

67

LAS BONDADES Y CARENCIAS DEL JUICIO POLITICO MEXICANO

TESIS PRESENTADA POR
JESÚS RAÚL CAMPOS MARTÍNEZ.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
ENEP
PLANTEL ARAGÓN

2000

279985



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 AUTONOMA DE
MEXICO

E N.E.P. PLANTEL ARAGON
FACULTAD DE DERECHO

**LAS BONDADES Y CARENCIAS
DEL
JUICIO POLÍTICO MEXICANO**

TESIS PRESENTADA POR
JESÚS RAÚL CAMPOS MARTÍNEZ

JESÚS RAUL CAMPOS MARTÍNEZ

Nº DE CUENTA 8239663-1
LICENCIATURA EN DERECHO

VºBº ASESOR DE TESIS

LIC MIGUEL MEJIA SÁNCHEZ

VºBº DEL TITULAR D.I.L. SEMINARIO
DE DERECHO CONSTITUCIONAL

LIC MIGUEL MEJIA SÁNCHEZ

A DIOS:

Por haberme mantenido con fe
en momentos tan difíciles de
mi existencia.

A ROBERTO, SAMUEL Y JONATHAN:

Por ser mi más profunda motivación
para luchar, pese a mis errores y
limitaciones, por ser cada día un
mejor ser humano.

A TODOS:

Los que de una u otra manera
Me han demostrado su amor,
Su apoyo y su comprensión.

GRACIAS MIL

INDICE	
INTRODUCCIÓN.	5
CAPÍTULO PRIMERO.	9
POLÍTICA Y SOCIEDAD.	
1.1. ¿QUE SE ENTIENDE POR POLÍTICA?	9
1.2. IMPLICACIONES SOCIALES DE LA POLÍTICA	10
1.3. ÉTICA Y POLÍTICA	11
CAPÍTULO SEGUNDO.	13
LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	
2.1. ¿QUIÉNES SON SERVIDORES PÚBLICOS?	13
2.2. LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	14
2.2.1. RESPONSABILIDAD PENAL.	14
2.2.2. RESPONSABILIDAD CIVIL.	16
2.2.3. RESPONSABILIDAD POLÍTICA.	17
2.2.4. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.	18
CAPÍTULO TERCERO.	20
EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	
3.1. BREVE ANÁLISIS DEL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL.	20
3.2. EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 109.	31
3.2.1. LA APLICACIÓN DE LA PRÁCTICA DE ESTE PÁRRAFO.	31
3.2.2. SU COMPLEMENTACIÓN DENTRO DE LA LEY REGLAMENTARIA SOBRE LA MATERIA.	31

CAPÍTULO CUARTO.

EL JUICIO POLÍTICO.

- 4.1. ¿QUE SE ENTIENDE POR JUICIO POLÍTICO?
- 4.2. QUIÉNES SON SUSCEPTIBLES DE JUICIO POLÍTICO?
- 4.3. MECÁNICA DEL JUICIO POLÍTICO EN MÉXICO
- 4.4. SOBRE LA DECLARACION DE PROCEDENCIA Y SU PRESCRIPCIÓN.
- 4.5. LA APLICACIÓN DEL JUICIO POLÍTICO.

CAPÍTULO QUINTO.

PROPLUESTA PERSONAL.

- 5.1. REFORMA CONSTITUCIONAL QUE PERMITA:
 - a) LA CREACIÓN DE UN TRIBUNAL AUTÓNOMO ENCARGADO DE REVISAR Y SANCIONAR LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.
 - b) LA CREACIÓN DE UNA LEY REGLAMENTARIA A ESTE TRIBUNAL QUE IMPIDA LOS ABUSOS Y REGULE SU FUNCIONAMIENTO.
 - c) LA MODIFICACION DE LA MECÁNICA DE JUICIO POLÍTICO.
 - d) EL ENDURECIMIENTO DE LAS SANCIONES.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

LAS BONDADES Y CARENCIAS DEL JUICIO POLÍTICO MEXICANO

Las condiciones socioeconómicas actuales, demandan de nuestros servidores públicos una mayor profesionalización y un comportamiento ético elevado, elementos que permitirían abatir los niveles de corrupción que permean a este sector y con esto hacer posible que tengan un mejor y más eficiente desempeño. Porque México, que se encuentra inmerso en las tendencias globalizadoras y de cara al siglo XXI, así lo requiere y no puede abstraerse a esta exigencia.

En el ámbito de los hechos políticos, la violencia, los "golpes bajos", las descalificaciones personales, las "zancadillas", etc., nos permiten evaluar el bajo nivel de preparación política de nuestros servidores y de su pobre capacidad para discutir y mediante la confrontación, encontrar las soluciones que cada problema requiere. Estos hechos colmados de barbarie y esas carencias son penosos lastres que debemos tratar de eliminar.

Por esta realidad que amenaza con asfixiar nuestro avance social es necesario adecuar nuestros instrumentos legales para que correspondan a nuestros proyectos de Nación. Es indudable que el derecho debe retroalimentarse tomando de su entorno los elementos que lo hagan viable y útil para solventar los problemas que surgen en el constante desarrollo social.

En este orden de ideas y en la búsqueda de soluciones, considero que una seria reforma al Título Cuarto Constitucional y su consecuente ley reglamentaria, permitiría poner coto a las actuaciones deshonestas de nuestros servidores públicos que hoy por hoy se mueven en la impunidad más completa, y ofrecería a la ciudadanía en general, la facultad de ejercer acciones que posibiliten la eliminación de esos malos servidores.

¿POR QUÉ ESTE ENFOQUE?

El artículo 109 Constitucional en su último párrafo y el 9° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP) contemplan la facultad ciudadana de promover un juicio político por su propia iniciativa y bajo su responsabilidad, mediante la presentación de pruebas suficientes, en contra de aquel o aquellos servidores públicos que mediante su acción u omisión incurran en actos que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho

La especificación de estos "intereses públicos fundamentales", la noción de "buen despacho" quedan plasmados en el artículo 7° de la LFRSP y con esto se acota el terreno en el que pueden ejercerse tales facultades ciudadanas.

Por otro lado, en el ámbito operativo, considero que en la inspiración del Constituyente, al plasmar la División de Poderes de la Unión, en ningún momento se consideró como deseable obstaculizar la prontitud en la impartición de la justicia. En el caso del juicio político esta indeseable obstrucción, a causa de su formato operativo, es un hecho y conduce a la inoperancia.

Según nuestra Carta Magna, el Poder Legislativo se encarga de revisar, discutir y en su caso aprobar o desaprobar las iniciativas de ley; el Poder Ejecutivo de ejercer la administración del Estado y poner en práctica dichas leyes y el Poder Judicial de resolver las controversias que la inobservancia o transgresión de las leyes generen. Estas facultades fueron definidas en su origen y siempre ratificadas, aún después de las reformas de 1874. En el caso que nos ocupa, estas facultades se invaden flagrantemente. La Cámara de Diputados invade la esfera administrativa al cedérsele la facultad de acusación frente a la Cámara de Senadores que se erige como gran jurado y queda facultada como órgano de sentencia. La acusación en todo caso correspondería al Poder Ejecutivo y la sentencia al Poder Judicial, este intercambio de facultades resta eficacia al procedimiento del juicio político

Es interesante recordar que este formato no ha sido siempre el que hoy observamos en la Constitución de 1824, se señalaba que cualquiera de las Cámaras del Congreso conocía de las acusaciones y la Suprema Corte de Justicia resolvía las controversias. La Constitución de 1857 lo preveía en el mismo sentido, otorgándole al Congreso la facultad de actuar como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. No fue sino hasta las reformas de 1874 cuando se le retira esta facultad a la Suprema Corte de Justicia y se le adjudica al Congreso, que desde ese momento detenta ambas facultades: la Cámara de Diputados como órgano de acusación y la Cámara de Senadores como órgano de sentencia, permaneciendo así hasta nuestros días.

En este momento, y considerando las condiciones actuales, yo propongo la creación de un órgano autónomo que, acompañado de una ley que lo reglamente, nos permita contar con un auténtico Tribunal que mediante sus actuaciones prontas logre inhibir las actuaciones desviadas de los malos servidores públicos y de esta manera abatir el nivel de corrupción que existe dentro de las instituciones.

En cuanto a las sanciones que del juicio político resultan considero que pecan de benévolas y son por lo tanto, poco ejemplares. En este rubro resultan necesarias su elevación y su endurecimiento, pues aunque la ley reglamentaria contempla acciones por diferentes vías -penal, civil, administrativa y política- y la posible aplicación de sanciones en las distintas materias en las que se encuentre implicación, en la práctica su ejecución no es expedita. Por ejemplo, en materia penal es necesaria la declaración de procedencia previa y este procedimiento es igual o más complicado que el mismo juicio político, por tanto, la sanción resulta aplazable y muy posiblemente impracticable. En cuanto a las sanciones en materia administrativa son, como ya anoté, bastante benévolas.

No es aceptable, a estas alturas del siglo XX, mantener un marco jurídico que por su aplicación resulte obsoleto. Es por tanto este un intento de salvar estos obstáculos.

Objetivos

Principal

El objetivo principal de este trabajo es presentar una propuesta que logre allanar los obstáculos jurídicos que impiden al ciudadano común ejercer su potestad constitucional de llevar a juicio político a los servidores públicos que por sus acciones u omisiones causan algún perjuicio social.

Secundario

El objetivo secundario es el llevar esta propuesta de manera seria y responsable al terreno de lo practicable, a través de promover una iniciativa de reforma ante el Congreso de la Unión y convertirla en un instrumento jurídico de presión para conseguir el buen desempeño en el ejercicio del servicio público y abatir el alto nivel de corrupción e impunidad que existe en nuestro país.

CAPITULO PRIMERO

Política y sociedad

1.1 ¿Qué se entiende por política?

Hablar de política es incursionar en un tema polémico del quehacer social. Lo único claro en el mar de opiniones es que la política no puede entenderse fuera del contexto social

Aun los orígenes etimológicos de la palabra son objeto de discusión y polémica. Para Francisco Porrúa Pérez, la palabra política proviene del vocablo griego **polis**, para otros, del latín **politicus** y para otro grupo, numeroso también, del griego **politiké**. Sin embargo, como anoté anteriormente, todos coinciden en ubicar a la política en el entorno social ligándola directamente con el ejercicio del poder público, es decir con los asuntos que corresponden al Estado. Henry Prat Fairchild la define como la "teoría, arte y práctica del gobierno" descripción sencilla y clara que nos acerca bastante a su esencia

Pero al definirla de esta manera se suscita la necesidad de aclarar el concepto de gobierno y hablar de gobierno es hablar de Estado. Eduardo Andrade Sánchez en su obra **Introducción a la Ciencia Política** nos dice que "el Estado es una forma de organización que supone la estabilización de un poder, el cual se impone sobre una colectividad dada, cuya extensión y características quedan definidas por dicho poder", el poder público en nuestro caso, poder que el mismo autor define como "el que permite organizar autónomamente una colectividad determinada" la cual en nuestro tiempo asume la forma que denominamos Estado

Como podemos ver, para definir cada término existe la necesidad de complementarla con la injerencia de los otros y, del mismo modo que en el terreno teórico, en la realidad existe esta suerte de trínomio indisoluble no puede existir Estado sin poder que le sustenta y sin una colectividad determinada. Los actos que se suscriben al amparo de este trínomio es lo que se entiende por política

1.2 Implicaciones sociales de la política.

Los hombres encuentran en su condición gregaria una manera de incrementar sus capacidades individuales, mejorar, conservar y transmitir sus logros. Al reunirse y formar grupos con objetivos comunes alcanzan su calidad de "seres políticos"

La política, por lo tanto, es inconcebible fuera del contexto social. Recíprocamente, cada hecho político tiene una invariable repercusión social.

