

273



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

“LA FIGURA DEL JUICIO POLITICO EN LA
CONSTITUCION, EN LA LEGISLACION, SU
PROCEDIMIENTO Y EFECTOS”

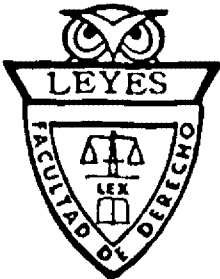
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ALEJANDRO AURELIO LECHUGA GONZALEZ



MEXICO, D. F.

276223

2000



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

México D.F., 10 de diciembre de 1999.

**C. INGENIERO LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Presente.**

El pasante de esta Facultad Lechuga González Alejandro Aurelio con número de cuenta 8734287-7, ha elaborado la tesis denominada **"LA FIGURA DEL JUICIO POLITICO EN LA CONSTITUCIÓN, EN LA LEGISLACIÓN, SU PROCEDIMIENTO Y EFECTOS"**, bajo la asesoría del suscrito, la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud, considero que dicha tesis está en aptitud de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

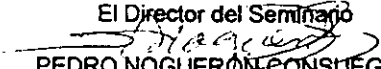
Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo Acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según Circular SG/003/98 de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

**POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU
El Director del Seminario**


**PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
Licenciado en Derecho**

A LA U.N.A.M.

Por permitir ser su alumno, concediéndome la gracia de poder cursar una carrera, ya que de otro modo difícilmente me hubiera convertido en profesionista, proporcionándome los mejores maestros, pues afortunadamente y a pesar de la situación actual, el más alto nivel de la Licenciatura en Derecho en México siempre ha sido y será encontrado en la U.N.A.M.

ISABEL

Te doy gracias por ser el móvil que me impulsa desde hace 7 años para hacer todas las cosas que antes creí inalcanzables, señalándome mis errores y enseñarme que no importando el camino que se haya recorrido siempre puede haber un principio otra vez, así como por el haberme demostrado la esencia de la relación entre pareja.

A MIS PADRES

Por haberme otorgado una educación y enseñarme a ser responsable, imponiéndome deberes e inculcarme el ser sensible para con los demás, comprender la desgracia ajena, no hincharse ante los halagos y hacer frente a la adversidad, tolerando mis desplantes de adolescente y respetando las decisiones que tomé, incluso la de convertirme en abogado, que es en donde más apoyo recibí, pues de no haber sido así, no habría llegado hasta donde me encuentro ahora, por todo eso muchas gracias.

**GERARDO Y FEDERICO
LECHUGA GONZALEZ**

Por haber cuidado de mí cuando así les fue requerido, compartiendo sus experiencias en la vida apoyándome durante mi difícil etapa de recuperación en diciembre de 1986 y sobre todo, por siempre respetar mis opiniones aun con la diferencia de edades, situación que desafortunadamente muchas veces pienso que fue lo que nos impidió relacionarnos mejor.

**LIC. PEDRO NOGUERON
CONSUEGRA**

El Maestro que en gran medida hizo posible la culminación de este trabajo, al grado que de no conocerlo y presentarme ante él para solicitar su apoyo, tuvo fe en mi capacidad como estudiante, por su gran apoyo, tolerancia, amistad y comprensión muchas gracias.

**LIC. HUGO ALBERTO ARRIAGA
BECERRA**

El profesionista que bajo su tutela me inculcó el arte y la dignidad de la abogacía bajo la constante lucha contra la ignorancia, la que muchas y merecidas veces me incitó a vencer y por supuesto, por haber depositado en mí una confianza que jamás llegué a imaginar o a tentar siquiera, misma que espero no haber quebrantado, por todo eso gracias.

ALEJANDRO RAMIREZ ORTEGA
LUIS HIJUELOS MORFIN
ALEJANDRO RANGEL TERREROS

Los excelentes amigos y confidentes que durante toda mi adolescencia y hasta hoy, sabiamente me han escuchado y aconsejado cuando así se los he requerido, impulsándome de manera indirecta a la terminación de mi carrera.

ALEJANDRO DURAN ZARATE
MARIA BALTAZAR VELASCO
MIGUEL RODRIGUEZ ISLAS
JEHYZELT GUTIERREZ
MONTOYA
OSMAR GUZMAN LOPEZ
FABIOLA BELLO DURAN
FERNANDO ROMERO CALDERON
CLAUDIA LARA GARCIA
GABRIELA ROBLEDO ESQUIVEL
YAMIRA CORDOBA
VERONICA PLAZA
ZEIDY LOZANO
HUGO CABALLERO GARCIA
JULIO CESAR BLANCO
ALFONSO MOLINA PATIÑO

Quienes han tolerado mi falta de experiencia y decisiones abruptas, procurándome su apoyo incondicional en las actividades diarias que nos conciernen, gracias

LEOBARDO ESPINOZA
ALEJANDRO RAMIREZ RICO

Jóvenes abogados que con sus consejos he logrado enriquecer mi exiguo conocimiento jurídico, gracias por su inestimable amistad.

INDICE

INTRODUCCION	1
--------------------	---

CAPITULO I

RESEÑA HISTORICA A TRAVES DE LAS CONSTITUCIONES

I.1.- PRECEDENTES COLONIALES.....	5
I.2.- CONSTITUCION DE 1824.....	14
I.3.- CONSTITUCION DE 1857 Y LAS PRIMERAS LEYES DE RESPONSABILIDADES...17	
I.4.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917...19	
I.5.- LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1940.....	21
I.6.- LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1980.....	24
I.7.- LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1982.....	25

CAPITULO II

LOS PROCEDIMIENTOS CONSTITUTIVOS DE RESPONSABILIDAD.

II.1 LA RESPONSABILIDAD.....	28
II.2. RESPONSABILIDAD POLITICA Y RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.....	30

II.3. SERVIDOR PUBLICO.....	34
II.4. POLITICO.....	41
II.5. SANCIONES CIVILES, PENALES, ADMINISTRATIVAS Y POLITICAS.....	43
II.6. EL JUICIO.....	53
II.7. EL JUICIO POLITICO.....	54
II.8. EL CONGRESO DE LA UNION EN EL JUICIO POLITICO.....	58
II.8.1. CAMARA DE DIPUTADOS.....	58
II.8.2. CAMARA DE SENADORES.....	59

CAPITULO III

MARCO JURIDICO DEL JUICIO POLITICO.

III.1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	64
III.2.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS....	68
III.3.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.....	79
III.4.- LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES.....	82
III.5.- LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS.....	85

III.6.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.....	86
III.7.- REGLAMENTO DE LA LEY DE OBRAS PUBLICAS.....	87
III.8.- LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS EESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR.....	89

CAPITULO IV

ANALISIS DE UN CASO, EN QUE SE INICIO EL PROCEDIMIENTO CONTEMPLADO EN EL CAPITULO III DEL TITULO SEGUNDO DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, QUE NO LLEGO A CONFIGURARSE COMO JUICIO POLITICO.

IV.1.- PERIODO EXTRAORDINARIO DE SESIONES DEL 12 DE JULIO DE 1983 DE LA COMISION PERMANENTE DEL H. CONGRESO DE LA UNION PARA TRATAR EL CASO DEL SENADOR JORGE DIAZ SERRANO	91
CONCLUSIONES.....	103
BIBLIOGRAFIA.....	110
LEGISLACION CONSULTADA.....	114

INTRODUCCION

El sistema político del Estado Mexicano, cada vez ha buscado un mayor control dentro de su gestión administrativa, lo mismo para el buen desempeño de sus actividades como para demostrarle a los gobernados que sus intereses están salvaguardados y de esta forma procurar el uso y evitar el abuso de poder, que es uno de los principales propósitos, por lo cual, un régimen que obligue a los servidores públicos a actuar con honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función que tienen encomendada, respondiendo por el ejercicio indebido de facultades y atribuciones, por lo que el evitar la corrupción a todos los niveles es fundamental.

Ahora bien, se reputa como servidor público a toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, en el Distrito Federal o en las Entidades Federativas; sin embargo, existen servidores públicos que de acuerdo a la importancia y trascendencia de las funciones que desempeñan, son sujetos de ciertas responsabilidades de índole particular, estos se encuentran comprendidos en el artículo 110 de la Constitución Política y son: los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el Titular del Organismo u Organos de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Las particulares responsabilidades a que nos referimos están reguladas por un ordenamiento jurídico que como todos, es un conjunto de normas que señala reglas de conducta para las personas con la finalidad de garantizar la convivencia y cohesión social; es por ello que adquieren inusitada importancia aquéllas normas jurídicas que persiguen fortalecer el aparato gubernamental y construir relaciones transparentes e imparciales entre éste y la sociedad.

De esa manera, el Estado ha considerado necesaria la inclusión de responsabilidades exclusivas para el desempeño de las funciones políticas, deslindando con claridad las demás en que también se pudiera incurrir; es decir, según se trate de responsabilidades políticas, penales o administrativas, las que de acuerdo a su naturaleza se desahogan a través de procedimientos independientes, teniendo sus propias sanciones así como los órganos encargados de aplicarlas.

Estas responsabilidades, están reguladas por la Constitución y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos fundamentalmente, ordenamiento éste que contempla las obligaciones a que se encuentra sujeta toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal independientemente de su jerarquía, cargo o funciones, creando de esa forma conciencia sobre la función de servicio que aquéllos representan.

Así pues, la presente investigación analiza los primeros vestigios e instituciones que en su momento dieron la pauta para crear el procedimiento del Juicio Político, iniciando con la Colonia, las distintas Constituciones que han regido a la República Mexicana, la Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional y las distintas Leyes Administrativas en que se establece el control del Estado hasta nuestros días.

Después presenta una explicación de los distintos tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos para dar una idea clara del porqué la existencia de cada una de ellas, situándolas y catalogándolas conforme a la normatividad aplicable, detallando al efecto la responsabilidad política, que es la causa que da origen a la instauración del Juicio Político.

Finalmente se analiza un caso práctico, el que si bien no constituyó un Juicio Político propiamente, sí estableció los parámetros del análisis por parte de la Cámara de Diputados del procedimiento de Declaración de Procedencia, mismo que establece la Constitución como obligado el agotarlo para que las autoridades competentes puedan ejercer las acciones correspondientes, cuando una conducta observada por un servidor público integrante del Poder Legislativo se considere constitutiva de delito, lo que denota la falta de práctica del Juicio Político y la evidente evasión por parte del Congreso de la Unión de instaurar dicha figura jurídica como garantía de un estado de derecho hacia los gobernados.

Del análisis del caso sujeto a estudio, se puede observar la parcialidad del criterio que se comparte en el Congreso para instruir el procedimiento de Declaración de Procedencia, puesto que la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su Capítulo III del Título Segundo deja al arbitrio de la autoridad el actuar y determinar las etapas del procedimiento, además de no contemplar medio de impugnación alguno, considerando que el mismo criterio impera en lo concerniente al Juicio Político, por lo que deben dejarse a un lado los tabúes y fobias a la instauración de dichos procedimientos, en tanto que la exigencia ciudadana de un Gobierno honesto a sus tres niveles cada día es más acentuada, sobre todo por la democracia que hoy día domina en el Poder Legislativo, por lo que

el estar en posibilidad de analizar la conducta de uno o varios servidores públicos a los que hace referencia el artículo 110 de la Constitución General, establecería una garantía para los gobernados de que dicha conducta sea revisada a fondo y sin tapujos, sin que por ello necesariamente se entienda que se está afectando la honorabilidad del presunto responsable.

CAPITULO I

RESEÑA HISTORICA A TRAVES DE LAS CONSTITUCIONES

CAPITULO I

RESEÑA HISTORICA A TRAVES DE LA CONSTITUCION.

I.1 PRECEDENTES COLONIALES

Los antecedentes que directamente se pueden vincular con el juicio político, se remontan a los juicios de residencia y a las visitas ordenadas desde la Península Ibérica para fiscalizar el desempeño de los cargos públicos de toda clase de funcionarios, tanto en la Nueva España como en el resto de las posesiones españolas en ultramar.

A) El Juicio de Residencia.

El juicio de residencia o simplemente residencia, era la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al terminar el desempeño de su cargo. Dicho procedimiento, se encontraba dividido en dos partes, en la primera se investigaba de oficio la conducta del funcionario; en la segunda se recibían las demandas que interponían los particulares ofendidos para así obtener satisfacción de los agravios y vejaciones que habían recibido del enjuiciado.

Pasando a explicar más a fondo sobre este juicio de residencia, se tiene que el nombre de esta institución proviene del tiempo que el funcionario debía permanecer en su cargo, entendiéndose residir, obligatoriamente en el lugar donde ejerció su oficio. Este juicio era también conocido como "*sindicado o sindicato*".¹

El juicio de Residencia al parecer nació en el Derecho Romano, se practicó en algunas partes de lo que hoy es Italia introduciéndose en las Partidas, cobrando vitalidad en la Leyes de Recopilación de Indias, constitucionalizándose poco después por las Cortes de Cádiz y por los primeros Congresos Mexicanos.

Era tal el desarrollo y por ello la importancia de la empresa colonizadora en el Nuevo Mundo, que este juicio de residencia como medio de control llegó a convertirse en indispensable para la Corona Española, pues entre sus colonias se

¹ Fernández Miguel Angel, y Soberanes José Luis. Et. al. Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, (Serie "G", Estudios Doctrinales), UNAM, Primera Ed. México, 1994 pág. 14.

hallaba el mar de por medio y en tal circunstancia, se tenía que buscar el medio más eficaz para tratar de que las disposiciones legales administrativas y políticas fueran debidamente observadas y lograr que los funcionarios actuaran en un ambiente de relativa elasticidad en el desempeño de sus funciones.

Los Reyes Católicos incluso, reestructuraron la institución para afianzar la justicia y así fortalecer la monarquía. En las Cortes de Toledo por ejemplo, se ordenó que los corregidores, alcaldes o alguaciles de cada lugar, hicieran residencia por treinta días, señalando que si al término de sus cargos no otorgaban fianzas llanas y abonadas de cumplir con lo sentenciado, podría embargárseles *"hasta el último tercio de su salario para indemnizar a los agraviados"*.²

Con el paso del tiempo, la institución adquirió más arraigo, y el 9 de junio de 1500, se dictó en Sevilla la instrucción de corregidores y jueces de residencia, dotándose a esta figura de la estructura que la caracterizaría durante los siguientes tres siglos, siendo recogida tanto en la Nueva como en la Novísima Recopilación de Leyes de Castilla, trascendiendo en diversos aspectos a la legislación indiana. Aquí es en donde se distinguieron ya las dos partes del juicio; la primera consistente en un procedimiento de oficio con carácter de secreto, la segunda, pública, para substanciar las quejas presentadas por los particulares que resultaren afectados por la actuación de los responsables.

No obstante la ya encarnada estructura, el descubrimiento de América obligó a una revisión de dicho procedimiento, suscitándose de esta manera la primera residencia llevada a cabo en la Nueva España por conducto de Luis Ponce de León, primero del Conde de Alcaudete al conquistador Hernán Cortés, quien contrario a lo que se pudiera pensar la aceptó con gusto y humildad, hay que recordar que la residencia en última instancia de no encontrarse alguna irregularidad, *"representaba un certificado de buena conducta, de honorabilidad en el desempeño de los correspondientes oficios, requisito indispensable para ocupar uno nuevo"*.³

Ahora bien, era tal la importancia que representaban las colonias para la Corona Española, que en ese mismo lugar se decidía el momento de las residencias así como las personas que se sujetaban a ellas, aunque a veces se delegaba dicha decisión a los organismos americanos; de esta manera, en el año de 1585, se expidió una Real Cédula que asignaba el nombramiento del virrey y reservaba a la Real

² Fernández Miguel Angel, y Soberanes José Luis. Op. Cit. pág. 15.

³ Barragán Barragán, José. El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824. (Antecedente inmediato del Amparo). UNAM. México, 1978, pág. 35.

Audiencia la decisión sobre la conveniencia de enviar al juez y si éste debía ser letrado o lego. Por otra parte, existió otra Real Cédula de 3 de septiembre de 1565, cuyas disposiciones se recogieron en la Recopilación de 1680, en donde se concedía al presidente del Consejo de Indias la facultad exclusiva para nombrar a los jueces de residencia.

Más adelante, se observó la dificultad que tenían los Jueces para resolver algunos asuntos en razón de las enormes distancias a recorrer, por lo que se optó en nombrar a tres jueces que se suplieran entre sí, lo que propició que se dieran prácticas viciosas, pues la residencia la cedían por dinero hasta el grado de arreglarse con el residenciado para obtener alguna ganancia.

Pues bien, retomando la esencia de esta investigación, se debe decir que la residencia representaba tanto la vigilancia sobre la marcha de los gobiernos en Ultramar, como un instrumento idóneo de defensa y protección tanto de las personas como de las Haciendas Públicas, pues se daba la posibilidad de ordenarse la inmediata residencia de todos aquéllos que no la hubieren tenido para desagaviar a quienes hubiesen sufrido alguna merma en sus personas y en su hacienda.

Los Jueces debían remitir constantes informes sobre las marchas de las residencias, detallando las diversas causas ya que a los residenciados se les pedía cuenta mediante un cuestionario elaborado respecto de los siguientes extremos:

a) si había cumplido las Instrucciones, Ordenanzas, Provisiones y Cédulas Reales.

b) si había observado buena conducta respecto al tratamiento de los indios, así como si había procurado una mejor instrucción y tratamiento de éstos y de su justo repartimiento sin perjuicio.

c) si no cometió actos de violencia o atropelló la libertad en las elecciones eclesiásticas y seculares de los cabildos⁴ y comunidades.

d) si por consejo del asesor general se causó daño al público y a los particulares;

⁴ Hernández Espíndola Olga y Soberanes Fernández José Luis, Sinónimo de ayuntamiento. Junta celebrada por el cabildo o también sala donde se celebra el cabildo. El cabildo es el antecedente más antiguo del ayuntamiento en la época colonial de América Latina, pues se identifica con los consejos medievales españoles que surgieron de la decadencia, ya evidente en los siglos XVI y XVII, del municipio de origen romano. Diccionario Jurídico Mexicano, Décima Tercera Edición, UNAM, Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1999, pág. 369.

e) si el asesor y demás personas (secretarios, capitanes, criados y allegados del virrey), determinaron las causas del perjuicio de las partes.

f) si por el virrey o sus allegados se cometió algún fraude, usurpación de funciones o falta de pago de alcabalas y en fin, "tantas preguntas como se estimaran necesarias, ya que el cuestionario estaba elaborado ad hoc para la residencia, lo que permitía una extensión del mismo como lo había sido la ocupación del cargo del residienciado".⁵

Pero, ¿a quiénes se les aplicaba el juicio de residencia?, pues bien, por regla general absolutamente todos los funcionarios estaban obligados a dar residencia. Ejemplo de estos fueron los virreyes, gobernadores, políticos, militares, gobernadores intendentes, intendentes corregidores, presidentes de audiencia, oidores, fiscales, protectores de naturales, intérpretes, corregidores, alcaldes mayores, alcaldes y alguaciles de la Santa Hermandad, contadores, factores, visitadores de indios, jueces repartidores, tasadores de tributos, veedores de funciones, ensayadores, marcadores, fundidores y oficiales de la casa de moneda, depositarios generales, alguaciles mayores y sus tenientes, alférez reales, alcaldes ordinarios, fieles ejecutores, regidores, procuradores generales, comisarios del campo, mayordomos del hospital real, escribanos oficiales reales, correos mayores, almirantes, capitanes, maestros, pilotos y oficiales de las armadas.

En ese sentido y aunque los residienciados no lo admitieran, una de las principales finalidades de la residencia era el demostrar el fiel cumplimiento de sus obligaciones, pues resultaba claro que de esta manera podían optar por nuevos empleos al contar con un documento real mediante el cual "*se certificaba, por así decirlo, su desempeño durante el ejercicio del cargo que ostentaban*".⁶

De esa manera, Virreyes, Gobernadores y Jefes superiores rindieron residencia de sus cargos durante más de dos siglos y medio, resaltándose la peculiaridad de que el que logró eludirla no lo hizo porque se le otorgara la exención expresamente, sino por negligencia de los encargados de despacharla.

Una característica especial de este Juicio de Residencia, era que las demandas eran públicas; sin embargo, una vez que se daba trámite a la demanda, se

⁵ Barragán Barragán, José. Op. Cit. pp. 41-44.

⁶ Soberanes Fernández José Luis, El Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Nuevo Título Cuarto de la Constitución, (Reformas Legislativas, 1982-1983), UNAM, México, 1983, pág. 63.

seguía de oficio. Así, el Juicio se llevaba a cabo en dos partes, la primera era una parte secreta, en la que el juez averiguaba de oficio la conducta del funcionario; es decir, nadie más que él tenía conocimiento del asunto, teniendo la autoridad para solicitar ayuda a otras dependencias, para así llegar a una conclusión previa y poder continuar con la segunda, que era pública y se conformaba cuando los particulares agraviados presentaban sus demandas ante el juez.

Con el paso del tiempo, se presentó un severo problema en la instauración del Juicio de Residencia, pues si se llegaba a hallar responsable de una falta a alguien después de muerto, las penas se tendrían que imponer a sus herederos, agravándose en el Continente Americano debido a las enormes distancias; no obstante, se residenció a algunos difuntos durante el siglo XVI y comienzos del siglo XVII.

Ejemplo de esto, fue el gobernador Francisco Venegas acusado de fraude, a quien se le intentó ejecutar la sentencia condenatoria dictada en su contra llegando al Consejo de Indias, el que opinó mediante la expedición de la Real Cédula de 17 de abril de 1635: *... "los cargos de tratos y contratos de todos los ministros, que nos sirven y sirvieren, así en las plazas de asiento como en otros oficios y cargos temporales de paz o de guerra, cuentas y administración de nuestra Real Hacienda y en otra cualquier forma sin excepción de personas hayan de pasar y pasen a sus herederos y fiadores por lo tocante a la pena pecuniaria que se les impusiere por ellos, aunque sean muertos al tiempo de la pronunciación de la sentencia, que en el Consejo por otro Tribunal o Juez competente se diere contra los culpados como hayan estado vivos al tiempo que se les dieron los cargos",*⁷ esto último, representaba una real afectación a los intereses de los herederos, quienes tenían a su alcance la oportunidad de dar contestación a la causa y de ofrecer las pruebas que estimaran convenientes a su favor.

No obstante, en las distintas épocas en las que el juicio de residencia se mantuvo en vigor, nada se dijo acerca de la posibilidad de que la residencia pudiera darse mediante procurador o en persona exclusivamente, variando según cada caso en particular.

B) Las Visitas.

⁷ Soberanes Fernández José Luis, Op. Cit. pág. 85.

Las visitas fueron un instrumento de control, fiscalización y de protección a favor del Estado y de los particulares, se diferenciaban de las Residencias en que las primeras se efectuaban en cualquier momento, en el instante mismo de la sospecha, en tanto que las segundas sólo se iniciaban por regla general al término del mandato de la autoridad correspondiente; no obstante, las residencias estaban acompañadas a su vez de una o varias visitas, de ahí que a éstas se les considere complementarias de las Residencias.

En ese sentido había visitas generales para todo un Virreinato o Capitanía, y especiales para inspeccionar la gestión de un funcionario en específico, así las facultades del visitador eran ilimitadas dado que todas las autoridades estaban obligadas a facilitar la función de dicho visitador, sin embargo cabe señalar que las Visitas como tales no se instauraron sino hasta tiempos de Felipe II.

Pasemos ahora a la esencia del Juicio de Residencia, es decir al procedimiento, éste se desarrollaba en el lugar en el que el funcionario desempeñó su oficio y en el cual debía permanecer personalmente o por procurador, durante el plazo fijado por la ley. Con el fin de darle mayor difusión posible a la residencia, se publicaban los edictos de este juicio.

El Juez de Residencia cumplía con la doble función de dar a conocer a todos la celebración del juicio y la de indicar el momento a partir del cual comenzarían a contarse los términos establecidos en la Cédula de Comisión a partir de la fecha de la publicación y en medio de un solemne ceremonial, se consideraba abierto el procedimiento y el Juez comenzaba sus pesquisas.

Como era muy difícil al Juez de Residencia de los altos funcionarios investigar en persona la actuación de los residenciados, se valía de comisionados que publicaban los edictos en el interior de las provincias, examinaban los testigos y los expedientes resultantes para agregarlos a la pesquisa principal. A estos comisionados debidamente acreditados se les debía el mismo acatamiento que al juez, pues se les consideraba de igual jerarquía, por lo que el desacato a sus órdenes implicaba un severo castigo.

