México, 1989, pág. 375.

Sin duda, la trascendencia que tuvo ese acto, genero para dicho gobernador exclusivamente su renuncia a la gubernatura.

Pero que paso con la conducta ilícita, que es lo que pasa con ese artículo 21 constitucional, el cual en su primer párrafo en la primera parte afirma lo siguiente: "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial la cual estará bajo la autoridad en mando inmediato de aquel".

Qué es lo que pasa si existe un delito que perseguir, existe un genocidio, un homicidio y existe continuamente diversas afectaciones a la organización gubernamental.

Sin duda, la función del Agente del Ministerio Público queda relegada y supeditada en forma extraordinaria a los diversos lineamientos que en un momento determinado, enmarca la legislación administrativa.

Tal vez, el hecho de que el agente del Ministerio Público no pueda iniciar ni siquiera una averiguación en contra de un gobernador, los hace inmunes hacia esta actividad a menos claro está que el Congreso de la Unión erigido en gran jurado establezca una procedencia y el desafuero del funcionario.

El autor César Augusto Osorio y Nieto, cuando nos habla de la posición del Agente del Ministerio Público comenta lo siguiente: "El titular de la averiguación previa es el Ministerio Público, tal afirmación se desprende de lo establecido en el artículo 21 Constitucional, que contiene la atribución del Ministerio Público de averiguar, de investigar, de perseguir los delitos, evidentemente si el Ministerio Público tiene la atribución de orden constitucional de averiguar los delitos y estas atribuciones las lleva a cabo mediante la averiguación previa, la titularidad de la averiguación previa corresponde al Ministerio Público." <sup>28</sup>

A simple vista, las actitudes delictuosas que se cometen por parte de Gobernadores especialmente, quedan fuera de la jurisdicción del Agente del Ministerio Público, haciéndolos inmunes a tal imperio de investigación.

Esto, a la luz de un contexto generalizado, ofende los lineamientos del artículo 13 constitucional, el cual dice a la letra: "Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares, en

---

<sup>28</sup> Osorio y Nieto, César Augusto. "LA AVERIGUACIÓN PREVIA", 7ª ed., Ed. Porrúa, México, 1987, pág. 16.

ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al ejército. Cuando en un delito o falta de orden militar, estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda".

Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales, ninguna persona o corporación puede tener fuero ni gozar más emolumentos de los que sean compensaciones de sus servicios públicos o estén fijados por la ley, sin duda, estas son circunstancias que continuamente olvidan los administradores públicos, y hacen de las suyas aprovechándose de los privilegios que gozan, para el desempeño de sus encargos.

Evidentemente, que el hecho de que exista en nuestra legislación esa forma de responsabilidad, y el tratamiento de administración de justicia que se le da, hacen que los cargos que ocupan tanto el Presidente de la República, como los gobernadores de los Estados, Diputaciones locales, magistrados; serán inicialmente inmunes a la actividad directa del agente del Ministerio Público, Senadores, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Consejeros de la judicatura Federal, Secretarios de Despacho, Jefes de Departamentos, Representantes de la Asamblea del Distrito Federal, Procuradores, Jueces del fuero común de el Distrito Federal,

Consejero, Directores Generales de Organismos Descentralizados, son entidades que están sujetas a un juicio público esto es, que se crea un procedimiento especial para personas especiales, única y exclusivamente para proteger el cargo, la función gubernamental.

Claro está, que esta función gubernamental, es de un significado superlativo, ya que es indispensable, que exista un gobierno y alguien que está al frente de él, para organizar a la población; pero la inmunidad que produce el juicio político frente a la actividad del ministerio público, es trascendental en virtud de que incluso el propio funcionario público dependerá de mucha gente que es de su partido, o bien sin ser de su partido, tiene contacto directo con ellos, y de alguna manera pueden influir en su decisión a un a pesar de la peor conducta que haya ejercido el alto funcionario Público.