La organización política entonces es la expresión de la voluntad de los individuos por interrelacionarse para "mantener la seguridad, la paz, el orden social y el ejercicio de las libertades individuales, aunque paradójicamente para lograr tal efecto es necesario limitarlas"¹ Este acuerdo es la base que sustenta al Estado

Para conseguir el orden social, es necesario armonizar los distintos e incluso antagónicos intereses de los integrantes de la sociedad. La dirección que toman las decisiones políticas son la suma resultante de todas las direcciones que la sociedad manifiesta y son, en muchos casos, incompatibles a uno o a algunos grupos, por ello es necesaria la creación de un Estado.

El Estado, nacido del acuerdo entre los individuos, genera un cuerpo de directrices que contienen los anhelos y los deberes que regirán a esa comunidad. Nuestro cuerpo de directrices es la Constitución Política, que en la palabras de Elisur Arteaga Nava, es "un complejo normativo de naturaleza positiva, que tiene el carácter de ser Suprema, de jerarquía superior, que fue emitida en un solo momento, que prevé la existencia de órganos de autoridad, sus facultades y limitaciones, que establece derechos a favor de los individuos y vías para hacerlos efectivos, principios y objetivos de la Nación mexicana y que de ella emanan todo orden normativo, que por esencia es secundario, sea federal o local"²

¹ RAFAEL MARTINEZ MORALES Y Diccionarios Jurídicos Temáticos, Vol 3 Derecho Administrativo Editorial Harla 1997. PAG. 167

² ELISUR ARTEAGA NAVA, Diccionarios Jurídicos Temáticos, Vol 2 Derecho Constitucional Ed Harla 1997. PAG 14.

De la muy sólida trama del tejido normativo, social y político, nace el elemento que ha de ejecutar las normas: el gobierno del Estado, es decir, la administración pública. Su actuación, según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española es el de "dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y de resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado".

Esta serie de eslabonamientos entre política y sociedad hacen inevitables las repercusiones inmediatas entre acto político y la sociedad.

1.3. Ética y política

La ética es la noción clara del bien y el mal que se expresa como moral. La "moral social traduce el conjunto de los deberes para con nuestros semejantes sin necesidad de sanciones legales"³

Para los griegos, resultaba especialmente clara la estricta relación entre la política y la ética, de hecho, Platón y Aristóteles sostuvieron la esencia moral de las acciones políticas. Es importante notar que Platón expresa sus doctrinas éticas primero en **La República** y después en el **Diálogo con Filebo**. La presencia de la discusión sobre ética en *La República* es de por sí elocuente.

Para Jellinek "el derecho no es sino un *mínimum ético* que la sociedad precisa en cada momento de su vida para continuar viviendo", y agrega, "hay un compromiso ético entre pueblo y gobierno que no puede ser violado, un tácito entendimiento en propósitos generales que hacen posible la acción gubernamental. La moral individual se diluye en la moral social de nuestros días y los principios morales que gobiernan la vida aspiran a convertirse en imperativos categóricos sociales"

En la filosofía contemporánea, Bertrand Russell que se enmarca en la tradición ética inglesa expone que "la actividad política es conducta y debe estar subordinada a la ética porque de este modo se mantiene en puridad el orden económico y social. Las ideas morales como las políticas brotan en el grupo primitivo para reprimir los actos antisociales y hacen posible la vida de una comunidad"

Algunos otros, discrepan en la necesidad de una trabazón indisoluble entre política y ética. Sartori encuentra que "si el valor o fin que estamos persiguiendo es una *sociedad buena*, estamos entonces tratando con normas políticas, no con normas éticas, porque lo que en este caso está en cuestión, sobre todo, es la mejor clase de vida en común y no nuestra integridad interna", haciendo una distinción entre los intereses individuales y sociales, contraponiéndolos y suponiéndolos ajenos, se olvida, en mi opinión, de que la sociedad está compuesta por individuos cuyas *integridades internas* conforman las reglas de la moral social

En la existencia cotidiana, hoy en día parece ser que estas dos materias se han divorciado siguiendo cada una senderos diferentes que las separan cada vez más. La idea de que política es sinónimo de corrupción, violencia, lucha encarnizada y ciega por el poder, ha generado en la mayoría de los individuos reacciones que van de la apatía y la indiferencia, hasta la molestia y el rechazo frente a los hechos suscitados en el ámbito político

Para solucionar los problemas político - sociales que agobian a nuestra realidad, se requiere de la participación de una basta mayoría, la cual ha perdido la confianza en el gobierno mismo que necesita de nuevas formas de asociación y actuación para devolver su carácter ético a la política.

Por esta razón, resulta necesario retomar los rumbos y adecuar nuestros cuerpos jurídicos al estreñimiento de esta trabazón indisoluble que debe de haber entre ética y política

³ ANDRES SERRA ROJAS, *Ciencia Política*, Editorial Porrúa 1997 PÁG 149

CAPITULO SEGUNDO

Los servidores públicos

2.1. ¿Quiénes son servidores públicos?

El artículo 108 Constitucional señala que “se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, 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, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral”

Es a partir de las reformas constitucionales de 1982 que se cambia el término de “funcionarios públicos” por el de “servidores públicos”, mismo que permanece vigente. Dicho cambio se efectuó - señala la exposición de motivos- a efecto de “establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión”.

Además de aportar la connotación de servicio, esta modificación “pretendió establecer la responsabilidad a nivel Constitucional a todos los servidores públicos *independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de empleo, cargo o comisión*”⁴

Lamentablemente, a pesar de las reformas de 1996, se continúa sin considerarse expresamente como servidores públicos a los trabajadores y empleados de los órganos legislativo y judicial, pues sólo se contemplan a los titulares y miembros de los mismos.

Para Luis Humberto Delgadoillo Gutiérrez, en su obra **El sistema de responsabilidad de los servidores públicos**, “el solo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado, da la calidad de servidor público, ya sea que se desempeñe

⁴ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA. TOMO II 12ª EDICIÓN. EDITORIAL PORRUA 1998. PAG. 1103

como resultado de una elección, un contrato civil de prestación de servicios, o una designación de cualquier otra naturaleza”

Es interesante anotar que a pesar de la conceptualización constitucional al término de servidor público, el común de la gente identifica como sinónimos los términos de burocrata, trabajador al servicio del Estado, funcionario, empleado o servidor público, sin embargo, tal sinonimia no existe en realidad ya que el burócrata pertenece a cualquier organización, ya sea pública o privada, entre funcionario y empleado público, que pertenecen exclusivamente al sector público, existe una diferenciación tradicional, y por último, el concepto de servidor público que es más amplio que los dos anteriores

Este concepto, servidor público rebasa la idea “de la función pública” al abarcar la función de servidor público a personas que no guardan una relación de carácter laboral con respecto al Estado, relación que si se da en susodicha función pública”⁵

2.2 Las responsabilidades de los servidores públicos

2.2.1. Responsabilidad penal.

Por lo que toca a la materia penal, el artículo 109, fracción II nos señala que “la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal” remitiéndonos de esta manera a la legislación penal común, ya sea federal o local

Atendiendo ahora al Título Décimo del Código Penal Federal, en los asuntos comprendidos en los artículos 212 al 224, se establecen doce figuras delictivas en donde el inculpaado necesariamente deberá tener calidad de servidor público, a saber:

1 - Ejercicio indebido de servicio público.

⁵ RAFAEL MARTINEZ MORALES. I Diccionario Jurídico Temático, Vol. V Derecho Burocrático Ed. Harla 1997 PAG 91

- 2 - Abuso de autoridad;
- 3.- Coalición de servidores públicos.
- 4 - Uso indebido de atribuciones y facultades;
- 5.- Concusión;
- 6.- Intimidación;
- 7.- Ejercicio abusivo de funciones;
- 8.- Trafico de influencias;
- 9.- Cohecho;
- 10.- Peculado;
- 11 - Enriquecimiento ilícito, y
- 12.- Delitos cometidos en la administración de justicia.

Para continuar con este análisis, encontramos que el artículo 111 constitucional, trastocando las funciones administrativas del Poder Ejecutivo, faculta a la Cámara de Diputados a declarar si ha lugar o no a proceder contra el inculpado

Si la resolución fuese negativa, se suspenderá todo procedimiento posterior, dejando abierta la posibilidad de que la imputación penal continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo

Si la resolución fuese en sentido positivo, y por lo tanto procedente, el presunto inculpado quedará sujeto a las autoridades competentes con apego a la ley respectiva y previa declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados. Esta declaración de procedencia es lo que antes se conocía de manera equivocada como *fuero constitucional*, actualmente se le denomina *declaración de procedencia*. Sin embargo, a pesar del nuevo nombre, el alcance del precepto jurídico sigue siendo el mismo

Como vemos, el artículo 111 en vigor conserva y amplía la institución de la inmunidad procesal en materia penal, misma que protegía lo que anterior a las reformas se conocía como *fuero constitucional*.

Cabe en este momento hacer mención de que la Presidencia de la República goza de una situación especial, pues en caso de que la Cámara de Diputados declarara que ha lugar a

proceder, dicha Cámara asumirá las funciones de jurado de acusación para la iniciación del procedimiento, y corresponderá a la Cámara de Senadores, quien apropiándose de las funciones del Poder Judicial, dictará sentencia sobre la responsabilidad penal

Los fundamentos de esta figura encontraron su razón en el espíritu del constituyente que la estableció "con el propósito de proteger la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos de alta jerarquía, respecto de posibles obstrucciones, agresiones o represalias con fines políticos de las demás ramas de gobierno, así como de acusaciones temerarias"

2.2.2. Responsabilidad civil.

En materia civil, el artículo 111 Constitucional, en su antepenúltimo párrafo, exime de la declaración de procedencia al procedimiento, en este caso basta con presentar una demanda.

En este rubro, el Estado comparte la responsabilidad asumiendo en algunos casos el carácter de **solidario** y en otros de **subsidiario**.

El artículo 1927 del Código Civil, vigente a partir del 1° de febrero de 1994, señala que el Estado es responsable de manera solidaria sólo en caso del pago de daños y perjuicios causados por servidores públicos en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas, cuando la actuación de dichos servidores constituyan ilícitos dolosos, en todos los demás casos, la responsabilidad se torna subsidiaria, de lo que se deduce que en principio, la responsabilidad directa es a cargo del servidor público como persona física, no como órgano del Estado.

En este sentido, la ley admite la posibilidad de demandar el resarcimiento del daño causado, pero con la salvedad de que no se hará por la vía civil, sino por la administrativa, y se regulará por las leyes y procedimientos administrativos.

⁶ Op. Cit. Instituto de Investigaciones Jurídicas CPEUM PAG. 1128

Atendiendo entonces a esta serie de ideas, el artículo 77bis. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala en su primer párrafo que “cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, estos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar y reparar el daño en cantidad líquida, y en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquier otra”.

Es necesario hacer hincapié en que la responsabilidad civil de los servidores públicos que se analiza aquí, solo se refiere a los hechos o actos realizados en el ejercicio de sus funciones, que causen o hayan causado a los particulares un daño o perjuicio. fuera de este caso, el hecho se convertiría en un problema entre particulares.

De este modo, solo podemos hablar de responsabilidad civil en tanto se trate de sujetos que compartan el mismo carácter de particulares, pues en el momento en que un servidor público cause un daño como producto del ejercicio de sus funciones, entraremos en el terreno de la responsabilidad penal o administrativa, no civil.

2.2 3. Responsabilidad política.

La responsabilidad política de los servidores públicos se encuentra regulada en los términos de la fracción I del artículo 109 Constitucional, que se refiere a las sanciones que se impondrán como resultado de un juicio político, relacionándose con el artículo 110 en cuanto a los sujetos, y al 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en cuanto a la enmarcación de los “intereses públicos fundamentales”.