Así, el Juez debía señalar los funcionarios a residenciar, sin que obstará que algún otro colaborador del principal enjuiciado saliera librado de que también se le instaurara residencia, pues no siempre todos los nombrados eran los únicos a residenciar, para esto, el juez pedía al ex-funcionario una lista detallada de sus criados o allegados, al Cabildo respectivo, una relación certificada de los alcaldes,

regidores, alcaldes de la hermandad, escribanos y demás ministros ejecutores y de justicia que hubieran desempeñado sus oficios durante el gobierno del residenciado, y a la Escribanía de Gobierno,⁸ la nómina de las personas que hubieran entendido en la visita del Distrito, reducción de indios, repartición de ellos, jueces de comisión y otros cualesquiera ministros de Justicia o Hacienda, que hubieran sido proveídos por el sujeto de la residencia.

Para poder determinar los empleos ejercidos y el período de su ejercicio, también se pedía el título o títulos del funcionario para hacerlos registrar junto con la certificación del día de su publicación o toma de posesión de los cargos a que se referían. Enseguida, el juez redactaba el interrogatorio para examinar a los testigos en la parte secreta, a la luz de los modelos incluidos en los libros clásicos de práctica forense o los empleados en anteriores residencias en el mismo Distrito, en ocasiones, había preguntas que expresamente ordenaba la ley.

Durante la etapa secreta, el juez se valía de todos los medios a su alcance para investigar la conducta del residenciado pero sin un verdadero interrogatorio; no obstante, podía solicitar informes a diferentes organismos oficiales, examinar testigos, revisar papeles, etcétera. En ocasiones su labor era facilitada por declaraciones verbales o escritas.

Una de las etapas más importante era el desahogo de pruebas y entre ellas, destacaba la testimonial, en donde el juez debía cerciorarse de que los testigos no fueran enemigos del sujeto a residenciar, para lo cual era indispensable que fueran repreguntados hasta que dieran razón suficiente de sus dichos y aclarando todas las circunstancias de los hechos, sin que existiese disposición legal que regulara la calidad de los testigos así como su número, sin embargo, se aconsejaba que fueran de distintas clases sociales para que así se tuviera noticia de la opinión de la mayoría de la población.

Si el residenciado se ausentaba del lugar de la residencia sin autorización, se le tenía por confeso de las culpas imputadas, y podía ser condenado salvo que el motivo de su huida fuera el evitar de las injurias de sus enemigos o a un juez parcial, presentándose inmediatamente ante el superior de éste.

⁸ Soberón Mainero Miguel, Escribanía V. Notariado.- I (De notorio y éste del latín notarius) Institución que comprende todo lo relativo a la notaría y a los notarios. *Diccionario Jurídico...*, pág. 2216.

En conjunto con las comprobaciones hechas en la fase secreta, el juez confeccionaba una lista de cargos de la que daba traslado al residenciado, para que presentara su defensa.

En la parte pública, se podían incluir Capítulos (en los que se ejercía la acción popular), demandas y querellas al residenciado, sin que fuera necesario ser directamente perjudicado, pero se debía prestar fianza que cubriera la indemnización a la que sería condenado en caso de no probarse los Capítulos. Pronunciada la sentencia, con o sin apelación por parte del residenciado o del capitulante, los autos eran elevados al Tribunal superior para ser examinados junto con lo emanado en la etapa secreta.

Es importante resaltar, que la parte pública del juicio de residencia revestía tal importancia, que salvo contadas excepciones no era dispensada aun cuando el residenciado resultara agraciado en la etapa secreta.

Así también, es conveniente remarcar que si la finalidad de la residencia era fincarle responsabilidad al residenciado, no podía modificar directamente sus providencias; esto es, si había proporcionado algún empleo o cargo a un pariente, únicamente se le podía castigar al sujeto a residencia, pero no ordenar que cesara el puesto o cargo otorgado por éste, pues esta facultad estaba reservada al sucesor del funcionario encontrado culpable.

Las penas que en las sentencias de residencia se imponían, eran las de multa, inhabilitación temporal o perpetua, destierro y traslado, aunque esta última era realmente esporádica. Sentenciada la residencia era enviada por el juez, para efectos de analizarla en segunda instancia por la Real Audiencia o el Consejo Real y Supremo de Indias, acompañando un resumen del proceso para facilitar su examen. Hay que recordar que debido a lo extenso del territorio colonial español, éste fue dividido en 14 distritos para efectos judiciales a cargo de una real audiencia cada uno, "*éstas eran Tribunales Superiores de Justicia que actuaban colegiadamente*".⁹

Por su parte, el Consejo Real y Supremo de Indias "*Era el más alto organismo colegiado que asesoraba al rey de España para el gobierno de las indias durante los siglos XVI, XVII, XVIII y primeros años del XIX*".¹⁰

⁹ Soberanes Fernández José Luis, *Diccionario Jurídico...*, pág. 2665.

¹⁰ Soberanes Fernández José Luis, *Diccionario Jurídico...*, pág. 646.

En esta Segunda Instancia, los Tribunales encargados de resolverla tuvieron varios cambios con el paso del tiempo, en un principio la resolución se dictaba en España, al crearse las Audiencias de Indias, se dividía la labor entre el Consejo y las Cancillerías Americanas, la tardanza debido a las enormes distancias inspiraron un giro en las nuevas leyes, determinándose que el Consejo sólo examinara las residencias tomadas a los gobernadores y miembros de las Audiencias, y que el resto se resolvieran en las Audiencias de sus Distritos.

Poco después, se estableció que las apelaciones interpuestas en contra de sentencias condenatorias o absolutorias de las demandas particulares pronunciadas por los jueces de residencia de gobernadores y corregidores, se ventilaran en las Audiencias del Distrito respectivo, pero que lo que resultara de la investigación secreta se elevara al Consejo de Indias. Tampoco existió uniformidad sobre la determinación del Tribunal de apelación en las demandas públicas, si bien en la recopilación de 1680 se ordenaba que las apelaciones sobre jueces con nombramiento real debían atenderlas las Audiencias cuando la conducta infractora no excediera de 600 pesos oro, o lo determinado para cada provincia, una Real Cédula de 24 de marzo de 1621 dispuso que, habiendo apelado las partes en tiempo y forma debida, los jueces no ejecutaran sus sentencias sino en las cantidades que por ley estaba dispuesto que se podían ejecutar.

Para la determinación de las residencias se atendía a lo votado por la mayoría de la Sala, debiendo existir por lo menos *"tres votos conformes de toda conformidad"*,¹¹ de no recabarse dicha votación, la causa se remitía a otros jueces con el fin de que ayudaran a determinarla junto con los demás; a este efecto, se dotaba a los visitantes de una elevada remuneración con el fin de garantizar la independencia y moralidad de su gestión, premiándose también su actuación con una recompensa extra.

Con motivo de la Independencia de la Nueva España, el juicio de residencia fue adoptado por la Constitución, siendo en la de Cádiz de 1812, en su artículo 21 sección sexta, en donde se facultó expresamente al Supremo Tribunal a conocer de la residencia de todo empleado público que estuviera sujeto a ella por disposiciones de las leyes, sin que fuera ya necesario que el empleado público terminara su encargo, como en el derecho indiano.

¹¹ Fernández, Miguel Angel y Soberanes, José Luis, Op. Cit. Pág. 29

I.2 LA CONSTITUCION DE 1824

Previo a la promulgación de la Constitución de 1824, en la ya célebre Constitución de Apatzingán (Capítulos XVIII y XIX, artículos 212 a 231), y en el proyecto de Reglamento Provisional del Imperio Mexicano de 1822 (artículo 79 sección Sexta); se consideró al Juicio de Residencia, de donde se desprende que en todas nuestras constituciones no ha dejado de estar presente la preocupación del legislador por exigir responsabilidad a los funcionarios públicos.

Este manifiesto revolucionario redactado en forma de constitución, *"dado que el carácter de constitución elaborada por un minicongreso de máximo 20 personas en pie de guerra es difícil de aceptar"*,¹² a pesar de tener sus problemas graves desde el punto de vista técnico al reglamentar la distribución de poderes, *"proclamó reivindicaciones sociales y una generosa reglamentación del juicio de residencia, consagrado como un instrumento"*.¹³

Pero es importante resaltar, que al hablar de que la residencia se constitucionaliza por este documento, no se debe interpretar que la fuerza de la misma provenga de tal carácter, sino en la trascendencia al consagrar en su texto la residencia como una institución típicamente protectora de los derechos de la persona, de los principios dogmáticos y las demás instituciones en ella recogidas.

Pues bien, la Constitución de Apatzingán estaba fuertemente influenciada por su antecesora, la de Cádiz (hay que tomar en cuenta lo reciente de la independencia de la Nueva España), pues remarcaba fuertemente la declaración de los derechos individuales, consagrando garantías sociales, basadas en la seguridad de los ciudadanos, fijando al efecto la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos, todo esto enfocado en contra de la arbitrariedad de la administración pública, fundamentándose en el principio de la separación de los poderes, que deja de ser un mero sistema de distribución de competencias, de división de trabajo para construir un sistema especial de resistencia a la opresión, bajo el aspecto de una regla de organización. No debe pasar desapercibido, que no obstante la estrecha responsabilidad que conlleva todo cargo público sujeto por el orden constitucional, ya se hablaba de una garantía de audiencia incluso para estos servidores públicos de no ser condenados sin haber sido escuchados en un juicio regular.

¹² Barragán Barragán, José. Op. Cit. pág. 95.

¹³ Ibidem, pág. 96.

De esta manera, en la Constitución de 1824 adoptando el sistema de los legisladores ingleses y norteamericanos, se buscó darle mayor "formalismo" al juzgar a un funcionario público, confiándole esta misión a un parlamento o gran jurado en forma colegiada sin tener que recurrir a los tribunales comunes, mismos que estarían incapacitados formal y moralmente, para juzgar a un alto funcionario.

Es importante destacar que en distintas fracciones del artículo 38 de esta Constitución, se establecía que cualquiera de las dos cámaras podía constituirse como gran jurado y conocer de las acusaciones contra el Presidente de la Federación, aunque un año después de haber cesado sus funciones. También podía conocer de las acusaciones por delitos cometidos al ejercer sus funciones los individuos de la Corte suprema de Justicia y los Secretarios de Despacho.

En tratándose de los Gobernadores de los Estados, conocían de atropellos a la Constitución, leyes de la Unión a alguna orden del Presidente de la República. La Cámara de Diputados actuaría únicamente como un gran jurado, si el presidente o sus Ministros fueran acusados por actos en que hubiera intervenido el Senado o el consejo de Gobierno en razón de sus atribuciones; por supuesto, por conductas observadas durante el desempeño de sus mandatos.

De acuerdo a lo previsto por los artículos 39 y 40 de la Constitución de 1824, la Cámara ante la que se hubiera presentado la acusación se constituía en gran jurado, y en el caso de declararse por el voto de los dos tercios de los presentes y haber lugar a la formación de causa, quedaba el acusado suspenso de su cargo y puesto a disposición del Tribunal competente.

En las secciones primera a sexta de la fracción V del artículo 137 de la mencionada Constitución, se determinó que la Suprema Corte de Justicia conocería de las causas promovidas en contra del presidente y vicepresidente de la República; de las causas criminales de diputados y senadores, gobernadores de los estados y secretarios de despacho; de los negocios civiles y criminales de los empleados diplomáticos y cónsules, así como de las ofensas contra la nación, de los empleados de hacienda y justicia de la Federación y de las infracciones a la Constitución y leyes federales, pero esta competencia estaba reglamentada por una ley especial que determinaba el modo y grados en que la mencionada Corte conocería de los anteriores casos.

Por su parte, a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia se les juzgaría por un jurado especial conformado de la siguiente manera; la Cámara de

Diputados elegiría en el primer mes de sesiones ordinarias y votando por estrados, 24 individuos ajenos al Congreso General, con los mismos requisitos para ser ministros de la Corte Suprema, de entre ellos se nombraría al azar, un fiscal y un número de jueces equivalente al de los miembros de la Primera Sala de la Corte, según el artículo 139.

Como se puede apreciar, en esta Constitución se logró establecer un gran mecanismo de control de la actividad de los servidores públicos, salvaguardando ya la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que se debían observar durante el desempeño de los cargos, empleos o comisiones.

Así, en 1836 en las llamadas Leyes Constitucionales de 1836 [Segunda Ley, artículo 3º, fracción XII], existía dentro de sus ilimitadas facultades dada su influencia conservadora, la de nombrar cada año 18 individuos entre los que no ejercían jurisdicción alguna, para juzgar a los Ministros de la alta Corte de Justicia y de la Marcial; no obstante, también de sus miembros se les podía exigir responsabilidad por la comisión de algún delito, haciéndose la acusación ante el Congreso General, quien por mayoría absoluta de votos determinaba si había lugar a la formación de causa, la que de existir se seguía hasta su conclusión en la Corte Suprema de Justicia.¹⁴

En contra del Presidente de la República sólo se podía intentar acusación criminal, ante cualquiera de las cámaras desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminado su mandato; contra los senadores y diputados hasta dos meses después de la conclusión de su desempeño gubernamental y en todo momento de su labor, pues el artículo 47 no hacía distinción alguna, los artículos 48 al 50 detallaban los procedimientos a seguir según los funcionarios implicados.

En los siguientes proyectos constitucionales como el Proyecto de Reformas de 1840 [artículos 66 a 69, 73, 92, 93, 100, 116 a 118, 159 y 160], el Proyecto de Constitución de la Mayoría de 1842 (artículos 84 a 86, 97 y 98, 102 a 104, 112, 115, 167 a 178], el Proyecto de Constitución de la Minoría de 1842 [artículos 38, 39, 58, 59, 62 a 66, 70, 73 y 80 a 82], las Bases Orgánicas de 1843 [artículos 73, 74, 76 a 78, 90, 92, 96, 97, 100 a 102, 109, 118 y 124 a 130], y el Acta Constitutiva de Reformas de 1847 [artículos 12, 13, 16, 17 y 22 a 25], no existen novedades de consideración en cuanto a la forma de exigir responsabilidades a los funcionarios públicos que no se contengan anteriormente dentro de la práctica constitucional.

¹⁴ Fernández, Miguel Angel, y Soberanes, José Luis, Op. Cit. pág. 35.

De lo hasta aquí anotado, se concluye que hasta 1936 dentro del Juicio de Residencia no se podía hablar de anular actos de autoridades, sino únicamente de hacer efectiva la responsabilidad de funcionarios y autoridades sin que existiere la posibilidad de restituir al afectado en el goce de sus derechos violentados.

1.3 LA CONSTITUCION DE 1857 Y LAS PRIMERAS LEYES DE RESPONSABILIDADES

Es en esta Constitución, la primera en dedicar un Título específico en donde se contemplaron las responsabilidades de los servidores públicos, de ahí que haya servido de inspiración para regular lo propio en la Constitución vigente, siendo además, que durante su vigencia se dictaron las primeras leyes sobre responsabilidades que se conocen.

En efecto, lo más importante es que al fin se reconoció la importancia de fincarle responsabilidad al Presidente de la República, lo cual quedó plasmado en su artículo 103; sin embargo, tal situación no podía gestarse durante el tiempo de su encargo, pues en este caso de lo que se le podía acusar era de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Por su parte, la autorización para proceder en contra de los altos funcionarios se plasmó en el artículo 104, pues se otorgaron amplias facultades a los Diputados para investigar los delitos que se les imputaran; sin embargo, a tales delitos se les llamaba delitos comunes, que eran los actos criminales cometidos por los altos funcionarios; sin embargo, existió el problema de cuál Tribunal conocería de los mismos, pues el funcionario de que se tratara debía obtener licencia del Congreso para su separación lo que daba origen al juicio político.

Se discutió en primer término, la necesidad de que conociera de los delitos un Tribunal de acusación compuesto por un representante de cada estado, después se alegó que debía integrarse por doce diputados, reservándose el juicio respectivo a la Cámara en pleno y duplicar el número de diputados acusadores, resolviendo pocas sesiones después que fuera la Asamblea quien decidiera sobre la culpabilidad y la Corte Suprema aplicaría la Ley Penal según el caso.

Es importante resaltar, que en el artículo 108 se plasmó la importancia de los fueros en relación con la responsabilidad de los servidores públicos, en tanto

que se estipuló que en el caso de demandas del orden civil no existía fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.

Al respecto, cabe resaltar que el término fuero, proviene del vocablo latino forum, que significa *"recinto sin edificar, plaza pública, vida pública y judicial; así se le denomina al sitio donde se administra justicia, al local del Tribunal"*¹⁵, desarrollándose gran cantidad de fueros en la Nueva España y las legislaciones respectivas, toda vez que *"Los reinos hispánicos de la edad media, le dieron el significado de derecho local y poco después como privilegio"*,¹⁶ que eran ejercidos por Tribunales ordinarios y especiales, fueron abolidos por la constitución Gaditana de 1812 y posteriormente por Benito Juárez en la Ley que lleva su nombre de 23 de noviembre de 1855, suprimiendo todos los existentes y manteniendo únicamente el Constitucional, el militar y el de imprenta. Por su parte, en la Constitución de 1857 sólo subsistió el fuero de guerra y el Constitucional.

Estos dos fueros, consistían en que los militares por sus actos sólo podían ser juzgados por Jurados o Tribunales integrados por personas vinculadas a la Milicia, garantizando así un trato bajo el criterio de la disciplina militar, en tanto que el llamado fuero Constitucional se erige con el fin de evitar que *"se impida el ejercicio de funciones a los integrantes de los Poderes Legislativo y Judicial por parte del Ejecutivo, mediante detenciones arbitrarias"*.¹⁷

Así, el fuero daba lugar a dos clases de procedimientos, ya en tratándose de delitos graves o delitos comunes, en el caso de los primeros, el fuero se reducía a que no procediera contra el delincuente sino previa declaración del Congreso de haber lugar a formación de causa. Cuando se trataba de la segunda clase delitos, el fuero consistía en que las responsabilidades debían ser juzgadas por jurados compuestos de ciudadanos que ocuparan altos cargos de la nación.

La primera ley reglamentaria en materia de responsabilidades se expidió el 3 de noviembre de 1870, estableciéndose que en el caso de cometerse un delito oficial, la Cámara de Diputados con mayoría absoluta y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 105 Constitucional, declarararía si el acusado era o no culpable, de este modo, y previa audiencia conjunta con el reo el acusador y del fiscal, la Corte Suprema procedía a la aplicación también por mayoría de votos, de la pena prevista por ley.

¹⁵ Soberanes Fernández, José Luis. *Diccionario Jurídico...*, pág. 1484.

¹⁶ Idem.

¹⁷ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, 19a Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.

No obstante la institución en comento, no fue sino hasta 1872 cuando se distinguió entre delitos del orden común, federales y oficiales, ya que el artículo 1º de la Ley de 1870 sólo hacía referencia a los delitos oficiales.

En el año de 1874 se restableció la Cámara de Senadores, sustituyendo a la entonces Corte Suprema en los juicios políticos, otorgándosele la facultad de constituirse en jurado de sentencia con audiencia del reo y del acusador, en caso de que se encontrare causa suficiente, procedería a aplicar por mayoría absoluta de votos, la pena designada por la ley.

Así las cosas, a los funcionarios no se les podía imputar más que delitos comunes, toda vez que la Ley de la Materia de 6 de junio de 1896 no hacía alusión a "delitos oficiales"; no obstante, aun a pesar de que la promulgación de la Constitución de 1927 trajo modificaciones relacionadas con el servicio público, resulta importante resaltar que esta ley estuvo vigente hasta la expedición del Código Penal de 1929.

Cabe señalar que dicha ley se nombró "Ley Reglamentaria de los artículos 104 105 de la Constitución de 1857", pero al ser expedida por el entonces Presidente Porfirio Díaz fue conocida también bajo el mismo nombre, regulando en su primer Capítulo la Responsabilidad y el Fuero Constitucional de los Altos Funcionarios Federales, determinado en forma clara la declaración de procedencia que debía dictar el Gran Jurado en casos de delitos o faltas del orden común cometidas por aquéllos, estableciéndose también que se gozaría del fuero constitucional desde el momento mismo en que se entrara en funciones.

Al respecto, es conveniente remarcar que la legislación que en materia de responsabilidades se expidió en el año de 1940 resulta ser una copia de la Ley citada en el párrafo anterior, sirviendo a su vez de inspiración al legislador para la diversa de 1980, según se explicará más adelante.

1.4 LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917¹⁸ en su redacción repitió en buena parte lo dispuesto por la diversa

¹⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, vigente a partir del 1º de mayo de ese mismo año.

de 1857, trayendo consigo novedades que dieron origen a la Ley Reglamentaria respectiva de 1940, misma que como se ha dicho, copió fielmente la diversa de 1896.

Otra peculiaridad, fue que se implantó en el artículo 108 la imposibilidad jurídica de que el Presidente fuera juzgado en materia penal, puesto que sólo se contempló a los delitos de carácter muy grave del orden común y el de traición a la patria. Así también, respecto a los gobernadores y diputados locales, se les otorgó la categoría de auxiliares de la federación, por lo que de obrar de manera indebida, podían también incurrir en responsabilidad de carácter federal.

Al respecto, se estableció que en tratándose de delitos comunes, los mismos no podían ser juzgados por Tribunales del Orden Común, ya que desbordaba en demasía la naturaleza de los hechos que se encontraban acostumbrados a conocer [lo cual resalta en obiedad], razón por la cual se estimó pertinente que el Senado los atendiera, siendo la Cámara de Diputados el bloque que acusaba, en tanto que la de Senadores se constituía en instructora y resolutora.

Por otro lado, se estipuló que tanto el Procurador General de la República como los Diputados de las Legislaturas locales serían desde entonces responsables por violaciones a la Constitución y Leyes Federales.

Sin embargo, de todas las disposiciones que integraron el Título Cuarto de la Norma Fundamental [artículos 108 al 114], no existía alguna que se refiriera expresamente a las conductas que dieran origen a responsabilidades de carácter administrativo, en tanto que sólo se hizo mención a los delitos comunes y oficiales de los funcionarios públicos, así como únicamente se mencionaban las faltas u omisiones oficiales, que de alguna manera se identificaban con las responsabilidades administrativas, dejándose en consecuencia dicha tarea al legislador secundario, pues como se ha hecho referencia, en dicho Título solamente se habló de los delitos, de los altos funcionarios respecto a su fuero, el procedimiento respectivo de desafuero y del procedimiento del juicio político.

No fue sino hasta el año de 1982, cuando jurídicamente se transformó todo el texto del Título Cuarto, estableciéndose todo un sistema de manera integral que regulara las responsabilidades de todos los servidores públicos de la federación, tema que se abordará más adelante.

1.5 LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1940

De acuerdo a lo previsto en el artículo 111, quinto párrafo de la Constitución de 1917, se debía expedir por parte del Congreso de la Unión una ley que contemplara las responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación, pues es menester recordar que la anterior ley era reglamentaria de la Constitución de 1857.

No obstante la falta de legislación aplicable, varios casos se tuvieron que decidir o resolver; para ello, se utilizó como base el Título IX del Libro II del Código Penal de 1929, en donde se contemplaban "*Los delitos cometidos por funcionarios públicos*", siendo que al redactarse el Código Penal de 1931, se agruparon en su Capítulo X los delitos comunes cometidos por todos y cada uno de los funcionarios públicos, sin hacer referencia en exclusiva a los cometidos por los altos funcionarios, arrojando por ello una total incertidumbre acerca de los delitos oficiales, situación que conllevó a aplicar el Título IV Constitucional así como la Ley de Responsabilidades de 1896, en tanto no se publicara una ley reglamentaria de la nueva Constitución.

Después de 22 años, concretamente el 30 de diciembre de 1939 se cumplió por fin lo preceptuado en el citado artículo 111, cuando "*en uso de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso al entonces presidente de la República Lázaro Cárdenas*",¹⁹ se promulgó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados.²⁰

Esta nueva Ley, confería facultades de investigación a la Cámara de Diputados para efectos de decidir sobre el desafuero y separación del cargo para la sujeción del respectivo funcionario a la acción de los Tribunales comunes, así también, contempló como sujetos de la ley a los siguientes:

1. Presidente de la República.
2. Senadores y Diputados del Congreso de la Unión.
3. Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

¹⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 3ª Ed., Editorial Porrúa, S. A. México 1999, pp. 48-49.

²⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940, vigente al día siguiente.

4. Secretarios de Estado.
5. Jefes de Departamento Autónomo.
6. Procurador General de la República.
7. Gobernadores y Diputados de las Legislaturas Locales.

En el ordenamiento en cita, se estableció que el Presidente de la República sólo podía ser acusado durante el período de su encargo y un año después.

Es importante puntualizar, que en esta ley se trataron de fijar las bases bajo las cuales la Cámara de Diputados debía instruir el procedimiento en el juicio político, cuando dicho procedimiento debía seguirse por la Cámara de Senadores, se hizo la diferenciación entre delitos y faltas oficiales, entendiéndose por estas las infracciones a la Constitución y a las leyes federales no señaladas como delitos, por las cuales se sancionaría al responsable con la suspensión del cargo de uno a seis meses.