#### **4.3 LA IMPUNIDAD, LA INMUNIDAD Y FUERO COMO PROTECTOR DE UNA ACTIVIDAD DELICTUOSA**

Mucho se ha especulado en relación a las actividades ilícitas y de narcotráfico por parte de varios gobernadores de diversas entidades de la República.

La realidad, definitivamente no va a salir a la luz, en virtud de que el diverso control político que se ejerce en relación a la protección de la actividad gobernadora.

La impunidad, sus causas, y la inmunidad que producen, hacen que estos funcionarios públicos, no tengan en si una gran visión sobre sus encargos.

El autor Henry Pratt Fairchild, en el momento en que nos comenta algunas circunstancias respecto a las causas de impunidad dice lo siguiente: "Son aquellos que sin afectar la antijuridicidad del acto delictivo ni a la imputabilidad, ni a la culpabilidad del autor impiden la atribución de la consecuencia penal. El fundamento de la impunidad radica en la utilidad pública. Tales son el arrepentimiento en los delitos de orden público y el parentesco en los delitos patrimoniales".<sup>29</sup>

El hecho de que una conducta delictuosa siga teniendo su carácter de antijurídico, esto es que sea contraria a lo jurídico, pero que en ningún momento se le establezca una sanción a dicha conducta, refleja claramente la impunidad de la que estamos hablando en este inciso.

Ahora bien, otro concepto que hemos estado manejando es el de la inmunidad, de este, el autor Rafael de Pina Vara nos ofrece la siguiente redacción: "La inmunidad es la exención de ciertas cargas, gravámenes o penas. La inmunidad de jurisdicción, es una privilegio concedido a los jefes de estado y agentes diplomáticos por virtud del cual no pueden

---

<sup>29</sup> Pratt Fairchild, Henry. DICCIONARIO DE SOCIOLOGÍA, 15ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1990, pág. 149.

ser sometidos a la jurisdicción de los tribunales de los países en que ejercen sus funciones. La inmunidad de la jurisdicción constituye una de las excepciones dilatorias a las que hace alusión la ley".<sup>30</sup>

La exención de ciertas cargas gravámenes o penas, y esa imposibilidad de someter bajo el imperio de derecho la actitud de las personas, querrá decir la forma a través de la cual se ha de respetar un cargo público para que estén la garantía de función.

Claro está, que en todo lo que es la idea de la inmunidad, en ésta se van fijando los elementos sobre los cuales la propia garantía ha de extenderse a los cargos públicos de altos funcionarios.

Es necesario hablar también de lo que es el concepto de fuero en relación a la impunidad, la inmunidad, y por supuesto el fuero del que gozan los funcionarios públicos.

Esta circunstancia respecto del fuero, es en si una cierta prohibición que el propio artículo 13 constitucional establece.

De tal manera que ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean

---

<sup>30</sup> De Pina Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, 21ª ed., Ed. Porrúa, México, 1990, pág. 204.

compensación de servicios públicos y que estén fijados por la ley.

El único fuero que se reconoce, es el militar esto es entendible debido a la disciplina a la que están sujetos todos estos militares.

Ahora bien, este tipo de protección a sido prácticamente extendida gracias a la idea que sustenta el artículo 61 de la propia constitución, el cual dice a la letra:

ARTÍCULO 61.- "Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El presidente de cada Cámara velara por el respeto constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnen".

El supuesto fuero del que gozan los diputados y senadores, no es más que la posibilidad de omitir opiniones sin que éstas sean sancionadas o bien que los comprometa por alguna falta o circunstancia parecida.

Sin duda, la idea de el fuero, es más que nada, el privilegio otorgado a las personas o clase social para que está básicamente pueda ejercer su actividad con el menor tropiezo y estorbo posible.

Pero hay que recordar en lo que la constitución establece, simplemente es la inviolabilidad en sus opiniones, no es que les otorgue en si una inmunidad de jurisdicción, no sino que, la propia legislación constitucional trata de proteger el cargo, estableciéndose con esto una mayor libertad en él.