El tratamiento de este punto es motivo de esta tesis y su discusión y presentación la remito al cuerpo del trabajo

2.2.4 Responsabilidad administrativa.

La responsabilidad de los servidores públicos en materia administrativa, fue un tema abandonado por años en nuestra legislación, fue hasta 1982 que se promovieron reformas constitucionales y legales con las que se fijó la naturaleza, el objeto, la finalidad y el régimen de la responsabilidad administrativa atendiendo al interés del Estado de proteger los valores que sustentan el ejercicio de la función pública

El artículo 109 constitucional, en su fracción III nos dice: "se aplicaran 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", los valores a los que hace referencia este precepto se encuentran enumerados en las veinticuatro fracciones que componen el numeral 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Es entonces que "la responsabilidad administrativa se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizadas por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones" actos y omisiones "que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública"

Cuando un servidor público incurre en una falta administrativa, el procedimiento respectivo se lleva a cabo ante el superior jerárquico del servidor responsable, la contraloría interna, o en su caso, ante la SECODAM, las sanciones señaladas en el artículo 53 de la LFRSP, consisten en:

- I - Apremio privado o público,
- II - Amonestación privada o pública,
- III - Suspensión,
- IV - Destitución del puesto,
- V - Sanción económica y

LUIS HUMBERTO DELGADILLO GUTIERREZ, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 2ª Edición Editorial Porrúa 1998 PAG 38

VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público

Como consecuencia de todo lo expuesto anteriormente durante este capítulo se desprende que una sola conducta puede dar lugar a la imposición de tres tipos de sanciones, mediante diferentes procedimientos: un procedimiento penal ante el Poder Judicial, previa declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados; un juicio político ante el Poder Legislativo y un procedimiento administrativo ante la Contraloría Interna o la SECODAM, según sea el caso. En cuanto a la responsabilidad civil, señalada también en el presente capítulo, sólo se da cuando ambos sujetos tienen el carácter de particulares y deberá ser tramitada conforme a las leyes civiles y ante jueces en esa materia, pues de otra manera, en caso de que uno de los actores resulte ser servidor público y el daño lo cause como producto del ejercicio de sus funciones, la falta abandona su carácter civil y pasa a ser una responsabilidad administrativa

CAPITULO TERCERO

El marco constitucional de las responsabilidades de los servidores públicos.

3.1. Breve análisis del título cuarto constitucional.

El título cuarto constitucional ha sido objeto de constantes reformas que tienen su origen en 1824, continúan sucediéndose en 1857, 1874, etc. hasta las más recientes del 22 de agosto de 1996.

Toda esta serie de reformas evidencian la constante preocupación por establecer un régimen legal cada vez más adecuado para enmarcar las responsabilidades de los servidores públicos, con el fin de estimular el buen desempeño de sus funciones por un lado y limitar la posibilidad del abuso de poder por el otro.

Este título pretende establecer desde su jerarquía constitucional y atendiendo al principio de igualdad de todos los mexicanos ante la ley, la responsabilidad independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de empleo, cargo o comisión de todos los servidores públicos.

En este título son establecidas muy específicamente las responsabilidades de los servidores públicos ya que su objeto primordial es el de señalar a los sujetos, enmarcar las faltas, fijar los procedimientos y órganos de substanciación, así como de acordar las bases para fijar las sanciones que deben imponerse en el caso de inobservancia de las normas o actuaciones censurables en el ejercicio de sus funciones.

Los artículos que abarca esta discusión van del 108 al 114, cada uno de ellos es destinado a proporcionar los lineamientos, directrices, áreas de aplicación y peculiaridades que deben dar origen y sustento a las leyes de responsabilidades de los servidores públicos tanto federales como locales.

Enseguida, trataré de hacer un breve comentario de cada uno de ellos.

"Artículo 108

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se reputarán como servidores públicos, los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública o en el Distrito Federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a patria y delitos graves del orden común

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las legislaturas locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo, o comisión en los Estados y en los municipios"

Este precepto permaneció sin variación durante 65 años, fue reformado inicialmente por el constituyente permanente el 28 de diciembre de 1982 y aunque en su esencia se encuentra vigente, se le ha adicionado y modificado posteriormente en varias ocasiones.

Entre las modificaciones que se han promovido, llama la atención referente a la sustitución del término **funcionario público** por el de **servidor público**, cuya intención es la de establecer incisivamente el carácter de servicio a la sociedad que implica el ejercer estos cargos, empleos o comisiones dentro del Estado

El 31 de diciembre de 1994 y el 22 de agosto de 1996 se modificó, incorporándose específicamente en el párrafo tercero a los miembros de las judicaturas locales y en el primero a los servidores del Instituto Federal Electoral

Del mismo modo los miembros del Poder Judicial Federal, en especial los del Tribunal Federal Electoral, fueron incluidos en las reformas de 1996 en donde se comprendieron

Expresamente en el rango de servidores públicos, igual suerte corrieron los miembros del Instituto Federal Electoral, sin embargo, los trabajadores y empleados de los órganos legislativo y judicial aún permanecen fuera de este rubro y solo se contemplan a los titulares de estos órganos

En cuanto a las responsabilidades que les competen, se comenta que los servidores públicos "serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones" haciendo explícita la necesidad de una legislación apropiada para normar sus actos y sancionar sus posibles faltas

La Presidencia de la República es objeto de un trato diferencial con respecto a los demás cargos en cuanto a estas responsabilidades. En su caso, puede ser sujeto de juicio y mencionan solo dos posibilidades: la traición a la patria y la comisión de delitos graves. Ambas posibilidades deberán ser promovidas por la Cámara de Diputados y resueltas por la Cámara de Senadores con base en la legislación penal aplicable. Sin embargo, de la ambigüedad del concepto denunciado como delito grave, surge una laguna jurídica que se ha tratado de resolver "sosteniendo que los delitos graves son aquellos en los que el inculcado o, en su caso, el procesado no obtiene el derecho a la libertad provisional bajo caución, prevista en el artículo 20 constitucional, o aquellos cuya sanción consiste en la pena de muerte, según el artículo 22 constitucional, o aquellos que sean determinados como tales por la propia Constitución o una ley secundaria, o bien, que es atribución de las Cámaras del Congreso de la Unión proceder casuísticamente para calificar la gravedad, atendiendo a las circunstancias del caso concreto y al delito cometido" ⁸

Abundando en la aclaración de este precepto, cabe señalar que el párrafo quinto del artículo 16 y la fracción I del artículo 20, ambos constitucionales, también ofrecen indicios sobre los delitos que se pueden encuadrar como graves, pero no son lo suficientemente específicos

"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 este 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, cuando 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 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 empleos, 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.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interposita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo"

El precepto en comento nos hace señalamientos sobre las diferentes materias en que los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad. A saber a la materia política se dedica la fracción I; a la materia penal la fracción II, y finalmente a la materia administrativa la fracción III, sin hacer alusión a la responsabilidad civil, materia que es referida someramente en el artículo

Aquí se señala también que "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", de lo que se desprende que, si bien es cierto que no s

pueden aplicar sanciones mas de una vez por una sola conducta, tambien es cierto que no hay impedimento alguno para que una conducta origine dos o más tipos de responsabilidades, de lo que se desprende la siguiente observación: se puede dar el caso de que una misma conducta acarree una sancion politica o administrativa, y un proceso penal e inclusive civil

En su ultimo parrafo este articulo, otorga al ciudadano común la prerrogativa constitucional de formular - bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentacion de elementos de prueba- una denuncia ante la Camara de Diputados del Congreso de la Unión respecto a la conducta o las conductas de un servidor público que derivadas de la accion u omisión redunden en perjuicio de los intereses publicos fundamentales o de su buen despacho, de la comisión de delitos, de actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones

Cabe hacer mención que esta acción destinada a ser promovida por el ciudadano común, encuentra acotada su aplicación con la aclaración de que habrá de realizarse "bajo su más estricta responsabilidad" en virtud de que si bien se eliminan denuncias anónimas o apócrifas, también se obtiene un efecto negativo, pues intimida a la gran mayoría de los ciudadanos quienes por el temor de incurrir en alguna responsabilidad penal o civil, ante eventuales fallas procesales o dificultades probatorias se inhiben de ejercitar su derecho.

Desde mi punto de vista, este hecho resulta lamentable, y considero que de ampliar sus alcances jurídicos, sin descuidar los limites razonables que impidan posibles abusos, podría convertirse en un excelente coadyuvante en el abatimiento de los niveles de corrupcion imperantes en nuestros tiempos

"Artículo 110.

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 consejeros de la judicatura federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los Diputados a la asamblea del Distrito Federal, el jefe 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 consejeros de la judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y 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, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, 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 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".

En correlación directa con la fracción I del artículo anterior, sientan las bases constitucionales para el juicio político. Se señalan específicamente quienes son sujetos susceptibles de enjuiciarse políticamente, lo bondadoso de las sanciones y brevemente el procedimiento del juicio político ante el Congreso de la Unión

Como sujetos de juicio político, el artículo que se comenta señala a los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativos, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe 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, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y

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, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a sus leyes federales que de ella emanan, 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 corresponde.

En cuanto a los sujetos no hay nada que comentar, pues su especificidad es muy clara, lo que sí es digno de comentarse es lo sostenido en el segundo párrafo, pues en cuanto a los servidores públicos estatales señalados ahí, la resolución del Congreso de la Unión sólo tendrá efectos declarativos ya que en los términos que marca el precepto corresponde a los legislativos locales proceder conforme corresponda.

Por un lado se previene el abuso que pudiese presentarse en determinado momento en caso de otorgarle facultades absolutas a la competencia federal para remover a servidores de alta jerarquía locales, pero por otro lado se acota la efectividad práctica del proceso al delegar en los órganos legislativos locales este procedimiento, puesto que en su mayoría respaldan los intereses de los grupos políticos en el poder, situación que se presenta igualmente en el ámbito federal, particularmente en el Congreso de la Unión. Considero que para subsanar estos riesgos, debería crearse un Tribunal independiente de influencias políticas y con alcances jurídicos federales que permitan una mayor efectividad en la aplicación no solo del juicio político, sino de las demás responsabilidades de los servidores públicos. Este punto será objeto de un trato especial y más profundo en los capítulos subsecuentes.

Por lo que se refiere a las sanciones, estas son a todas luces bondadosas. Conforme al párrafo 3º del artículo que se comenta, sólo 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 por un período determinado. Estas sanciones resultan a mi juicio medidas poco ejemplares y evidentemente no tiene un impacto real o significativo en el abatimiento de los niveles de corrupción imperantes en los altos estratos de las jerarquías de los servidores públicos.