Por su parte, los llamados *delitos oficiales* se listaron de la siguiente manera:

1. El ataque a las instituciones democráticas.
2. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.
3. El ataque a la libertad de sufragio.
4. La usurpación de atribuciones.
5. La violación de garantías individuales.
6. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno de los estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
7. Las omisiones de carácter grave, en los términos del punto anterior.

Las sanciones que se estimaron aplicables, consistían en destitución del cargo del que se encontrara investido el funcionario responsable e inhabilitación para su desempeño por el término de cinco a diez años, conteniendo 72 fracciones aplicables a los demás funcionarios y empleados de la Federación, en las que se establecían diversas conductas que se tipificaron como delitos, sancionándose con destitución e inhabilitación de dos a seis años, así como penas pecuniarias y privación de la libertad hasta por doce años.

Otra característica de la ley que nos ocupa, es que se establecieron cinco procedimientos distintos, dos respecto de los altos funcionarios según se tratara de delitos oficiales o del orden común, y tres por lo que tocaba a los funcionarios restantes, el que se seguía por delitos y faltas oficiales, en el que intervenía el Jurado Popular, el de los funcionarios del Poder Judicial, y otro más por un enriquecimiento de procedencia inexplicable.

Es en el primero de estos procedimientos donde se estableció ya el Juicio Político como medio de control de las funciones públicas, constituyéndose la Cámara de diputados en jurado de acusación y la de Senadores como Jurado de sentencia, por lo que tocó a los delitos del orden común, la Cámara de Diputados se erigió en Gran Jurado para dictaminar la declaración de procedencia. Existía la posibilidad de que el funcionario en contra del cual se hacía la declaración, solicitara a la Cámara la Declaración de Inmunidad, liberando la Secretaría de la propia Cámara oficio ordenando al respectivo Juez o Tribunal la suspensión de la substanciación del juicio.

Para el caso de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios, el procedimiento se incoaba en forma ordinaria para que una vez instruido el proceso, el Juez remitiera las constancias del expediente al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación, para que procediera a dictar la sentencia respectiva.

De acuerdo a lo anterior, es fácil desprender que al igual que su antecesor, el ordenamiento en estudio se concentró sólo en regular las responsabilidades penales y oficiales de los funcionarios públicos, dejando de lado lo relativo a las responsabilidades administrativas.

1.6 LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1980

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados,²¹ que vino a derogar a la ley de 1940 o Ley Cárdenas; se encontraba inspirada casi a la letra del ordenamiento derogado, lo que trajo como consecuencia que no se contemplaran ciertas conductas que la anterior así las consideraba, todo esto, aunado a que desde la entrada en vigor de la citada Ley de 1940, también se derogaron los artículos del Código Penal aplicables a funcionarios públicos, así también, esto "ocasionó que se dejara en libertad a por lo menos 25 procesados, ya que en la nueva ley no existían tales delitos, convirtiéndose sin ser su propósito, en una ley de amnistía".²²

Lamentablemente, esta ley en términos generales continuó con el sistema de responsabilidades que había estado vigente hasta esa fecha, ocupándose de nueva cuenta de los delitos penales y oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, dejando, como la ley anterior, el aspecto disciplinario a las leyes y reglamentos. No obstante lo anterior, cabe señalar si bien se hablaba de delitos comunes, oficiales y faltas, el procedimiento para sancionar a los caprichosamente llamados "delitos oficiales",²³ difería si se trataba de "los altos funcionarios", pues aquí ya se aplicaba un juicio denominado juicio por responsabilidad política ante el Poder Legislativo, mediante la acusación de la Cámara de Diputados ante el Senado, erigido en Gran Jurado.

Las infracciones a la Ley, se conocían como faltas oficiales y se contemplaban así en el artículo 4º, que las cometían los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo, que afectaran levemente los intereses públicos y su buen despacho sin trascender al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, sancionándose con amonestación si se trataba de funcionarios con fuero y la suspensión del cargo de uno a seis meses o inhabilitación hasta por un año en los demás casos.

²¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980.

²² Fernández Miguel Angel y Soberanes José Luis. Op. Cit. pág. 46.

²³ Orozco Henríquez, José de Jesús. Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Manuel Porrúa, México, 1994, pág. 97.

1.7 LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1982

La evolución natural de la Administración Pública, trajo como consecuencia que se reformaran y adicionaran diversos preceptos Constitucionales del Título IV,²⁴ dando origen así a la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.²⁵

Así, durante el gobierno del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado y su proyecto de *"renovación moral de la sociedad"*²⁶ se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, sumándose a esto la obligación por parte de las legislaturas locales de expedir las respectivas leyes sobre responsabilidades.

Al analizar el Título IV de la Constitución reformado y la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se puede observar que expresamente se alude a las responsabilidades de los servidores públicos, por lo que debemos precisar quién puede ser sujeto de las mismas, y esto lo define claramente el artículo 108 de dicho Título al señalar así a los representantes de elección popular, los miembros de los Poderes Judicial Federal y del Distrito Federal, funcionarios, empleados y toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal. Así también, se incluye en esta lista a los Gobernadores, Diputados y Magistrados de los Tribunales de los Estados sólo en cuanto a violaciones a la Constitución, a las leyes federales y por el uso indebido de recursos y fondos federales; en tanto que los ordenamientos locales plasmarían lo propio en el ámbito de su competencia, cabe señalar que el artículo 2º de la Ley de Responsabilidades en comento incluye también a todos aquellos que manejen o apliquen recursos económicos federales.

En el artículo 109 de la Ley Fundamental, se establecieron [ahora sí] las diversas clases de responsabilidad; política, penal y administrativa, regulándose en el diverso artículo 111 la responsabilidad civil, constituyendo una novedad en el sistema jurídico mexicano, señalándose al efecto que cada tipo de responsabilidad se debe substanciar por medio de procedimientos separados y distintos, variando al efecto las sanciones así como los órganos encargados de imponerlas según la responsabilidad de que se trate.

²⁴ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1982.

²⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.

²⁶ Fernández Miguel Angel y Soberanes José Luis. Op. Cit. pág. 47.

De esa manera, se plasmó que la responsabilidad política es la que se hace valer a través del juicio político en contra de los funcionarios mencionados en el artículo 110 constitucional, fijándose en el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos las causas de procedencia. Por su parte, la responsabilidad administrativa se exige a todos los servidores públicos, por actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus cargos empleos o comisiones según se trate.

Las hipótesis normativas por las cuales la ley en estudio estableció se podía exigir responsabilidad administrativa se plasmaron en el artículo 47 de la citada Ley de Responsabilidades, contemplándose en la fracción II del diverso artículo 109 de nuestra Constitución lo referente a la responsabilidad penal por la comisión de delitos, normando en su antepenúltimo párrafo, que las leyes sobre responsabilidad determinarán los casos y circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo o por motivos del indebido desempeño del mismo, aumenten su patrimonio sin justificar su procedencia, sancionando además de las penas que correspondan, con el decomiso y privación de la propiedad sobre dichos bienes, reformando al efecto el artículo 22 de la Constitución Federal.

Se eliminó la palabra "fuero" para evitar así una supuesta situación de privilegio que ello pudiera acarrear, empleando en su lugar la denominación "declaración de procedencia" en términos de lo establecido en el primer párrafo del artículo 111 constitucional, en el sentido de llegar a la conclusión de haber lugar o no a proceder, sin que la decisión que respecto de la procedencia en contra de un servidor público sirviera para prejuzgar sobre los fundamentos de la imputación, es decir, no por el hecho de que se llegue a la determinación de iniciar un procedimiento, quiere decir que el resultado vaya a ser de culpabilidad para el procesado, lo que se sigue aceptando hasta nuestros días. Por lo que toca a la responsabilidad civil, en el antepenúltimo párrafo del precitado artículo 111 se estableció la falta de necesidad de la declaración de procedencia.

Es conveniente señalar que si bien la referida Ley de Responsabilidades ha sufrido otras muchas modificaciones, las mismas han versado sobre cuestiones del procedimiento, imposición y aplicación de las sanciones administrativas, por lo que siendo que la presente investigación se constrañe a las responsabilidades meramente políticas, el estudio del carácter histórico de dichas reformas resulta innecesario.

CAPITULO II

LOS PROCEDIMIENTOS CONSTITUTIVOS DE RESPONSABILIDAD

CAPITULO II

LOS PROCEDIMIENTOS CONSTITUTIVOS DE RESPONSABILIDAD.

Dentro de las obligaciones que el Estado Mexicano tiene para con sus gobernantes, está la seguridad ya sea social, moral e incluso política, es esta última, de la cual nos ocuparemos en el presente Capítulo, toda vez que la corrupción es uno de los vicios que más afectan la moral de la sociedad, en tanto que sus gobernantes son los primeros en no respetar y por ende, en no hacer respetar las leyes. Pero, si el poder de la clase gobernante es exhibido en sus bajezas, sometido por el diverso poder del que a su vez están investidas las normas jurídicas, la citada corrupción entre otros factores pueden prevenirse y sancionarse con efectividad.

Así, el poder se podrá ejercer por quien lo sustente de manera responsable y justa, sin provocar daños o perjuicios que a la postre redundan en el desempeño de la administración pública e incluso en el patrimonio de la Federación, por lo que si se establece un procedimiento mediante el cual se pueda castigar a los responsables que en estos casos siempre son servidores públicos, otorga confianza en la ciudadanía y garantiza el buen funcionamiento de la máquina gubernamental.

II.1 LA RESPONSABILIDAD.

Es significativo en la legislación el cambiar la denominación de "*funcionarios*" por el de "*servidores públicos*", en atención al espíritu de servicio que debe imperar hacia quienes eligen a sus gobernantes, pues no debe olvidarse que cuando se ocupa un cargo público se está recibiendo una encomienda que resulta trascendente para el funcionamiento del país, por lo que el desempeño de todo servidor público siempre debe de efectuarse con legalidad, honradez, lealtad y eficiencia, por lo que de no configurarse uno de estos principios se está ante un deficiente servicio que debe ser erradicado.

En términos generales, la responsabilidad independientemente de su naturaleza, es el efecto y la consecuencia que los actos de una persona acarrear, ya sea para sí o para terceros, pues existen determinados hechos jurídicos que dan lugar a determinados efectos, por lo que aún y cuando la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no efectúa una definición manifiesta del concepto, son las conductas observadas por el servidor público las que pueden ser constitutivas de responsabilidad.

Ahora bien, aun cuando el tema que nos ocupa está dirigido a desentrañar la naturaleza y efectos del juicio político así como sus sanciones, es conveniente distinguir las distintas responsabilidades que el Título IV de la Constitución contempla y regula.

Como ya se explicó en el capítulo anterior, el marco jurídico que regula el régimen de responsabilidades de los servidores públicos es resultado de todo un proceso legislativo acorde con el desarrollo histórico del país, reforzado por el entonces presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado bajo el principio "*renovación moral de la sociedad*".

Esta renovación moral de la sociedad, se compone de diversos elementos vinculados con la administración pública y el ejercicio del poder, siendo la legalidad uno de los principales componentes, de donde se deduce que los actos que emita la autoridad deben siempre estar revestidos de aquélla; al respecto, el autor Enrique del Val, opina que: "*...la moralidad de la sociedad constituye un aspecto esencial de su estructura y determina su identidad como tal, ya que en todo momento la sociedad debe hacer frente a los actos que la amenazan desde dentro, y pretenden desintegrarla al afectar su moralidad...*"²⁷

Así, el desempeño en el servicio público siempre tiene que estar investido de legalidad a través de criterios definidos, para así sujetar a los órganos de autoridad a ciertas normas, definiendo obligaciones y sujetar a aquéllos prestadores deficientes del servicio a que respondan por sus actos y crear instancias para el gobernado, para así poder regular y limitar el marco de actuación de quienes detentan el poder.

En efecto, la particular situación que guardan los trabajadores del Estado los sujeta a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado, las cuales pueden presentar características diferentes en relación al régimen jurídico aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación, así como de la competencia de dichos órganos.

²⁷ Armienta Calderón, Gonzalo. Et. al., *Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades*. INAP, Praxis 60, México 1984, pág. 93.

Lo anterior se explica de la siguiente manera; si algún servidor público con su actuar da lugar a la lesión de valores protegidos por la Ley Penal, la responsabilidad en que incurre es penal, siendo aplicables al caso las disposiciones y procedimientos de dicha naturaleza, si se encuentran realizando funciones de gobierno y dirección y se llegaren a afectar intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, dan lugar a la responsabilidad política, así mismo, si se incumplen obligaciones de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la responsabilidad en que incurran será de carácter administrativo.

El Maestro Gabino Fraga, señala al respecto: *"La falta de cumplimiento de los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser del orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquiera falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que puede originarse, además una responsabilidad civil o penal".*²⁸

El autor Agustín Herrera Pérez por su parte, estima que los conceptos por los cuales incurre en responsabilidad el servidor público son más amplios, pues sostiene que si *"la responsabilidad se da cuando no se cumpla con la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño del empleo, cargo o comisión, quedan incluidos todos aquéllos aspectos que dañan a la administración pública y que pudiéramos englobar en el concepto de mal desempeño del servicio público".*²⁹

II.2. RESPONSABILIDAD POLITICA Y RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

El régimen de responsabilidades de los servidores públicos se encuentra plasmado en los artículos 108 a 114 de nuestra Constitución, así como en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto en que se encuentran inmersos los citados preceptos, ordenamiento que prácticamente contempla responsabilidades políticas y administrativas.

²⁸ Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, 23ª Ed. Editorial Porrúa, México, 1984, pág. 169.

²⁹ Herrera Pérez, Agustín. *La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos. Diversas Leyes que la Regulan con Diferentes Procedimientos y ante una misma Institución*, (Trabajo de investigación para obtener el Premio Nacional de Administración Pública INAP), México, 1988, pp. 40-41.

Al respecto, es pertinente señalar que el artículo 109 Constitucional establece lo siguiente:

"Artículo 109. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I.- Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuándo en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II.- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal y

III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus funciones, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza."

Así las cosas, resulta que por mandato expreso de la Carta Magna los servidores públicos pueden con motivo de su desempeño incurrir en diversas responsabilidades, siendo que los procedimientos que se les pueden instruir, se desarrollarán en forma autónoma entre sí, lo que se traduce en que las reglas para su seguimiento también son independientes y en este sentido, uno no determina la procedencia de otros.

Ahora bien, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, refiere en su Título Tercero a las "responsabilidades administrativas", describiendo en su artículo 47 las obligaciones para todos los servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión. Así, el término responsabilidad administrativa es el hecho condicionante y sus consecuencias materiales y jurídicas se plasman en el Título Tercero de la Ley de Responsabilidades en cita, donde en el artículo 47 se detallan las obligaciones que deben cumplir y hacer que se cumplan, sin que haga referencia de manera expresa a la responsabilidad política, pues sólo menciona la manera en que ha de instaurarse el juicio político y los servidores públicos a quienes se aplica, quedando por tanto la definición en lo estipulado por el Título Cuarto Constitucional.

En esa tesitura, es claro que el incumplimiento a las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos genera la aplicación de una sanción precedida de un procedimiento en el que se determina si el servidor público incumplió dichas obligaciones, es por tal motivo que al margen de la responsabilidad administrativa se encuentran la penal, civil y política con sus correspondientes procedimientos independientes e incluso, paralelos el uno del otro según lo previsto por el artículo 109 Constitucional, sin embargo; de todas son la administrativa y la política las que más trascendencia tienen hacia el desempeño de la Administración Pública, pues son las que establecen sanciones que directamente redundan en el servicio público.

Esta responsabilidad política tiene estrecha relación con las actividades que realizan ciertos servidores públicos, los cuales son definidos por la Constitución en el artículo 110, la responsabilidad ocurre cuando estos servidores públicos cometan actos que redunden en los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; para el Maestro Mario Melgar Adalid la responsabilidad política se encuentra relacionada con la incompetencia, negligencia o deshonestidad, siendo el juicio político "*el instrumento para remover a los servidores públicos*".³⁰

De acuerdo a lo antes manifestado, queda explícito que un servidor público incurre en responsabilidad administrativa cuando dentro de su actuación, ya sea activa o pasiva, ocasiona una deficiencia en el servicio, cargo o comisión que se le encomienda y que encuadra en alguna de las hipótesis previstas por el artículo 47 de la citada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sujetándose al procedimiento contemplado en el diverso artículo 64 y a las sanciones establecidas en el 53 de la misma Ley. Por su parte, si de la referida conducta se desprenden otros tipos de responsabilidades como la civil, penal o incluso la política, las mismas

³⁰ Melgar Adalid, Mario. El Consejo de la Judicatura Federal, Editorial Porrúa, México, 1997, pág. 176.

tendrán que sujetarse a lo previsto por los procedimientos respectivos así como a las sanciones que en ellos se contemplen.

Para efectos de sustentar las hipótesis señaladas, resulta conveniente citar la tesis obtenida de la consulta efectuada al Semanario Judicial de la Federación, la cual es del tenor literal siguiente:

"RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones".³¹

Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro.
23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos.

³¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época, Tomo III, Abril de 1996, Tesis P. LX/96, Pleno, página 128.

Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortíz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis.

II.3. SERVIDOR PÚBLICO.

Nuestro sistema jurídico define y regula la función pública a través del Título IV de la Constitución Federal, donde se fijan las bases para la regulación de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, atribuyendo la calidad de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado, sin distinción del tipo del órgano a través del cual se desempeñe o del ordenamiento laboral que lo regule, en tanto que las relaciones y las responsabilidades son ajenas a las del derecho laboral. Así tenemos, que según el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona: *"...se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal"*.

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 2º dispone:

"Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales."

De lo anterior, se desprende que la aplicación de la ley se amplía hacia todos aquellos que manejen recursos federales, con lo que se suprime la posibilidad de que algún servidor público por razón de su cargo se pueda evadir de ser encontrado responsable por sus actos.

En las referidas condiciones, el hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del estado otorga la calidad de servidor público a cualquier individuo, independientemente de que haya ingresado al aparato burocrático a través de una elección, un contrato de prestación de servicios, un contrato colectivo de trabajo o alguna designación de cualquier naturaleza, pues es evidente que el sujeto en cuestión tiene una relación laboral, de subordinación y lo más importante; el puesto a través del cual se desempeña se encuentra comprendido en la administración pública local o federal, ya sea en la Ley, Reglamento Interior, Organigrama, Flujograma o Manual de Organización respectivo.

Esto es así, en tanto que el servidor público se asimila al órgano público y pasa a formar parte de él, de tal forma que los actos que realiza le son atribuidos al Estado, lo que equivale a la investidura de que está provista una persona con base en la ley para poder llevar a cabo el ejercicio de una facultad. Aquí resulta conveniente resaltar el pensamiento del Maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, quien sostiene que dado que *"el desempeño de esta función exige lealtad, legalidad, imparcialidad, honradez y eficiencia en razón del interés público, las normas que regulan la función pública sólo pueden ser de derecho público"*.³²

En efecto, las funciones que realiza todo servidor público tienen injerencia directamente en el desarrollo de la administración pública, recibiendo a la vez de ésta sus emolumentos correspondientes, razón por la cual no puede estimarse que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no le pueda ser aplicable por razón de su cargo.

Al respecto, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado³³ en su artículo 2º dispone que:

"Para los efectos de esta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirá dicha relación."

³² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Editorial Limusa, México, 1986, pág. 145.

³³ Publicada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1963.

Por su parte, el diverso artículo 3° señala:

“Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.”

Así, se deja establecido para los efectos laborales quién tendrá el carácter de patrón del que se desempeñe como trabajador, distinguiendo en el siguiente artículo 4° entre los de base y de confianza, pero servidores públicos al fin, indicando la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 75 que en tratándose de servidores públicos de base, la suspensión y destitución se sujetan a lo previsto en la ley correspondiente, esto es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ahora bien, la observancia y aplicación de las normas disciplinarias no tiene como base la relación laboral, sino la posición de los trabajadores como servidores públicos hacia la sociedad, de esta manera la actuación de los órganos encargados de dicha aplicación actúan en función de autoridad, totalmente ajena a cualquier relación laboral.

Los servidores públicos de confianza de acuerdo al artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado son:

I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquéllos cuyos nombramiento o ejercicio requiere la aprobación expresa del Presidente de la República;

II. En el Poder ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado B del artículo 123 Constitucional, que desempeñen funciones que conforma a los catálogos a que alude el artículo 2° de esta Ley, sean de:

a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel de directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento;

- b) Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y subjefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza;
- c) Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido;
- d) Auditoría: a nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Áreas de Auditoría;
- e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características;
- f) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios;
- g) Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se le lleve a cabo;
- h) Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores; secretario, subsecretario, oficial mayor, coordinador general y director general en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las entidades;
- i) El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o ayudantías;
- j) Los secretarios particulares de: secretario, subsecretario, oficial mayor y director general de las dependencias del Ejecutivo o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo;
- k) Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal;
- l) Los Agentes de la Policía Judicial y los miembros de las Policías Preventivas.

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquélla clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos;

III. En el Poder Legislativo: en la Cámara de Diputados, el oficial mayor, el director general de departamentos y oficinas, el tesorero general, los cajeros de la Tesorería, el director general de administración, el oficial mayor de la Gran Comisión, el director industrial de la imprenta y encuadernación y el director de la Biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda: el contador y el subcontador mayor, los directores y subdirectores, los jefes de departamento, los auditores, los asesores y los secretarios particulares de los funcionarios mencionados.

En la Cámara de Senadores: oficial mayor, tesorero y subtesorero;

IV. En el Poder Judicial: los secretarios de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas."

Como consecuencia, "por disposición expresa del penúltimo párrafo de la fracción II tanto el personal docente de la Secretaría de Educación Pública como los no incluidos en los demás párrafos, deben de considerarse como empleados de base".³⁴

Por otra parte, el artículo 212 del Código Penal³⁵ dispone que es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada o en el Distrito Federal, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Organizaciones y Sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión o en los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal o que manejen recursos económicos federales. Ahora bien, estas disposiciones también son aplicables a los gobernadores de los estados, diputados de las legislaturas locales y a los magistrados de los Tribunales de Justicia locales, servidores públicos a los que en su caso se les instruirá un procedimiento y sanciones de naturaleza penal, acorde con lo previsto en el artículo 109 Constitucional.

³⁴ Arroyo Herrera, Juan Francisco. *Régimen Jurídico del Servidor Público*, 2ª Ed. Editorial Porrúa, México 1998, pág. 63.

³⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931.

El ordenamiento penal en estudio, en su artículo 213 contempla las circunstancias que deben tomarse en cuenta para la aplicación de las penas, tales como si es de base o funcionario, empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, antecedentes de servicio, percepciones, su grado de instrucción, las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito, etc. Cabe señalar, que la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.

El Código Civil para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal,³⁶ en su artículo 1928 dispone:

"El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado."

Del análisis al precepto transcrito, es fácil desprender que el directamente responsable del daño es el servidor público, el que deberá responder con su patrimonio por el daño cuya responsabilidad provocó; ya que en términos del Código Civil en estudio si la responsabilidad es puramente civil, es con el patrimonio con lo que se deberá responder y en el caso de que no tenga bienes suficientes para responder, el Estado se constituirá en responsable. Aquí se asemeja el Estado con los particulares, ya que éstos también están obligados a responder civilmente, *"lo que se le ha denominado responsabilidad objetiva"*.³⁷

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado,³⁸ no define de manera particular a los servidores públicos, ya que tan sólo establece su ámbito de aplicación, describiendo al trabajador en la fracción III del artículo 5º como: *"a toda persona que preste sus servicios en las dependencias o entidades mediante designación legal o nombramiento, o por estar incluidos en las listas de raya de los trabajadores temporales, con excepción de aquellos que presten sus servicios mediante contrato sujeto a la legislación común y*

³⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de septiembre de 1932.

³⁷ Arroyo Herrera, Juan Francisco. Op Cit. pág. 99.

³⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1983.

a los que perciban emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios. "Se entiende así, que se comprenden en el ámbito de aplicación de la Ley a todos aquellos que presten sus servicios al Gobierno Federal con exclusión de aquellos que por la naturaleza del régimen bajo el cual se contratan.

Sin perjuicio de lo anterior, para efectos de nuestra investigación resulta conveniente aclarar hasta qué punto de acuerdo a la autoridad que se posee así como para ejercer el poder que el Estado otorga debe hacerse responsable a los servidores públicos, en razón de las relaciones laborales que imperan entre éstos y el Estado.