El autor Francisco Ramírez Fonseca, cuando nos habla sobre el particular y comenta el artículo 61 constitucional dice lo siguiente: "No debe confundirse esta disposición con el fuero constitucional, la inviolabilidad que consagra este precepto atañe a las opiniones que manifiesten diputados y senadores en el desempeño de sus encargos mientras que en el fuero constitucional se refiere a la comisión de hechos delictuosos del orden común y a la comisión de los mismos hechos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de su encargo. Consideramos nosotros sin embargo, que si las opiniones hacen nacer una figura delictiva de las previstas por la ley, debe estarse lo dispuesto por este precepto siguiente no obstante la prevención de el artículo 61, de que los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su encargo. Es decir, son inviolables en tanto las opiniones no constituyan un delito, pues de otra manera la inmunidad se convertiría en impunidad".<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Ramírez Fonseca, Francisco. "MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL", 8ª ed., Ed. Pac, México, 1992, págs. 272 y 273.

Es necesario subrayar lo que el autor citado nos acaba de comentar, esa inviolabilidad en la opinión del diputado, lejos de convertirse en un fuero, se ha convertido ahora en una inmunidad que se ha traducido en una impunidad de los actos delictivos que por lo regular realizan con prepotencia en el desplazamiento de sus actividades.

Así, el propio artículo 108 constitucional del que ya hemos hablado, establece situaciones especiales para poder responsabilizar a los altos funcionarios en los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Así, todos aquellos sujetos que están protegidos por leyes especiales, serán responsables por las violaciones a la Constitución, a las leyes federales y por supuesto al manejo indebido de fondos y recursos federales, en los mismos términos que marca la ley.

Pero, la propia legislación al establecer la idea de una prevención como es el juicio político todavía permite que el funcionario esté protegido y pueda salvarse de alguna acusación formal siempre y cuando políticamente este bien con el Congreso.

#### 4.4 EL CONTROL POLÍTICO DEL PARTIDO OFICIAL EN EL JUICIO POLÍTICO

Ahora con las últimas elecciones en las que el partido de la Revolución Democrática ha logrado ya bastantes escaños en el Congreso y la mayoría en la Asamblea de el Distrito Federal, las cosas se han de tornar diferentes para toda la administración de la República y el D.F.

Sin lugar a dudas, aquel control político, que era ejercido por el propio partido oficial, ahora cambiará y por supuesto que los gobernadores priístas y los altos funcionarios de ese mismo partido, deberán de cuidarse debido a que el control político partidista que era ejercido antes de los diversos movimientos de partido de la revolución democrática, eran totalmente controlados por el partido oficial.

Así, aquellas ideas del conservador político, se están rebasando grandemente con el actual cambio que estamos observando en la actualidad.

El autor Irving Louis Horowitz cuando nos habla sobre el conservadurismo político, dice lo siguiente: "Aún si pudiésemos llegar a una satisfactoria definición del carácter distintivo del conservadurismo, como son recelo ante el cambio rápido, fe en la fe, preferencia en la razón sobre la pasión,

la creencia en la ley natural más que en el contrato social no podríamos estar seguros de hasta donde sería posible una fe conservadora según la clase conservadora. El conservadurismo es un movimiento, una ideología pero carece de clase a la cuál dar apoyo. Las clases medias son liberales. No necesario para una clase aferrarse a una retórica conservadora, porque la ideología conservadora no sirve a ninguna función de clase." <sup>32</sup>

En el momento en que el movimiento conservador priista toma más de las tres cuartas partes de culturales en la cámara de diputados y casi la mayoría absoluta en la cámara de senadores, esto hace que definitivamente, aquel priista que deba de ser sacrificado sexenio tras sexenio, tenga que alinearse a la disposición partidista.