Por otro lado es oportuno hacer mención de que aparte de la bondad en las sanciones, la efectividad en la aplicación del juicio político es elusiva en muchos casos, a causa de que la ley reglamentaria en su artículo 7º señala con cierta vaguedad y escaso encuadramiento lo que ha de considerarse como "intereses públicos fundamentales o de su buen despacho"

Regresando al artículo Constitucional, los párrafos 4 y 5 dan las bases para la substanciación del procedimiento y a la designación de los órganos encargados del mismo. Señalando básicamente que la Cámara de Diputados actuará como órgano de acusación, previa substanciación del procedimiento, con audiencia del inculpado y declaración de la mayoría absoluta de sus miembros presentes. La Cámara de Senadores se erigirá en gran jurado de sentencia y que resolverá a través de las dos terceras partes de los miembros presentes, una vez practicadas las respectivas diligencias y con audiencias del acusado a fin de respetar las formalidades esenciales del procedimiento

Por otra parte, se señala también que las resoluciones de ambas Cámaras son inatacables, lo que significa que no son justiciables y por disposición constitucional no son combatibles a través del juicio de garantías

Para Jesús Orozco Henríquez "el juicio político implica, pues, el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político para remover o inhabilitar a cierto servidor público de alta jerarquía donde, si bien deben respetarse también las formalidades esenciales del procedimiento, no se confiere al órgano político - como necesariamente es el Congreso- la potestad para privar al respectivo servidor público de su patrimonio, de su libertad de su vida (en caso de que así ocurriera legalmente basados en los supuestos establecidos en el artículo 22 constitucional), esta última exige la imparcialidad y aptitudes técnicas de un juez en el sentido estricto para evitar los excesos de la pasión política"⁹(criterio con el que difiero, como lo señalaré más adelante)

Quizás esta sea la razón que justifica el hecho de que en la Constitución de 1824 se consideraba que solamente las Cámaras del Congreso conocerían de las acusaciones y la Corte Suprema de Justicia resolvería la causa respectiva

⁹ J Jesús Orozco Henríquez. Ibid. P. AG 1123

En las reformas de 1874 se le adjudicó esta última facultad al Congreso. La Cámara de Diputados conservó la facultad de acusación y la de Senadores adquirió la de jurado de sentencia liberando de toda injerencia a la Corte Suprema de Justicia.

Independientemente de que la explicación de los motivos por parte del constituyente, resulta entendible, no la considero una justificación, y el entenderlo no significa necesariamente que personalmente esté de acuerdo. Estimo e insisto, que se pueden buscar alternativas que no sean tan onerosas, que no resulten tan ineficaces, y que sin embargo protejan, de los posibles "excesos de la pasión política" a los servidores públicos.

Esta meta se podría conseguir a través del Tribunal propuesto anteriormente, normado por una adecuada reglamentación de las funciones y alcances de sus miembros que en su momento habrían de ser objeto de una metódica selección.

Los detalles y fundamentos de este proyecto se tratarán de ampliar y sustentar en el capítulo quinto del presente trabajo.

"Artículo III

Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la judicatura federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los Diputados a la asamblea del Distrito Federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del consejo general del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusario ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda. Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculcado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados"

Este numeral fija los fundamentos constitucionales de la responsabilidad penal, así como los principios de la **declaración de procedencia**. Esta figura recibía anteriormente el nombre de **fuero constitucional**. Actualmente, a pesar de haber sufrido el cambio de su denominación sigue teniendo los mismos alcances jurídicos que poseía desde su concepción. Es notable que en el caso de responsabilidad civil, no se juzga necesaria su aplicación.

En este artículo se señala que en caso de comisión de delitos por parte de los servidores públicos, (cuya personalidad se especifica en el primer párrafo), que hayan ocurrido durante el tiempo de su encargo, previo a cualquier proceso penal que pudiese fincar en su

contra, la Cámara de Diputados evaluará si ha lugar a proceder contra el inculpa-do o no. El dictamen deberá ser concensado por mayoría absoluta de los miembros presentes en la sesión

Jesús Orozco Henríquez sostiene que esta declaración de procedencia tiene como propósito el de "proteger la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos de alta jerarquía, respecto de posibles obstrucciones, agresiones o represalias con fines políticos de las demás ramas de gobierno, así como de acusaciones temerarias". Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación también emite su propia consideración sobre este punto y considera que la inmunidad procesal "tiene a proteger la independencia y autonomía de un poder frente a los otros poderes del Estado y lejos de revestir de impunidad a quien la disfruta, condiciona tan solo la intervención de otras jurisdicciones, a la satisfacción de determinados presupuestos, cuya ausencia las obliga a no enjuiciar". "a determinado servidor público, sin el consentimiento de la Cámara de Diputados"¹⁰

Pero sea cual fuere la razón que el constituyente haya tomado como base, lo cierto es que resulta obvia la necesidad de modificar todo este procedimiento para hacerlo más adecuado a nuestra realidad política actual, ya que en estos momentos su inoperancia práctica lo ha hecho obsoleto

Necesito aclarar que no discrepo sin embargo de los intereses constitucionales destinados a proteger aquellas funciones públicas que por su naturaleza resultan de marcada importancia en la administración pública. En lo que estoy en desacuerdo es con el hecho de que se proteja a funcionarios que a todas luces resultan delincuentes y que amparados por un aparato político monolítico se impida a la ley actuar a cabalidad. Considero que debería despolitizarse esta declaración de procedencia retirándole esta facultad a la Cámara de Diputados, después, mediante mecanismos jurídicos más efectivos se podría hacer más ágil el dictamen de procedencia, equilibrando el intereses de protección a la función desempeñada por un lado y la correcta aplicación de la justicia por otro, sin que se sobreponga uno al otro.

¹⁰ (Semanao Judicial de la Federación Quinta Época, T LXXXVI, NUM 5, P P 1881-1884, ÍDEM T LXXXVIII, PP 327-329)

Volviendo al contenido del texto actual del artículo comentado, encontramos que cuando la declaración de procedencia es dictada en sentido negativo, se suspenderá todo procedimiento posterior. Queda abierta, sin embargo, la posibilidad de reanudar el proceso después de que el inculcado haya concluido el ejercicio de su encargo, interrumpiéndose al mismo tiempo, de acuerdo al art. 114, el plazo de prescripción. Todo esto en tanto el servidor público en cuestión continúe desempeñando alguno de los cargos protegidos con dicha inmunidad procesal. Posteriormente se contará con al menos tres años, considerados desde el momento de la separación del inculcado de su cargo, para ejercer las acciones respectivas.

Cuando la declaración se dicta en términos procedentes, el sujeto queda a disposición de las autoridades competentes para que actúen conforme a la ley y de acuerdo al párrafo siete de este artículo y al artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el servidor público quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los Tribunales competentes

En caso de que la sentencia resulte absolutoria, el inculcado podrá reasumir su función, si fuese condenatoria y se tratase de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se le concederá al reo la gracia del indulto.

En cuanto al Presidente de la República, su investidura sigue recibiendo un trato especial. En caso de que se declarara la procedencia, no se le someterá ante las autoridades penales correspondientes y deberá ser la Cámara de Senadores la que resolverá con base a las leyes penales aplicables, y sólo, de acuerdo al artículo 108 constitucional, se le podrá acusar por traición a la patria y por delitos graves del orden común, los cuales como ya quedó asentado en el comentario a citado artículo, han sido objeto de diversas consideraciones por parte de la doctrina en virtud de constituir una laguna constitucional

Respecto a los Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, de los miembros de los Consejos de las Jucaturas Locales, la declaración de procedencia por parte del Congreso de la Unión solo tiene alcances jurídicos informativos pues serán las legislaturas locales los órganos facultados por la Constitución para ejercer las acciones correspondientes.

Por último se señala que las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables y por tanto no resultan justiciables y por disposición constitucional no son combatibles a través del juicio de amparo.

Las normas a esta declaración de procedencia se encuentra contenida y regulada en los artículos 25 a 45 de la LFRSP, semejándose en su substanciación al juicio político.

En cuanto a las sanciones se nos remite a las leyes penales, y hace un señalamiento en sus últimos párrafos que, estrictamente se salen de contexto, no corresponden a preceptos materialmente constitucionales.

"Artículo 112

No se requiere declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que se hace referencia en el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto".

El artículo 112 no hace aportación importante a este título y se limita a extender el contenido y alcance del artículo anterior, señalando que en el supuesto de que el servidor público cometiese un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo, no habrá necesidad de previa declaración de procedencia, supuesto jurídico que considero sale sobranco por su obviedad.

En su segundo párrafo anota que en caso de que el servidor público reasuma sus funciones en el mismo cargo u otro de los protegidos por el artículo 111, automáticamente volverá a gozar de esa inmunidad procesal, pues a quien protege tal inmunidad es a la función pública, más que al funcionario.

"Artículo 113.

Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinaran sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones: las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalan las leyes, consistiran en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados".

Este enunciado señala específicamente la responsabilidad administrativa, fija las bases y lineamientos que darán forma y fondo a las leyes reglamentarias.

Se determinan como obligaciones la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones públicos. Estas obligaciones las podemos considerar como los lineamientos éticos del servicio público y son utilizados como parámetros de una manera amplia y explícita en la formulación del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En esta tabla axiológica se encuentra la falta de diligencia y legalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos, el desvío de recursos, facultades e información, el descuido de documentos e información, la mala conducta y las faltas de respeto al público, los agravios o abusos contra los subordinados, la insubordinación o falta de respeto a un superior; el abstenerse de informar al superior del incumplimiento de obligaciones y de las dudas fundadas sobre la procedencia de las órdenes que recibe; el abstenerse de ejercer funciones que le corresponden, la autorización a un subordinado para faltar más de quince días seguidos o treinta discontinuos en el periodo de un año, el ejercicio de otro cargo incompatible, la intervención en el nombramiento de una persona inhabilitada; el abstenerse a excusarse cuando tenga impedimento, el abstenerse de informar a un superior de la imposibilidad de excusarse cuando tenga un impedimento; la recepción de donativos de personas cuyos intereses estén afectados, la pretensión de obtener beneficios extras a su remuneración, la intervención en la designación de una persona sobre la que tenga interés personal; el abstenerse de presentar su declaración de bienes, la desatención de las ordenes de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

(SECODAM); el abstenerse de informar al superior, la inobservancia de las obligaciones de cualquier disposición jurídica y las demás que dispongan las leyes.

Como podemos ver, la enumeración es bastante completa, sin embargo, muy a pesar de las buenas intenciones del constituyente, el procedimiento y las sanciones en esta materia diluyen el propósito de este espíritu ético. Si bien es cierto que su contenido es loable y marca propósitos claros, encaminados a encontrar canales para sancionar a los servidores públicos deshonestos o incompetentes, y por este medio hacer más eficiente la administración pública, también lo es que se carece de una práctica objetiva causada en muchos casos por lagunas jurídicas que restan efectividad y en virtud de la politización en los órganos encargados de su aplicación, y de lo bondadoso de sus sanciones que resultan, a todas luces, poco ejemplares.

En lo concerniente al procedimiento, el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala que se pueden presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones anteriormente señaladas en las dependencias y entidades de la administración pública y que en su caso podrán darse inicio a procedimientos disciplinarios correspondientes.

En cuanto a las sanciones, este apartado marca entre otras la suspensión, la destitución y la inhabilitación del servidor público y considera la posibilidad de sanciones económicas. Estas últimas deberán establecerse tomando en cuenta los beneficios económicos obtenidos y los daños o perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones cometidos. Nunca podrán, sin embargo, exceder de tres tantos el monto de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Las sanciones aplicables en caso del juicio político consisten en inhabilitación y destitución. La inhabilitación según el artículo 8 de la ley reglamentaria del presente título consiste en el impedimento a ocupar empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte y es de estas dos sanciones la única que puede aplicarse esté o no en funciones el responsable. En el caso de la destitución, es entendible que solo opera cuando el servidor público está en funciones, pues en caso contrario carecería de sentido, a menos que al momento de la sentencia se encontrase desempeñando un nuevo cargo público.