Así tenemos, que dicha responsabilidad se sujeta a la participación activa de un sujeto en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumple con las obligaciones que la ley le impone, se hace acreedor a sanciones que pueden tener diferentes características en razón del régimen legal aplicable, los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación así como de la jurisdicción y competencia correspondiente. De esta manera, cuando los servidores públicos infringen las disposiciones establecidas por una ley penal, su responsabilidad es penal sujetándose a los procedimientos y normatividad de dicha naturaleza, en el caso de que su actuación afecte intereses públicos fundamentales o el despacho de los asuntos sujetos a su cargo, su responsabilidad será política y cuando durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplan con las obligaciones que la Ley Reglamentaria el Título IV de la Constitución Federal establece, en el sentido de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de las funciones que tengan conferidas, la responsabilidad en que incurran será de carácter administrativo.

Cabe recordar, que como se ha explicado las responsabilidades pueden conjuntarse por motivo de una misma conducta, contemplándose aquí cuatro tipos distintos, administrativa, penal, política y civil, las cuales deberán investigarse bajo el marco jurídico que les corresponda y de manera paralela e independiente, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 109 Constitucional.

En efecto, además de las responsabilidades a que se ha hecho referencia, cuando en virtud de las mismas se produce un daño o perjuicio a la esfera jurídica de los particulares, se genera la obligación de resarcirlo, a través de los procedimientos correspondientes según lo dispone el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; cabría bien apuntar aquí, que analizando las responsabilidades, esto es la penal, civil, política o administrativa según sea el caso, siempre se estaría ante un tipo de resarcimiento, pues si el objeto

de la Ley es la regulación y protección de algún derecho, la ciudadanía siempre se verá afectada directa o indirectamente cuando alguna de las disposiciones contenidas en aquélla se transgrede, lo que sería tema para otro trabajo de investigación enfocado a analizar dicha afectación, lo que no se aborda para no complicar el desarrollo del que nos atañe y sólo nos ocuparemos de las responsabilidades que contempla y regula la Ley Reglamentaria del Título IV Constitucional.

II.4. POLITICO.

En primer término, conviene desentrañar qué se entiende por político para así poder comprender el campo y los alcances de su actividad, de donde se tiene que político es toda persona que se dedica a atender los asuntos relativos a la política, el Maestro Rafael de Pina opina que por político se entiende a la *"persona que dedica particular atención a la acción política, haciendo de ella el principal objeto de su vida"*,³⁹ basándose en el aplicar los ideales que cada época permite, es decir, la actividad que crea, ejerce, detenta y desenvuelve el poder.

Por otro lado, la política en su acepción vulgar y etimológica, significa todo lo que se refiere al Estado como objeto del conocimiento, la acción o actividad creadora de tesis y antítesis que es por naturaleza humana ya que son las personas las que ejercen el poder y luchan por mantenerse en él. Así, el político siempre se desenvuelve dentro de los ámbitos en los que dicha disciplina tiene afectación, haciendo lo que mejor sabe hacer, política.

El autor Héctor González Uribe, señala que: *"existe una política teórica, que se encamina a obtener un conocimiento explicativo del Estado en todos sus aspectos, y una política práctica, que se refiere a la actividad humana que busca y trata de organizar el bien común de la sociedad"*.⁴⁰

Estas dos acepciones, las encontramos en los estudios que existen respecto a la política, la primera, y la restante en las actividades de los gobernantes y gobernados en la esfera de su campo de acción.

³⁹ Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho, 25a Ed. Editorial Porrúa, S.A., México 1998, pág. 411.

⁴⁰ González Uribe Héctor, Teoría Política, 8ª Ed. Editorial Porrúa S.A., México 1992, pág.25.

Ahora bien, existen individuos que si bien prestan sus servicios al Estado, no lo realizan haciendo política, en tanto que las obligaciones de acuerdo al cargo, empleo o comisión que desempeñan no se lo exigen, razón por la cual para los efectos de las acciones y ejercicio del poder en el ámbito político, únicamente se deben de comprender a los servidores públicos directamente relacionados con éste en razón del cargo que ocupan.

En este sentido, el Estado se considera dentro de la aplicación de la administración pública como un ente eminentemente político, pues los actos efectuados por sus órganos administrativos que tienden a normar las relaciones de autoridad y de obediencia entre gobernantes y gobernados, trascienden al ámbito administrativo y político según el órgano de que se trate, por lo que dicho ejercicio del poder debe ser regulado y por ende, sancionado. Esto es así, ya que los actos que se emiten por parte de dichos órganos lo hacen en uso de un poder político, el cual tiene un grado de alcance y repercusión enorme en comparación con algún otro poder social, pues sobre las decisiones que se toman no existe medio de impugnación, ya que tiene la facultad de hacer uso de la fuerza pública como mecanismo de presión hacia la sociedad, es decir, tiene facultad de decisión e imperio; es también *"un poder territorial que se extiende a todo el ámbito del Estado, sin que quede rincón alguno de él exento de jurisdicción; y es un poder supremo"*.⁴¹

En efecto, el poder político es un poder supremo que si bien respeta la esfera de los demás poderes sociales tiene a su vez la facultad de tomar la última decisión. Es así, que la Constitución Federal regula y sanciona las actuaciones de los políticos que tienen alguna injerencia hacia el ejercicio de dicho poder. Por ello es precisamente que existe una separación de poderes, así como también un sistema de control de los actos de autoridad, ya sea Administrativa, Judicial o Política.

El autor Arturo González Cossío, opina que en la República Mexicana existen el Poder Constituyente, cuyo titular originario es el pueblo, el Poder Legislativo, integrado por las dos Cámaras del Congreso General, el Poder ejecutivo, cuyo único titular es el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Poder Judicial, conformado por la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados, Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito, estimando que *"existe una coordinación de poderes, sin menoscabo del Poder Presidencial"*.⁴² Así mismo, contempla dos métodos de control Constitucional de índole política, el procedimiento de promulgación de leyes en el que intervienen el Poder Ejecutivo y el Legislativo y la

⁴¹ González Uribe Héctor. Op. Cit., pág. 267

⁴² González Cossío, Arturo. El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México. 2ª Ed., México, 1982, pág. 62.

comparecencia ante el Congreso General de los Secretarios de Estado y Directores o Titulares de los Organismos Descentralizados Federales y las empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

II.5. SANCIONES CIVILES, PENALES, ADMINISTRATIVAS Y POLITICAS.

Como ya se ha expuesto, las situaciones particulares que presentan los servidores públicos en razón de su participación se sujeta a una normatividad especial, por lo que su conducta puede hacerlos acreedores a sanciones diferentes que atienden al tipo de conducta observada y se sujetan al régimen legal aplicable, así como a los órganos que intervienen en los procedimientos para su aplicación.

Pues bien, en una sociedad de convivencia humana y libre, tiene su sustento el concepto de responsabilidad, pues si existe libertad para actuar como contraposición debe haber una responsabilidad por cada acción que se tome, por lo que quien cause un daño a otro debe repararlo. La existencia de esta responsabilidad encuentra su base en los artículos 1º, 12, 13 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecerse en ellos la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, el que todos los individuos gozarán de las garantías consagradas en dicho Pacto Federal y que nadie tendrá prerrogativas especiales, limitando a la propiedad privada con las modalidades que dicte el interés público.

Cabe señalar, que dentro del Título IV de la Constitución, no se define a la responsabilidad civil, ni siquiera en el artículo 109 que señala los tipos de responsabilidad en que los servidores públicos pueden incurrir, contemplándose en el texto del diverso artículo 111 solamente que en tratándose de las demandas del orden civil, no se requerirá declaración de procedencia, estableciendo que se podrá generar por cualquier servidor público y se exigirá a través de una demanda.

Ahora bien, dentro del campo del derecho civil la responsabilidad se considera de dos tipos, cuando se genera como consecuencia del incumplimiento de un contrato o cuando el daño se produce sin que exista una previa relación jurídica entre el autor del mismo y la persona quien resiente el daño. El Maestro Ignacio Galindo Garfias, concibe a la responsabilidad civil como *"la consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar a nadie"*.⁴³

⁴³ Diccionario Jurídico..., pág. 2826.

La responsabilidad siempre se sujeta a un deber previamente acordado y consentido, ya sea contractualmente o en la ley correspondiente, entendiéndose por esto que la responsabilidad civil proveniente del incumplimiento de un contrato o cumplimiento tardío del mismo, consiste en la obligación de indemnizar a la contraparte de los daños y perjuicios que se le hubieren causado, desprendiéndose siempre la existencia de un daño o perjuicio causado por el incumplimiento de la obligación, una imputabilidad del deudor de la conducta que originó dicho daño y un vínculo de causalidad entre los actos no realizados o realizados fuera de época y los daños producidos.

En tal sentido, los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse, de tal modo, que el que no ejecuta la obligación que ha asumido en un contrato o retarda su cumplimiento, comete una falta sobre la que el acreedor no tiene más que probar la previa existencia de la obligación así como su inejecución, o bien la mora del deudor ya sea dolosa o culposa.

De igual forma, además de la responsabilidad a la que se hizo referencia con anterioridad, existe otro tipo de responsabilidad civil prevista por el artículo 1910 del Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia de Fuero Federal, mismo que contempla el daño que se le causa a una persona por obrar de manera ilícita, con dolo o culpa, independientemente de que el daño sea moral o material, debiéndose reunir los mismos requisitos para el daño contractual. Sin embargo, es importante precisar que en el derecho positivo mexicano existen conductas dolosas o culposas que no se encuentran tipificadas como delitos por las leyes penales, mismos que constituyen los llamados ilícitos civiles, en contraposición encontramos a las conductas que sí se encuentran tipificadas como delitos, pero que sólo dan lugar a la imposición de penas pues los daños que llegan a ocasionar no admiten reparación por la vía civil, no obstante, la responsabilidad que provenga de un delito así considerado por las leyes penales, sólo puede demandarse por el Ministerio Público, constituyéndose el interesado como coadyuvante.

En ese sentido, las conductas que no reúnen el carácter de ser penalizadas y sólo constituyen responsabilidad civil, la misma debe ser promovida ante el órgano judicial que conoce de la acción penal, intentándose la acción ante los tribunales civiles si el desarrollo del proceso punitivo no lo permite. Al respecto, es conveniente aclarar que en caso de muerte, conmutación de pena, substitución, amnistía o indulto del presunto delincuente, si bien se extingue la acción penal no corre la misma suerte la obligación de reparar el daño causado. De tal forma que quien haya sufrido dicho daño o perjuicio, puede hacer exigible la indemnización correspondiente en términos del Código Civil, independientemente de que la

sentencia respectiva sea absolutoria, pues no se debe olvidar que se puede estar en presencia de una conducta que no se encuentra tipificada como delito en la ley de la materia.

En las referidas condiciones, si por virtud de la ley nadie se encuentra obligado a soportar un daño en detrimento de su persona o patrimonio, si aquél es consecuencia de la actuación directa o indirecta de cualquier servidor público, éste incurre en responsabilidad en los términos señalados por el artículo 1910 del Código Civil Federal, razón por la cual se podría entender que la responsabilidad debería imputarse directamente al Estado, toda vez que como ha quedado establecido, los servidores públicos actúan en función de éste, sin que la voluntad propia del individuo impere en lo absoluto. El estado de manera subsidiaria respondía por la actuación de sus subordinados hasta el 31 de enero de 1994, cuando el funcionario directamente responsable no poseía bienes o éstos resultaran insuficientes para la reparación del daño.

Debido a las reformas introducidas al Código Civil para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,⁴⁴ de acuerdo al artículo 1927 del citado Código, la responsabilidad del Estado sólo sería solidaria en tratándose de delitos dolosos y subsidiaria en los demás casos.

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 77 bis, señala que en caso de que la responsabilidad previamente determinada haya generado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las Dependencias Entidades o la misma Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para efecto de que se les reconozca la responsabilidad de indemnización en cantidad líquida por virtud de la reparación del daño, sin necesidad de acudir a instancias judiciales, teniendo la facultad el Estado de demandar a su vez en contra de los servidores públicos responsables dicho pago.

De esta manera, se tiene que la responsabilidad civil se rige por lo dispuesto en el Código Civil y la Ley Reglamentaria del Título IV Constitucional y se establece directamente a cargo del estado, quien en su caso repite en contra de sus empleados, por lo que se establece una relación Estado-empleados-gobernados, configurándose una regulación de la responsabilidad civil de los servidores públicos frente a los particulares. De esta manera, dicha responsabilidad civil se produce por hechos o actos realizados en el ejercicio de sus funciones, que causen daños a los

⁴⁴ Decreto publicado en el Diario Oficial el 10 de enero de 1994.

particulares, bajo el contexto de reunión de cuatro elementos: los sujetos, la acción u omisión; el daño y nexo causal. Así, resulta indispensable que el agente sea un servidor público y que el daño sea causado precisamente en ejercicio de las funciones que le están encomendadas, la acción generadora del daño debe realizarse en contra de lo que la ley establece y el daño siempre se produce, ya sea moral o material.

Finalmente, el nexo causal implica que el daño se produzca como consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público, concluyéndose que la responsabilidad civil sólo se genera respecto de los particulares, por los daños que aquéllos ocasionen en ejercicio de las funciones públicas, siendo necesario que se demande por las leyes civiles.

El Maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez considera la existencia de *"una responsabilidad de naturaleza civil de los servidores públicos para con el Estado"*,⁴⁵ en el caso de que por sus actos u omisiones resulte un daño o perjuicio estimable en dinero, que afecte a la Hacienda Pública Federal, al Distrito Federal o al patrimonio de los Organismos Públicos Descentralizados, las empresas de participación Estatal mayoritaria y de los fideicomisos públicos, responsabilidad que tiene su base en la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y su Reglamento, en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, opinión que se comparte, puesto que no hay que olvidar que los ordenamientos citados no contemplan la imposición de sanciones, sino únicamente establecen el resarcimiento del daño por parte de los implicados, lo que un vez hecho extingue los hechos irregulares.

Al respecto, conviene citar la opinión del autor Agustín Herrera Pérez en el sentido de que *"las disposiciones relativas a las responsabilidades contempladas en la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y su Reglamento y en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, deben ser derogadas para que prevalezca solamente lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, concluyendo que de esta manera se generaría una simplificación administrativa y el mejoramiento del servicio público"*.⁴⁶

Ahora bien, la segunda fracción del artículo 109 de la Constitución Federal señala que *"La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público*

⁴⁵ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos..., Op. Cit. pág. 152.

⁴⁶ Herrera Pérez, Agustín. Necesidad de Unificar la Legislación Sobre las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ed. Particular, (Tesis Doctoral), México, 1989, pág. 332.

será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal...”, por lo que el Título X del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal establece 11 figuras constitutivas de delitos, en las que necesariamente tendrá intervención un servidor público, las cuales consisten en:

1. Ejercicio indebido de servicio público,
2. Abuso de autoridad,
3. Coalición de servidores públicos,
4. Uso indebido de funciones,
5. Concusión,
6. Intimidación,
7. Ejercicio Abusivo de funciones,
8. Tráfico de influencia,
9. Cohecho,
10. Peculado,
11. Enriquecimiento ilícito.

Las penas previstas para esta clase de delitos consisten en la privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicos, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

Es importante puntualizar, que en estos casos la Constitución otorga cierta protección a los servidores públicos de alta jerarquía, en tanto que el artículo 111 señala que no se podrá proceder penalmente contra el funcionario de que se trate sin la previa autorización de la Cámara de Diputados, denominada declaración de procedencia. A esta protección de la ley, se le ha llamado equívocamente fuero, cuando en la especie, el único fuero reconocido en la Constitución es el de guerra.

Dicho privilegio se otorga exclusivamente en materia penal con el propósito de proteger la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, como son los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el Titular del Órgano de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como los gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, sólo que la declaración de procedencia deberá enviarse a las legislaturas locales, a fin de que en el ámbito de su soberanía resuelvan lo conducente.

Al respecto, conviene citar el pensamiento del Maestro Felipe Tena Ramírez, en que a manera de explicación estima que: *"...la única razón del fuero está en la importancia de las funciones que desempeñan los funcionarios a quienes tuvo a bien dotar del fuero la Constitución. Si el Presidente de la República, si sus colaboradores inmediatos, como son los secretarios de Estado y el procurador de la Nación, si los ministros de la Corte, los gobernadores y diputados locales, quedaran a merced de funcionarios secundarios, tales como los jueces comunes, dependería de la sola voluntad de éstos, la buena marcha de la administración y acaso la existencia misma del Estado".*⁴⁷ (sic)

De esta misma forma, lo respectivo al Presidente de la República sigue esa suerte, erigiéndose la Cámara de Diputados como jurado de acusación para iniciar un procedimiento semejante al del juicio político, en el que la Cámara de Senadores dictará sentencia acerca de su responsabilidad penal en términos de lo dispuesto por el artículo 111 de la Lex Legum.

El procedimiento para la declaración de procedencia es semejante al juicio Político en la etapa ante la Cámara de Diputados, estableciéndose así en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. La diferencia estriba en que en tanto el Juicio Político es sustanciado por ambas Cámaras, el procedimiento para la declaración de procedencia es unicameral; es decir, tan sólo interviene la Cámara de Diputados, con la finalidad de garantizar rapidez y eficiencia política.

De tal manera, que una sección instructora de la Cámara de Diputados deberá establecer la subsistencia del fuero Constitucional, la exigencia del delito y la

⁴⁷ Op. Cit. Pág. 569.

probable responsabilidad del inculpado, lo que tendrá que efectuarse dentro de los 60 días hábiles siguientes al de la presentación de la denuncia, por lo que se fijará una fecha para sesión, citando al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, concediéndose la palabra a cada una de las partes para que formulen alegatos y después de retirar a las partes se procederá a la discusión y votación correspondiente. Si se resuelve en contra del inculpado, de manera inmediata quedará separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los Tribunales competentes.

La negativa de la procedencia por la Cámara de Diputados no genera impunidad, dado que por un lado, el propio artículo 111 de la Ley Fundamental en su segundo párrafo dispone: "*...si la resolución de la Cámara de Diputados fuese negativa, se suspenderá todo procedimiento ulterior; pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión de algún delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga sobre los fundamentos de la imputación...*" En efecto, el hecho de que no se acuerde favorablemente la declaración de procedencia no necesariamente implica que la Cámara se haya pronunciado sobre el fondo del asunto, por lo que una vez que el servidor público concluya su encargo, se podrá instaurar el procedimiento penal correspondiente, sin el peligro de que la acción penal prescriba, toda vez que el diverso artículo 114 Constitucional establece que mientras el servidor público se encuentre desempeñando el cargo respectivo el término de la prescripción se suspenderá.

En conclusión, se puede afirmar que en la legislación aplicable comprende 35 figuras típicas, contemplando un número similar de delitos comisibles por los servidores públicos, al respecto, el Maestro René González de la Vega opina: "*de ellas en 22 casos es posible obtener la libertad provisional bajo fianza, en los restantes, al ser figuras de alta gravedad, uso indebido de atribuciones y facultades; concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito, dicha libertad procederá cuando el monto del daño causado o el beneficio obtenido no rebase la cantidad equivalente a 500 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal*"⁴⁸

Ahora bien, por lo que toca a la responsabilidad administrativa, el artículo 109 Constitucional en su fracción III, establece que: "*se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones*", estableciéndose en el artículo 53

⁴⁸ Armienta Calderón, Gonzalo. Et. al., *Servidores Públicos y sus Nuevas...*, Op. Cit. pp. 113-114.

de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos las sanciones a que se puede hacer acreedor un servidor público con motivo de su conducta infractora, las que pueden consistir en apercibimiento público o privado, amonestación pública o privada, destitución del puesto, suspensión, inhabilitación temporal para desempeñar, empleos, cargos o comisiones en el servicio público y sanción económica.

Las sanciones son acordes a las obligaciones administrativas de los servidores públicos, en tanto que éstas tienen como finalidad el salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que se debe observar en el desempeño del cargo conferido. Por su parte, el artículo 3º de la Ley sujeta a estudio señala qué autoridades son las encargadas de vigilar dicho desempeño y que resultan competentes para aplicar la ley, dichas autoridades comprenden a las Cámaras de Senadores y de Diputados, el Congreso de la Unión, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las Dependencias del Ejecutivo Federal, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Fiscal de la Federación, los Tribunales del Trabajo en los términos de la legislación respectiva y el Consejo de la Judicatura Federal, cada uno en el ámbito de sus respectivas esferas competenciales.

El procedimiento para imponer tales sanciones se establece en el artículo 64 de la Ley de Responsabilidades en cita, mismo que establece que el servidor público presunto responsable será citado a una audiencia en la que ofrecerá pruebas y alegará lo que a su derecho convenga, resolviendo la autoridad dentro de los 30 días siguientes al desahogo de aquéllas, sobre la responsabilidad, procediendo a imponer las sanciones que se estimen pertinentes, dejando el ámbito de aplicación al superior jerárquico del servidor público de que se trate en términos de lo dispuesto por el artículo 56, precepto en el que se encuentran salvaguardados los derechos de los trabajadores de base, de hecho, en el mismo artículo 47 donde se determinan los tipos de responsabilidad, se contempla el enunciado *sin perjuicio de sus derechos laborales*, lo que aunado a lo previsto por el diverso artículo 109 Constitucional, señala sin lugar a dudas la independencia de los procedimientos así como de las sanciones que cada uno contempla.

Situación particular guarda lo respectivo a la sanción económica, en tanto que se le ha dado una característica de inconstitucional incluso por la misma Suprema Corte de Justicia, ya que los servidores públicos sancionados con ella que han impugnado ante el Tribunal Fiscal de la Federación la resolución respectiva, contraponen y dan una errónea interpretación a la naturaleza jurídica de dicha sanción, confundiendo a las Salas Juzgadoras con los criterios que se han emitido acerca de las multas, concepto que en nada tiene injerencia cuando se trata de una

sanción económica impuesta en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; sin embargo, se dan casos en que la multicitada sanción económica se considera excesiva e ilegal; cuando por otro lado, en la Constitución misma el legislador estableció en su artículo 113 la imposición de hasta tres tantos del monto del daño causado o el beneficio obtenido, de donde se desprende que no puede existir tal grado de excesividad y por ende no hay ilegalidad, lo que es otro tema al cual no está dirigida la presente investigación pero resultaba conveniente abordarlo, independientemente de que se considera de gran interés para futuros trabajos.

Ahora bien, como ya se plasmó en párrafos anteriores la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es el ordenamiento jurídico en el que se establecen las responsabilidades administrativas en las que pueden incurrir los servidores públicos con motivo de su actuación, así como los procedimientos y sanciones aplicables; pero también regula las responsabilidades que en materia política pueden incurrir los servidores públicos que desempeñan funciones en cargos que tienen repercusión en el ámbito político.

Así las cosas, según lo dispuesto por el artículo 109 Constitucional en su primera fracción dispone: *"Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas"*, por su parte, los sujetos que pueden incurrir en este tipo de responsabilidad política y por ende, pública dada su trascendencia según el diverso artículo 110 del máximo ordenamiento, son *"...los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos del gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos"*.

Como podemos ver, la responsabilidad política se vincula directamente al desarrollo de la actividad que se tiene encomendada por virtud del cargo que se desempeña, el cual evidentemente redundará en la actividad política del Estado, al estar relacionados con actividades de gobierno y de administración, lo que trasciende a los intereses públicos fundamentales, de ahí que se comprenda el porqué no todos los servidores públicos pueden incurrir en este tipo de responsabilidad.

Es importante señalar, que en tratándose de Gobernadores de los Estados, Diputados y Magistrados locales, además de su responsabilidad política a nivel federal, puede gestarse además, en caso de que se viole con su actuar de manera grave la Constitución Federal a través de las leyes que de ella emanen, así como por el manejo de fondos y recursos federales, situación que será estudiada y resuelta por el Congreso Federal con carácter declarativo, a fin de que la legislatura local resuelva en definitiva, aquí el detalle estriba en que no existe ordenamiento legal en el que se establezca qué se debe entender por la gravedad de la violación.

Por su parte, el término de las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales se plasma en el texto del artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismo que dice:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

El autor José Luis Vázquez Alfaro, considera al precepto transcrito como una cláusula general desarrollada en varias fracciones, pero que a pesar de ello, *"en la práctica, la interpretación de dichas causales es difícil dada la ambigua redacción de las mismas"*.⁴⁹

⁴⁹ Fernández Miguel. Et. al., Código Ético..., Op. Cit. Pág.70

Ahora bien, las sanciones a que se hacen acreedores quienes incurren en responsabilidad política se encuentran ubicadas en el tercer párrafo del mencionado artículo 110 de la Constitución Federal, así como en el 8º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que pueden consistir en destitución e inhabilitación hasta por 20 años en el desempeño de cargos de esta naturaleza.

II.6. EL JUICIO.

En el campo de la ciencia jurídica a veces se llega a confundir el alcance de los vocablos proceso y procedimiento, por lo que de manera general se acepta al primero como el género en tanto que el segundo es la especie.