De tal manera que aquel priista que no es sacrificable o bien tiene una mayor trascendencia política, a ese, todo lo que es su actitud delictuosa, gracias a las disposiciones del artículo 61 y 108 de la Constitución, deberán iniciar antes de cualquier cosa un juicio político que estará totalmente controlado por el partido oficial, debido a que la mayoría actualmente en el Congreso es de tipo partidista institucional.

---

<sup>32</sup> Louis Horowitz, Irving. "FUNDAMENTOS DE SOCIOLOGÍA POLÍTICA", 3ª reimp., Fondo de Cultura Económica, México, 1989, pág. 129.

#### 4.5 LA NECESIDAD DE CREAR UN NUEVO PROCEDIMIENTO QUE SEA EFICAZ

Toda las normas son eficientes en cuanto a la forma en que están redactadas, en cuanto a su disposición abstracta conforme a la actual se vacían en código, pero, cuando se concretizan, cuando deben de ser aplicables, es en ese momento cuando se debe de hablar de la eficacia de la norma para que se concrete o se materialice en la realidad.

Así tenemos como la norma, debe de lograr concretizarse eficazmente, y esto se logra a través de el procedimiento que la propia ley le otorgue para que dicha norma, sea realmente coercible .

Ahora bien, la eficacia de la norma es en sí la forma a través de la cual la conducta se vea amenazada o intimidada por una pena que se le impondrá a futuro en el caso que infraccione a la norma misma.

De tal naturaleza, que la eficacia de la norma, reflejara en si una circunstancia de control social, a través de la represión con la que la eficacia de la norma puede evitar la conducta lesiva.

La autora Leticia Bonifaz Alfonso, cuando nos explica algunas circunstancias sobre el particular, comenta lo siguiente: "Es incuestionable que el derecho constituye un

instrumento de control social. Sin embargo, el control social no resulta transparente. El término control social puede concebirse de dos maneras:

- 1.- Como una referencia al conjunto de valores y de normas con que se resuelven o mitigan las tensiones y los conflictos entre individuos y grupos, con la finalidad de mantener la solidaridad de algún grupo más general; y
- 2.- Como el sistema de institución que sirven para comunicar e inculcar dichos valores y normas.

Se incluyen dentro de los principales medios de control social: el derecho, la ley, la opinión pública, la religión, la moral y la educación. Se incluyen a los medios de comunicación en masa, que en nuestra época son definitivos para la formación de la opinión pública." <sup>33</sup>

De entrada, vamos observando como la eficacia del juicio político, ha resultado ser una arma partidista política más que una norma eficiente que tiende a futuro a ser eficaz.

Es el caso del Gobernador de Guerrero y es el caso de Aguas Blancas, frente a lo que fue el Ingeniero Serrano quien se sujeto al juicio político.

---

<sup>33</sup> Bonifaz Alfonso, Leticia. "EL PROBLEMA DE LA EFICACIA EN EL DERECHO", Ed. Porrúa, México, 1987, pág. 204.

Enemigos políticos, fuerzas extrañas, intereses populares y colectivos, hacen que, el juicio político pueda funcionar exclusivamente a los inicios de cada uno de los sexenios.

Esto definitivamente no es lo que marca la ley, sino, lo que ordena la ley, es una cierta regulación hacia el Presidente de la República, gobernadores, procuradores, diputados, senadores, y demás funcionarios públicos que están protegidos por el juicio político.

Estamos de acuerdo en que la función o el cargo debe de protegerse, en un hecho que se puede vivir incluso sin Presidente de la República o sin cualquiera de los diputados o senadores, ya que por tantas faltas a las sesiones del congreso, pues simple y sencillamente no le interesa el cargo.

En cuestión de gobernadores, pues estos también como que el país pudiese administrarse sin ellos, de tal naturaleza que aquella idea de antaño en el sentido de proteger el cargo, pues para la administración pública actual que está tendiendo al computarizarse, pues como que empiezan a salir sobrando este tipo de entidades, y estas solamente llegan al poder para hacer su propio negocio.