Continuando con el tema de las sanciones, la ley reglamentaria del presente título constitucional, es específica al señalar los tipos de sanciones aplicables a faltas administrativas. a saber

- I - Apercibimiento privado o público.
- II.- Amonestación privada o pública.
- III.- Suspensión.
- IV.- Destitución del puesto.
- V.- Sanción económica, e
- VI - Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Como puede verse, dichas sanciones son un tanto benévolas y poco ejemplares considerando el poco efecto correctivo que de ellas resultan

La materia ética, como sostuve en su capítulo correspondiente, es una necesidad urgente en nuestra política nacional, como promotora del abatimiento de los niveles de corrupción imperantes. Colocándome fuera de cualquier pasión política considero impostergable la necesidad de concretizar, endurecer y formular de manera mas clara y precisa estas sanciones

Sobre los plazos de prescripción y aquellos en las que son exigibles las diversas responsabilidades de los servidores públicos, el artículo 114 de este título IV constitucional, en esencia, marca sus características

Para el juicio político se establece que sólo podrá iniciarse durante el periodo de funciones del presunto responsable, y cuando más en el año posterior a la conclusión de su función pública. Las sanciones que le corresponde seran aplicadas en un plazo no mayor a un año contado a partir de iniciado el procedimiento

Respecto a la responsabilidad penal, su prescripción se atiende a lo establecido por las leyes de la materia, en el entendido de que al ejercer la acción penal, si el presunto responsable se encuentra en el ejercicio de sus funciones será removido de su cargo en tanto dure el proceso en su contra, pudiendo reintegrarse a ocuparlo si la sentencia resulta absolutoria o ateniéndose a las sanciones conducentes en caso contrario

Cuando el servidor público ocupa un cargo amparado por el beneficio de la inmunidad procesal que señala el artículo III constitucional y la Cámara de Diputados declara que no ha lugar a proceder en su contra por considerar que es preferible políticamente y que resulta benéfico para la institución que continúe desempeñando la función asignada, se procede a otorgarse una interrupción del tiempo de prescripción.

Esto se desprende porque en ningún momento se desea que dicha inmunidad pueda transformarse en impunidad. La última parte del segundo párrafo de este artículo garantiza a nivel constitucional que tal hecho no suceda al ofrecer la interrupción de los plazos de prescripción en cuanto el servidor público desempeña su función, reanudandolos posteriormente en cuanto dicho servidor público deja de desempeñar su encargo.

El último párrafo ofrece las bases que se deberán tomar en cuenta para que la ley reglamentaria fije los plazos de prescripción en materia administrativa; tales bases se refieren a la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace mención la fracción III del artículo 104, en relación a que afecta la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, señalados de una manera clara y precisa en la tabla axiológica en sus 24 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Para tal efecto, la ley reglamentaria señala que la prescripción negativa opera a los tres meses si el monto del beneficio obtenido o del daño causado no supera el equivalente a diez días de salario mínimo, o bien, si la infracción no es estimable en dinero. Por otro lado, en caso de que esa cantidad sea superada, se determina que dicha responsabilidad prescribirá a los tres años, en concordancia con la última parte del párrafo en comentario y que a la letra señala que "cuando dichos actos u omisiones fuesen graves, los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años".

3 2 El último párrafo del artículo 109 constitucional

Creí prudente dedicarle un análisis independiente a este párrafo por la importancia que tiene en la formulación de mi propuesta de reforma constitucional, tema total de esta tesis

En este párrafo se encuentra contenida, lo que desde mi punto de vista personal, constituye una propuesta importantísima que se puede rescatar a fin de otorgarle alcances jurídicos mayores que permitan, sin desproteger las funciones públicas de alta jerarquía, una mayor participación ciudadana en la depuración del servicio público.

La práctica de la administración pública es uno de los pilares fundamentales en el crecimiento socioeconómico nacional, cada uno de sus actos tiene repercusiones inminentes en el ámbito social -como expliqué en el capítulo primero del presente trabajo-, es un hecho que sus buenas o malas acciones redundan inexorablemente en beneficio o perjuicio nacional

Concuerdo absolutamente en la necesidad de proteger la función pública, que por su importancia, debe permanecer a una sana distancia de los excesos de una posible pasión política desbordada, en lo que no estoy de acuerdo es que en virtud de un exceso de protección se genere un ambiente de impunidad en torno del ejercicio de la función pública

Entre los casos más recientes que han demostrado tales supuestos se encuentra el del Lic. Carlos Salinas de Gortari (esto es por mencionar uno solo de los miles que podemos citar) que a pesar de que existan elementos suficientes para fincarle responsabilidad política, administrativa y hasta penal, no se promueve ninguna acción en virtud, inicialmente, de la inoperancia práctica de nuestras leyes en esta materia, y luego a la marcada politización de los órganos encargados de su aplicación.

Lamentablemente, en lugar de que el Congreso de la Unión subordinara sus actuaciones a lineamientos de acendrado civismo, a denodado valor civil, a la independencia de criterio, a la dignidad, al sentido de la responsabilidad social y a la hombría en la mayoría de sus miembros; responde a intereses grupales alimentados por una estúpida idea de "chambismo". Es insoportable ver, a estas alturas de nuestra incipiente democracia, a un órgano con la importancia

que este posee, el estar tan lejos de ejercer a cabalidad sus obligaciones y facultades en la búsqueda de soluciones que la sociedad necesita con urgencia

Por esta razón, ante la marcada ineptitud e ineficiencia de este órgano, único facultado por la Constitución para ejercer acciones en materia de responsabilidades de los servidores públicos, resulta necesario que se promuevan otros caminos jurídicos y se le otorgue una mayor movilidad práctica a la acción ciudadana.

El maestro Burgoa Orihuela abundando sobre esta inoperancia práctica del Congreso de la Unión, en su obra **Derecho Constitucional Mexicano** señala que "dicho control no rebasaría las dimensiones meramente formales de las disposiciones constitucionales que lo establecen, reduce en todo a una quimérica figura jurídica que ostente un signo democrático aparente, pero que en la facticidad política sería completamente nugatoria por la falta del supuesto indispensable sobre el que descansa toda democracia, como es la conducta virtuosa del elemento humano que maneja y aplica sus instituciones" Criterio que comparto como lo he sostenido reiteradamente a lo largo del presente trabajo

3.2.1 La aplicación en la práctica de este párrafo

Como he asentado, la ineficacia y politización del Congreso de la Unión aunado al temor ciudadano de caer en responsabilidad civil o penal en virtud de las eventuales fallas procesales o dificultades probatorias, han convertido esta acción popular en letra muerta, impracticable en el terreno de los hechos.

Esta participación ciudadana contemplada en el artículo III carecía en sus inicios del añadido "bajo su más estricta responsabilidad", este le fue anexado en las reformas de 1982, y si bien tiende a eliminar denuncias anónimas o apócrifas, también inhibe a los ciudadanos, de ejercer esta prerrogativa constitucional, como quedó anotado

De hecho, no se ha tenido noticia de denuncia alguna que haya sido promovida animada por este precepto, situación que considero lamentable

La impotencia de no poder actuar en contra de los servidores públicos de alta jerarquía que con sus acciones u omisiones causan un perjuicio social, crea un sentimiento acendrado de frustración que deriva, en la mayoría de los casos, en rechazo y apatía que termina con la participación de forma activa en los cambios que requiere la evolución natural de la sociedad y su economía

Por desgracia, las cosas no cambiarán en tanto no se actualice nuestro sistema jurídico.

3.2.2. Su contemplación dentro de la ley reglamentaria sobre la materia.

El artículo 9º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos recoge y amplía el contenido del último párrafo del artículo 109 constitucional de la siguiente manera:

"Artículo 9º. Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas que se refiere el artículo 7º de esta propia ley y por las conductas que determine el párrafo segundo del artículo 5º de esta misma ley, por lo que toca a los Gobernadores de los Estados, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales.

La denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado. En caso de que el denunciante, no pudiera aportar dichas pruebas por encontrarse en posesión de una autoridad, la subcomisión de examen previo, ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarlos para los efectos conducentes.

Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto".

Este artículo se prolonga dos párrafos más, pero su materia no aporta nada al análisis actual y los omito por esto

En su primera parte, este artículo transcribe con algunas adiciones la esencia de un determinado párrafo, que en su ocasión he comentado ampliamente, del artículo 109 Constitucional

El párrafo segundo, a pesar de que en su inicio cumple con una total lógica jurídica, carece de elementos de lógica práctica, pues el promedio general de los ciudadanos carece de los mecanismos necesarios indispensables para allegarse los elementos de prueba que logren establecer por sí mismos, y de manera contundente, la presunción de responsabilidad del denunciado

Por lo general, los documentos de aprobación de presupuestos, adjudicaciones de obras a particulares, órdenes administrativas, acuerdos intergubernamentales, memorándums, etc., son de manejo restringido, y permanecen dentro del grupo de alto nivel en el poder, los ciudadanos, por lo tanto, únicamente podrían establecer la presunción en la denuncia a través de los resultados y consecuencias de las acciones u omisiones

La segunda parte del párrafo trata de subsanar esta falta señalando que en el caso de que el denunciante carezca de dichas pruebas por encontrarse en poder de una autoridad, la subcomisión de examen previo podrá -no deberá- solicitarlas. Al no estar constreñida puede o no hacerlo. Desgraciadamente, la ley no señala ningún elemento de presión jurídica para que tal subcomisión cumpla obligatoriamente con la búsqueda y aportación de los elementos que se le solicitan

Por su dificultad práctica, el ciudadano común no puede aportar todos los elementos documentales de prueba. Esta situación se subsanaría con un Tribunal independiente cuya ley orgánica marcara como obligación inherente el allegarse las pruebas necesarias para lo cual gozaría de plena autonomía política, aunque no jurídica, pues por su importancia en el campo jurisdiccional del Estado, su proceder debe estar ceñido a lineamientos jurídicos que eviten los excesos

La discusión de este proyecto será objeto de un trato más amplio y profundo en el próximo quinto de este escrito

CAPITULO CUARTO

Juicio político

Para poder entender la trascendencia del juicio político, resulta necesario hacer algunas anotaciones conceptuales que nos permitan encuadrarlo dentro de nuestra realidad socio-política

El juicio político como procedimiento que permite procesar y sancionar en su caso a los servidores públicos de alta jerarquía, está comprendido dentro de la materia de responsabilidades de los servidores públicos, e incorpora uno de los elementos necesarios para el equilibrio de la función pública de una democracia

La democracia, es una forma de gobierno que adquiere una gran variedad de peculiaridades respondiendo a los elementos característicos constitutivos de cada pueblo o nación. sus tradiciones, sus usos y costumbres, su idiosincrasia y los aspectos socioeconómicos, entre otros, dan a esta forma de gobierno características propias al pasar de un país a otro e incluso de una región a otra

Bajo este contexto, la democracia como un ente químicamente puro es inexistente, en virtud de la diversidad de intereses y de la dificultad para conciliarlos, pues resulta que los intereses de los distintos grupos sociales en muchas ocasiones son contrapuestos

La democracia entonces debe ser entendida principalmente como una forma de gobierno en donde el poder es detentado por el pueblo, en donde puede ser elegido cualquier integrante de la colectividad y en cuya elección deban y puedan participar todos los integrantes del pueblo

Es precisamente en la lucha por detentar la investidura de este poder emanado del pueblo en donde se adoptan modalidades que le dan carácter propio a cada democracia. En este sentido, Maurice Duverger nos dice que tales clasificaciones se hacen atendiendo a la técnica de las

instituciones, y que estas están organizadas en base de modelos diferentes, los primeros son parlamentarios, el segundo presidencial:

En nuestro país, la democracia que practicamos es una combinación en la que conviven las formas descritas anteriormente de parlamentarismo y de presidencialismo. Hasta este momento histórico no se ha dado una definición clara en esta materia. En el sexenio pasado el presidencialismo era la forma de gobierno predominante, en el presente, y aunado a la formación pluripartidista del Congreso de la Unión, esta situación ha sufrido severas transformaciones. Este cambio ha obedecido a las exigencias y avances en la participación política de nuestra sociedad, la cual ha presentado una verdadera lucha por recobrar el lugar protagónico que debe tener en la detentación del poder. Estas transformaciones por lo tanto no han surgido de la voluntad reformadora de quienes encarnan al gobierno, pues aunque el Presidente Ernesto Zedillo pasará a la historia como el primer Presidente que ha otorgado apertura a la democracia y se ha desligado hasta cierto punto de su partido, y ha reconocido y respetado los triunfos electorales de la oposición, su actuación obedece en gran medida a las presiones de distintos grupos sociales que emplearon su fuerza para que así sucediera.