Para el Maestro Miguel Acosta Romero, proceso *"es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unida entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia"*.⁵⁰

Por su parte, el Magistrado Luis Humberto Delgadillo sostiene que para aclarar este significado es necesario separar su uso común del uso jurídico, así, el concepto proceso es *"avanzar hacia un fin determinado a través de sucesivos momentos"*,⁵¹ citando al efecto, los procesos químicos, biológicos jurídicos, etc., por lo que cuando se hace referencia a la forma de realizar esos actos se está en presencia del procedimiento. Por lo anterior, el Estado en sus funciones utiliza diferentes procesos integrados a su vez por sus respectivos procedimientos, en los que podemos encontrar el proceso de creación de una ley, el proceso para dirimir una controversia judicial y la planeación, dirección y control de los actos que efectúa la Administración Pública, que son los procedimientos administrativos.

Al respecto, cabe decir que el juicio *"es un proceso integrado por una serie de actuaciones que se practican de oficio o a instancia de parte, para que el juzgador dirima una contienda jurídica, declarando o determinando el derecho en concreto"*,⁵² entendiéndose también por juicio a *"el acto procesal público en el que los defensores de las partes, o estas mismas en ciertos casos, exponen ante el*

⁵⁰ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 6ª Ed., Editorial Porrúa, México, 1984, pág. 456.

⁵¹ Elementos de Derecho..., Op. Cit. Pág. 160.

⁵² Diccionario de Derecho Procesal Civil. 24a Ed., Editorial Porrúa, México, 1998.

Tribunal los distintos argumentos en defensa de sus respectivas posiciones y practican las pruebas,⁵³ de donde se deduce que el procedimiento es la forma de ejecutar actividades para alcanzar algún fin, por lo que el procedimiento no necesariamente debe ser judicial, pero todo aquél que se tramite a manera de juicio lo será, deduciéndose que es ahí donde el procedimiento de juicio político se encuentra incluido.

Por otro lado, el Estado al momento de ejercer sus funciones administrativas lo realiza a través de diversos órganos, por lo que al estar éstos creados para ejercer el poder se emiten actos que afectan la esfera jurídica de los particulares. La formación de dichos actos se basa en los procedimientos para emitirlos, ya sean legislativos, judiciales o administrativos, mismos que necesariamente deberán estar fundados y motivados.

Así tenemos, que la función del Estado debe siempre de apegarse a los requisitos establecidos en las garantías individuales que previene la Constitución Federal y que representan restricciones a la actuación de la autoridad correspondiente.

Para el debido ejercicio de algunas de estas funciones, encontramos el procedimiento destinado a determinar responsabilidad política a los servidores públicos contemplados en el artículo 110 Constitucional, procedimiento que es llevado a cabo por el Congreso de la Unión llamado juicio político, en tanto que tiene todas las características para serlo, aunque cabe decir que en virtud de los bienes tutelados, de las causas que lo originan y de las características de los órganos competentes, dicho juicio contiene características especiales que lo distinguen entre otros procesos.

II.7 JUICIO POLITICO

Se le denomina así, al procedimiento para fincar responsabilidades políticas a los servidores públicos señalados en el artículo 110 de la Constitución Federal, instruido por un órgano con funciones políticas en el que se observan las formalidades esenciales del procedimiento, tendiente a aplicar una sanción que tiene un carácter eminentemente político, pues sólo trasciende en dicho ámbito y en ningún otro.

⁵³ Diccionario Jurídico Espasa Calpe S.A. Fundación Tomás Moro, Madrid 1998, pág. 550.

Independientemente de las acepciones que los distintos procedimientos administrativos y judiciales pueden tener, el juicio político en particular es en donde se llega la determinación de fincar una responsabilidad política a un servidor público cuyas funciones se encuentren delimitadas en dicho ámbito, esto es así dada la naturaleza de los bienes tutelados, pues éstos son los intereses públicos fundamentales, además de las causas que originan un juicio político los órganos que intervienen en el mismo marcan una diferencia esencial.

Para el autor Antonio Riva Palacio, Juicio Político *"es el proceso que encargado a un órgano definido, determina que la conducta de un servidor público ha dejado de corresponder a los elementos intrínsecos y extrínsecos que políticamente determinan su calidad de tal, y que por lo tanto debe dejar de serlo".*⁵⁴

Por su parte, el investigador Héctor Fix-Zamudio considera al Juicio Político como *"uno de los cuatro instrumentos consagrados en la Constitución para la solución de conflictos de carácter jurídico sobre la aplicación de las disposiciones fundamentales, las otras tres garantías constitucionales son: las controversias constitucionales, el juicio de amparo, y el proceso investigatorio de la Suprema Corte de Justicia".*⁵⁵

En el mismo sentido se pronuncia el Maestro Mario Melgar Adalid, al sostener que *"El juicio político está sujeto a procedimientos jurisdiccionales, toda vez que persigue y reprime las violaciones a la Constitución de los servidores públicos, mismas que enlista la propia Carta Magna. El juicio político es un mecanismo de tutela del ordenamiento constitucional; su utilización es un grado extremo de los órganos políticos encargados de instruirlo".*⁵⁶

Es instruido por un órgano con funciones políticas, respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional, por lo que dicho órgano sólo conoce y decide sobre imputaciones de carácter político, desprendiéndose que sus sanciones sólo serán eminentemente políticas, las infracciones de carácter penal no son susceptibles de estudiarse. Al respecto, resulta conveniente señalar que el juicio político no podrá seguirse en contra del Presidente de la República, en tanto que sólo se le podrá encausar por la comisión de delitos graves del orden común según el artículo 108 de la Ley Fundamental, razonamiento que lleva a pensar que al

⁵⁴ Armienta Calderón, Gonzalo. Et. al. *Servidores Públicos y sus Nuevas...*, Op. Ct. pág. 83.

⁵⁵ Fix-Zamudio, Héctor. *La Justicia Constitucional en el Ordenamiento Mexicano*, Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario, México, UNAM, 1992, pp.121-133.

⁵⁶ Op. Ct. pág. 177.

presidente sólo se le podrá cuestionar sobre ciertos aspectos, excepto el político y su consabida responsabilidad.

Así pues, es importante señalar que la finalidad del juicio político es la separación del servidor público indigno del cargo que ostenta, mas no así la sanción penal o patrimonial de un acto indebido, lo cual también se encuentra regulado en la Constitución, toda vez que la naturaleza de dicho juicio no corresponde a la del proceso penal, pues no se encuentra encaminado a la determinación de un delito e imposición de las penas, ya que el Congreso no goza de competencia para tales efectos.

Sin embargo, no debe pasar desapercibido que el daño que se causa en materia política es distinto al que se perpetra incurriendo en otro tipo de responsabilidades, pues además de repercutir directamente en la comunidad política, trasciende a la sociedad dado el carácter de derecho público que rige dicha actividad, razón por la cual ésta debe ser resarcida con la remoción del político responsable, sin que se viole el principio de que nadie puede ser juzgado dos veces por la misma conducta, en tanto que los hechos que se generan son exclusivos del ámbito político, por lo que se trata de exigir responsabilidad a quienes desempeñan actividades políticas y sancionar su violación, sin que por ello se entienda que se trata de represalias políticas.

Son sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, Procurador del Distrito Federal, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el Titular del Organismo u Organos de Gobierno del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, Magistrados y Jueces del Fuero Común.

El autor José Luis Vázquez Alfaro,⁵⁷ los divide de la siguiente manera:

"I. Funcionarios del Poder Ejecutivo Federal

⁵⁷ Fernández, Miguel. Et. al. Código Ético de Conducta..., Op. Cit. Pág. 71.

a) Administración Centralizada. Los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Administrativo, el Procurador General de la República, El Titular del Organismo de Gobierno del Distrito Federal y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

b) Directores de Organismos descentralizados, empresas de participación estatal o sus equivalentes en sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

II. Miembros del Poder Legislativo Federal y Representantes a la Asamblea del Distrito Federal.

Se incluyen aquí los Diputados y Senadores Federales así como los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

III. Miembros del Poder Legislativo Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal

Son los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal.

IV. Funcionarios de las Entidades Federativas

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las Entidades Federativas también pueden ser sujetos a juicio político".

A este respecto, conviene precisar que su responsabilidad a nivel Federal se genera por violaciones graves a la Constitución Federal y a las Leyes que de ella emanen, por el manejo indebido de fondos Federales, en este caso, el Congreso estudiará y declarará la procedencia del juicio, dejando que la legislatura local resuelva en definitiva. El procedimiento de Juicio Político sólo podrá iniciarse durante el periodo en que el servidor público desempeñe su cargo y durante un año después, así también, se establece que se tendrá que substanciar durante el término de un año.

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se concede la oportunidad para que cualquier ciudadano bajo su responsabilidad y con elementos probatorios suficientes, pueda presentar denuncia contra algún servidor público que sea sujeto de juicio, misma que se tendrá que ratificar a los tres días siguientes, iniciando un procedimiento bi-instancial seguido ante la Cámara de Diputados en primer término erigida como órgano de acusación y posteriormente

ante el Senado, como jurado de sentencia, teniendo la primera un papel predominante en tanto que la segunda sólo fija las sanciones a aplicar.

En términos generales, se trata de un procedimiento en el que predominan las actuaciones, en cuanto a audiencias, alegatos y réplicas, no obstante, dicho procedimiento contempla lagunas como la falta de citación de testigos para reforzar argumentos, medios de defensa, por lo que se deja a la práctica el desarrollo y aplicación de dichos criterios.

El juicio político según el artículo 109 de la Constitución, procede cuando alguno de los servidores públicos que señala el diverso artículo 110, incurran en actos que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, las cuales ya fueron citadas líneas arriba al abordar el tema de los distintos tipos de responsabilidades en que los servidores públicos pueden incurrir.

II.8. EL CONGRESO DE LA UNION EN EL JUICIO POLITICO.

En términos de lo previsto por el Título Cuarto de la Constitución Federal y la Ley Reglamentaria de éste, en materia de juicio político los órganos encargados para aplicar las normas previstas al respecto son la Cámara de Diputados y el Senado de la República, las que funcionan en comisiones, secciones y pleno.

Es la Gran Comisión de la Cámara respectiva la que dispone qué comisiones serán las competentes para recibir y tramitar las denuncias, las que deberán designar entre sus integrantes a cuatro congresistas para que formen la sección instructora de la Cámara de Diputados y la sección de enjuiciamiento de la Cámara de Senadores. Posteriormente, la Sección Instructora practica las diligencias necesarias para la comprobación del ilícito, dando audiencia al inculpado formulando sus conclusiones, determinando la inocencia del inculpado o su probable responsabilidad, en cuyo caso se propondrá la sanción correspondiente.

II.8.1. CAMARA DE DIPUTADOS.

A partir de la ratificación de la denuncia, la Cámara de Diputados conduce la fase de instrucción del procedimiento, después se forma una Comisión o Sección Instructora integrada por cuatro diputados que notificará al servidor público denunciado para que en un plazo de siete días presente su defensa, se abrirá un

período de desahogo de pruebas de 30 días naturales improrrogables, durante un plazo de 12 días naturales al período probatorio se permitirá la formulación de alegatos, a cuyo término, dicha Comisión dentro del plazo de 60 días naturales contados a partir del día en que se haya formulado la denuncia formulará sus conclusiones. Sin embargo, una vez terminadas las conclusiones y entregadas a los respectivos Secretarios de la Cámara, que en esta fase se erige como órgano de acusación, se otorga un plazo de 3 días naturales para que tanto el denunciante como el servidor público responsable hagan uso de la palabra a su favor, resolviendo lo procedente por mayoría absoluta de votos.

En caso de que la resolución a la que se llegue sea de carácter acusatorio, se designa otra comisión de tres Diputados para que la sostenga ante el Senado, de esto se desprende una situación particular, ya que *"ni en la Ley o la Constitución se desprenden las causas del porqué una Sección o Comisión es la que instruye el procedimiento, llega a una conclusión y pasa el asunto a manos de otra para que la presente al Senado"*.⁵⁸

II.8.2. CAMARA DE SENADORES.

El Senado por su parte, designa una comisión o Sección de Enjuiciamiento que estudia el expediente y emplaza tanto a la respectiva Comisión de la Cámara de Diputados como al servidor público acusado, para que presenten alegatos dentro del plazo de 5 días naturales formulando sus conclusiones y proponiendo la citada Cámara la sanción correspondiente, conclusiones que deberán estar debidamente fundadas y motivadas de acuerdo a lo previsto por el artículo 16 Constitucional, toda vez que son presentadas ante la Cámara de Senadores erigida en Jurado de Sentencia, lo que tendrá que ocurrir dentro de las 24 horas siguientes, misma que da lectura a las conclusiones que se le presenten escuchando de nueva cuenta a las partes, procediendo a una votación privada de cuando menos las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión en que se discuta respecto a las conclusiones presentadas para emitir el fallo definitivo, el que tendrá que dictarse dentro del año siguiente a la fecha en que se inició la instrucción.

Para los servidores públicos de las Entidades Federativas sujetos a juicio político, la resolución que se dicte tendrá efectos declarativos y será la legislatura del Estado la que actúe y determine la imposición de la sanción política que en su caso sea decretada.

⁵⁸ Ortiz Reyes, Gabriel. *El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal*, Editorial FCE, México, 1990, pág. 49.

CAPITULO III

MARCO JURIDICO DEL JUICIO POLITICO

CAPITULO III

MARCO JURIDICO DEL JUICIO POLITICO.

Tal como se ha venido exponiendo, el ejercicio de las funciones del Estado es realizado mediante diversos actos a través de los órganos que lo conforman. Así, la función del Poder Legislativo se exterioriza con actos que se concretan a crear, modificar o derogar alguna ley; lo correspondiente al Poder Judicial se ciernen a la actuación de los órganos que componen el mismo tendientes a resolver o dirimir controversias; finalmente, la función administrativa (dependiente del Poder Ejecutivo) la encontramos de manifiesto con la emisión de actos administrativos tendientes a afectar la esfera jurídica de los particulares, siempre a través de procedimientos que son identificados de acuerdo a la materia que contienen, encontrándose a los puramente administrativos, legislativos y judiciales.

El fundamento legal del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, se encuentra plasmado en los artículos 108 a 114 de la Constitución, así como en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual prácticamente se divide en responsabilidades políticas y administrativas, correspondiendo las primeras al presente trabajo de investigación. Al respecto, conviene recordar que los servidores públicos de los tres Poderes son sujetos de juicio político según lo dispuesto por el artículo 109 constitucional.

Ahora bien, tenemos que el régimen jurídico de los servidores públicos es muy variado, pues existen dos ramas primordiales que regulan la relación de éstos para con el Estado, una es el Derecho Disciplinario y otra el Derecho Laboral Burocrático, integrado a su vez por varios sistemas que establecen de acuerdo con la calidad y tipo de relación de los trabajadores, diversos sistemas más.

Así las cosas, el Derecho Disciplinario se integra por el conjunto de normas que establecen y regulan las conductas de los servidores públicos, fundamentándose en lo dispuesto por los artículos 89, fracciones I y II y 90 Constitucionales, donde se contempla un sistema de sanciones a efecto de que la actuación de los servidores públicos se adecue a los principios tutelados en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es por esta razón que el hecho de aplicar alguna norma administrativa disciplinaria no tiene como supuesto alguna relación laboral, pues sólo refiere una calidad o posición de los trabajadores como servidores públicos, derivándose así la sanción por el incumplimiento de las obligaciones para con la sociedad, por tal motivo es que los

órganos encargados de aplicar las sanciones administrativas actúan en función de autoridad, totalmente ajena a cualquier relación laboral.

Lo anterior se explica de la siguiente manera: el servidor público que tiene la investidura del órgano, ocupa un grado específico dentro de la estructura orgánica de aquél, asumiendo funciones tanto de decisión como de mando, en tanto que el empleado que presta sus servicios en la Administración Pública sin tales características, es quien auxilia al primero en actividades materiales o técnicas, un ejemplo pueden ser las secretarías y las mecanógrafas, traduciéndose esto en que el servidor público que verdaderamente se ostenta como funcionario público es aquél que ejerce las actividades, competencias u oficios del órgano.

El no comprender esta distinción, conlleva a confundir las normas disciplinarias con las normas que directamente regulan las relaciones obrero-patronales, mismas que se caracterizan por su contenido prestacional, determinado en un acuerdo de voluntades o contrato de alguna índole.⁵⁹ El investigador Gabriel Ortíz Reyes, hace una distinción y sostiene que *"estos deberes, al poder ser exigidos a los servidores públicos dentro de los límites autorizados por la ley, subsisten de manera genérica respecto a todos los otros que derivan inmediatamente o son propios del nombramiento y/o contrato de trabajo, y tiende al correcto desarrollo de estos últimos"*.⁶⁰

Una vez sentado lo anterior, nos introduciremos al fundamento Legal y Constitucional del Derecho Disciplinario, que se contiene en el Título Cuarto de la Constitución Política y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Por su parte, la regulación de las relaciones laborales entre la Administración Pública Federal y sus servidores se desarrolla de manera independiente y se integra de la siguiente manera:

- A. El conformado por el apartado "A" del artículo 123 Constitucional y la Ley Federal del Trabajo, en donde se encuentran establecidas y reguladas las relaciones obrero-patronales entre los trabajadores y ciertos organismos descentralizados y empresas de participación estatal, entre los primeros encontramos a Petróleos Mexicanos, el Instituto Mexicano del Seguro Social, Ferrocarriles Nacionales de México y la Comisión Federal de Electricidad.

⁵⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinoza. Compendio de Derecho Administrativo. Primer Curso. (Prólogo de Genaro Góngora Pimentel), Editorial Porrúa, México 1994, pág. 183.

⁶⁰ Op. Cit. pág. 105.

- B. Otro grupo es el regulado por el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, estableciéndose en su artículo 1º las Dependencias y los trabajadores que se encuentran bajo este régimen, en el que incluye a los trabajadores de los Poderes de la Unión y a ciertos organismos descentralizados que de manera expresa se identifican.
- C. Los trabajadores de confianza, mismos que están excluidos del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado⁶¹ quedan regulados por el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, los principios generales del derecho y los criterios y jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- D. El Servicio Exterior Mexicano, es un órgano permanente del Estado que se encarga de representarlo en el extranjero y de ejecutar la política exterior nacional ante los estados extranjeros u organismos internacionales⁶², su personal de carrera estará integrado por quienes ingresen a las ramas diplomáticas, consular y administrativa. Dicho personal, en términos del artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado queda excluido de su régimen, quedando su situación jurídica regulada por el apartado "B" fracción XIII, del artículo 123 Constitucional, así como por la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento.
- E. El de los miembros de las Fuerzas Armadas (Ejército Mexicano y Marina Nacional), con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, queda excluidos de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado según su artículo 8º, quedando su régimen integrado por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional y las demás leyes relativas a la disciplina castrense, entre ellas la Ley Orgánica de la Armada de México.
- F. Los cuerpos de seguridad pública, el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras, se regulan por sus propias leyes de acuerdo a lo dispuesto por la citada fracción XIII del apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Ahora bien, como ya se ha expuesto en el Derecho Mexicano existe la regulación de la disciplina en el ejercicio de la función pública en términos de lo dispuesto por el Título Cuarto de la Constitución Federal, atribuyendo la calidad de

⁶¹ Cfr. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, art. 8º.

⁶² Cfr. Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, art. 1º.

servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado sujetándose a un código de conducta y a sanciones por el incumplimiento del mismo, en tanto se afecten los valores fundamentales que conforman el ejercicio de la función pública, es por tal motivo que el Título Constitucional en comento se denomina *Responsabilidades de los Servidores Públicos*, cambiando la denominación anterior que decía *de las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos*, denotándose con esto el "*propósito de acentuar el carácter de servicio a la sociedad que debe observar el trabajador público en su empleo, cargo o comisión*".⁶³

En consecuencia, la denominación genérica de servidor público engloba a todos los trabajadores, empleados y funcionarios de la administración pública siendo todos sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

De lo hasta aquí expuesto, se puede apreciar la extensa gama de confusiones que pueden surgir en torno a las relaciones jurídicas de los empleados de la federación, lugar en donde prevalecía la aplicación de la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuya naturaleza obviamente se encamina a la protección del trabajador, en tanto que no contienen realmente capítulo alguno en el que se establezcan sanciones preventivas para reducir los vicios y prácticas que enturbian el buen funcionamiento de la administración pública federal, pues si bien se contienen diversas causales en las que se podrá demandar la terminación de los efectos del nombramiento, las mismas no se encuentran encaminadas a evitar las prácticas viciosas y hacer respetar los principios fundamentales referentes al buen desempeño en el servicio público; esto es, el conducirse con lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia en el empleo cargo o comisión que se esté desempeñando, principios contemplados en el Título IV Constitucional.

III.1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Este Ordenamiento Jurídico Federal contiene un Título IV donde se contienen y se establecen las bases, obligaciones, delitos, responsabilidades y sanciones a que todo servidor público se encuentra sujeto por su sola calidad de trabajador de la Federación. No obstante su inclusión Constitucional, en un principio las responsabilidades se encontraban limitadas en cuanto al carácter disciplinario, pues como se explicó en el capítulo de antecedentes, "*sólo se hacía mención a faltas*

⁶³ Arroyo Herrera, Juan Francisco. Op. Cit. pág. 6.

u omisiones oficiales sin mayor precisión, dejando únicamente lugar para los delitos, el fuero y el procedimiento correspondiente de desafuero, así como el juicio político".⁶⁴

Así las cosas, no fue sino hasta el año de 1982, cuando se transformó todo el texto del Título IV, estableciendo al efecto todo un sistema integral de responsabilidades de los servidores públicos, habiéndose publicado ya la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 4 de enero de 1980, que derogó la anterior Ley que databa desde el 21 de febrero de 1940.

A este último ordenamiento le siguió la creación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos cuyo nombre se sustenta hasta hoy día con sus correspondientes reformas en materia penal, civil, administrativa y política.

Dicha reforma al Título IV en comento, es la que rige hoy día a todo el sistema de responsabilidades de los servidores públicos a través de las leyes y procedimientos aplicables según el caso requiera.

Así tenemos que en tratándose de juicio político, el artículo 110 Constitucional señala que:

"Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de Despacho, los jefes de departamento administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito, jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales,

⁶⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades..., Op. Cit. pp. 47 y 48.

sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.”

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.”

Como se puede apreciar, el artículo preinserto regula los sujetos, las sanciones, los órganos y el procedimiento para la substanciación del juicio político, contemplándose ya como sujetos de juicio político a los Jefes de Departamento Administrativo, al Titular del Organismo de Gobierno del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, a los Magistrados de Circuito y a los Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, así como a los Directores Generales o sus equivalentes en los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Así mismo, por virtud de una reforma al precepto en comento,⁶⁵ se incluyeron en la lista a los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal,

⁶⁵ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987.

ampliaciones que resultaron completamente acertadas, si se toma en cuenta que ahora se puede sancionar a aquéllos servidores públicos que también gozan de un alto nivel jerárquico que lleguen a perjudicar con su actuación los intereses públicos fundamentales o su buen despacho. De igual modo, el segundo párrafo del precepto en comento contempla a los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Cabe señalar, que la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos no contempla de manera expresa como sujetos de juicio político a los Presidentes Municipales; sin embargo, al respecto se analizó tanto la Constitución Política del Estado de Jalisco⁶⁶ como su Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos⁶⁷ y se encontró que dichos ordenamientos sí especifican a los servidores públicos en comento, contemplando incluso a los vicepresidentes, regidores, concejales, tesoreros, secretarios y síndicos de los Ayuntamientos, así como a los Titulares de Organismos Públicos Descentralizados y empresas de participación estatal o municipal mayoritaria, por lo que así se cubre cualquier posible laguna al respecto.

Otra peculiaridad, radica en el hecho de que las resoluciones que se dicten únicamente tendrán efectos declarativos, confiriendo a las legislaturas locales el último voto respecto de la violación que corresponda. Es preciso remarcar, que el juicio político no procede contra el presidente de la República, en tanto que éste sólo puede ser acusado durante el tiempo de su encargo por *"traición a la patria y por delitos graves del orden común"*.⁶⁸

Ahora bien, en términos de la fracción I del artículo 109 Constitucional el juicio político sólo se puede seguir contra aquéllos servidores público previstos en el artículo 110 ya citado, servidores públicos que durante el desempeño de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, supuestos que se encuentran previstos en el artículo 7º de la Ley Reglamentaria del Título IV Constitucional tantas veces citado, mismos que pueden ser a) ataque a las instituciones democráticas; b) a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; c) violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; d) ataque a la libertad de sufragio; e) usurpación de atribuciones; f) infracción grave a la Constitución o a las

⁶⁶ Promulgada el 11 de julio de 1917, artículo 97.

⁶⁷ Promulgada el 23 de diciembre de 1997, artículo 5º.

⁶⁸ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 108.

leyes federales; g) omisión grave en la aplicación de la Constitución o de las leyes federales y h) violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas o presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal.