Pues bien, éstas son circunstancias, que nos hacen pensar en que el juicio político, en primera instancia protege al

funcionario público, ya que si este políticamente está bien con el congreso nada le pasará.

Por otro lado si se quiere establecer un verdadero procedimiento, este tipo de cargos públicos tendrían que ser definitivamente denunciables como cualquier otro ciudadano y el procedimiento de juicio político llevarse paralelamente con el fin de nombrar a una persona interina que ocupara el cargo inmediatamente y que estuviera sujeto a cierta supervisión dentro del mismo procedimiento político.

Pero, dejar que a ese gobernador, diputado o senador se sujete rápidamente a una orden de aprehensión, a una demanda de tipo civil o laboral, y no que simple y sencillamente que por su cargo no tenga, que atender siquiera a los órganos de justicia de el país.

Hay que recordar claramente que el artículo 49 constitucional, enmarca que el ejercicio del poder se llevará a través de tres aspectos el legislativo, el ejecutivo y el judicial, poderes que son: de jerarquía igualitaria, pero gracias al control político sobre el ejecutivo, pues los diputados senadores y ejecutivos siguen teniendo una posibilidad de protección y con esto la facilidad de hacer de las suyas.

Con lo anterior, que en lo que es la conveniencia de formular un nuevo procedimiento, daría a la función gubernamental una mayor profesionalización y también la exigencia de las propias autoridades supervisoras, como es la contraloría de la federación o de las diversas contralorías para que estas efectivamente, pudieran someter a los funcionarios públicos.

En términos generales, al ofrecer un nuevo procedimiento, este resulta fulminante, ya que se deja sin protección directa al funcionario público, y se permite que el poder judicial pueda realizar su labor.

Ya que, si se insiste en la naturaleza jurídica del juicio político, pues esto definitivamente estará más que nada dado a las posibilidades políticas y partidistas de el funcionario que se ha sometido a dicho juicio.

Claro está, que la inviolabilidad de opiniones, tiene que defenderse hasta la fecha, porque esta expresión es necesario para que los funcionarios puedan establecer la crítica dentro del congreso y con esto mejorar las iniciativas.

De tal manera, que sería fundamental establecer un nuevo procedimiento con mayor eficacia, en el cual, ya no se establecería una especialidad de las prohibidas por el artículo 13 constitucional, sino más que nada se dejaría

actuar al agente del ministerio público y al juez, por perseguir a ese funcionario público y el hecho de que existiera una orden de aprehensión en contra de un gobernador, esto abriría un juicio político con los objetivos siguientes;

- 1.- Tomar la renuncia provisional o bien suspender en el cargo a el alto funcionario denunciado.
- 2.- Nombrar inmediatamente a un funcionario interino que lo sustituya;
- 3.- Seguir con detenimiento el procedimiento judicial, y llevar a cabo una investigación interna para aportar pruebas a dicho procedimiento.
- 4.- Apoyar al poder judicial en la investigación;
- 5.- Apoyar al poder judicial en la ejecución de la sentencia.
- 6.- Apoyar a las autoridades para que ese funcionario pueda restituir eficazmente el daño ocasionado a su sociedad.

En términos generales dejar, que los políticos enjuicien a políticos, pues simple y sencillamente es darle la vuelta al problema.

## C O N C L U S I O N E S

---

PRIMERA.- Con el devenir histórico, y con la necesidad de una extensión mayor de la administración pública, se va requiriendo continuamente de mayores técnicas para llevar a cabo la organización de la población, para que éste no abuse ni tenga excesos de poder, pero en muchas de las legislaciones del siglo pasado y en las actuales las leyes de responsabilidades y las responsabilidades constitucionales que los altos funcionarios públicos tienen, simple y sencillamente, salen sobrando.

SEGUNDA.- En la actualidad la autoridad ya no sabe de qué manera protegerse de los embates del ciudadano que protesta y pide justicia para su derecho, tenemos el caso de la Comisión de Derechos Humanos, que en su instancia conciliatoria le arregla el problema al funcionario; tenemos por otro lado la propia contraloría e incluso la de Federación, la cual el problema si está, podrá parar en dicha contraloría.