Sin embargo, y muy a pesar de estos significativos cambios, aun no conseguimos ejercer un auténtico control popular sobre las actuaciones del gobierno. Esta situación no ha permitido un avance significativo hacia una auténtica democracia.

Lo anterior, sobre todo si tomamos en consideración el concepto de democracia que nos muestra la Constitución, en su artículo 3º, la cual establece el siguiente criterio "la democracia, no solamente es una estructura jurídica y un régimen político, sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento, económico, social y cultural del pueblo", esto aún no ha sido posible verlo en la realidad de nuestro país.

Esta situación de imposibilidad no podía haber sido mejor descrita, que como lo ha hecho Andrés Serra Rojas, quien dice "el sistema representativo que funciona regularmente en las naciones de amplio desarrollo institucional, constituye una verdadera aberración en las naciones subdesarrolladas. Los procesos electorales no encuentran en el pueblo sino una participación

subsidiaria de comparsa o de apoyo, más no es una opinión política determinante que estructure democráticamente las instituciones" ¹¹

En este sentido, los diversos grupos sociales y el Estado deben formar un esquema en el que se desarrolle una doctrina democrática que se esfuerce por lograr la igualdad y la libertad llegando a solucionar problemas tales como la consolidación de la libertad con el orden político y social.

Ahora resulta clara la necesidad de aparejar la libertad con la igualdad, esta necesidad es evidente en nuestros órganos jurídicos, y muy particularmente en lo que se refiere a la igualdad que deben de tener los gobernantes y gobernados.

Algunos doctrinarios modernos aseguran que la democracia es una utopía, porque encuentra su fundamento en una falsa soberanía política del pueblo, ya que los Estados se gobiernan por reducidas minorías privilegiadas. Gran parte de este hecho se debe a la carencia de elementos jurídicos que permitan al pueblo acceder al enjuiciamiento y la depuración de esas élites gobernantes, haciendo del ejercicio de la función pública un verdadero servicio a beneficio de la sociedad.

En este sentido, considero que el juicio político, como instrumento de acceso a la potestad, juega un papel importantísimo dentro de nuestra forma democrática de gobierno a permitir cristalizar esos espíritus de igualdad entre los gobernados y gobernantes. Es necesario, por tal motivo, adecuarlo jurídicamente a nuestra realidad actual.

4.1. ¿Que se entiende por juicio político?

En todo orden democrático, los gobernantes guardan una estrecha relación con los gobernados a través de nexos jurídicos que garantizan un orden político y social. El primero se refiere a que deben ajustar su actuación a los lineamientos legales que marcan para ello.

¹¹ ANDRÉS SERRA ROJAS., Ciencia Política de. Portua 15ª EDICIÓN, 1997 pp 599.

Constitución y las leyes respectivas, el segundo consiste en que dicha actuación la deban realizar honestamente con el espíritu de servicio a la sociedad, es decir, el primero responde al principio de legalidad y el segundo al de responsabilidad. En ambos casos, al infringirlos se abre la posibilidad de impugnarlos jurídicamente a través de los juicios, procesos o recursos que en la ley se señalan.

El juicio político es uno de estos instrumentos jurídicos. Sirve para salvaguardar el estado de derecho que debe imperar en toda sociedad al mantener un control constitucional sobre las actuaciones de los servidores públicos de alta jerarquía, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Ignacio Burgon Orihuela, en su obra *Derecho Constitucional Mexicano*, define al juicio político de la siguiente manera: "por juicio político se entiende el procedimiento que se sigue contra algún funcionario del Estado para desahorearlo o aplicarle la sanción que establece el artículo 110 de la Constitución al que hubiese cometido y de cuya perpetración se le acusa".

Cabe hacer mención que en virtud de las reformas al Título Cuarto Constitucional hechas en 1982, los términos funcionario público y de otros oficiales fueron cambiados adecuándolos a las necesidades de la realidad jurídica de ese momento histórico, pero en esencia esta definición sigue teniendo vigencia.

El juicio político, reúne todas las características de un proceso jurídico en virtud de que su culminación, la sentencia, es un acto jurisdiccional. En este caso las sanciones pueden consistir en privar al culpable de su puesto o inhabilitarlo para obtener otro durante el tiempo que determine la ley.

En este procedimiento, la Cámara de Diputados se erige como órgano de acusación y el Senado como de sentencia, adjudicándose al Congreso la potestad de dicho proceso. En el pasado no siempre sucedió así; la Constitución de 1824 le adjudicaba la función administrativa de acusación a la Cámara de Diputados, y era la Suprema Corte de Justicia de la Nación la encargada de emitir sentencia. Fueron las reformas de 1874 las que colocaron las cosas como las conocemos actualmente, permitiendo, a mi juicio, una indeseable trasvasación de funciones que politizan y hacen ineficaz al juicio político.

Abundando sobre este punto de vista, Fraga nos dice que las funciones del Estado se pueden dividir en dos criterios para distinguirlas

- a) Formal, que corresponde a tomar en cuenta el órgano que la realiza, es decir, que prescinde de la naturaleza de la actividad, y
- b) Material, que atiende a la actividad que realiza cada órgano.

Atendiendo a esto, sostiene que en la división de poderes, las funciones se distribuyen de la siguiente manera.

"al poder legislativo le corresponde la función legislativa, al judicial, la función judicial y al ejecutivo, la administrativa"

Bajo este contexto cabe señalar que por lo que corresponde al juicio político, la Cámara de Diputados realiza una actividad materialmente administrativa, ya que la acusación corresponde al Poder Ejecutivo a través del ministerio público, y por su parte la Cámara de Senadores realiza una función materialmente judicial: en virtud de que la función de sentenciar corresponde al Poder Judicial; y es por esta indeseable tranvasación de funciones que se obstaculiza la prontitud en la impartición de la justicia y que conduce a la inoperancia

4.2. ¿Quiénes son susceptibles de juicio político?

De acuerdo al artículo 110 constitucional. "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 Consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los Diputados a la asamblea del Distrito Federal, el jefe 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 consejeros de la judicatura del Distrito Federal, los consejeros de la judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos"

Resulta indudable que la ampliación de los sujetos de juicio político hecha a partir de las reformas de 1982, 1987, 1994, y 1996 permite sancionar a los servidores públicos de alto nivel, que son aquellos que desempeñan cargos que redundan en el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo y en todo caso en perjuicio del pueblo y de su mejoramiento. No todos los servidores públicos por lo tanto pueden incurrir en este tipo de responsabilidad.

En la fracción I del artículo 109 Constitucional se habla de la aplicación de las sanciones de destitución y o inhabilitación, mediante juicio político, a los servidores públicos señalados en el artículo que le prosigue que 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, estos intereses son señalados en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Este artículo lamentablemente adolece de ambigüedad, y en algunos casos no resulta lo suficientemente específico.

Continuando con este análisis, en el segundo párrafo del artículo 110 Constitucional, se señala que también son susceptibles de juicio político los Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su

caso, los miembros de los consejos de las jurisdicciones locales que incurran en violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, con la salvedad de que a estos sujetos en particular, el Congreso de la unión no podrá sancionarlos, pues su resolución será únicamente a título declarativo, y en el caso de que se reúnan los elementos que acrediten su responsabilidad, se turnará el caso a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones, procedan conforme a las leyes respectivas.

Por lo que se refiere al particular, considero que en virtud de la intervención de las distintas fuerzas políticas y a las acentuadas prácticas políticas "caciquiles" que se manejan aún en los Estados, esta situación convierte a los servidores públicos señalados en este segundo párrafo en casi intocables; verbigracia: el Lic. Roberto Madrazo de Tabasco, quien evidentemente es protegido por intereses políticos estatales.

Esta situación, opino, se corregiría con la creación de un Tribunal autónomo que tuviese alcances federales y permaneciera alejado de las injerencias políticas que solo obstruyen la aplicación real de la justicia, pues como sostuvo el ex ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Trinidad Lanz Cárdenas, "la ley debe estar al servicio de la justicia y no del duccho", rememorándonos la obra: "El mercader de Venecia" de W. Shakespeare, en donde se establece la perpetua lucha entre lo legal y lo justo

Es importante señalar que si bien es cierto que el derecho debe ser un instrumento eficaz en la construcción de sanas relaciones sociales, también lo es que este debe alimentarse de la realidad para estar en condiciones de servir a esa sociedad

Es interesante notar la vigencia de la discusión sobre los sujetos de juicio político. El día 22 de octubre de 1998, fue presentada por el Partido Acción Nacional una iniciativa de reforma constitucional donde se propone derogar el artículo 108 constitucional y adicionar a los artículos 110 y 111. Por lo que toca al numeral 110 se propone que "el Presidente de la República podrá ser sujeto de juicio político por violaciones graves a la Constitución y por el manejo indebido de los fondos y recursos federales"

Por lo que respecta al artículo 111 se propone que el Presidente "durante el tiempo de su encargo podrá ser acusado por delitos graves, tanto del fuero federal como del fuero común,

establecidos en la ley. La declaración de procedencia será resuelta por la Cámara de Senadores y la acusación de la Cámara de Diputados. Las resoluciones de ambas deberán ser hechas por las dos terceras partes de los miembros presentes. La Suprema Corte de Justicia conocerá la causa en única instancia".

Este proyecto remarca la necesidad de reformas constitucionales que se reflejen en cambios a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El sustento de estas reformas las fundamentan en que "el Presidente de la República es el que debe de dar el rumbo y guía institucional y legal a sus subordinados, demás servidores públicos y al pueblo de México. No se le debe considerar con especial tratamiento". Menciona también que en el ámbito de responsabilidades políticas, en caso de violación a la Constitución, el Presidente no incurrir en responsabilidad alguna, contradiciendo los artículos 87 y 128 de nuestra Carta Magna, que se refieren al momento en que toma posesión el titular del ejecutivo y protesta guardar la Constitución y sus leyes, entonces "el Presidente de la República debe ser considerado como un ciudadano más, la época de privilegios debe terminar con su cauda de calamidades".

Esta discusión está encaminada, como vemos, a minimizar "el abuso del poder, la corrupción y la impunidad" que "son conductas que en nuestro país deben ser combatidas, sin importar la jerarquía del servidor público de que se trate"².

Personalmente considero esta propuesta es fundamentalmente buena, sin embargo, adolece de la perspicacia necesaria para determinar como necesario el adecuar también los órganos encargados de la aplicación del juicio político a fin de despolitizarlos y hacerlos más prácticos, viables y efectivos.

² LA CRONICA DE HOY. Año tres. N° 847. Pág. 12

4.3. Mecánica del juicio político.

El procedimiento del juicio político es detallado en los capítulos II y III del título segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En estos se establece, entre otras cosas, que dicho juicio puede ser iniciado dentro del tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y durante el año posterior a la conclusión de sus funciones

El juicio político se desahoga ante el Congreso de la Unión. La Cámara de Diputados, erigida en órgano de acusación, a través de su sección instructora, es quien practica las diligencias pertinentes para la comprobación del ilícito, otorgando audiencia al inculpado. Y habiendo substanciado el procedimiento formula sus conclusiones, determinando la inocencia o la presunta responsabilidad del encausado, en su caso propone también la sanción correspondiente

Para la substanciación de este procedimiento ésta Cámara sólo cuenta con un plazo de 60 días, que se considera a partir del día siguiente en que se haya presentado la denuncia.