Por su parte, el párrafo tercero del artículo 110 en estudio establece las sanciones, mismas que consisten en destitución e inhabilitación para desempeñar cualquier otra función, cargo o comisión en el servicio público, que puede ser desde uno a veinte años según la gravedad de la infracción.

Los subsecuentes párrafos regulan lo concerniente al procedimiento del juicio político; acusación de la Cámara de Diputados previa substanciación del procedimiento con audiencia del inculcado y declaración de la mayoría absoluta de los miembros presentes ante la Cámara de Senadores, que erigida en jurado de sentencia resolverá a través de las dos terceras partes de los miembros presentes, una vez practicadas las respectivas diligencias y con audiencia del acusado, considerándose a las conclusiones o resoluciones de las Cámaras como inatacables, señalándose en el diverso artículo 114 que el juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo del encargo y durante un año después, sin que la substanciación del procedimiento pueda excederse de un año.

De acuerdo a lo antes expuesto, se concluye que a través del juicio político se fincan responsabilidades políticas a ciertos servidores públicos de acuerdo a su jerarquía por cometer alguna infracción de carácter político en el desempeño de su encargo y durante un año después, aplicándoseles una sanción eminentemente política por un órgano que también tiene esa característica y que se debe sujetar para tal efecto a las garantías individuales consagradas en la misma Constitución, así como a los principios generales del derecho.

III.2.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

En términos de lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley Reglamentaria del Título IV Constitucional, dicho ordenamiento tiene como objeto reglamentar las relaciones entre el Estado y sus trabajadores en materia de:

1. Sujetos de responsabilidad en el servicio público;
2. Obligaciones en el servicio público;

3. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;
4. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;
5. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y
6. El registro patrimonial de los servidores públicos.

Para efectos de la responsabilidad que nos ocupa, nos remitiremos a los Capítulos I y II, Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, independientemente de los demás tipos de responsabilidad en que se puede incurrir como servidor público a saber; administrativa, laboral, penal y civil, los cuales como ya se estableció son independientes.

Así tenemos entonces, que los sujetos mencionados en el artículo 110 Constitucional son susceptibles de ser enjuiciados en materia política, siempre que sus actos redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, situaciones que se consideran como las causas de juicio político, detallando cada hipótesis y excluyendo como causal la mera expresión de ideas, enunciando al Congreso de la Unión como única autoridad a través de sus respectivas Cámaras para valorar y resolver acerca de la gravedad de los actos u omisiones.⁶⁹

El artículo 3º del ordenamiento legal en estudio, contempla las autoridades competentes para aplicar dicha Ley, donde se menciona a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión; a su vez, los artículos 9º al 24 de la Ley detallan los pasos a seguir en el procedimiento de juicio político, mismo que se inicia con la denuncia que podrá ser formulada por cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad, ante la Cámara de Diputados por las conductas a que se refiere el artículo 7º, así como las contenidas en el párrafo segundo del diverso artículo 5º en referencia a los Gobernadores de los Estados, Diputados de las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, estableciendo al efecto que el juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en el que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de que concluya su encargo.

⁶⁹ Cfr. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, art. 7º.

En este sentido, se precisa ante qué Cámara se presentará la denuncia correspondiente, correspondiendo a la de Diputados actuando como órgano instructor y de acusación, en tanto que la de Senadores como jurado de sentencia, procedimiento en el que necesariamente se respetarán las garantías de audiencia y legalidad consagradas en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

Es claro que el procedimiento de que hablan los párrafos precedentes se refieren exclusivamente a los funcionarios enumerados hasta antes de los correspondientes a las entidades federativas, ya que por lo que respecta a los servidores públicos que se mencionan en el segundo párrafo del artículo 110, la intervención de las Cámaras será con el fin exclusivo de declarar si se incurrió en alguna infracción a los supuestos señalados y esa declaración la hará del conocimiento de las legislaturas locales, en respeto a la soberanía que cada Entidad goza, para los efectos que estimen procedentes.

Conviene resaltar, que el procedimiento del juicio político es totalmente autónomo; esto quiere decir, que se podrán seguir al mismo tiempo dos o más procedimientos según la responsabilidad de que se trate, pues no debe olvidarse que un servidor público puede incurrir en un acto sancionado por las distintas leyes a que se encuentra sujeto, razón por la cual se puede iniciar en su contra un proceso administrativo, penal, laboral o dos o más a la vez, en tanto que hay que recordar que cada uno de ellos tiene sus características muy especiales y plena autonomía.⁷⁰ La única limitación que se enumera en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es que no se podrán imponer dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

En efecto, si un servidor público en determinado momento incurre en alguna infracción contenida en el artículo 7º de la Ley sujeta a estudio y existe denuncia fundada al efecto, procederá el procedimiento relativo al juicio político, pero si al mismo tiempo con su conducta infringe lo previsto en el diverso artículo 47 será procedente iniciar el procedimiento administrativo para determinar responsabilidades, procedimiento que estará a cargo de los Poderes Legislativo y Judicial en el ámbito de sus atribuciones y a través de los órganos que se designen para tal efecto, en tanto que el artículo 51 claramente señala que serán esos poderes los que determinen los procedimientos para investigar y fincar las responsabilidades administrativas correspondientes.

⁷⁰ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 109.

Para el caso de que una vez substanciado el procedimiento se llegue a emitir una resolución condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución, podrá inclusive imponerse sanción de inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público [entiéndase en el ámbito político] desde uno hasta veinte años, sanciones que propondrá la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores al formular sus conclusiones en vista de las conclusiones hechas en la acusación y alegatos formulados, expresando al efecto los preceptos legales en que se funde, conclusiones que serán votadas por la Cámara de Senadores erigida en Jurado de Sentencia, haciendo el Presidente la declaratoria que corresponda.

Por lo que toca a los Gobernadores, Diputados de las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, la Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia dentro de los tres días naturales siguientes a la recepción de las conclusiones hechas por la Sección de Enjuiciamiento, en este caso la sentencia que se llegue a dictar tendrá efectos declarativos y la misma se comunicará a la legislatura local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda.

Es conveniente señalar que ningún trámite referente al juicio político o al procedimiento de declaración de procedencia puede ser dispensado, según lo dispone el texto del artículo 32 de la Ley de Responsabilidades en estudio. Así también, las Secciones de las distintas Cámaras podrán efectuar diligencias para mejor proveer requiriendo la presencia del inculpado emplazándolo para que comparezca o conteste por escrito a los requerimientos que se le hagan, señalándose que si el inculpado se abstiene de comparecer o de informar por escrito se entenderá que contesta en sentido negativo.

Un aspecto no menos importante, es el hecho de que los miembros de las Secciones podrán excusarse o ser recusados por alguna de las causas de impedimento que señale la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Pero esta garantía por el servidor público inculpado con expresión de causa desde que se le requiera para el nombramiento de defensor hasta la fecha en que se cite a las Cámaras para que actúen colegialmente, en sus respectivos casos.

No obstante esta facultad del servidor público inculpado, se deja a la libre apreciación de la Cámara a la que no se le haya imputado alguna causa de impedimento el resolver sobre la de aquella Sección en la que sí opere, a través de un incidente, dejando así la posibilidad de que algún diputado o senador que tenga algún interés en el negocio participe en algún acto del procedimiento en perjuicio del

servidor público infractor. Sin embargo, los diputados o senadores que hubiesen representado la imputación contra el servidor público, así como lo que hayan aceptado el cargo de defensor no podrán votar.

De igual forma, se contiene el requisito indispensable de que el servidor público, su defensor, el denunciante o querellante y en su caso el Ministerio Público hayan sido debidamente citados para que las Cámaras puedan erigirse en órgano de acusación o jurado de sentencia, lo que le otorga garantías al procedimiento y por ende, legalidad.

Cabe decir, que la Ley indica que los acuerdos y las determinaciones de las Cámaras se tomarán en sesión pública, exceptuándose de ello en la que se presenta la acusación o cuando el interés general o las buenas costumbres así lo requieran.

Es importante puntualizar, que el procedimiento del juicio político constituye una particularidad dentro de la división de poderes, en tanto que según dicha división, la distribución de funciones corresponderá: al Poder Legislativo, la función de legislar; al Judicial, la función jurisdiccional y al Ejecutivo, la administrativa; sin embargo, las mencionadas funciones se pueden clasificar en dos categorías:

- a) Formal, desde el punto de vista del órgano que la realiza, que prescinde de la naturaleza de la actividad y en tal caso las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según estén atribuidas al Poder Legislativo, Ejecutivo o Judicial, y
- b) Material, desde el punto de vista de la actividad que realiza cada órgano.

Al respecto, el autor Juan Francisco Arroyo Herrera opina: *"en síntesis, una actividad será formalmente legislativa, cuando emane del Poder Legislativo; pero puede ser materialmente judicial en virtud de que el órgano que la aplica es el Poder Judicial. La distinción que antecede viene al caso, sólo para precisar que en esta ley la Cámara de Diputados realiza una actividad materialmente administrativa, ya que la acusación corresponde al Ministerio Público, órgano que depende del Poder Ejecutivo."*⁷¹

⁷¹ Op. Cit., pág. 95.

La Cámara de Senadores por su parte, realiza una función materialmente judicial, en virtud de que la función de sentenciar corresponde al Poder Judicial. Como se ve, las funciones que se dividen entre los Poderes Federales se combinan para ser ejercidas por uno solo de ellos, de ahí su peculiaridad.

Las discusiones y votaciones que deban hacer las Secciones de las Cámaras deberán sujetarse a las reglas establecidas en la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso General referente a la discusión y votación de leyes, determinado el diverso artículo 40 en su última parte, que las votaciones deberán ser nominales, para formular, aprobar o reprobar las conclusiones o dictámenes de las secciones así como resolver incidental o definitivamente en el procedimiento.

Para terminar, tenemos que el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ordena que cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público, cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de alguno de los servidores públicos a que se refiere el artículo 111 de la Constitución Federal, se actuará en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el Capítulo respectivo en materia del juicio político ante la Cámara de Diputados. En este caso, la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero Constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la sección dictaminará si ha lugar de proceder penalmente contra el inculpaado.

Es claro que la declaración de procedencia, se refiere a conductas diferentes de las que han quedado enumeradas con antelación, pues de ser las mismas procedería el juicio político y no el penal. Los funcionarios que han quedado listados gozan de fuero y éste precisamente, constituye el impedimento para proceder penalmente contra ellos; por lo tanto, el medio para remover ese obstáculo constitucional es precisamente la declaración de procedencia que ha quedado descrita.

El diverso artículo 34 de La Ley de Responsabilidades en estudio permite que los miembros de las secciones y en general, los Diputados y Senadores que hayan de intervenir en el procedimiento, puedan excusarse o ser recusados por alguna de las causas de impedimento que señale la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, siendo el artículo 146 de dicho ordenamiento el que contempla los distintos casos de recusación y excusa.

Por otra parte y aunque el comentarlo nos saca un poco del sentido del presente trabajo de investigación, no debe pasar desapercibido que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contiene disposición expresa relativa a su supletoriedad; sin embargo, dicha supletoriedad sólo es aplicable en tratándose del juicio político y de la declaración de procedencia, mas no así respecto del procedimiento administrativo sancionador.

En efecto, el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos prevé que lo no previsto en cuanto al procedimiento del Juicio Político y el de Declaración de Procedencia para la valoración de las pruebas respectivas, se observe la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales y en lo conducente las del Código Penal. Al respecto, se considera importante resaltar que la falta de instrucción de los Juicios Políticos y por ende de interpretación de esta parte de la Ley, produce que en la práctica sea frecuente que los servidores públicos a los que se les determinan responsabilidades administrativas [no contemplados en el artículo 110 Constitucional], aleguen que en el procedimiento contemplado en el Título Tercero de la Ley de Responsabilidades en comento debe ser aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales, citando para tal efecto el texto del referido artículo 45, criterio que inclusive ha sido indebidamente compartido por los Tribunales Colegiados de Circuito, dejando de observar los distintos procedimientos que dicho ordenamiento legal contempla así como sus bases constitucionales.

A continuación, se mencionan diversas tesis que sustentan lo expuesto, mismas que fueron obtenidas de la consulta efectuada al Semanario Judicial de la Federación, encontrándose los siguientes criterios:

"RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS. SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. De acuerdo con el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la ley supletoria aplicable, cuando ésta no prevea algunas cuestiones sobre el procedimiento así como en la apreciación de las pruebas, lo es el Código Federal de Procedimientos Penales; esto es, cuando se diriman cualesquiera de los procedimientos establecidos en la citada ley, incluso el relativo a cuestiones sobre responsabilidad administrativa de funcionarios públicos, pues no existe ninguna otra disposición que autorice emplear otro ordenamiento en

supletoriedad; siendo irrelevante, que dicho precepto esté contenido en el capítulo IV del título segundo, relativo a las disposiciones comunes para los capítulos II y III de ese mismo título, que se refieren al procedimiento en el juicio político".⁷²

Amparo en revisión 2397/98. Gregorio Ángel Tadeo Morales. 27 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: María Simona Ramos Ruvalcaba. Secretario: Gustavo Eduardo López Espinoza.

Amparo directo 2037/98. Fernando Ventura Moussong. 20 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: María Simona Ramos Ruvalcaba. Secretario: Gustavo Eduardo López Espinoza.

"RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE FUNCIONARIOS PUBLICOS. SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE LAS DISPOSICIONES DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, Y NO LAS DEL FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. En los procedimientos de responsabilidad administrativa, que son instaurados conforme al título tercero, capítulo I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para investigar la conducta de los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones dejaron de cumplir con su obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y en su caso fincarles responsabilidad y aplicarles la sanción respectiva, es aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales, porque en el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, expresamente se establece que en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esa Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, lo que excluye la aplicación para ese efecto del Código Federal de Procedimientos Civiles, sin que lo impida el hecho de que el citado precepto se encuentre

⁷² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, Octubre de 1998, Tesis I.7o.A.23 A, Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, pág. 1203.

contenido en el capítulo IV, del título segundo, relativo a las disposiciones comunes para los capítulos II y III, de ese mismo título, que se refieren al procedimiento en el juicio político; porque al no existir en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ninguna otra disposición relativa a la supletoriedad, nada permite concluir que en los demás casos sea aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles; de ahí que sea el ordenamiento adjetivo penal, el aplicable supletoriamente para la sustanciación y resolución, de todos los procedimientos previstos en la Ley Federal de Responsabilidades, incluyendo el relativo a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos".⁷³

Amparo en revisión 549/96. Raúl Rodríguez Garza. 6 de noviembre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Marco Antonio Arroyo Montero. Secretario: Julio Jesús Ponce Gamiño.

Amparo en revisión 536/96. Francisco Javier Garibay Aguiluz y coag. 6 de noviembre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Marco Antonio Arroyo Montero. Secretario: Julio Jesús Ponce Gamiño.

Los criterios citados, contienen una indebida interpretación tanto de los procedimientos de responsabilidad contenidos en el Título Cuarto Constitucional como de la su Ley Reglamentaria, puesto que debe tomarse en cuenta que el Capítulo IV en que el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se encuentra inmerso, es el de "Disposiciones Comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo", siendo que dicho Título se denomina "Procedimientos ante el Congreso de la Unión en Materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia."

Conviene recordar, lo previsto en el artículo 109 Constitucional en cuanto a los distintos tipos de responsabilidad en que los servidores públicos pueden incurrir de acuerdo al cargo desempeñado y las sanciones aplicables, a lo que ya se hizo referencia en el Capítulo anterior.

⁷³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo: V, Enero de 1997, Tesis VIII.1o.8 A, Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, pág. 540.

Es el caso, que el artículo 110 Constitucional establece quiénes son sujetos de juicio político y el procedimiento que ha de seguirse para sancionar a los servidores públicos cuyas funciones son determinantes para la actividad del Estado.

Por su parte, el artículo 111 de la propia Carta Fundamental prevé el procedimiento previo de declaratoria para proceder penalmente en contra de los funcionarios que gozan de fuero constitucional, mientras que el artículo 113 de la Lex Legum, establece las bases para sancionar administrativamente a los servidores públicos en general.

Los tres procedimientos señalados con antelación se desarrollan en forma autónoma e independiente, según mandato expreso del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su fracción I determina la imposición de sanciones mediante juicio político en términos del artículo 110, y el segundo párrafo de la fracción III del propio artículo 109 señala que los procedimientos para la aplicación de sanciones se desarrollarán autónomamente.

A mayor abundamiento cabe decir que esta diferencia ya fue establecida por parte del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se desprende de la siguiente tesis:

"RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. EN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO SON APLICABLES, SUPLETORIAMENTE, LAS DISPOSICIONES DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. El Código Federal de Procedimientos Penales, y no su similar el de Procedimientos Civiles, es el ordenamiento aplicable supletoriamente en los procedimientos seguidos en las quejas administrativas que tengan por objeto investigar si la conducta de los Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito se ajusta a las disposiciones constitucionales y legales, con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que tales funcionarios deben observar en el ejercicio de su cargo y, en su caso, fincarles responsabilidad y aplicarles la sanción respectiva en términos de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Lo anterior porque esta Ley establece, en su artículo 45, que "En todas las cuestiones relativas al procedimiento no

previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales", lo cual excluye de considerar para ese efecto al Código Federal de Procedimientos Civiles. Dicha supletoriedad opera no obstante que el citado precepto se encuentra en el Capítulo IV, relativo a las disposiciones comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo (procedimiento en el juicio político), pues la redacción de ese artículo permite establecer con claridad que la intención del legislador no fue limitar la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales a las cuestiones no previstas en la substanciación y resolución de los juicios políticos, sino a cualquiera de los procedimientos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dentro de los que se encuentra el seguido por el Consejo de la Judicatura Federal en contra de Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito".⁷⁴

Recurso de revisión administrativa 2/95. 22 de febrero de 1996. Unanimidad de diez votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro González Bernabé.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el cuatro de marzo en curso, aprobó, con el número XXII/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a cuatro de marzo de mil novecientos noventa y seis.

Aquí, fácilmente se desprende que la Corte distingue a los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los que como ya se explicó con anterioridad, también son sujetos de Juicio Político, de ahí que el ordenamiento supletorio en su caso sea el Código Federal de Procedimientos Penales, pero no se debe de confundir el orden en que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contiene.

La constante impugnación en la práctica respecto a la aplicación supletoria ha establecido el siguiente criterio que para efectos de la interpretación de los distintos procedimientos conviene citar y que es del tenor literal siguiente:

⁷⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, Marzo de 1996, Tesis P. XXI/96, Pleno, pág. 466.

"SERVIDORES PUBLICOS. ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, PARA EMPLAZAR A LOS, DE CONFORMIDAD CON EL ARTICULO 64 FRACCION I DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES. En cumplimiento cabal con la garantía de audiencia que contempla el artículo 14 constitucional, el servidor público al que se le imputen responsabilidades, deberá ser citado a la audiencia a que se refiere el artículo 64, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en forma personal, de conformidad con las disposiciones que al respecto establece el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de referencia, pues en dicha audiencia podrá ofrecer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga, de lo contrario, se vulneraría la garantía de referencia".⁷⁵

Revisión fiscal 924/95. Subprocurador fiscal federal de amparos en representación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de las autoridades demandadas. (Miguel Martínez Barrón). 21 de junio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Emilio Hassey Domínguez.

Bajo el anterior orden de ideas, se desprende que los procedimientos previstos en la Constitución deben desarrollarse en forma independiente, sin que sea dable que las disposiciones jurídicas que regulan cada uno de éstos, puedan ser aplicables a unos y otros, ya que se generaría un caos jurídico, porque no existiría claridad en la instauración de los mismos.⁷⁶

III.3.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,⁷⁷ la misma se compone en centralizada y paraestatal,

⁷⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo II, Octubre de 1995, Tesis I.4o.A.48 A, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, pág. 634.

⁷⁶ Cfr. Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades...*, Op. Ct. Capítulo VII, pág. 169.

⁷⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, modificada por última vez mediante Decreto de 4 de enero de 1999.

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

dentro de la primera podemos citar a la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

Por su parte, la administración pública paraestatal está conformada por los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones nacionales auxiliares de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos. En consecuencia, en el ejercicio de atribuciones y para el despacho de los asuntos administrativos en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, conforme al artículo 2º de la Ley en cita, existen las dependencias de la administración pública federal centralizada como son:

- a) Secretarías de Estado, y
- b) Departamentos administrativos.

Por lo que respecta a la administración pública paraestatal también de la competencia del Ejecutivo, se auxiliará de:

- a) Organismos descentralizados;
- b) Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y
- c) Fideicomisos.

En el artículo 10º se establece que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, así como que entre ellos no habrá preeminencia alguna. De los artículos 27 al 44 se enumeran los asuntos que se deberán atender y la competencia de que goza cada Secretaría, imponiendo el texto del artículo 12 la obligación de formular respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos acuerdos y órdenes del Presidente de la República, decretos y acuerdos que según lo previsto por el diverso artículo 13 deberán ir firmados para su validez y observancia constitucionales por el Secretario de Estado o jefe del Departamento Administrativo respectivo.

De acuerdo a lo previsto por el artículo 14, cada Secretaría tendrá dentro de su estructura:

- a) Un Secretario;
- b) Subsecretario;
- c) Oficial Mayor;
- d) Directores;
- e) Subdirectores;
- f) Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa;
- g) Los demás funcionarios que establezcan el reglamento respectivo y otras disposiciones legales como acuerdos, circulares, etc.

Respecto a los Departamentos Administrativos, la estructura la marca el artículo 15 y es a saber:

- h) Jefe de Departamento;
- i) Secretarios Generales;
- j) Oficial Mayor;
- k) Directores;
- l) Subdirectores;
- m) Jefes y Subjefes de oficina, sección y mesa.

No obstante que el artículo 16 de la Ley que nos ocupa, confiere expresamente el trámite y resolución de los asuntos de su competencia a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, dichas funciones se podrán ejercer por cualquier funcionario de los enumerados en el artículo 14, con excepción de las facultades que expresamente deben ser ejercidas precisamente por dichos titulares. Aún así, cabe la posibilidad que los límites entre una Secretaría y otra no se especifiquen, para esos casos, el artículo 24 dispone que será el Presidente de la República quien resolverá por conducto de la Secretaría de Gobernación, a qué dependencia corresponde el despacho del mismo.

Por otra parte, el artículo 45 de la Ley Orgánica en estudio indica que dentro de la administración pública paraestatal, serán considerados como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o en su caso, por el ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

De lo anterior, se desprenden dos atributos con los que las Dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada no cuentan, la personalidad jurídica y el patrimonio propios, atributos que se toman en cuenta en el artículo 47 al asimilar a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean Dependencias o Entidades del Gobierno Federal, uno o más organismos descentralizados, una o varias empresas de participación estatal y una o más instituciones nacionales de crédito.

Así, para efectos de coordinación, congruencia y armonía en las actividades desarrolladas por cada una de las dependencias u organismos descentralizados de la administración pública, el artículo 50 de la citada Ley faculta al Presidente de la República para determinar su agrupamiento por sectores definidos.

III.4.- LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES.

Se aborda el estudio de este ordenamiento jurídico, en tanto que el texto del artículo 108 de la Constitución reputa como servidor público a *toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público*; además, aunque quizá su función o actividad no se encuentre directamente relacionada con la actividad política, el diverso precepto 110 de la Lex Legum expresamente señala a *los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos* como sujetos de juicio político, mecanismo de control que no hay que confundir con la actividad que las Cámaras realizan en términos del artículo 93 Constitucional.⁷⁸

En esas condiciones, es importante resaltar que la observancia de las actividades y funcionamiento de tales organismos o empresas redundan

⁷⁸ El citado precepto en su segundo párrafo, establece la facultad para que cualquiera de las Cámaras de así estimarlo, solicite informes a los Titulares de las Secretarías de Estado, al Procurador General, a los Directores de los Organismos Descentralizados y de las Empresas de Participación Estatal mayoritaria, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades.

indirectamente en la actividad política del país, pues no hay que olvidar que la creación de los mismos se encuentra apegada directamente a la actividad del modelo económico de la fuerza en el poder, así como tampoco que los directores o gerentes respectivos son nombrados directamente por el titular del Poder Ejecutivo, teniendo las más amplias facultades de dominio, administración, pleitos y cobranzas de acuerdo al artículo 22 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales. De hecho, si alguno de los organismos o entidades no cumple con su cometido, la sociedad en general es la primera en imputárselo al Gobierno Federal, es por tal motivo, que en la actividad de aquéllos se considera primordial la vigilancia y control a través de los diversos mecanismos que la propia Constitución establece, siendo el juicio político una de sus modalidades.