TERCERA.- Otras de estas instancias proteccionistas, sin lugar a dudas es el juicio político, en éste se tiene que

llevar todo un procedimiento entre políticos para enjuiciar a otro político.

CUARTA.- El juicio de amparo resulta ser más eficaz que cualquiera de las instituciones que hemos mencionado y el hecho de que un gobernador realice actos delictuosos esto sí es de mayor trascendencia, y ya se han dado casos como de Aguas Blancas, Guerrero, en el que con la simple renuncia del gobernador se arregló todo el problema.

Estas son circunstancias que no deben de ser, que no deben de pasar, ya que conforme a la Constitución todos somos iguales a los ojos de la ley.

QUINTA.- El propio artículo 13 constitucional prohíbe los fueros, prohíbe tribunales especiales y legislaciones especiales, mismo que establece que ninguna persona o corporación pueden tener fuero ni gozar de más emolumentos que los que sean compensación a los servidores públicos que la propia ley haya fijado.

SEXTA.- El artículo 49 constitucional establece claramente que el ejercicio del poder se va a llevar a cabo a través de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial sin que uno esté subordinado del otro ni mucho menos, claro está que en la práctica debido a que el ejecutivo propone a los miembros o ministros de la Suprema Corte de Justicia con

aprobación del senado ni la judicatura correspondiente, esto hace que el poder judicial, esté subordinado a los designios del poder ejecutivo y legislativo, pero la idea del 49 constitucional es establecer esos tres poderes en forma eficiente y autónoma.

SÉPTIMA.- Las circunstancias básicas sobre las cuales se realiza el procedimiento de juicio político, están totalmente viciadas y están supeditadas a que el político enjuiciado, tenga amistades dentro del Congreso, o bien, por simple disposición del partido, tenga que irse a un procedimiento judicial o bien liberarse de su responsabilidad penal.

OCTAVA.- Casos como el de Díaz Serrano en los que se reflejaba el transporte de el petróleo, y que después Mario Ramón Beteta fue acusado por la misma circunstancia, nos hacen dudar completamente del juicio político ya que mientras que Díaz Serrano paró en el reclusorio, el otro fue castigado por la gubernatura del Estado de México. Esto es una gran diferencia que hace al político y a las amistades que rodean a dicho sistema político.

NOVENA.- El juicio político simple y sencillamente es una arma entre los políticos y no es posible que los políticos sean enjuiciados por los mismos políticos, ya que éstos podrán encontrarse en ese lugar algún día en el futuro, y por tal naturaleza existe un vicio fundamental a la administración de

justicia como es la parcialidad en la decisión de la administración de justicia.

DÉCIMA.- Para llegar a la declaración de procedencia, se requerirá que el político enjuiciado, tenga enemistades, sea por así decirlo el sacrificado de cada sexenio para demostrar al pueblo que ahora sí se lucha en contra de la corrupción, así podemos citar circunstancias que los gobernadores de los estados han llevado a cabo y que han provocado luchas y muertes de personas inocentes y que no han sido llevados a ningún tipo de juicio, todo porque la legislación en el artículo 61 y 108 constitucionales, establece la inviolabilidad de opinión, y un cierto fuero o privilegio que los libera de una carga rápida de someterse al poder judicial estando protegidos por los otros políticos en el Congreso.

DÉCIMA PRIMERA.- Por lo anterior consideramos que se requeriría un nuevo procedimiento más eficaz, en el que se no se requiera de tanta protección para el político, de ahí que el procedimiento del juicio político, solamente tendría que abrirse exclusivamente para regular el cargo y los ilícitos que cometen en el desempeño del mismo.