Formuladas las conclusiones, la Cámara de Diputados, en su papel de órgano de acusación, examinará el expediente y escuchará los alegatos orales del denunciante y del acusado o su defensor, para resolver lo que proceda por mayoría absoluta de votos de los miembros presentes.

En el supuesto de que sea procedente, se designa una comisión para que tal acusación se sostenga ante la Cámara de Senadores

Por su parte, la Cámara de Senadores, a través de su sección de enjuiciamiento estudiará el expediente y dará intervención al acusado, a su defensor y a la comisión acusadora. Posteriormente formulará sus conclusiones y las presentará ante la Cámara de Senadores, que en ese momento se erige en jurado de sentencia. En este acto se dará lectura a conclusiones de la sección de enjuiciamiento, se escuchará a las partes, y una vez concluidas las intervenciones se procederá a una votación que establecerá el veredicto

Para que la determinación sea válida, es necesario el acuerdo de cuando menos las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión en que se dicte la sentencia

Para desahogar este procedimiento se contara con un plazo no mayor a un año, contado a partir de la fecha en que se inicio la intervencion de la Camara encaminada a dictar sentencia

4.4 Sobre la declaracion de procedencia y su prescripcion

El articulo 111 Constitucional establece la obligatoriedad de la declaracion de procedencia previa, para poder proceder penalmente contra los servidores publicos de alto nivel, señalados en el cuerpo del mismo articulo

La substanciacion y resolucion de dicha declaracion tiene una mecanica similar a la del juicio politico, razon por lo que se cita de manera especial en este capitulo

Los fundamentos que sustentan a esta declaracion son validos a ultranza, pues mientras se protege a la funcion publica estrategica mediante la inmunidad procesal, la ineficiencia de los organos y mecanica de aplicacion concucen a la impunidad inexorablemente

Los plazos de prescripcion quedan señalados en el articulo 114 Constitucional. Deben de atender a lo establecido por la ley penal que marca que nunca deberan de ser inferiores a tres años. Estos plazos de prescripcion se interrumpiran en el caso de que la Camara de Diputados declare que ha lugar a proceder contra algun servidor publico protegido por tal inmunidad procesal, pudiendo reiniciar su conteo a partir de que el servidor termine su encargo publico

La declaracion de procedencia tambien, al igual que el juicio politico, requiere de una pronta adecuacion a nuestra realidad socio-politica actual a fin de convertirla en un instrumento juridico participante en el abatimiento del alto nivel de abuso de poder, corrupcion e impunidad

4.5. La aplicación del juicio político.

El 26 de octubre del 98, el Partido Acción Nacional presentó una demanda de Juicio Político en contra del gobernador del Banco de México quien, sin haberse iniciado su instrucción, a levantado posturas y movimientos políticos por demás polémicos, hechos que demuestran de una manera clara y evidente la necesidad de adecuar mediante reformas constitucionales la eficacia del juicio político como instrumento jurídico para la depuración en el servicio público

En relación a la citada denuncia, resulta conveniente hacer los siguientes comentarios

Dicha denuncia establece que Guillermo Ortiz (gobernador de Banco) incidió "en actos y omisiones que redundaron en perjuicio de los intereses públicos fundamentales de México" y obstaculizaron el buen despacho de los mismos cuando fungió como Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Entre las violaciones se señala la perpetrada al Artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito, al convertir al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) en un Fideicomiso Público; también la del Artículo 73 de la Constitución Mexicana por haber delegado facultades al subsecretario de Hacienda para que éste contrajera obligaciones en pagarés del FOBAPROA, en una deuda que no fue aprobada por el Congreso de la Unión, quebrantar los usos bancarios al derogar la cláusula octava del Contrato de Fideicomiso sin haber contado con instrucciones recibidas por escrito, incumplir la obligación de proponer al Presidente de la República la política financiera fiscal y de gasto público para que este la incluyera en el Plan Nacional de Desarrollo, de igual manera incurrió en graves omisiones en las labores de dirección, programación, análisis, control y regulación de las instituciones de Banca Múltiple pues, omitió publicar el programa Nacional de Financiamiento de Desarrollo Público, ordenado por el Plan Nacional de Desarrollo, y que apareció publicado casi a la mitad del sexenio de Zedillo

Sin embargo, y pese a existir elementos suficientes, como ya quedó asentado, para dar inicio al trámite del procedimiento de juicio político, éste es inútil en virtud de su largo proceso y sus bondadosas sanciones

Por su parte, Ignacio Burgoa Orihuela explica que un proceso de Juicio Político es muy largo, pues se llevaría alrededor de un año en la Cámara de Diputados, que es la primera instancia y otro más en la de Senadores

De igual manera considera que el Juicio Político es inútil porque se ha demostrado que no da buenos resultados, por lo que Guillermo Ortiz, "ha de estar tan campante, porque sabe que para que esto ingrese a la Cámara de Diputados se tienen que aportar pruebas que demuestren jurídicamente la responsabilidad del funcionario al que se acuse y además porque es un procedimiento que lleva mucho tiempo"¹³

Por otro lado, en el ámbito de lo político, este hecho ha generado una serie de cambios tendientes a obstaculizar el libre desenlace de la aplicación real de la justicia, hecho que demuestra la politización de los órganos de aplicación del juicio político, pues en la Cámara de Senadores unas horas más tarde de que fuera presentada la correspondiente denuncia, el Presidente de la Gran Comisión del Senado de la República y líder de la fracción mayoritaria priista, presentó su renuncia, entrelazándose así ambos acontecimientos. En su lugar fue colocada una persona que ha demostrado lealtad y disciplina hacia ciertos grupos en el poder, y cuya tarea es hacer política con resultados que beneficien a dichos grupos

En la Cámara de Diputados, los votos unidos del Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática arrojarían la mayoría necesaria para la aprobación de la acusación respectiva, y allí es donde entra en acción la Cámara de Senadores que erigida en jurado de sentencia es la única instancia que puede resolver la controversia con el voto de al menos las dos terceras partes de sus integrantes

Por desgracia, actualmente, el Partido Revolucionario Institucional cuenta con 76 de los 128 miembros del Senado, hecho que aunado al cambio en la Presidencia de la Gran Comisión, anticipan una obstrucción por razones puramente políticas de la aplicación real del juicio político y de la justicia en sí misma.

La aplicación real del juicio político no tendrá un aterrizaje práctico hasta que no se adecuen los lineamientos legales que permitan la creación de órganos despolitizados, sanciones verdaderamente ejemplares y la participación activa de la sociedad

Esto solo se logrará a través de la simplificación de los mecanismos que permitan un acercamiento de la población a la potestad jurídica contenida en el último párrafo del artículo 109 Constitucional

Mientras esto no suceda, el Título Cuarto Constitucional en toda su extensión, será letra muerta.

CAPÍTULO QUINTO.

PROPUESTA PERSONAL.

Existen ideas encontradas sobre lo que significa el ejercicio del Poder Público. Para la mayoría de nuestros políticos actuales, y para ello cito a Raúl Trejo Delarbre: "el interés nacional queda difuminado por las conveniencias partidarias", de ese modo, los programas, proyectos y planes de desarrollo quedan supeditados a "los votos para la semana próxima o si acaso, para dentro de veinte meses". Para otros, que no son los menos, el ejercicio de este poder solo significa poner en práctica sus dotes de administradores empresariales, como si el país entero, con todas sus complejidades, individualidades y tópicos dispares, pudiesen reducirse a los manuales operativos de una empresa.

Por los hechos, podemos observar que ni para Diputados, Senadores, Secretarios de Estado, Gobernadores, y aún el Presidente de la República, está claro el papel que le corresponde en el ejercicio auténtico de este poder.

En mi opinión, todo se reduce a devolver el carácter ético a la política.

Algunas personas discrepan de la necesidad de una trabazón indisoluble entre política y ética, argumentan que si el valor o fin que se persigue al imponer reglas es alcanzar una sociedad buena, se está en presencia de normas políticas, no éticas, pues lo que se persigue, según ellos, es una mejor clase de vida en común y no nuestra integridad interna. Acentúan con ello la distinción entre los intereses individuales y los sociales, contraponiéndolos y suponiéndolos ajenos. Se olvidan, en mi opinión, de que la sociedad está compuesta por individuos cuyas integridades internas conforman las reglas de la moral social, resulta por tanto indispensable el regreso de la política al camino de la ética. No quiero decir con esto que la ética sea la varita mágica que ha de resolver nuestro cúmulo de problemas sumados a través del tiempo con su sola aparición, sin embargo, el apoyo que conseguiría su intervención resultaría invaluable.

Considerando que no hay manifestación humana, ya sea individual o colectiva, que no sea precedida por una motivación voluntaria o impuesta, resulta necesario para elevar el comportamiento ético de nuestros servidores públicos recurrir a la imposición jurídica.

Bajo este contexto, considero que el Título Cuarto Constitucional que enmarca en sus siete artículos las responsabilidades de los servidores públicos, debe ser objeto de un metuculoso estudio que promueva como consecuencia las reformas que permitan sacarlo de su Estado de letra muerta y convertirlo en un coadyuvante serio y efectivo para la depuración y concientización ética de los servidores públicos

Uno de los principales obstáculos jurídicos (que no el único), lo representa el órgano de substanciación, es decir, el Congreso de la Unión, pues en lugar de que los Diputados y Senadores subordinaran sus actuaciones a lineamientos de civismo, valor civil, independencia de criterio, dignidad, sentido de responsabilidad social y a la hombría necesaria para defender nuestras posturas, lejos de ello responden a intereses grupales alimentados por una estúpida idea de "chambismo". Es insoportable ver, a un órgano con la importancia que este posee, como pieza clave de una división de poderes concebida como factor de equilibrio en el ejercicio del poder, estar tan lejos de ejercer a cabalidad sus obligaciones y facultades en la búsqueda de soluciones que la sociedad mexicana necesita con urgencia

Por esta razón, ante la marcada ineptitud e ineficiencia del Congreso de la Unión, único órgano facultado por la Constitución para ejercer acciones en materia de responsabilidades de los servidores públicos, y atendiendo en especial lo que se refiere al juicio político y a la declaración de procedencia obligatoria en materia penal, semejantes los dos en su procedimiento y substanciación y propiciadores ambos también de impunidad, es necesario promover nuevos canales jurídicos que permitan el efectivo enjuiciamiento de los servidores públicos que hayan cometido alguna falta

Uno de estos canales podría ser la creación de un Tribunal encargado de resolver exclusivamente esta clase de faltas, despolitizándolo, es decir, separándolo de las facultades del Congreso y adjudicándose las al Poder Judicial, como siempre debió haber sido, previniendo los excesos mediante una Ley Orgánica que lo reglamente y que sea cuidadosamente elaborada; esta propuesta la hago tomando en consideración que los riesgos de una desbordada pasión política, di-

sustento en su momento histórico a su asignación como facultad del Congreso, pero que hoy resulta un lastre penoso en nuestro devenir de cara al siglo XXI

Otro podría ser el endurecimiento de las sanciones, pues como se encuentran contempladas actualmente, no resultan ejemplares.

Por último, sería necesario otorgarle una mayor participación a la acción ciudadana, dando mayor alcance jurídico al último párrafo del Artículo 109 constitucional.

Con estos parámetros, propongo las siguientes modificaciones y reformas a nuestra Ley fundamental.

5.1 REFORMA CONSTITUCIONAL QUE PERMITA

- a LA CREACION DE UN TRIBUNAL AUTÓNOMO ENCARGADO DE REVISAR Y SANCIONAR LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS
- b LA CREACIÓN DE UNA LEY REGLAMENTARIA A ESTE TRIBUNAL QUE IMPIDA LOS ABUSOS Y REGULE SU FUNCIONAMIENTO.
- c LA MODIFICACIÓN DE LA MECÁNICA DEL JUICIO POLÍTICO.
- d EL ENDURECIMIENTO DE LAS SANCIONES

Reforma al Artículo 94 constitucional.

A la letra dice en su primer párrafo

Se deposita el ejercicio del poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en los Juzgados de Distrito y en un Consejo de Judicatura Federal

A lo que se adicionaría.

"Y un Tribunal Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos"

Lo mismo ocurriría con el párrafo cuarto que dice

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en el Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece

En el cual la figura del Tribunal Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se haría presente.

Para quedar como sigue

ARTICULO 94 Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, en un consejo de la Judicatura *Federal Y un Tribunal Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.*

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se componara de once Ministros y funcionarara en pleno y en salas

En los terminos que la Ley disponga las sesiones del pleno y las salas seran publicas y por excepcion secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interes publico

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en pleno y salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito, del Tribunal *Electoral* y el *Tribunal Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* asi como las responsabilidades en que incurran los servidores publicos del poder Judicial de la Federacion, se regiran por lo que dispongan las Leyes de conformidad con las bases que esta Constitucion establece.

El Consejo de la Judicatura Federal determinara el numero, division en circuitos, competencia territorial¹ y, en su caso, especializacion por materia, de los Tribunales colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

El pleno de la Suprema Corte de Justicia estara facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribucion entre las salas en los asuntos en que compete conocer ala propia Corte y remitir a los tribunales Colegiados de Distrito, aquellos asuntos donde hubiera establecido jurisprudencia, para la mayor prontitud de su despacho.

La Ley fijara los terminos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federacion sobre interpretacion de la Constitucion, Leyes y Reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, asi como los requisitos para su interrupcion y modificacion

La remuneracion que reciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los consejeros de la Judicatura Federal asi como los Magistrados Electorales no podra ser disminuida durante su encargo

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia duraran en su encargo quince años solo podran ser removidos del mismo en los terminos del Titulo Cuarto de esta Constitucion y, al vencimiento de su periodo, tendran derecho a un haber o retiro

Ninguna persona que haya sido Ministro podrá ser nombrada para un nuevo periodo, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino

El Artículo 99 podría finalizar con la inclusión de la figura de este Tribunal, agregando el siguiente complemento:

"El Tribunal Federal de Responsabilidades de los servidores públicos será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará con una sala superior. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento

La sala superior se integrará por cinco Magistrados. El presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años, sin que se pueda reelegir para el periodo próximo inmediato.

Los nombramientos de los Magistrados deberán recaer sobre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad, probidad en la impartición de justicia y que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

Al Tribunal Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos le corresponde resolver de manera definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la Ley, sobre los actos u omisiones en que incurran los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, así como, de las denuncias presentadas por cualquier ciudadano respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo

Su organización, administración, vigilancia y disciplina, así como sus métodos de selección de sus Magistrados será determinado por su Ley Orgánica expedida por el Congreso de la Unión

Para quedar como sigue

ARTÍCULO 59. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto por la fracción II del Artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación

Para el ejercicio de sus atribuciones el Tribunal funcionará con una sala superior así como salas regionales y sus sesiones de resonancia serán públicas en los términos que determine la Ley

Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior de entre sus miembros, para ejercer el cargo por siete años

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la Ley, sobre

I - Las impugnaciones en las elecciones federales por diputados y senadores,

II - Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que será resuelta en única instancia por la Sala Superior

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre las misma, procediendo a lo que fuere la declaración de validez de la elección y la de Presidente electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

III - Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad federal distintas a las señaladas en las fracciones anteriores que violen normas constitucionales o legales.

- IV - Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos o firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que pueden resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos,
- V - Las impugnaciones de actos o resoluciones que violen los derechos políticos electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las Leyes.
- VI - Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores.
- VII - Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Electoral Federal y sus servidores.
- VIII - La determinación e imposición de sanciones en lo materia.
- IX - Las demás que señalen las Leyes.

Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la Ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cual tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

La organización del Tribunal, la competencia de las Salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las Leyes.

La administración, vigilancia y disciplina en el tribunal electoral corresponderán en los términos que señalen la Ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación, y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Los Magistrados electorales que integren la Sala Superior y los regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Ley señalará las reglas y el procedimiento correspondiente.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la Ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y durarán en su encargo diez años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

Los Magistrados Electorales que integren las Salas Regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la Ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Magistrado del Tribunal Colegiado de Distrito. Durarán en su encargo ocho años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

El personal del Tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la Ley.

El Tribunal Federal de Responsabilidades de los servidores públicos será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará con una sala ÚNICA. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento

La sala se integrará por cinco Magistrados. El presidente del Tribunal será elegido por la Sala, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años, sin que se pueda reelegir para el período próximo inmediato

Los nombramientos de los Magistrados deberán recaer sobre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad, probidad en la impartición de justicia y que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica

Al Tribunal Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos le corresponde resolver de manera definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la Ley, sobre los actos u omisiones en que incurran los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, así como, de las denuncias presentadas por cualquier ciudadano respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

Su organización, administración, vigilancia y disciplina, así como su método de selección de sus Magistrados será determinado por su Ley Orgánica expedida por el Congreso de la Unión

El Artículo 108 quedaría como está redactado actualmente

El Artículo 109, como se ha señalado en reiteradas ocasiones, presenta la necesidad de darle mayores alcances Jurídicos a la acción popular.

La reforma que propongo a esta parte consiste en modificar su contenido del siguiente modo

Cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad, señalando la presunción de responsabilidad de algún servidor público, podrá formular denuncia ante el Tribunal Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo. El Tribunal de la materia tendrá la obligación de allegarse los elementos de prueba quedando a cargo del Servidor Público indiciado a demostrar su inocencia

A este respecto, en la ley reglamentaria deberá incluirse la obligación de los servidores públicos de otorgar al Tribunal los elementos de prueba que justifiquen su inocencia

Por último, deberá determinarse un plazo perentorio para la integración de la denuncia formal, quedando a juicio del Tribunal si se procede o no

Para quedar como sigue:

ARTICULO 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 este carácter incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones

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 fundamentales o de su buen despacho

No procede el juicio político por mera expresión de ideas.

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

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la *Sala* en los términos del artículo 110. En este supuesto, la *Sala* en Pleno resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo,

Las declaraciones y resoluciones de la Sala Superior son inatacables

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculcado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Los Artículos 112, 113 y 114 permanecerían intactos.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El derecho, como instrumento que permite una sana convivencia social, debiera estar al servicio de la justicia, y en especial de la sociedad a la cual se encarga de proteger, toda vez que en este contexto donde se transforma en necesidad urgente la debida educación y actualización del marco jurídico en su conjunto

SEGUNDA.- Es en una parte de este macroconjunto de normatividades jurídicas, en donde, bajo un estricto análisis, considero que debe reforzarse la Constitución que nos rige como mexicanos, pues los servidores públicos, son objeto de múltiples tentaciones que van desde el abuso de poder, hasta la asociación en verdaderas mafias cuyo fin es el lucro a través de la corrupción

TERCERA.- Es precisamente en el rubro de las responsabilidades de los servidores públicos en donde se pretende que a través de las correspondientes reformas constitucionales se garantice el debido ejercicio de estos al pasar por la administración pública, ya que su mal desempeño genera verdaderos problemas que redundan en las pésimas condiciones de vida de la población.

CUARTA.- Para atacar esta problemática, es necesario y evidente la obligación de separar los órganos de instrucción y substanciación de las acciones legales en contra de los servidores públicos, de las nocivas influencias de los poderes políticos, es decir, arrancar dicha facultad al Congreso de la Unión por su marcada ineficacia en esta materia y adjudicársela al Poder Judicial, como siempre debió haber sido.

QUINTA.- Por otro lado, resulta importante también involucrar en dicho proceso al ciudadano común, quien es finalmente el que sufre las acciones de los malos servidores públicos, inyectable credibilidad y simplificación en su participación real y efectiva en el proceso jurídico respectivo

SEXTA.-

Por último, y aparejado a las anteriores acciones, resulta necesario elevar y extender el alcance de las sanciones que como producto de la falta a las responsabilidades de los servidores públicos se aplican, haciéndolas más ejemplares y realmente efectivas como coadyuvantes en el combate a la impunidad, corrupción, abuso del poder, etc, que institucionalmente sufrimos.

SÉPTIMA.-

Si el derecho fuera claro, en ninguna parte del mundo habría necesidad de jueces ni tribunales que le interpretaran: las normas se aplicarían y punto. Desgraciadamente no es así. El derecho ofrece diversas interpretaciones en su lectura en casos distintos. Es en ese sentido, en el cual el presente trabajo pretende ofrecer su participación en los cambios que necesita nuestro ámbito jurídico y reclaman los mexicanos

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA Romero, Miguel **Compendio De Derecho Administrativo. Parte General** 1ª Edición. 1996. Editorial Porrúa LX-566 pp

----- **Teoría General Del Derecho Administrativo.** 11ª

Edición. 1993 Editorial Porrúa XXXVIII-982 pp

ALARCÓN HERNÁNDEZ, JOSÉ **LAS NORMAS DEL PODER. PUEBLA UN ESPEJO DE LA NACIÓN.** 2ª EDICIÓN. 1994 ED PORRÚA XV-280 pp

ARROYO Herrera, Juan Francisco **Régimen Jurídico Del Servidor Público.** 1ª Edición 1995 Ed Porrúa. X-316 pp

BURGOA Orihuela, Ignacio. **Derecho Constitucional Mexicano.** 10ª Edición. 1996. Ed Porrúa 1068 pp.

----- **DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, GARANTÍAS Y AMPARO** 4ª EDICIÓN. 1996. ED PORRÚA 485 pp.

COLÍN Sánchez, Guillermo **Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos. Comentada.** 2 Tomos 8ª Edición. 1995 Editorial Porrúa. XXIV-755 y XXIV-756 A 1525 pp

DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. **El Sistema De Responsabilidades De Los Servidores Públicos** 1ª edición. 1996. ed porrúa xvii-211 pp.

ONZÁLEZ urbe, Héctor. **Hombre y Estado. Estudios Político Constitucionales.** 1ª Edición 1988
Porrúa. VIII-369 pp.

----- **Teoría Política** 10ª Edición 1996 Editorial Porrúa XXVIII-696 pp

MARTÍNEZ De La Serena, Juan Antonio **Derecho Constitucional Mexicano** 1983 de Porrúa.
IX-447 pp

MARTÍNEZ Gil, José De Jesús **Guía Para Un Gobernante** 1994 XXIII-264 pp

ORRÚA Pérez, Francisco **Teoría Del Estado. Teoría Política.** 28ª Edición 1996 ed Porrúa.
31 pp.

OS Elizondo, Roberto. **El Acto De Gobierno. El Poder Y El Derecho Administrativo.**
1975. ed Porrúa. 446 pp.

ERRA Rojas, Andrés **Ciencia Política. La Proyección Actual De La Teoría General Del Estado**
4ª edición 1996. Editorial Porrúa. 798 pp

ERRANO Migallón, Fernando. **El Particular Frente A La Administración. Necesidad de Una**
ey Federal De Procedimientos Administrativos 2ª edición. 1993 Editorial Porrúa. 151 pp.

ENA Ramírez, Felipe. **Derecho Constitucional Mexicano.** 30ª Edición. 1996. ed. Porrúa. XI-653

VEGA Vera, David Manuel. **El Presidencialismo Mexicano En La Modernidad. Estudio Sociológico y Constitucional.** 1ª Edición. 1989. XII-208 pp.

EDUARDO Andrade Sánchez. **Introducción a la Ciencia Política.** 1983 Ed Harla 263 pp.

LEGISLACIÓN.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	12ª ed 1998
LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	37 ed 1998
LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	1996
LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.	1998
CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL	1996
CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL	29 ed 1998