Esta Ley Federal de Entidades Paraestatales Reglamentaria del artículo 90 Constitucional,⁷⁹ creada para regular el funcionamiento, control y organización de las entidades paraestatales de la administración pública federal, contempla y agrupa parte de las obligaciones y atribuciones de las personas morales en las que el estado tiene participación e injerencia. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 46, define a las entidades paraestatales para su mejor ubicación y comprensión, en estas entidades invariablemente intervendrá el ejecutivo federal agrupándola en sectores definidos, separando a las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la misma Ley les otorga autonomía, en tanto que éstas se regirán por las leyes específicas. Así también, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, así como el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, se regirán de acuerdo a sus leyes en cuanto a su estructura y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, se sujetan a lo previsto por la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Como una medida de control preliminar, se establece en la Ley que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá miembros en los órganos de gobierno y en su caso en los comités técnicos; así también, otras dependencias y entidades participarán en la medida en la que tengan relación con el objeto de la entidad intervenida.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales, rige al mismo tiempo la constitución, organización y funcionamiento de los organismos descentralizados creados en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, estableciéndose la administración de éstos por un órgano de gobierno que tendrá un

⁷⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, modificada por última vez mediante Decreto de 23 de enero de 1998.

Director General, siendo presidido por el titular de la coordinadora de sector o por la persona que éste designe al efecto, por su parte, el cargo de los demás miembros del órgano de gobierno no podrá desempeñarse por representantes, ya que de acuerdo al artículo 18 de la Ley, dicha actividad debe desempeñarse de manera estrictamente personal.

Al respecto, el artículo 19 establece que el Director General no podrá ser miembro del órgano de gobierno, así como tampoco los cónyuges o las personas que tengan parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquier miembro del órgano de gobierno o del Director General, las personas que tengan un litigio pendiente con el organismo del que se trate, las que hayan sido sentenciadas por delitos patrimoniales, las inhabilitadas para ejercer el comercio, o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público y los Diputados y Senadores en términos del artículo 62 Constitucional.

La legislación sujeta a estudio, establece la necesidad de que los organismos descentralizados se inscriban en un Registro Público a cargo de la Secretaría de Hacienda, lugar donde se inscribirán tanto los estatutos correspondientes como los nombramientos, poderes, acuerdos y documentos que al efecto determine el Reglamento de la propia Ley; al respecto, el artículo 31 señala que las entidades se sujetarán a lo que previene la Ley, en cuanto a organización, administración y vigilancia.

Cabe señalar, que el Capítulo IV del ordenamiento sujeto a análisis se encuentra dedicado completamente a los fideicomisos públicos, señalando al efecto que se considerarán como entidades paraestatales en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, quedando por lo tanto sujetos a la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Existe un punto que se considera digno de mencionar, la facultad de revocar cualquier contrato de fideicomiso por parte del Gobierno Federal, atribución que deberá forzosamente ser incluida en todos los contratos, salvo los constituidos por mandato expreso de la Ley o los que la naturaleza de sus actos no lo permita.⁸⁰

En ese contexto, los artículos 46 al 59 de la Ley establecen los objetivos, programas, desarrollo y operación de los organismos descentralizados y las entidades paraestatales, contemplando un Capítulo VI respecto al control y evaluación. Así, el órgano de vigilancia de los organismos descentralizados estará integrado por un comisario público propietario y un suplente, designados por la

⁸⁰ Cfr. Artículos 40 y 45 Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, quienes evaluarán el desempeño en general y desarrollarán estudios sobre la eficiencia en la que se ejerzan los desembolsos del gasto corriente y de inversión, solicitando informes al órgano de gobierno y al director general.

No obstante lo anterior, los órganos de gobierno controlarán la forma en los que los objetivos sean alcanzados, atendiendo al efecto los informes que en materia de control y auditoría les sean turnados, los directores generales instrumentarán los sistemas de control que fueren necesarios y tomarán las acciones correspondientes para corregir las deficiencias que se detecten. De esta manera, dando respuesta a los reclamos generalizados de la sociedad respecto del combate a la corrupción, es que se llegó a la determinación por parte del Ejecutivo respecto a tener mayor control en el desempeño de la función pública, con acciones correctivas que impidan desviaciones, fundamento esencial del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en el sentido de promover la rendición de cuentas con probidad.⁸¹

III.5.- LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS.

Dadas las actividades sobre las que la administración pública se desenvuelve a través de sus distintas ramas, es que se vé en la necesidad de adquirir, construir, planear, programar, conservar, gastar, conservar y mantener bienes y servicios, razón por la cual, para garantizar el buen desempeño de los servidores públicos que intervienen en dichas operaciones, es que se encuentran reguladas y sancionadas en cierta medida por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.⁸²

En el Título Segundo se contempla lo relativo a la planeación, programación y presupuestación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, lo que constituye la parte medular de este ordenamiento jurídico, plasmando los procedimientos de adquisición y los contratos respectivos en el Título Tercero, contemplando un Capítulo Unico en su Título Quinto en donde se plasman las infracciones y sanciones a que se harán acreedores quienes infrinjan las disposiciones contenidas en la Ley, pudiendo ser sancionados tanto los particulares que intervengan en las licitaciones como los servidores públicos implicados conforme a lo

⁸¹ Esto produjo diversas reformas a las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, Federal de Entidades Paraestatales y Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos mediante Decreto de 24 de diciembre de 1996, dotando a las Contralorías Internas de la autonomía suficiente para la función de control y ejercicio de las atribuciones de órgano de autoridad en el ámbito de competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

⁸² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1993.

estipulado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo que sin duda implica, la instrucción del procedimiento administrativo sancionador, así como el juicio político,⁸³ según sea el caso.

Al respecto, es importante indicar que según lo dispuesto por el artículo 94 de esta ley, las responsabilidades que ahí se contienen son independientes a las del orden civil o penal que puedan generar la comisión de los mismos hechos, situación que implica la instrucción del procedimiento correspondiente hacia cualquier servidor público en virtud de su actuación indebida y esto incluye, por supuesto, el juicio político pues no hay que olvidar que el precepto en cita claramente menciona: "*Las responsabilidades...*", lo que no deja lugar a dudas que se trata de actos cometidos por servidores públicos, en tanto que las infracciones en que los particulares licitantes pueden incurrir se encuentran contempladas en los diversos artículos 87 y 88 de la propia Ley, mismas que de configurarse también implican una sanción.

En conclusión, este ordenamiento sirve de base para poder detectar irregularidades respecto de manejos indebidos en los procedimientos para la adquisición de algún bien y servicio, que si bien atiende más a la forma y términos en los que dichos procedimientos deberán desarrollarse y a las instancias a las que los particulares pueden acudir, es útil también para fincar responsabilidades en términos de la Ley de la Materia a los servidores públicos que intervienen en los mencionados procedimientos, mismas que pueden ser incluso políticas según el servidor de que se trate.

III.6.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

Sin duda, el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado es la estructura en que la misma se compone, no es posible concebir una Secretaría sin su reglamento interior, pues en él se asignan las funciones que deberán desempeñar los funcionarios pertenecientes a cierta Dependencia, en tanto que es el que aclara al particular cuándo está en presencia de una autoridad, dependiendo de las funciones que tenga asignadas, delegadas o desconcentradas.

En el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo,⁸⁴ se enumeran los servidores públicos y las unidades administrativas

⁸³ Cfr. Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, art. 89.

⁸⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1995.

con las que contará la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para el eficiente despacho de los asuntos de su competencia, contemplándose que contará con los órganos administrativos desconcentrados de los que se auxilia, así como también desde el año de 1997⁸⁵ se establece que contará con órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de la Procuraduría General de la República, titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, quienes tendrán el carácter de autoridad y contarán con las facultades que les confiere el artículo 26 del Reglamento.

En su artículo 3º, se establece la necesidad de que la Secretaría colabore con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados hoy denominada Entidad de Fiscalización Superior de la Federación,⁸⁶ en el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades para los efectos de la fracción XIII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En general, el Reglamento Interior en estudio establece y regula el funcionamiento de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo señalando las atribuciones que gozan su Titular, los Subsecretarios, Oficialía Mayor, Unidades Administrativas, Contraloría Interna, Direcciones Generales, Delegados, Comisarios Públicos, Titulares de los Organos Internos de Control y Supervisores Regionales, así como de sus Unidades Administrativas subalternas de éstos y Organos Administrativos Desconcentrados, su funcionamiento y organización, todo ello vinculado a los asuntos competencia de la Secretaría, sin que establezca mayores parámetros en cuanto al procedimiento del juicio político.

III.7.- REGLAMENTO DE LA LEY DE OBRAS PUBLICAS.

El Reglamento de la Ley de Obras Públicas⁸⁷ tiene como objeto el buscar el perfeccionamiento de los mecanismos a través de los cuales el Estado procuraba satisfacer las necesidades sociales, simplificando los procedimientos administrativos, reformando el marco jurídico vigente, buscando asegurar disciplina, adecuada programación, eficiencia, así como honradez en la ejecución del gasto público federal, salvaguardando los principios establecidos en el artículo 134 Constitucional en cuanto el ejercicio del gasto público se refiere.

⁸⁵ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de septiembre de 1997.

⁸⁶ Cfr. Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de julio de 1999.

⁸⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de febrero de 1985.

El contenido del Reglamento en comento da continuidad a los principios tutelados en la Ley de Obras Públicas, al establecer los mecanismos y procedimientos administrativos que dieran agilidad y oportunidad a la realización de las obras procurando las mejores condiciones para el Estado, ordenamiento legal que recaba las opiniones de los sectores involucrados, así como la experiencia de las dependencias encargadas de su aplicación y la propia de las dependencias y entidades a las que se encuentra dirigido.

En tal tesitura, es conveniente señalar que todos los conflictos que se deriven del incumplimiento de los contratos celebrados al tenor de la Ley de Obras Públicas y su Reglamento, serán resueltos por los Tribunales Federales; no obstante, si los servidores públicos que intervienen en los procedimientos de adjudicación o incluso en el desarrollo del cumplimiento de los respectivos contratos, infringen con su conducta las disposiciones de la referida Ley, podrán ser sujetos de responsabilidad administrativa y se harán acreedores a las sanciones correspondientes.⁸⁸

Así, dado que el espíritu del Reglamento en estudio es la programación, presupuestación, planeación, contratación y ejecución de la obra pública, es que no se debe perder de vista que la Ley puede ser violentada incluso por algún servidor público de los que se enuncian en el artículo 110 Constitucional (Directores Generales o sus equivalentes en los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos), pues dado el cargo que ocupan pueden tener injerencia en tales procedimientos y es en ese sentido, que también dichas infracciones en un momento dado pueden dar lugar al inicio de un juicio político, pues no hay que olvidar que independientemente del carácter y naturaleza de la ley, las distintas conductas que lleguen a observar pudieran redundar en algún tipo de usurpación de atribuciones así como en violaciones sistemáticas a los planes, programas o presupuestos de la administración pública federal.

En virtud de lo hasta aquí expuesto, se llega a la conclusión respecto a qué casos de infracción a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas o a su Reglamento puede proceder la iniciación del procedimiento del juicio político, aunque en la práctica es más común que por este tipo de violaciones solamente se lleguen a determinar responsabilidades meramente administrativas, dado que por lo regular los servidores públicos que intervienen directamente en los procedimientos licitatorios y en el desarrollo del cumplimiento de los contratos no son de los que se contemplan en el Título IV de la Constitución como sujetos de juicio político.

⁸⁸ Cfr. Artículos 15 y 89 Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

III.8 LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR.

Se aborda el estudio de estos ordenamientos, en virtud de que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el artículo 40, establece que para las discusiones y votaciones se observarán las reglas que establecen la Constitución, la Ley Orgánica⁸⁹ y el Reglamento Interior para el Congreso General.⁹⁰ El mismo artículo, expresamente señala que las votaciones para aprobar o reprochar los dictámenes y conclusiones de las secciones, así como para resolver incidental o definitivamente en el procedimiento deberán ser nominales.

En la Ley Orgánica, se clasifica al Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, dividiéndolo en dos Cámaras, una de Diputados y una de Senadores, estableciendo la integración de ambas, los periodos en que se llevarán a cabo las sesiones, así como su organización y funcionamiento, remitiendo a la Constitución y al Reglamento Interior.

Así tenemos, que la Cámara de Diputados se compondrá de trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, y doscientos diputados electos mediante el sistema de representación proporcional; en tanto que la Cámara de Senadores se integrará de cuatro miembros por cada Estado de la Federación y por el Distrito Federal, siendo tres electos por el principio de mayoría relativa y uno asignado a primera minoría. En el artículo 9º se establecen las reglas para que las Cámaras puedan sesionar, requiriéndose quórum, siendo éste de más de la mitad del número total de sus miembros, por su parte, el diverso artículo 12 establece la inviolabilidad de las decisiones u opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos.

Por lo que respecta a los demás artículos, éstos se refieren a los procedimientos en que se sucederán las Legislaturas, la designación y facultades de Comisiones y Mesas Directivas, así como de sus respectivos Presidentes, Vicepresidentes, Secretarios, Prosecretarios, distribuciones de los grupos parlamentarios, la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente, etc.

⁸⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1979, abrogada mediante Decreto de 3 de septiembre de 1999.

⁹⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1934, vigente a la fecha.

CAPITULO IV

**ANALISIS DE UN CASO, EN QUE SE INICIO EL PROCEDIMIENTO
CONTEMPLADO EN EL CAPITULO III DEL TITULO SEGUNDO DE
LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS, QUE NO LLEGO A CONFIGURARSE COMO JUICIO
POLITICO**

CAPITULO IV

ANALISIS DE UN CASO, EN QUE SE INICIO EL PROCEDIMIENTO CONTEMPLADO EN EL CAPITULO III DEL TITULO SEGUNDO DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, QUE NO LLEGO A CONFIGURARSE COMO JUICIO POLÍTICO.

IV.1.- PERIODO EXTRAORDINARIO DE SESIONES DEL 12 DE JULIO DE 1983 DE LA COMISION PERMANENTE DEL H. CONGRESO DE LA UNION PARA TRATAR EL CASO DEL SENADOR JORGE DIAZ SERRANO

Una vez que ha quedado explicado la esencia del procedimiento del Juicio Político, pasaremos al análisis de un caso práctico que se suscitó en el Congreso de la Unión en el año de 1983; asunto que desafortunadamente no llegó a constituirse como un verdadero juicio político, cuando con fecha 28 de junio de 1983 el Director General de Averiguaciones Previas de la Procuraduría General de la República Lic. Fernando García Cordero presentó ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados requerimiento de remoción de fuero a fin de que pudiera procederse penalmente en contra del C. Senador de la República Ingeniero Jorge Díaz Serrano.

El requerimiento en comento tuvo como base un presunto fraude cometido por el citado Senador durante su desempeño en el cargo de Director General en perjuicio del Organismo Petróleos Mexicanos, derivado de la operación de compraventa de dos buques entre dicho Organismo y la empresa Navigas International Ltd., por lo que para poder proceder penalmente en su contra la subsistencia del fuero constitucional del que gozaba necesariamente tenía que ser removida y dejada sin efectos en términos de lo previsto por el artículo 111 de la Constitución y 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Al efecto, resulta conveniente explicar la naturaleza, objetivos y prerrogativas comprendidas en la investidura o fuero constitucional de que gozan los legisladores al Congreso de la Unión, estos principios aseguran la autonomía y funcionamiento del Poder Legislativo, así como la libertad de acción de sus miembros sin interferencias de otros poderes, eliminando toda discriminación o privilegio. Lo anterior, se traduce en la inviolabilidad, que consiste en la imposibilidad jurídica de atribuir consecuencia alguna de orden penal, civil o administrativo a los actos que en el ejercicio de las libertades de opinión y voto parlamentario realicen los legisladores; así también tenemos a la inmunidad, que estriba en que las autoridades no podrán detener, enjuiciar, acusar o condenar a los miembros del Congreso de la Unión en

tanto la Cámara de Diputados no levante dicha inmunidad,⁹¹ para lo cual tendrá que hacer la declaratoria de improcedencia contemplada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Conforme al ordenamiento citado, corresponde a la Cámara de Diputados llevar a cabo el procedimiento de declaración de procedencia como requisito para remover la inmunidad a fin de que los órganos competentes puedan ejercitar las acciones a que hubiere lugar, esta atribución, exclusiva de la Cámara de Diputados se encuentra respaldada en su carácter de representación nacional y en la necesidad de hacer expedito el procedimiento, tomando en cuenta que todo cuestionamiento a un miembro del propio Congreso pone en tela de juicio la respetabilidad de todo el Poder Legislativo.

Es en este sentido, que no se debe confundir a la prerrogativa de la inmunidad como un privilegio personal, sino que debe entenderse como salvaguarda de las funciones públicas que los parlamentarios deben desarrollar, por lo que dicha prerrogativa no protege derechos subjetivos, en tanto que lo que protege son los intereses legítimos de orden público. Ahora bien, la inmunidad parlamentaria no es un impedimento inamovible, tan sólo tiene por objetivo el evitar que el Congreso sea privado de sus miembros por efectos de otra jurisdicción sin autorización del Poder Legislativo al que pertenecen, por lo que es este Poder el que conforme a las normas que lo rigen otorgue la autorización respectiva, a fin de que el presunto responsable pueda responder a los actos que se le imputen como cualquier miembro de la sociedad.

Una vez sentado lo anterior, se pasa al análisis del asunto en comento en el que se detectaron diversas irregularidades procedimentales que posiblemente pudieron haber trascendido al sentido de la resolución final.

La Comisión Permanente de la Cámara de Diputados convocó a un periodo extraordinario de sesiones durante el primer receso, determinándose las Comisiones de Cortesía que intervendrían en el procedimiento así como la Sección Instructora que conocería del caso y rendiría su dictamen.

Un día después de la solicitud formulada por la Procuraduría General de la República, las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales acordaron que el C. Senador Jorge Díaz Serrano "debía permanecer en el país,

⁹¹ Cfr. artículos 61 y 111 Constitucionales y 11 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

conservar sin alteraciones jurídicas su patrimonio y aportar cuanto estuviera a su alcance para esclarecer los hechos que se le imputan, lo que a todas luces se traduce en una violación, ya que dicha determinación se tomó sin otorgarle el derecho de audiencia ni defensa al Senador, además de que lo hicieron sin citar fundamento legal alguno. No obsta a lo anterior, el que se le hayan hecho del conocimiento al C. Jorge Díaz Serrano las determinaciones en comento, ya que esto sucedió el mismo día en que fueron tomadas.

De igual forma, el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de manera categórica establece que al presunto responsable se le hará saber la materia de la denuncia, su garantía de defensa, así como que a su elección deberá comparecer o informar por escrito dentro de los siete días naturales siguientes al de la notificación, siendo que en el caso sujeto a estudio al procesado se le notificó el 13 de julio de 1983, señalándose el 15 de julio siguiente como fecha para su comparecencia.

El día de la fecha y una vez iniciada la sesión, la Sección Instructora exhortó a las partes a conducirse con verdad, alertándolos respecto a que no estaban frente a cualquier juzgador de carácter ordinario, que como órgano de la Cámara de Diputados no cedería a presiones de ninguna índole; así mismo, les hizo saber que el procedimiento sólo tendría como finalidad el verificar si procedía levantar el impedimento constitucional para que el Ministerio Público pudiera ejercer la acción penal correspondiente por el delito de fraude en perjuicio del Organismo Petróleos Mexicanos.

En la referida sesión, el senador Díaz Serrano designó representantes, solicitó copias y la apertura del periodo probatorio a que hace referencia el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al mismo tiempo que ofreció un dictamen pericial a los buques materia de la imputación, determinándose por parte de la Sección Instructora que el periodo de pruebas se encontraba abierto desde la celebración de la propia sesión, por lo que lo previsto en el citado artículo 14 no resultaba aplicable al tratarse de una declaratoria de procedencia y no un juicio político.

Es conveniente señalar, que si bien el artículo 25 de la Ley en estudio establece que *"se actuará en lo pertinente de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo anterior en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados"*, se deja a discreción de la Sección Instructora el aplicar o no las disposiciones relativas al juicio político, lo que se considera coloca en estado de indefensión al presunto responsable, ya que no hay que olvidar que éste sólo contó con dos días para reunir

las pruebas que estimó necesarias, existiendo un reconocimiento por parte de la Sección en el sentido de que el Senador a la fecha de la celebración de la sesión no tenía conocimiento de las cuestiones que se le imputaban, ya que se acordó favorablemente la expedición de copias de todo lo actuado en el expediente, sin que la circunstancia de que los integrantes de la Sección Instructora hayan hecho saber las reglas que habrían de observar en base a criterios de interpretación e integración de las diversas normas aplicables; ya que no existe base legal alguna en que el Senador Díaz Serrano pudiese encontrar algún elemento de impugnación, en tanto que la prueba pericial ofrecida bajo el nombre de "opinión técnica" la referida sección sin fundamento alguno se reservó el derecho para acordar su admisión.

El mismo día, a las 18:00 horas la Sección Instructora acordó sobre el referido medio probatorio en el sentido de admitirlo, sólo que el Senador Díaz Serrano no pudo presentar a sus peritos solicitando un plazo para tal efecto mismo que fue concedido, siendo que después el propio Senador daba lectura a unas cartas signadas por sus peritos en donde manifestaban su imposibilidad para comparecer ante la Sección Instructora, situación que hace intrascendentes las violaciones que aquí se mencionan.

Así las cosas, dado que en la denuncia el Ministerio Público Federal ofreció diversa documentación en idioma inglés que fue traducida por peritos de la Procuraduría General de la República, el Senador Jorge Díaz Serrano designó su perito en idiomas, mismo que no cumplió con los requisitos mínimos para ser considerado como tal; no obstante, la Sección Instructora permitió que éste formulara una traducción de ciertos documentos con el fin de esclarecer si las traducciones que obran en el expediente sufrían de alguna alteración; sin embargo, como dos de los miembros de la Sección Instructora se consideraron versados en el citado idioma, no consideraron necesario compulsar más documentos, situación que se considera irregular ya que si la mayoría de los medios de convicción en los que se fundaba el procedimiento de declaración de procedencia se encontraban en el idioma inglés, la Sección Instructora conformada por cuatro integrantes consideró suficiente que el 50% de ellos los comprendiera sin la necesidad de la intervención de un perito traductor, quedando el otro 50% supeditado a la traducción e interpretación que de dichos documentos hicieren los peritos traductores designados por el Procuraduría General de la República.

Una vez verificado lo anterior, en la misma sesión la Sección Instructora señaló el día 22 de julio de 1983 para la formulación de los alegatos de las partes, dando por concluida la etapa probatoria y pasando a valorar las pruebas conforme a derecho y a formular el dictamen correspondiente.

En esta etapa, se violó en perjuicio del senador Jorge Díaz Serrano lo previsto por el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos [cabe resaltar, que el procedimiento que se analiza se siguió conforme a lo dispuesto por la citada Ley vigente en el año de 1983]; precepto que dispone que una vez acreditados los elementos a que hace referencia el diverso artículo 12 de la Ley por parte de las Comisiones Unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia, la sección instructora deberá rendir un dictamen en el plazo de 60 días hábiles, estipulándose incluso que dicho plazo de extienda, por lo que resulta irregular que la citada Sección haya rendido su dictamen en tan sólo tres días.

Esto es así, ya que la Sección Instructora, al efecto determinó:

*"CC. Secretarios de la H. Cámara de Diputados.-
Presentes.*

Para los efectos de los artículos 25, 26 y demás relativos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, nos permitimos remitir anexo al presente, el dictamen que esta Sección Instructora formuló y aprobó por unanimidad en el expediente relativo a la declaración de procedencia seguido a requerimiento de la Procuraduría General de la República, en contra del senador ingeniero Jorge Díaz Serrano.

Reiteramos las seguridades de nuestra atenta y distinguida consideración.

México, D.F. a 29 de julio de 1983.

Por la Sección Instructora. Diputado Mariano Piña Olaya, presidente, diputado César Vieyra Salgado, secretario".⁹²

De la transcripción anterior, es claro que la Sección Instructora [sin menospreciar su trabajo de investigación] se tomó un plazo extremadamente breve para rendir su dictamen, cuando en la especie la propia Ley establece un plazo de 60 días para hacerlo y contempla además que dicho plazo sea ampliado si así lo considera la Sección, esto aunado a que la documentación soporte del requerimiento obraba en idioma extranjero.

No obstante esta situación, la defensa en sus alegatos lejos de atacar las irregularidades que aquí se mencionan se dedicó a tratar de desvirtuar la

⁹² Cfr. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, "LII Legislatura", Año I, Tomo I, Núm. 1, México 29 de julio de 1983, pág. 3.

responsabilidad que le atribuía la Procuraduría General de la República, cuando la Sección Instructora previamente había determinado que sólo se dedicaría a analizar los elementos de convicción que acreditaran la existencia de hechos descritos por la ley como supuestos delictivos, respecto de una persona que gozaba de inmunidad Constitucional. Al respecto, es importante señalar que el Senador Díaz Serrano había solicitado un plazo más amplio para formular sus alegatos, solicitud que fue atendida y concedida por la Sección Instructora.