DÉCIMA SEGUNDA.- Evidentemente el hecho de que el artículo 61 y el artículo 108 de la Constitución podían reformarse, para establecer que cualquier funcionario puede ser denunciado en forma directa entre el Agente del Ministerio

Público Federal o bien, ser demandado ante cualquier Juez de lo Civil, etc., o cualquiera otra responsabilidad en la que incurra, daría una mayor seguridad jurídica a la población que es la que verdaderamente interesa, y una profesionalización en el cargo.

Así, el juicio político quedaría más que nada para recibir la suspensión de actividades de que quien está demandado o tiene una orden de aprehensión en su contra y nombrar inmediatamente un interino, y aportando al poder judicial con lo que no solamente se respetaría la división del poder, sino también la voluntad del pueblo.

## BIBLIOGRAFÍA

---

- Acosta Romero, Miguel. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO; 9ª ed., Ed. Porrúa, México, 1990.
- Aguilar Alvarez y de Alba, Horacio. EL AMPARO CONTRA LEYES; Ed. Trillas, México, 1989.
- Arellano García, Carlos. EL JUICIO DE AMPARO; 2ª ed., Ed. Porrúa, México, 1983.
- Burgoa Orihuela, Ignacio LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES; 26ª ed., Ed. Porrúa, México, 1994.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. EL JUICIO DE AMPARO; 31ª ed., Ed. Porrúa, México, 1994.
- Burgoa, Ignacio. EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO; 8ª ed., Ed. Porrúa. México, 1991.
- Fix Zamudio, Héctor. JUSTICIA CONSTITUCIONAL, O MB UDSMAN Y DERECHOS HUMANOS; Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993.
- Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO; 33ª ed., Ed. Porrúa, México, 1994.

- Góngora Pimentel, Genaro David y Acosta Romero, Miguel. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Comentada. 4ª ed., Ed. Porrúa, 1992.
- Jiménez Huerta, Mariano. DERECHO PENAL MEXICANO; 10ª ed., Ed. Porrúa, Tomo V, México, 1989.
- Kelsen, Hans. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO; U.N.A.M. México, 1993.
- Louis Horowitz, Irving. FUNDAMENTOS DE SOCIOLOGÍA POLÍTICA; 3ª reimp., Fondo de Cultura Económica.
- Martínez Morales, Rafael. DERECHO ADMINISTRATIVO; 9ª ed., Ed. Harla, México, 1991.
- Moreno, Daniel. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO; 10ª ed., Ed. Pax, México, 1988.
- Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria. MEXICANO, ESTA ES TU CONSTITUCIÓN, 8ª ed., Ed. Porrúa, México, 1993.
- Ramírez Fonseca, Francisco. MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL; Ed. Pac, México, 8ª ed., 1990.
- Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO; 14ª ed., Ed. Porrúa, México, 1988.
- Tena Ramírez, Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO, 1808-1989, 15ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1989.

Tena Ramirez Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO; 22ª ed.,  
Ed. Porrúa, México, 1987.

Trueba Olivares, Eugenio. EL HOMBRE, LA MORAL Y EL DERECHO; 2ª  
ed., Ed. Orlando Cárdenas, 1989.

#### LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.  
"Comentada por el Instituto de Investigaciones  
Jurídicas de la UNAM", México, 1996.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.  
4ª ed., Ed. Pac, México, 1997.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Ed. Sista,  
México, 1997.

CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, EN MATERIA COMÚN Y PARA  
TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL. Comentado por  
el Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M.,  
México, 1988.

CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL. Ed. Sista, México,  
1997.

#### HEMEROGRAFÍA

Revista Mexicana de Justicia. PROCURADURÍA GENERAL DE LA  
REPÚBLICA; Número especial, México, sep. 1990.

#### OTRAS FUENTES

De Pina, Rafael, De Pina Vara Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO;  
Ed. Porrúa México, 17ª ed., 1991.

Pratt FairChild, Henry. DICCIONARIO DE SOCIOLOGÍA; 15ª ed.,  
Fondo de Cultura Económica, México, 1990.