Cabe resaltar, que en su comparecencia del 15 de julio de 1983 el Senador Díaz Serrano impugnó la admisión de las pruebas ofrecidas por el Director General de Averiguaciones Previas de la Procuraduría General de la República, entre las que se encontraba una orden de aprehensión, impugnación que se mandó agregar al expediente sin mayor proveído, sin que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establezca medio de impugnación al respecto, aquí es conveniente recordar que en todas las cuestiones no previstas relativas al procedimiento de juicio político y a la declaratoria de procedencia el artículo 45 de la Ley remite al Código Federal de Procedimientos Penales, ordenamiento que no fue tomado en consideración por la citada Sección al momento de emitir su dictamen.

Cabe decir, que la citada orden de aprehensión no fue tomada en cuenta por la Sección al rendir su dictamen, por lo que el hecho de que el Senador Díaz Serrano objetara su admisión no trascendió al sentido de la resolución, aunque en términos generales constituye una violación procedimental.

En sus conclusiones la Sección Instructora estableció que el Senador Díaz Serrano durante la instrucción del procedimiento no logró desvirtuar los documentos en que se apoyaba el requerimiento, además de que no negó la existencia y validez de los mismos, cuando en sus alegatos el citado Senador se manifestó en el sentido de que había obrado correctamente y que su conducta no había transgredido los intereses del Organismo Petróleos Mexicanos; sin embargo, la Sección únicamente se dedicó a citar los elementos de convicción en que se apoyaba el requerimiento.

Dichos elementos consistieron en los siguientes:

- a) Carta de fecha 23 de febrero de 1979 suscrita por el Lic. Rafael García García, dirigida a Petróleos Mexicanos en relación con los buques "Casco 1500 y 1501" en la que a nombre de Boewerf, N.V., de Bélgica, ofrece en venta mediante la

fórmula de "arrendamiento financiero a 15 años con una tasa anual aproximada de 11.5% del precio de venta que finalmente se acuerde y en la que informa que el señor Jacques Van Damme estará en México el 23 de julio de 1979 para aclarar cualquier información adicional que se requiera".

- b) Oficio número 952 de fecha 1° de abril de 1980 suscrito por el ingeniero Jorge Díaz Serrano, Director General de Petróleos Mexicanos, dirigido al Secretario de Patrimonio y Fomento Industrial solicitando mediante la modalidad del arrendamiento financiero, la adquisición de 5 naves, dos buque-tanques petroquímicos y 3 buques gaseros por valor aproximado de 184.1 millones de dólares y al cual acompañó las especificaciones de los buque-tanques gaseros denominados "Casco 1500" y "Casco 1501".
- c) Memorándum de acuerdo ("memorándum of agreement") de fecha 30 de abril de 1980 relativo a la adquisición del buque "Casco 1500" en el cual Navigas International Ltd. vende y Petróleos Mexicanos compra en el precio de 79 millones de dólares el buque que posteriormente fue denominado "Cantarell".
- d) Factura No. 000548 de fecha 19 de mayo de 1980 expedida por Bolwerf N.V., a Navigas International Ltd., que ampara la venta del mismo buque "Numero. 1500", sólo que en la cantidad de 62 millones de dólares.
- e) Factura de fecha 30 de mayo de 1980 otorgada por Navigas International Ltd., a favor de Petróleos Mexicanos, que ampara la venta del mismo buque "Número 1500", esta vez en la cantidad de 79 millones de dólares.
- f) Memorándum de Acuerdo ("Memorándum of Agreement") de fecha 30 de abril de 1980 relativo a la adquisición del buque "Casco 1501" en el cual Navigas International Ltd., vende y Petróleos Mexicanos compra en 79 millones de dólares el buque que posteriormente fue denominado "Ahkatun".
- g) Factura sin número visible, expedida el 1° de octubre de 1980, por Bolwerf N.V., a Navigas International Ltd., que ampara la venta del mismo buque "número 1501", sólo que en la cantidad de 62 millones de dólares.

- h) Factura de fecha 17 de octubre de 1980 expedida por Navigas International Ltd., a favor de Petróleos Mexicanos que ampara la venta del mismo buque, "número 1501", esta vez en la cantidad de 79 millones de dólares.
- i) Carta sin fecha suscrita por el ingeniero Jorge Díaz Serrano, Director General de Petróleos Mexicanos, por la cual Pemex conviene en cumplir todas la obligaciones que Navigas International Ltd., tuviera con Bolwerf N.V., excepto lo referente a pagos y precios de compra.

Al respecto, la Sección Instructora determinó:

"Tales documentos conducen a la Sección Instructora a considerar la existencia del delito, en la forma y términos en que ha sido argumentado por la Procuraduría General de la República, en particular por le diferencia de 34 millones de dólares entre el precio de venta de Bolwerf a Navigas y de ésta a petróleos Mexicanos".⁹³

La Sección Instructora, del análisis que practicó a los documentos en comento llegó a la determinación que como en ellos se encontraba plasmada la intervención del citado legislador, "se infería su probable responsabilidad" en los términos en que le fue atribuida por la Procuraduría General de la República.

Las consideraciones que la Sección Instructora vertió al respecto, fundamentalmente se basaron en explicar a las partes la actuación de la Cámara que en este tipo de casos, en el sentido de que no actúa como órgano jurisdiccional, sino que contribuye al interés público. La misma Sección concluyó que el requerimiento formulado por la Procuraduría General de la República de remover el fuero de que gozaba como Senador de la República el C. Jorge Díaz Serrano resultaba procedente, determinando que la probable existencia del delito de fraude había quedado plenamente acreditada con los documentos aportados por el Ministerio Público Federal, removiendo el fuero a efecto de que se pudieran ejercitar las acciones legales correspondientes y emitiendo la declaratoria de procedencia, quedando al mismo tiempo separado del cargo el C. Jorge Díaz Serrano.

⁹³ Cfr. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, "LII Legislatura", Año I, Tomo I, Núm. 1, México 29 de julio de 1983, pág. 12.

Una vez formuladas las conclusiones, el C. Diputado Francisco Rodríguez Pérez Presidente de la Cámara durante el segundo periodo extraordinario de sesiones, de conformidad con el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos declaró que la Cámara de Diputados a las diez horas del día 30 de julio de 1983 se erigiría en Jurado de Procedencia para conocer del dictamen emitido por la Sección Instructora .

El día señalado, relatados que fueron los antecedentes y resultandos del caso, la Presidencia de la Cámara otorgó el uso de la palabra al representante de la Procuraduría General de la República, quien replanteó el pedimento del Ministerio Público de remover el fuero y por ende la inmunidad de que gozaba el Senador Jorge Díaz Serrano, pues consiste en un obstáculo procesal que impide el ejercicio de la acción penal. Pedimento que se encontraba fundado en una averiguación previa con apoyo en pruebas documentales, periciales y testimoniales legalmente reunidas y aportadas, donde a su juicio se desprendía la comisión de hechos previstos y sancionados por el Código Penal, deduciéndose la probable responsabilidad del legislador, por lo que solicitó la declaración de procedencia a fin de que se le permita al Ministerio Público *"cumplir con el deber que la Constitución y la Ley le imponen de perseguir ante los Tribunales competentes los delitos de orden federal debidamente acreditados"*.⁹⁴

Acto seguido, el C. Presidente concedió el uso de la palabra al Senador Ingeniero Jorge Díaz Serrano, quien para empezar solicitó se le permitiera extenderse en su intervención por 8 minutos más de lo que previene el artículo 27 del Reglamento,⁹⁵ petición que fue aceptada. El citado Senador comenzó con explicar las convicciones de las que estaba cierto, su trayectoria educativa, su desempeño como empresario en la iniciativa privada y como profesionista en la Administración Pública, sus logros en el Organismo Público Descentralizado Pemex especialmente en materia de producción y exportación, en esencia, el senador plasmó toda una reseña de la situación petrolera en el país antes, durante y posteriormente a que ocupara el cargo de Director General de Petróleos Mexicanos.

Al tocar los motivos de la imputación levantada por el Ministerio Público, el Senador Díaz Serrano manifestó que jamás tuvo contacto con las personas extranjeras que se mencionan en los documentos base del pedimento, que no fue decisión personal la compra de los barcos sino que el aumento de la producción lo exigía, señaló también que las utilidades que se obtenían por la venta de gas nacional

⁹⁴ Idem, pág. 14.

⁹⁵ Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1934.

se gastaban en los fletes correspondientes, por lo que la adquisición de dichos barcos era el obtener ganancias de la venta exterior de líquidos y gas disponiendo de una forma oportuna de transportarlo impidiendo así el desperdicio de millones de dólares; así mismo, manifestó que sí existió un sobreprecio en la operación de compra de los mencionados barcos pero que dio las debidas instrucciones para que se hicieran las investigaciones correspondientes.

Por último, alegó violaciones al artículo 111 Constitucional en el sentido de que no se le podía instruir el Procedimiento de Declaración de procedencia porque esto sólo procedía por delitos cometidos durante el tiempo de su encargo, así como que el Ministerio Público no había efectuado las investigaciones sino que esto lo había realizado una Dependencia del Ejecutivo Federal, en este caso la entonces Secretaría de Contraloría General de la Federación, a quien consideró notoriamente incompetente.

En términos de lo previsto por el segundo párrafo del artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se concedió el uso de la palabra al representante de la Procuraduría General de la República, quien procedió a refutar cada uno de los argumentos expuestos por la defensa del Senador Díaz Serrano en relación con la responsabilidad que se le imputaba, a efecto de informar adecuada y oportunamente a los Ciudadanos Diputados sobre los hechos por lo que el Ministerio Público Federal integró una averiguación previa.

Inmediatamente después, por última ocasión y de conformidad con el citado artículo 20 de la Ley se confirió por última vez la palabra a la defensa del legislador, quien insistió en su inocencia y remarcó varios de sus puntos ya vertidos en relación con las manifestaciones del representante de la Procuraduría General de la República.

Una vez verificado lo anterior, la Presidencia de la Cámara dispuso que el Ingeniero Jorge Díaz Serrano, su defensa y la representación de la Procuraduría General de la República pasaran a los salones anexos al recinto en tanto se llevara a cabo el debate y la votación del dictamen.

Durante la discusión y debate del dictamen, intervinieron los diputados integrantes de la Sección Instructora, quienes hicieron referencia a los alegatos de la defensa del Senador Jorge Díaz Serrano bajo el punto de vista político y social, resaltando las deficiencias existentes en los procesos y políticas de incorporación de la industria petrolera a la Administración Pública. Una vez terminada la discusión, se

procedió a recoger la votación nominal emitiéndose 364 votos en el sentido de aprobar el dictamen que fue presentado.

De esta manera, la Cámara de Diputados decretó remover el fuero de que gozaba el C. Jorge Díaz Serrano como Senador de la República a efecto de que se pudieran ejercitar las acciones legales correspondientes, emitió la declaratoria de procedencia solicitada por la Procuraduría General de la República en los términos de los artículos 74 y 111 Constitucionales y le separó del cargo de Senador, notificándole dichas resoluciones al citado Senador, a su defensa y a la Procuraduría General de la República, declarando formalmente terminados los trabajos correspondientes al segundo periodo extraordinario de sesiones correspondiente al año de 1983.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Es clara la necesidad de mantener un control en las actividades del Estado, a través de una regulación de las actuaciones de los integrantes de sus tres Poderes, para así obligar a quienes desempeñan dichas funciones a no actuar sin medida dignificando el desempeño del servicio público en aras de lograr una continua y mejor administración de los recursos materiales, económicos y humanos, máxime en la época en que vivimos, donde la opinión pública domina la actividad política en la mayoría de las veces.

De esta manera, la sociedad se siente respaldada y segura de que sus derechos se encuentran salvaguardados ya que en caso de que llegasen a ser transgredidos, podrán solicitar ante la autoridad la restitución de los mismos y a su vez se suprimirá en lo posible la continuidad de prácticas viciosas que pudieran seguir produciendo dicha transgresión, imponiendo las sanciones políticas, penales, administrativas y/o civiles que en su caso correspondan.

SEGUNDA.- Existen distintos tipos de situaciones jurídicas que pueden producir las conductas y actos ejercidos por los servidores públicos, conductas que de no efectuarse conforme a los parámetros legales correspondientes pueden redundar en un perjuicio para la Hacienda Pública y los intereses públicos fundamentales, así como a la vez hacia la esfera jurídica de los gobernados.

A estas situaciones y repercusiones se les conoce como responsabilidades, las cuales son definidas en la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos en políticas, penales, administrativas y civiles, derivadas del ámbito en el que repercuten y a quienes afectan.

TERCERA.- En virtud de ello, el Estado ha creado todo un sistema para el efecto de controlar el desempeño de sus servidores públicos y sancionar las conductas que representen una responsabilidad, dicho sistema tiene la peculiaridad de poder desarrollarse en distintos procedimientos que son autónomos entre sí, así como también específicos para cada actividad y ámbito del ejercicio de la administración pública.

Estos procedimientos y las personas sujetas a ellos se encuentran contemplados en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal y el Código Civil para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, estableciéndose en las distintas leyes administrativas las situaciones y causas por las que se considerará que algún servidor público podrá ser sujeto de investigación mediante uno de los procedimientos citados.

CUARTA.- Tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, prohíben la duplicidad de imposición de un mismo tipo de sanción por una misma conducta, pero no existe impedimento para que dicha conducta genere al mismo tiempo dos o más tipos de responsabilidad, acarreado por consecuencia, una sanción política, administrativa, penal o incluso una civil.

QUINTA.- Existen ciertos servidores públicos que por las características de la actividad que desempeñan son sujetos a procedimientos especiales distintos a los demás, mismos que gozan de una investidura la cual en su caso, es necesario remover previo a la instauración de alguno de los procedimientos en comento. A estos procedimientos la Ley los denomina Juicio Político y de Declaración de Procedencia.

Dichos servidores públicos se encuentran plenamente enunciados en el artículo 110 de la Constitución, sin que haya lugar a la necesidad de interpretación de dicho precepto, evitando así cualquier tipo de confusión acerca de los sujetos a quienes rigen los procedimientos citados.

SEXTA.- Así también, los órganos encargados de la instrucción del Juicio Político y de Declaración de Procedencia, como de la aplicación de las sanciones políticas se encuentran establecidos en la Constitución y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin que quepa duda acerca de ante quién se debe denunciar y seguir dicho procedimiento.

SEPTIMA.- En principio, tanto las diversas Constituciones como la legislación hicieron mayor énfasis en castigar la actuación de los servidores públicos en el ámbito penal que en el político, siendo que paulatinamente se fueron

incorporando los motivos de la responsabilidad política así como las sanciones aplicables.

Es por tal motivo, que el procedimiento de Juicio Político se desarrolla bajo la aplicación en lo conducente del Código Penal y el Federal de Procedimientos Penales, pues es la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos la que establece que si de la revisión que el Congreso de la Unión realice a los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales se desprenden actos de carácter delictuoso, se formulará la declaración de procedencia correspondiente y remite a la legislación penal.

OCTAVA.- Según lo previsto por el Título Cuarto Constitucional, los Gobernadores de los Estados y los Diputados y Magistrados de los Poderes Judiciales Locales, podrán ser sujetos a procedimiento de Juicio Político mediante denuncia ante el Congreso de la Unión, dejando a las legislaturas locales la facultad de proceder como corresponda en ejercicio de sus atribuciones, respetando la soberanía de las Entidades Federativas.

Esto trae como consecuencia que además de las responsabilidades política, penal y civil de carácter federal, los citados servidores públicos podrían incurrir en su caso a través de otras conductas en responsabilidad política, administrativa, civil o penal de carácter local.

NOVENA.- A diferencia de las responsabilidades administrativas, existe una notoria falta de investigación de las responsabilidades políticas y por ende, de la aplicación del Juicio Político así como de las sanciones aplicables a través de éste, lo que redundaría en un desconocimiento general sobre esta figura jurídica dada la falta de su práctica, pues es común que servidores públicos a los que se les sigue el procedimiento encaminado a determinar responsabilidades administrativas, aleguen a manera de excepción que se encuentran protegidos por el "fuero" que les otorga la Constitución, estimando que previo a cualquier sanción administrativa necesariamente les debe ser instruido el Juicio Político.

DECIMA.- Resulta inconcebible que en nuestros días para la instauración de un procedimiento de esta naturaleza, se tengan que definir los criterios sobre los cuales se llevará a cabo el mismo, dejando al arbitrio de las Comisiones respectivas de la Cámara de Diputados el deliberar al momento de resolver sobre estas cuestiones, sobre todo si se toma en cuenta que el Juicio Político no es algo novedoso en la Constitución o en la Ley; sin embargo, entre menos sea

tocado por el Congreso más novedoso lo encontrarán las nuevas Legislaturas, mismas que a falta de precedentes y/o criterios en qué basarse tendrán que resolver "sobre la marcha."

DECIMA PRIMERA.- Esta falta de práctica del Juicio Político contrasta enormemente con lo observado en la época de la Colonia, donde era de lo más natural la rendición de cuentas por el desempeño del cargo público, sin que se pueda estimar que hoy día el desempeño de los servidores públicos sujetos al Juicio Político sea infalible sino por el contrario, el mismo es desmedidamente precario.

Lo anterior, trae como consecuencia que el término Juicio Político sea empleado indistintamente y de manera equívoca cuando se habla del ejercicio en el cargo de algún servidor público, siendo muchas veces que dicho procedimiento ni siquiera les pueda ser aplicable.

DECIMA SEGUNDA.- Se deben dejar de lado los prejuicios y tapujos que rodean el sancionar la actividad política, no podemos estimar que el hecho de que se dude sobre la honorabilidad del desempeño de algún Ministro, Magistrado Juez, Diputado, Senador, o cualquier otro servidor público de los enumerados en el artículo 110 Constitucional, se esté atentando contra la dignidad de uno o varios de los Poderes del Estado, pues de seguir estimándose así, el derecho contemplado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para que cualquier ciudadano pueda formular una denuncia se transformaría en letra muerta, de hecho así parece.

Así, el gobernado estaría cierto de que su petición tendría respuesta y en el peor de los casos, que el servidor público al que haya señalado como presunto responsable continúe en el desempeño del cargo, pues de no ser así y encontrarse alguna responsabilidad política, se estaría suprimiendo alguna práctica viciosa en el ejercicio de la función pública, pues hay que recordar que no existe impedimento legal para que alguno de los servidores públicos contemplado en el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sea sustituido por otro.

DECIMA TERCERA.- Este "cambio de actitud", no se traduce necesariamente en una reforma Constitucional o de la Ley Reglamentaria, puesto que la forma de instruir el procedimiento se encuentra plenamente detallada en dicha ley así como en el ordenamiento supletorio; lo que debe cambiar es el criterio a través del cual se observe y aplique el Juicio Político, para que así no se genere la creencia de que es "el juicio máximo que se le puede seguir a un servidor público" ni se

emplee como venganza o mecanismo de presión de algún partido político, sobre todo del que está en el poder, pero esta transformación de criterios se debe dar en todos los aspectos, es decir, tanto en los órganos encargados de la instauración el juicio como en los particulares que se sientan perjudicados por la conducta desplegada por algún servidor público y de esta manera, demostrar a la sociedad que se vive en un pleno estado de derecho.

DECIMA CUARTA.- No existe a la fecha la instauración completa de un Juicio Político en donde se haya llegado a la determinación de que un servidor público fue o no encontrado políticamente responsable; sin embargo, es de todos conocido que se han instaurado diversos procedimientos tanto penales como administrativos a ciertos funcionarios por actos cometidos durante el desempeño de sus funciones, algunos con altos cargos como Subsecretarios o Titulares de Entidades Paraestatales u Organismos Descentralizados, resultando inaudito el estimar que en todo este tiempo no se haya cometido alguna responsabilidad política por cualquiera de los servidores públicos que enumera el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En conclusión, se propone que el Juicio Político debería ser instruido por un órgano colegiado integrado por ciudadanos perfectamente calificados e instruidos para ello, es decir, que se integraran Comisiones exclusivas para la tramitación y resolución de dicho juicio, pues de la presente investigación se puede deducir que es precisamente la falta de práctica de este procedimiento lo que produce una incertidumbre jurídica, pues en el caso hipotético de que se llegare a dar trámite a una demanda de juicio político no existiría un criterio uniforme bajo el cual poder instruirlo y resolverlo, pues es obvio que de llegar a suceder dicho procedimiento se substanciaría por los Diputados y Senadores que resultaran electos en los escrutinios internos, sin que ninguno de ellos tenga la menor idea y menos experiencia sobre la naturaleza de su actividad dentro de la Instrucción de un Juicio Político.

Además, se debe tomar en cuenta el periodo de duración de los encargos en el Congreso de la Unión, ya que esto impide que se le dé un verdadero seguimiento y continuidad para poder sentar precedentes y criterios sobre los cuales resolver, dando así la seguridad jurídica a los gobernados de que viven en un verdadero estado de derecho.

De esta manera, se debe de proceder a modificar la Ley Federal de Responsabilidades, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos e incluso la propia Constitución Política, para que la denuncia del Juicio Político sea tramitada como cualquier otro tipo de procedimiento y no sea tomada

"bajo la más estricta responsabilidad de quien la promueva", pues esto se interpreta como una especie de "advertencia" para quien se atreva a formularla, es como si estuviera plasmado un derecho pero bajo la amenaza para quien pretenda ejercerlo, de otra forma, el hecho que se contemple un procedimiento que nunca se ha aplicado es completamente irrelevante, lo que ha dado lugar a que aun hoy día no se haya tramitado o instruido juicio político alguno contra los servidores públicos sujetos de este procedimiento.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Porrúa Hermanos, S.A., 6ª Ed. México, 1984.

ARMIENTA Calderón, Gonzalo. et. al. Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades (Praxis No. 60), INAP, México, 1984.

ARROYO Herrera, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. Editorial Porrúa, Segunda Edición, México 1998.

BARRAGAN Barragán, José. El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824 (antecedente inmediato del amparo). UNAM, Primera Ed. México, 1978.

BARRAGAN Barragán, José. Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa, S.A. México, 1984.

CARDENAS, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios, Antecedentes y Leyes Vigentes. Editorial Porrúa, S.A. México 1982.

DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa, S.A. México 1996.

DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Editorial Limusa, México 1986.

DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinoza.- Compendio de Derecho Administrativo. Primer Curso. Prólogo de Genaro Góngora Pimentel, Editorial Porrúa, México 1994.

DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública, Segunda Ed. Premio INAP 1989, Instituto Nacional de Administración Pública. México 1992.

FERNANDEZ Delgado, Miguel Angel. et. al. Código Etico de Conducta de los Servidores Públicos, (Serie G, Estudios Doctrinales), No. 165, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México 1994.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. La Justicia Constitucional en el Ordenamiento Mexicano, Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario, México, UNAM, 1992.

González Cossío, Arturo. El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México. 2ª Ed., México, 1982.

González Uribe, Héctor, Teoría Política, 8ª Ed. Editorial Porrúa S.A., México 1992.

HERRERA Pérez, Agustín. La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, Diversas Leyes que la Regulan con Diferentes procedimientos y ante una Misma Institución, (Trabajo de investigación para concursar por el Premio Nacional de Administración Pública), Editorial Particular, México 1988.

HERRERA Pérez, Agustín. Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Editorial Carsa, S.A. México, 1991.

HERRERA Pérez, Agustín. Necesidad de Unificar la Legislación Sobre las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ed. Particular, México, 1989.

LANZ Cárdenas, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. Editorial FCE, México, 1987.

MELGAR Adalid, Mario. El Consejo de la Judicatura Federal, Editorial Porrúa, México 1997.

OROZCO Henríquez, José de Jesús. Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Manuel Porrúa, México, 1984.

ORTIZ Reyes, Gabriel. El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal, Editorial FCE México, 1990.

TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Décima Novena Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.

LEGISLACION CONSULTADA

LEGISLACION CONSULTADA.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES.

LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS.

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL.

LEY ORGANICA DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO.

LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

REGLAMENTO DE LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

REGLAMENTO DE LA LEY DE OBRAS PUBLICAS.

REGLAMENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL.

REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL.

CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES

OTRAS FUENTES Y PUBLICACIONES

Diccionario Jurídico Mexicano. UNAM, Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Décima Tercera Edición, México, 1999.

Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Cuarta Ed. Porrúa, México, 1996.

Diccionario de Derecho Procesal Civil. 24a Ed. Porrúa, México, 1998.

Diccionario de Derecho, 25a Ed. Porrúa, México, 1998.

Diccionario Jurídico Espasa, Fundación Tomás Moro, Espasa Calpe S.A. de C.V., Madrid 1998.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, "LII Legislatura", Año I, Tomo I, Núm. I, México 29 y 30 de julio de 1983.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta