

321909



CENTRO DE ESTUDIOS UNIVERSITARIOS

9

**LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO
PARA FINCAR LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
ADOLFO SALVADOR LIMA TREJO

287052

México, D.F., 2000.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

	PAG.
INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO I. RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LA HISTORIA JURÍDICA DE MÉXICO	1
1.1 Época Colonial	3
1.2 Época Independiente	14
1.3 Época Contemporánea	39
CAPÍTULO II. LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA	42
2.1 Responsabilidad Política	53
2.2 Responsabilidad Administrativa	55
2.3 Responsabilidad Penal	58
2.4 Responsabilidad Civil	74
CAPÍTULO III. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	90
3.1 El Juicio Político	91
3.2 Declaración de Procedencia	111
3.3 Responsabilidad Administrativa	118
3.4 Casos de Procedencia de la Responsabilidad Administrativa	119
3.5 Sanción	123
3.6 Procedimiento para Determinar la Responsabilidad	127
CAPÍTULO IV. LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	135
4.1 Artículo 14 Constitucional	136
4.2 Artículo 16 Constitucional	141
4.3 Código Federal de Procedimientos Civiles	143
CONCLUSIONES	145
PROPUESTA	151
BIBLIOGRAFÍA	155

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, México ha sido sometido a una serie de cambios no siempre afortunados, particularmente, con la llegada al gobierno mexicano de tecnócratas en cuyas manos se ha puesto la responsabilidad de la nación a partir de 1983. Esta situación ha alterado en forma evidente el acontecer nacional en todos sus ámbitos.

Así, con la creación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se otorga a la SECODAM a través de sus Contralorías Internas facultades para investigar y en su caso, sancionar, a los servidores públicos que cometan u omitan actos de los que se derive una responsabilidad de tipo administrativo, que en consecuencia, de margen a las sanciones correspondientes a través de un juicio político o bien, a un proceso de carácter administrativo.

Ahora bien, resulta oportuno plantear las siguientes interrogantes: efectivamente, es la SECODAM y sus Contralorías Internas un organismo o bien una autoridad que realmente respeta las formalidades esenciales del procedimiento, capaz de perseguir y sancionar al mismo tiempo que actúa como juez y parte en el proceso.

Por otra parte, la Constitución en su artículo 14 establece que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido por los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. Además, el artículo 16 constitucional señala que: nadie puede ser molestado en su persona,

familia, domicilio o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, independientemente de las fracciones de los artículos que anteceden que tutelan las garantías de audiencia y legalidad.

Ante estas circunstancias, al atribuirse tales facultades al a SECODAM se violan las garantías Constitucionales, por esta razón se plantea la posibilidad de que dicho procedimiento así como las facultades que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos otorga al mencionado organismo, sean inconstitucionales.

En consideración a lo antes expuesto surge otra interrogante: ¿Qué tan legal es que por el simple hecho de sustentar un cargo de servidor público, los ciudadanos se encuentren sujetos a un procedimiento especial en el cual la SECODAM y Contralorías Internas evalúan su conducta como servidores públicos, y, en su caso, sanciona, sin ser una autoridad competente para llevar a cabo una averiguación y un análisis probatorio hasta emitir una sanción?

Derivado de lo anterior, se plantea una propuesta: limitar las facultades de la SECODAM y sus Contralorías Internas a las de un órgano facultado, únicamente, para realizar un investigación cuya finalidad sea la de acreditar que existen datos suficientes que hagan presumir que un servidor público cometió un acto u omisión a la que se considere como una responsabilidad administrativa.

En este orden de ideas, en el primer capítulo se analiza la evolución de la Responsabilidad de los Servidores Públicos en el acontecer histórico de México, partiendo de la Época Colonial hasta llegar a la actualidad.

En el capítulo segundo se estudia la responsabilidad de los mencionados servidores cuando por acción u omisión les sean fijadas responsabilidades políticas, administrativas, penales y civiles. Analizando para el efecto, el marco constitucional así como el Código Penal.

En el capítulo tercero se aborda la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no obstante, cabe aclarar que existe poca literatura al respecto, por lo que fue necesario centrar la atención básicamente en la mencionada Ley; abordando desde luego, rubros como el juicio político, la declaración de procedencia, la responsabilidad administrativa y sus características, los casos de procedencia de dicha responsabilidad; la sanción y obviamente, el procedimiento para determinar responsabilidades.

Para finalizar, en el cuarto y último capítulo, se analiza la inconstitucionalidad del procedimiento administrativo, por lo que antes, fue menester estudiar el contenido de los artículos 14 y 16 Constitucionales, así como el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Ahora bien, la hipótesis que diera origen al presente trabajo es la siguiente:

HIPÓTESIS:

“El procedimiento disciplinario que actualmente se sigue en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y en las Contralorías Internas de la dependencias de la Administración Pública Federal es inconstitucional al no cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento jurídico, en los términos del artículo 14 constitucional!”

A continuación se describe la metodología empleada:

La investigación documental, fue llevada a cabo a partir de la información recopilada en las bibliotecas de la Facultad de Derecho de la UNAM, así como en la Biblioteca Benjamín Franklin y en la Biblioteca del CEU,

Adicionalmente, se visitaron algunos sitios de interés en Internet. Una vez recopilada la información, tanto en copias fotostáticas como en fichas de trabajo, se organizó por capítulos, y a manera de rompecabezas se armó el cuerpo de tesis, intercalándose observaciones del autor de la misma, para dar congruencia a la redacción.

Posteriormente, se fueron entregando los respectivos capítulos para su revisión al Lic. Rene Palavicini, quien fungió como asesor de tesis, de tal forma, que paralelamente a la revisión se fueron efectuando las diferentes correcciones.

Al final, derivado de las conclusiones capitulares, se realizó una sencilla propuesta de cambios a los artículos 70, 71 y 72 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como limitar las Facultades de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo a un Órgano Investigador y no sancionador.

Por lo anterior se desprende que para la elaboración del presente trabajo, se utilizó un método inductivo, así como una metodología jurídica de Derecho Positivo.

CAPITULO I

RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LA HISTORIA JURÍDICA DE MÉXICO

Para abordar el tema a los antecedentes históricos de las responsabilidades de los servidores públicos, es conveniente mencionar, que en la actualidad, suele dividirse según las modalidades de la responsabilidad, ya sea política, administrativa, penal o civil. Sin embargo, el juicio de residencia primero, y el juicio de responsabilidad posteriormente, forman la parte esencial de la legislación histórica en la materia.

Así pues, la residencia tiene su origen en el derecho romano, se consagra en las Siete Partidas y en otros cuerpos legales españoles, que al extender su vigencia al Nuevo Mundo, terminarán arraigándose en lo que hoy es México, en donde se aplicará dicho juicio hasta llegada la Independencia. A partir de 1824, es instaurado el llamado sistema del juicio de responsabilidad.¹

Desde una perspectiva histórica, se estaría ante dos sistemas que englobarían la idea de hacer efectiva la responsabilidad de la autoridad y del funcionario, en sentido amplio; y desde luego, se estaría también, ante dos sistemas que, con sus variantes y particularidades, han podido llegar hasta nuestros días, o han podido formar y acrecentar los acervos doctrinales y legales en un solo sistema, con una gran evolución histórica, que mostraría ciertas variantes, acordes con los tiempos; ciertos avances y ciertos retrocesos.

¹ GARCÍA VALDEVELLANO, Luis, *Las partidas y los orígenes medievales del Juicio de Residencia*, México, Boletín de la Real Academia de la Historia, Com. CD., cuaderno 11, p. 121.

1.1 ÉPOCA COLONIAL

El juicio de residencia consagrado en las Siete Partidas y en el Ordenamiento de Alcalá, llegó a América con los conquistadores. A la nueva España llegó con Hernán Cortés, la primera autoridad que sufrió la residencia.

El juicio de residencia como su nombre lo indica, consiste en el hecho de que después de haber recibido una queja, el Monarca español enviaba a las diferentes colonias incluida la Nueva España, a un grupo de personas o una persona que residía (de ahí su nombre) con carácter temporal en determinado lugar, para escuchar y resolver las irregularidades existentes, no obstante la intervención del Virrey o las autoridades correspondientes, esta persona, después de escuchar a los súbditos, comunicaba al rey los resultados de su investigación para que este a su vez, sancionara a los funcionarios de la administración colonial.

“Como consecuencia, de las muchas quejas que había llegado a España de la conducta de Cortés, se ordena a Luis Ponce de León, primo del conde de Alcaudete, que le viniese a tomar residencia, llevando consigo las memorias de las quejas y las instrucciones por donde había que tomar residencia”.²

Entre tales quejas, se encontraban las siguientes:

- I. Que no les dio parte de oro.
- II. Otros que no les dio indios.
- III. Otros le demandaban caballos que les mataron en las guerras.

² BARRAGÁN, José. *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824*, México, Ed. Porrúa. 1963. p. 22.

IV. Otros demandaban afrentas de sus personas, que por mandato de Cortés les había hecho.³

Conviene destacar ante todo, "...lo de afrentas de sus personas que es tanto como vergüenza, deshonor que resultaba de algún dicho por hecho; deshonor que se sigue de la imposición de penas por ciertos delitos"⁴. Este extremo que ampara a las personas, como todos los demás cargos, desde luego, dan la sensación de que en la residencia se podía interponer absolutamente cualquier clase de querrela o reclamación.

La residencia de Cortés siguió un curso bastante accidentado, por la súbita muerte de Ponce de León. El nombra, en su testamento, a Marcos de Aguilar como su sucesor en el gobierno de la ciudad; a lo que se opuso el cabildo porque "...era muy viejo y caducaba, y estaba tullido de bubas y tenía poca autoridad y así lo mostraba su persona, y no sabía las cosas de la tierra ni tenía noticias de ellas".⁵ He aquí el nacimiento de la discordia eterna, que más tarde, solicitaron los diputados por la Américas en las Cortes de Cádiz.

Aguilar fallece, en efecto, poco después y nombra, "...también en testamento, a Alonso de Estrada como su sucesor. Nuevamente protestó el cabildo, solicitando se llamara a Cortés, como cogobernador, al menos. No aceptó la idea Alonso de Estrada para que no pareciera que quería por la fuerza señorear. Se piensa entonces en el alguacil mayor Gonzalo de Sandoval, a lo que accede Estrada"⁶.

³ DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal. *Conquista de la Nueva España*, Madrid, 1947, p.173.

⁴ *Idem.*

⁵ *Ibidem*, p.278.

⁶ *Idem.*

Prácticamente la residencia de Cortés se había suspendido con la muerte de Ponce de León. Con todo, Estrada decide embarcarse para dar cuenta personalmente a su majestad del estado, bastante incierto y confuso, de los asuntos de la Nueva España. Su majestad lo confirma en su cargo como único gobernador, y para que administrara justicia, mandando cortarle la cabeza al mismo Cortés, si encontraba ciertos los cargos que se le imputaban; y se acuerda igualmente crear la primera Audiencia Gobernadora.

"Su majestad, pues mandó que luego viniese (para castigar a Cortés), un caballero que se decía Don Pedro de la Cueva, comendador mayor de Alcántara, y que a costa de Cortés trujese trescientos soldados y que si lo hallase culpado le cortase la cabeza".⁷

Envalentonado Estrada, destierra a Cortés, por de pronto; ordena residenciar (sería la segunda residencia), a don Juan Enríquez de Guzmán, capitán de Chiapas, Cortés por su parte, recibió la orden de destierro en Cuernavaca, a donde se había ido con Gonzalo de Sandoval, para evitar malos entendidos, pasa por Coyoacán, con dirección a Tlaxcala, a donde acababa de llegar para tomar posesión don Julián Garcés, primer obispo que fue de Tlaxcala, y era natural de Aragón, y quien infructuosamente tratará de conciliar a Cortés y a Estrada. Y mientras Cortés se embarcaba para España, llamado por sus amigos, que habían intercedido ante el rey, llegaba a Nueva España la primera Audiencia Gobernadora cuyos componentes eran:

1. Presidente: Nuño de Guzmán.

2. El oidor Matienzo, Licenciado y natural de Vizcaya, o cerca de Navarra.
3. El oidor Delgadillo, de Granada.
4. El oidor Maldonado, de Salamanca.
5. Y el Licenciado Parada, "que solía estar en la Isla de Cuba".

Inmediatamente después de su llegada, se mostraron dispuestos a hacer justicia, y traían los mayores poderes que nunca a la Nueva España. Y una de sus primeras diligencias fue la de mandar tomar residencia, sería la tercera en tierras mexicanas. "Dos de los oidores fallecieron pronto, siendo sustituidos poco después dos de los tres restantes, por orden del rey a causa de las muchas quejas, probadas y de las cartas de prelados y religiosos."⁸

La nueva Audiencia estaba compuesta por un presidente y cuatro oidores:

- I. Presidente : Sebastián Ramírez de Villaescusa, Obispo entonces de Santo Domingo.
- II. Licenciado Alonso Maldonado de Salamanca.
- III. Licenciado Zainos, de Toro o de Zamora.
- IV. Licenciado Vasco de Quiroga, de Madrigal, luego Obispo de Michoacán.
- V. Y el Licenciado Salmerón, de Madrid.

Ante todo, ordenó la Audiencia la residencia de sus antecesores: como resultas de la cual, Delgadillo y Matienzo fueron apresados. Mientras que el presidente Nuño de Guzmán muy prudentemente se había retirado hacia Jalisco, con pretexto de pacificar esta provincia.

⁷ *Idem.*

⁸ *Ibidem*, p. 286.

Al cabo de cuatro años, y después de su residencia, Salmerón y Zainos, por su edad, solicitaron regresar a España. A la península había vuelto también el presidente, Sebastián Ramírez. En cambio Alonso de Maldonado era enviado a Guatemala, Honduras y Nicaragua por presidente y gobernador, y a Vasco de Quiroga le daban el obispado de Michoacán. De esta forma premiaban la buena y acertada actuación de esta Audiencia.

Pues bien, es ahora cuando se nombra como “visorey” a don Antonio de Mendoza, y a los oidores:

- I. Doctor Quezada, natural de Ledezma (Salamanca).
- II. Licenciado Tejada, de Logroño.
- III. Y Licenciado “que se decía Loyasa”, natural de Ciudad Real.

“Y después que se les hizo grandes recibimientos en la entrada de aquella ciudad, se pregonó residencia general contra el presidente y oidores pasados, y todos los hallaron muy rectos y buenos, y usaron de sus cargos conforme a la justicia”.⁹

Tales fueron los primeros pasos de la Real Audiencia de México, y tales los primeros juicios de residencia en tierras americana; decididos y enérgicos. Así pues, a modo de conclusión se puede decir:

- a) Que el transplante de las instituciones, en general, es completo y perfecto.
- b) Que éstas se ponen en marcha decididamente, por las mismas sendas marcadas por el derecho castellano.

⁹ *Ibidem*, p.289.

- c) La práctica de la residencia es ritual, sistemática o implacable; ésta ofrece los mismos caracteres que tiene en el derecho peninsular, con una sola diferencia, la lógica ampliación de las facultades de los jueces residentes, los cuales concederán, en principio, hasta de aquellos casos reservados al Consejo del Rey.
- d) Que con esta aplicación de las facultades de los jueces de residencia, o de la Audiencia, se consigue el necesario y deseado equilibrio de poderes; a la vez que se conseguía una mayor autonomía.
- e) Quedan patentes también las funciones ejecutivas de la Audiencia.
- f) En juicio de residencia se aplica absolutamente a todas las autoridades: este hecho, junto con el ya reseñado de la responsabilidad universal o ilimitada, transforma el juicio de residencia en un auténtico órgano de protección y amparo de los particulares frente a la actividad de las autoridades virreinales; a la vez que servirá al Estado para fiscalizar ampliamente la gestión de sus funcionarios, sobre todo cuando se posibilita la residencia, no sólo al final del cargo, sino en cualquier momento; y se le refuerza con las llamadas visitas. Pero como lo primero de que se les pedirá cuenta a los residenciados es sobre cómo han guardado las leyes, la residencia en definitiva se convierte, además, en órgano de control de la legalidad, como hoy diríamos.¹⁰

El riesgo que cayera en desuso, o fuera inobservada la legislación sobre las residencias, o que se convirtiera en un mero formulismo, es insuficiente para contrarrestar la trascendencia de ésta.

Desde España se instó siempre su pronta observancia, y de alguna manera, se fue perfeccionando al tener presente el legislador los diversos inconvenientes que su práctica ponía de manifiesto, según las peticiones y quejas hechas por las propias autoridades virreinales.

¹⁰ BUNSTER, Alvaro, et. al., *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*. México, Ed. Porrúa, 1984, pp. 35-36.

No es intención presentar un estudio exhaustivo de la práctica de la residencia en América, ni estudiar con detenimiento su evolución hasta el momento de su independencia; sino solamente resaltar sus caracteres, explicar su misión y trascendencia, lo cual permitirá valorar su relación con el sistema de responsabilidad posterior.

Ante todo, la residencia se tramita y desarrolla según la legislación castellana, en un principio; así se declara expresamente en provisión enviada al gobernador de Yucatán y Cozumel, el año 1549: "...que haréis residencia del tiempo que ovieredes servido al dicho oficio de nuestro Gobernador dellas, y le sirviéredes y le tuviéredes como sois obligado, conforme a lo que disponen las leyes de nuestro reino".¹¹

Esto indica que todas las características, apuntadas en la legislación castellana, sobre la residencia, son aplicables a los supuestos habidos en tierras de Indias: así, por ejemplo, en diversas cédulas se manda que se otorgue, ante todo, la fianza suficiente previa a la toma de posesión del oficio o cargo, y como requisito indispensable para usufructuarlo, que garantice dicha residencia: "...y mandamos que los Corregidores que fueren proveídos para la dicha de S. Francisco de Quinto, antes que sean recibidos ni usen del oficio, den fianzas abonadas para la residencia que les tomaren".¹²

El principio de la publicidad, del pregón por villas y lugares, también se insta: así en Cédula del año 1556, dirigida a la Audiencia de la Nueva España:

¹¹ Cfr. *Cedulario Indiano*, recopilado por Diego Encinas, Madrid, edición de Cultura Hispánica, 1945, p. 103.

¹² *Idem.*

“...de manera que de aquí adelante cuando se oviere de tomar residencia, a las personas que han usado y servido cargos de justicia en esa dicha Nueva España hiciesedes divulgar y notificar a los individuos naturales de ella... Para que puedan pedir justicia de sus agravios y que tengan para ello entera libertad.”¹³

El momento de tomar la residencia fue variado: en Cédula de 1582, se ordena que todas las sentencias y pleitos que se suscitaren con motivo de una residencia se finalicen dentro de los sesenta días a contar de la fecha de la interposición de la demanda o querrela; en otra de 1594 (Madrid 21 de enero) se ordena que “...de aquí en adelante embiéis a tomar residencia de cinco en cinco años sus Gobernantes que en nuestro distrito (Nuevo Reino de Granada) tuvieren los cargos por más tiempo, que el ordinario de seis años, que es el comúnmente se señala a los que se van proveiendo”¹⁴. “Pero este plazo será de dos años para los corregidores, nombrados por el “visorey”, que es plazo que dura su mandato, el cual podrá ser prorrogado, previa la correspondiente residencia. Por otro lado, respecto de los fieles ejecutores, después de venirles tomando residencia tan a menudo que podría resultar mucha ocupación a los dichos oidores, se ordena que se haga una vez cada año, en el tiempo de la Audiencia; a fin, en cualquier tiempo, respecto de aquellos que no lo hubiesen dado...”¹⁵

Conforme al Cedulaario Indiano, en cuanto al principio de la generalidad de la residencia, a que obligaba absolutamente a todas las autoridades, pueden verse las

¹³ *Ibidem*, p.111.

¹⁴ DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal, *op. cit.*, p.118.

¹⁵ Cfr. *Cedulaario Indiano*, *op. cit.*, 105.

siguientes cédulas:

- a) respecto de los oficiales de hacienda, cédula de 2 de junio de 1559 ;
- b) respecto de los gobernadores y corregidores, cédula de 9 de septiembre de 1559 en Valladolid;
- c) respecto de los alcaldes ordinarios, regidores y escribanos, cédula de Audiencia de la Nueva España, Valladolid, 30 de abril de 1556;
- d) respecto de los fieles sesmeros, y escribanos, y otros oficiales del consejo, se remite a la ley XIV, libro III, título séptimo, de las Leyes de recopilación,
- e) respecto de los alcaldes de la hermandad y alcaldes de mesta, se remite igualmente a la ley II, título séptimo, libro III, de la recopilación ;
- f) respecto de los alguaciles mayores, cédula de 19 de marzo de 1581,
- g) respecto de los alcaldes y oficiales de las casas de la moneda, ordenanza de 1563,
- h) de la residencia no escapa, ningún oficial real, ni el general de la flota de la Nueva España, ni su Almirante, Ministros y Oficiales, "como se dice en la Comisión al doctor Arias, juez de la contratación de Sevilla, de 14 de septiembre de 1591".¹⁶

Otro principio fundamental de la residencia era su carácter inquisitivo, oficial. Por lo visto, en la Nueva España se introdujo la práctica de abrir residencia solamente cuando "es a pedimento de parte", contra cuya práctica se expide la cédula de 28 de junio de 1569 en el Escorial, mandando: "...que cada y cuando se

¹⁶ *Ibidem*, pp. 103-108.

ovieren de proveer los dichos corregimiento y alcaldías mayores, deis orden que se tome residencia a aquellos, en cuyo lugar se proveieren y nombraren de nuevo al tiempo que lo fueren, para que las partes que ovieren querellas hayan y alcancen justicia.”¹⁷

Pero, ¿qué clase de cargos se podían formular contra los residenciados? Existe una instrucción antigua, Madrid 12 de julio de 1530, para tomar las residencias a las justicias y ministros, cuya lectura recomendamos, en la cual se dice cómo se debe hacer una residencia, y los puntos fundamentales de la misma, y la remisión a lo que venimos exponiendo. Se trata claro está, de una responsabilidad universal o ilimitada: de entre cuyos posibles cargos, cabe resaltar los relativos a “...agravios a los naturales de ella de la Nueva España, tratando mal a sus personas, y llevándoles sus haciendas injustamente.”¹⁸

He aquí otro ejemplo, esta vez en tierras mexicanas, en donde después de quejarse porque no se daba el pregón de la residencia de los corregidores, se ordena la inmediata residencia de todos aquellos que no la hubieren tenido para desagrar a los naturales que hubieran sufrido alguna merma o agravios en sus personas y en su hacienda: el juicio de residencia, actúa, una vez más, como instrumento idóneo de amparo y protección tanto de las personas (agravios a la persona); como de las haciendas y desde luego de los intereses reales.

Algo que también acompañaba a todas las provisiones y cédulas reales, era la obligación de remitir constantes informes sobre la marcha de las residencias, con relación incluso detallada de las diversas causas.

¹⁷ *Ibidem*, p. 107.

¹⁸ BUNSTER, Alvaro, *op. cit.*, p. 38.

Esta preocupación por recabar informes obedece al deseo lógico de cerciorarse de la marcha de los asuntos de gobierno en ultramar; pero también obedece a la necesidad, casi obsesión, de vigilar los intereses hacendarios del Estado, así como su estabilidad. Se ordenaba, al respecto, que se tomará buen cuidado de "...las cuentas de los propios y repartimientos que se hubieran hecho; y que se enviara breve y sustancial relación de la renta de los propios y repartimientos de los gastos que fueren hechos; que se cobraran las penas que en tiempo del corregidor no se cobraron...", como se lee en la Instrucción, de 12 de julio de 1530.¹⁹

Sin embargo, al lado de que esta preocupación de tipo económico, queda también abierto el camino para el amparo contra los agravios a las personas, y los daños contra las haciendas particulares.

Está presente la residencia de manera natural, y precisamente por ello se le constitucionaliza o se le pone al servicio del naciente Estado constitucional, en que se transformó España y sus colonias con la Constitución de 1812, con la que México, igualmente se transformó con sus constituciones peculiares de 1814 y 1824.

Ahora bien, para efectos de este trabajo, en los puntos subsecuentes se localizarán los antecedentes de las responsabilidades de los servidores públicos en México, en las diferentes constituciones; partiendo de la de Cádiz de 1812 hasta llegar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

¹⁹ *Cedulario Indiano*, op. cit., p. 104.

1.2 EPOCA INDEPENDIENTE

Es necesario aclarar que la normatividad correspondiente a las responsabilidades de los servidores públicos de la época independiente del país se origina desde los años finales de la colonia, cuando se promulga la Constitución de Cádiz de 1812, por otro lado la carencia de información jurídica secundaria, en la materia, obliga a desarrollar el presente subcapítulo, considerando como punto de partida los diversos ordenamientos constitucionales, entre 1912 y 1917.

Después de la invasión francesa en España que conduce a la renuncia de Fernando VII en 1807; el 2 de mayo de 1808 el pueblo español inició la lucha por la liberación de su territorio contra las tropas francesas invasoras. Las Juntas provinciales, sensibles a la urgencia de crear un órgano superior, pensaron en el establecimiento de una Junta Central, la cual habría de celebrar su primera reunión el 25 de septiembre de 1808.

Sin embargo, desde la población francesa de Bayona, el rey cautivo, Fernando VII, expidió a su vez un decreto por medio del cual llamaba al Reino a Cortes:

Sin eco la regia voz, serían otros los que animasen la realización de un proyecto en que, por razones distintas e incluso contrapuestas, venían todos a coincidir. Estas voces fueron las emitidas por la Junta Provincial de Valencia, por Jovellanos, que venía siendo el adocrinador de la Junta Central, por el intendente militar don Lorenzo Calo de Rosas.²⁰

²⁰ JUÁREZ, Federico; *Sobre las raíces de las reformas de las Cortes de Cádiz*, en: *Revista de Estudios Políticos*, Número 126, noviembre- diciembre, Madrid, 1962, pp. 33 y ss.

Calo de Rosas presentó el 15 de abril de 1809 su propuesta de Cortes y Quintana se encargó de redactar un proyecto de Decreto, en el que aparecía claramente el interés por elaborar una Constitución que garantizara al pueblo español una barrera eterna entre la mortífera arbitrariedad y sus imprescriptibles derechos.

El triunfo de Napoleón sobre Austria le permitió reforzar sus tropas en la Península, por la Junta Central se vio obligada a publicar un manifiesto el 28 de octubre del mismo año, anunciando la convocatoria de Cortes.

La lejanía de las provincias de ultramar hizo que se pensara en la necesidad de designar diputados suplentes, pues si las Cortes eran convocadas para el 1° de enero, y hasta entonces se iba a dictar un reglamento de elección, apenas llegado éste al Continente Americano se habría reunido ya la Asamblea Constituyente sin haber dado tiempo para la designación de los representantes provisionales.

La Junta Central se trasladó de Sevilla a la Isla de León donde designó como órgano ejecutivo un Consejo de Regencia integrado por cuatro miembros; el 31 de enero se disolvió la Junta, tomando posesión la Regencia. El 17 de julio de ese año, los diputados Hualde y el Conde de Toreno presentaron un manifiesto a la Regencia exigiendo la inmediata reunión de las Cortes publicándose ese mismo día el documento de convocación.

Por lo que respecta a los diputados de las provincias americanas, la Junta Central, en un Decreto del 22 de enero de 1809, consideraba que los dominios de España en las Indias no era propiamente colonias o factorías, sino parte esencial e

integrante de la monarquía española, por lo que tenían derecho a ser representados y a formar parte de la Junta Central Gubernativa del Reino.

El fundamento de la participación americana es debidamente explicado por el diputado Capmany:

Los americanos son en verdad nuestros hermanos por sangre, por costumbres, por lengua y por religión; pero negarnos la obediencia, sin negarnos la comunicación, ni el amor, ni renunciar a aquellos vínculos, en una palabra, sin dejar de ser españoles. Los americanos son españoles ultramarinos que reconocen y aman a su madre común, forman una vastísima parte del gobierno español y no es posible que desunan mientras subsista en Europa el nombre, la cuna y el trono de la Monarquía. La participación a Cortes generales de la nación cimentará la fraternidad, asegurará la confianza, estrechará los vínculos del interés y del amor a una común patria. Nuestra unión será la de ellos.²¹

Algunos representantes de la metrópoli eran también partidarios de la participación igualitaria de la península y las provincias de ultramar; las colonias americanas deberían considerarse como la misma España y enviar diputados de acuerdo con el número proporcional de sus habitantes. De los organismos constituidos en las provincias de ultramar, el Cabildo de Guatemala, basada su tesis en los siguientes términos:

“Si las Cortes se convocan no van sólo a ocuparse de acopiar recursos y adoptar las medidas convenientes para la guerra, sino que además tendrás como objeto dictar leyes fundamentales y constituir un nuevo Estado, Guatemala se opone a que se celebren sin su concurrencia,

²¹ RAMOS, Demetrio, *Las Cortes de Cádiz y América*. España. Tecnos, 1976, p.440.

pues los Reinos y provincias de América que fueron conquistados y poblados por los Españoles, están habitados por sus descendientes y estos no han renunciado a sus derechos de ciudadanos españoles ni pueden ser despojados de ellos...Siendo este reino parte esencial e integrante de la Monarquía, con iguales obligaciones, es evidente que, ya sea para derogar las leyes antiguas que nos han regido, ya sea para dar al Gobierno o hacer cualquier otro establecimiento perpetuo, es necesario e indispensable la concurrencia de este Reino..."

No fue sino hasta el 12 de agosto de ese año cuando tras un acuerdo unánime, se aceptó la elección de diputados suplentes por el Continente Americano, publicándose la instrucción para su elección.

Los diputados suplentes que representaban a las provincias de América, Filipinas y las Antillas fueron 30, distribuidos en la siguiente forma: 7 por la Nueva España; 2 por la Capitanía General de Guatemala; 2 por Cuba; 2 por la Capitanía General de Venezuela; 5 por el Virreinato de Perú, 1 por Puerto Rico; 2 por las Filipinas; 1 por Santo Domingo; 3 por el Virreinato de Nueva Granada; 2 por la Capitanía General de Chile y 3 por el Virreinato de Buenos Aires.

La elección de estos diputados se llevó a cabo el 19 de septiembre.

Hubo las más públicas nulidades y las más conocidas intrigas. Algunos se eligieron a si mismos porque de su país no había quienes votasen; otros convinieron en presentarse los sufragios por el mismo motivo. La algarada y el desorden reinaron en las elecciones. A la confusión debió alguno ser elegido.²²

²² *Ibidem*, p. 468.

Al día siguiente de la elección se encontraban reunidos 90 diputados titulares y suplentes. Aun cuando no se podía iniciar legalmente las sesiones si no se encontraban reunidos 120 de ellos que constituían la mitad de los representantes, la impaciencia hizo pasar por alto ese requisito y la Regencia fijó como fecha de apertura de las Cortes el 24 de septiembre.

Los diputados suplentes por las provincias de ultramar era: por Filipinas: Pedro Tagle y José Manuel Couto; por la Nueva España: José María Couto, Francisco Munilla, Octavio Obregón, Andrés Savariego, Salvador Sanmartín, Máximo Maldonado y José María Gutiérrez de Terán; por Guatemala: Andrés del Llano y Manuel de Llano; por Santo Domingo: ; por Puerto Rico: Ramón Powe Giral; por Nueva Granada: José Gayedo, José Mejía y el Marqués de Puñonrostro; por Venezuela: Esteban Palacios y Fermín de Clemente; por Perú: Dionisio Inca Yuanguí, Vicente Morales Suárez, Ramón Feila, Antonio Zuazo y Blas Ostoloza; por Chile: Joaquín Leyva y Miguel Riesco; por Buenos Aires: Francisco López Lispargner, Luis Velasco y Manuel Rodrigo.

La Constitución de Cádiz consta de 384 artículos; en algunas materias tales como procedimiento, reunión de Cortes, diputación permanente, veto suspensivo y limitación del poder real, resulta sumamente exhaustivo.

Dos de sus diez títulos se dedican a España y los españoles; tres más a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; cuatro a la administración pública en los ramos de gobierno interior, contribuciones, fuerza militar e instrucción pública; el último se refiere al procedimiento revisor de la Constitución y la observancia de la misma.

En los constituyentes que elaboraron esta Carta Magna está presente el espíritu de Rousseau: En el artículo 1° se define la nación española como una reunión que no es ni puede ser patrimonio de persona alguna (el mismo concepto dado por la Constitución de la República de Massachusetts de 1780 y la Constitución Francesa de 1773), cuya soberanía reside esencialmente en la nación. En el artículo 11 se determina la división territorial de las posesiones en América y el Artículo 12, declara como única la religión católica, apostólica y romana.

La monarquía española se define como hereditaria y moderada (Art. 14) y en sus artículos 15, 16 y 17 se divide el poder en legislativo y judicial. Del Título III, 141 artículos se refieren a las Cortes y en solamente 54 artículos el Título IV reglamenta la facultad y privilegio del Rey.

El artículo 92 establece el sistema censatario y faculta a las Cortes para resolver dudas sobre las sucesión a la Corona; aprobar tratados de alianza y comercio; suprimir a la Corona; aprobar tratados de alianza y comercio; suprimir o crear oficinas públicas; elegir a la Regencia; fijar contribuciones; disponer de los bienes nacionales; determinar el valor y la ley de las monedas, pesas y medidas; establecer programas en materia de educación y fomentar toda especie de industrias.

Además, los representantes tenían derecho a fiscalizar la actuación de los ministros, proponer a los consejeros de Estado, controlar el presupuesto de egresos e ingresos, creación de la diputación permanente entre períodos ordinarios, velando por la observancia de la Constitución y de las leyes, establecer impuestos, aduanas y

aranceles, distribuir entre las provincias las contribuciones, fomentar la libertad imprenta, hacer efectiva la responsabilidad de funcionarios, etc.

El artículo 142 señala que corresponde al Rey la facultad de sancionar las leyes. En caso de no aprobar el monarca la iniciativa enviada por las Cortes para su promulgación, éste contaba con treinta días para vetarla, si no lo hacía en ese término se tenía por aprobado el proyecto de ley.

Rechazada o aprobada, la iniciativa era devuelta a las Cortes, las que no tenían facultad para volver a discutir durante el año de sesiones si la misma iniciativa era nuevamente aprobada, el Rey podía vetarla por segunda vez, pero no así en una tercer; si las Cortes durante tres años consecutivos aprobaban una misma iniciativa, el Rey debería promulgarla obligatoriamente, bajo la fórmula "Publíquese como Ley".

El Título V, se intitula: De los tribunales y de la Administración de Justicia en lo Civil y en lo criminal; el VI del Gobierno interior de la provincias y de los pueblos; el VII de las Constituciones; el título VIII se refiere a la Fuerza Armada y a la Milicia Nacional; el IX reserva a las Cortes el derecho de planear la enseñanza; y el X prohíbe la revisión o reforma de la Constitución hasta pasados ocho año, lo que hace de la Constitución de Cádiz un documento rígido.

Con todas las excelencias relatadas, no es fácil catalogar como muy avanzada a la Constitución de Cádiz, principalmente para sus tiempos y gentes. Y tampoco resulta difícil conocer la causa por la cual, el Virrey Vargas suspendió su cumplimiento al poco tiempo de ser jurada en la Nueva España. Sólo en parte y de mal modo se restableció posteriormente por Calleja. Al fin, Fernando VII mostró su

real manera de ser; con desprecio al pueblo que por él se había sacrificado, en 1814 dejó sin efecto alguno a la constitución y a todo lo que le recordara. En México, el virrey Calleja siguió las órdenes de su Rey, revelándose más absolutista que éste. Muchos años después, en 1820, el propio Fernando se vio en la necesidad de restablecer la vigencia de la carta gaditana, presionando por el levantamiento de Riego; y en la Nueva España fue otra vez jurada por el virrey Apodaca. Únicamente en mínima parte surtió sus efectos, pues ya era muy tarde para regir los distintos de un pueblo que veían cercana su autonomía, que ya no quería lazo político alguno con la metrópoli. Paradójicamente, por el temor de los retardatarios a su aplicación, precipitó la consumación de nuestra independencia.

La Constitución española de 1812, tuvo influencia decisiva en la mente de los pensadores insurgentes y de los primeros publicistas; demanda su peculiar reconocimiento, pues por decreto del inicial constituyente jalisciense, mientras se concluían las labores que habrían de desembocar en la prístina Constitución de la entidad; la de Cádiz rigió provisionalmente, como Constitución particular del naciente Estado de Jalisco.

I.- CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN DEL 24 DE OCTUBRE DE 1814

La llamada Constitución de Apatzingán no es, constitución propiamente y desde el punto de vista jurídico. Se trata de un Manifiesto revolucionario, redactado en forma de constitución, o con las pretensiones de una constitución. Nadie puede calificar de auténtico congreso, representativo de todo México (Nueva España), al de Chilpancingo: allí, con las tropas, están los insurgentes, los que simpatizan con ellos.

Nada más. Es una asamblea de una bandería, la cual por lo demás fracasó, es decir, no tuvo la oportunidad de legitimar su gesto revolucionario con la victoria de las armas. Cuando más, se estaría ante una Carta otorgada.

Sin embargo, lo dicho, en nada mengua la grandeza del texto; que no estriba, precisamente en el empeño de la doctrina por hacerla pasar como tal constitución. Toda su importancia, toda su trascendencia radica en dos aspectos fundamentales:

Uno, en que se proclaman de modo inequívoco ciertas reivindicaciones sociales, bastantes más cortas de vuelo de lo que ha dicho la doctrina,²³ cierto; pero testimonio de un gran movimiento social, naciente.

Y, en segundo lugar por algo que tampoco se ha resaltado suficientemente, por su entronque directo con el derecho indiano, tal como se prescribe en el artículo 211, y más en particular, por su generosa reglamentación del juicio de residencia, consagrado como instrumento, como institución idónea para hacer prácticos los principios, reivindicaciones o derechos consignados en el texto.²⁴

Tanto el supremo gobierno, como el supremo tribunal de justicia y particularmente éste último, por insólito, podrán oponer reparos contra cualquier ley dimanada del congreso dentro del término perentorio de veinte días,²⁵ para cuyo efecto se les remitirá los correspondientes ejemplares.²⁶ Los reparos deberán ir fundados; y éstos examinados luego por el congreso bajo las mismas formalidades

²³ BARRAGÁN BARRAGÁN, José: *El Juicio de Responsabilidades en la Constitución de 1824*, UNAM, México, 1978, p.96.

²⁴ *Idem*.

²⁵ *Constitución de Apatzingán*, Artículo 128.

²⁶ Artículo 129.

que los proyectos de ley; y calificándose de bien fundados o pluralidad absoluta de votos, se suprimirá la ley, y no podrá proponerse de nuevo hasta pasados seis meses. Pero si por el contrario, se calificaran de insuficientes las razones expuestas, entonces se mandarón publicar la ley, y se observará inviolablemente.²⁷

Los problemas inherentes al trato del veto a favor del ejecutivo; frente al congreso, hasta el extremo de hacer, de facto, poco menos que inútil el veto, pues es normal esperar que una ley del congreso, que se pasa al ejecutivo para su sanción, y ha sido aprobada por la mayoría, vuelva a ser ratificada automáticamente otra vez, en cuanto sea devuelta, imponiéndole al ejecutivo una obligación demasiado violenta. Un poder legítimo, un poder de los principales del Estado, como se dijo por el constituyente del 36 español,²⁸ no debe ser forzado a ejecutar lo que no cree conveniente, lo que juzga perjudicial para el país.

El propósito del legislador, fue el de forzar el principio de la constitucionalidad de las leyes, reconociendo el veto a favor también del supremo de justicia, en lógica coherencia con sus demás facultades, como órgano de control, y con lo dispuesto en el artículo 27 sobre garantía social, que supone limitación de los poderes y responsabilidad de los funcionarios públicos. Es decir, respecto a la jerarquía jurídica de las normas con responsabilidad rigurosa de todos los funcionarios y autoridades, a través del juicio de residencia.

²⁷ *Idem.*

²⁸ Tomando de la Conferencia de 10 de abril de 1972 de Diego Sevilla, Andrés. "Sin embargo --comenta FIX ZAMUDIO sobre el equilibrio de los poderes- este equilibrio era aparente pues existía una evidente desigualdad en beneficio del cuerpo legislativo, de acuerdo con las ideas rousonianas, ya que además de las desmedidas atribuciones del Congreso, éste era el encargado de designar a los miembros del Supremo Gobierno", tomado de su artículo inserto en Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán, ya citado, p.599.

Los títulos o despachos y demás disposiciones del gobierno, irán firmadas por los tres individuos, por el secretario del negocio correspondiente. Estas formalidades actúan como requisitos previos de validez, de otro modo no tendrán fuerza, ni serán obedecidas por los subalternos. Pero en todo caso, los secretarios serán responsables en su persona de los decretos, órdenes y demás que autoricen contra el tenor de este decreto, (constitución), o contra leyes mandadas observar, y que en adelante se promulgaren, (art. 145).

Pues bien, para hacer efectiva esta responsabilidad decretará ante todas cosas el Congreso, que ha lugar a la formación de causa,²⁹ dado este decreto, quedará suspendido el secretario, y el Congreso remitirá todos los documentos que hubiera al Supremo Tribunal de Justicia, quien formará la causa, la sustanciará, y la sentenciará conforme a las leyes.³⁰

Se podrá promover expediente de responsabilidad, por tanto no sólo cuando falte el requisito de la firma del secretario, sino también cuando cualquier disposición de la administración vulnere la constitucionalidad. El sistema, con sus más o sus menos aciertos, es el mismo que se reglamenta en Cádiz. El Artículo 196 lo ratifica enteramente: toca al tribunal supremo de justicia:

...conocer en las causas para cuya formación deba preceder según lo sancionado, la declaración del Supremo Congreso, en los demás de los generales de división, y secretarios del Supremo Gobierno: en las de los secretarios y fiscales del mismo Supremo Tribunal: en las del intendente.³¹

²⁹ Artículo 147.

³⁰ Artículo 148.

³¹ *Idem*

La materia de la residencia era compleja, como se ha visto tanto en la legislación indiana, como en la reglamentación de Cádiz. La responsabilidad en que puede incurrir un funcionario, objeto de residencia, es muy general, es ilimitada. Así lo pone de relieve el citado 196. A primera vista, podría hacer pensar en que está hablándose de responsabilidad frente a residencia. Pero no, todos los supuestos lo son de residencia. Sólo de aquí, como ocurrió en Cádiz (tribunal especial de residencia) para el conocimiento de determinados supuestos de responsabilidad se crea un tribunal especial, o se reglamenta un sistema peculiar, distinto al propio del supremo de justicia, para hacerla efectiva.

En Cádiz, para residenciar a los miembros del supremo de justicia, se recurría a la creación de un tribunal especial. Aquí, en Apatzingán, ese tribunal, es el de residencia. No se requiere mucho esfuerzo para comprender que, en el fondo, se está palpando una misma realidad, un mismo sistema, el mismo, que es el de residencia. Pero una residencia sin consejos supremos, a quien recurrir, como la del sistema castellano-indiano. Una residencia encuadrada en un marco nuevo, donde todos son residenciables (menos el rey en Cádiz), y cuya última instancia se plantea ante el supremo de justicia, o ante el tribunal especial, cuando se trate de los miembros de aquél, para Cádiz; de los miembros del supremo de justicia, de los miembros del congreso, supremo gobierno, y para los infractores del artículo 59 aquí, en la de Apatzingán.³²

En efecto, al tribunal supremo, en una y otra parte, se le encomienda en principio el mismo haz de facultades de residencia: esto es, por un lado, se le atribuyen facultades para conocer de todos aquellos supuestos de responsabilidad

³² Artículo 224-227

en que se declare haber lugar a formación de causa de los altos magistrados (secretarios y demás); y por otro lado, a uno y otro tribunal, se les asigna el conocimiento de la residencia de todo empleado público.

En uno y otro sistema, todos los supuestos de formación de causa y de residencia se podrán deducir en cualquier momento (factor tiempo). No es preciso esperarse a que finalice en su cargo el residenciado, como era común (no siempre) en la residencia indiana, o tradicional, entre otras cosas, porque declarado haber lugar a formación de causa, queda suspenso antes, automáticamente, como cuando no se obedece con la norma de dar cumplimiento a las órdenes y decretos de las Cortes antes del tercer día de recibidas.

Ahora bien, esta residencia facultad sexta del 261 gaditano y tribunal de residencia en Apatzingán podrá y deberá desencadenar el juicio correspondiente al final del cargo, siquiera sea para ser declarado sin tachas para ocupar uno nuevo.

¿En dónde están las diferencias? En Cádiz se inicia expediente de responsabilidad de los miembros del supremo de justicia, en cualquier momento en que surja el motivo: se inicia ante la Cortes, se declara la formación de causa, y se crea el tribunal especial que deba conocer del supuesto. He aquí una diferencia, pues en Apatzingán, respecto del mismo supuesto, o respecto de los mismos individuos, parece que sólo cabe al finalizar en su cargo,³³ no antes, a excepción, cuando se trate de delitos indicados en el artículo 59, cometidos por las supremas corporaciones, y los del 166 cometidos por el supremo gobierno,³⁴ o a instancias del congreso. En todo caso, la acusación se remitirá al congreso, quien de oficio actuará

³³ Artículo 218.

³⁴ Artículo 227.

todo lo conveniente, para declarar si ha o no lugar a formación de causa; y declarando que ha lugar, mandará suspender al acusado, y remitirá el expediente al Tribunal de Residencia, quien prevea esta declaración y no de otro modo, formará la causa, la substanciará y sentenciará con arreglo a las leyes.³⁵

Otra diferencia se refiere a la extensión de los sujetos. Ante el tribunal de residencia, se substanciarán las causas de los diputados, y las del triunvirato. En Cádiz, las Cortes juzgan a sus propios individuos.

Para analizar los puntos expuestos, hay que ver cuáles son los delitos previstos por el 59 y 166. El primero, contempla los delitos de herejía, apostasia y los de estado por indigencia, dilapidación de bienes o caudales públicos. Mientras que el 166, tiene un contenido muy diferente, y merece transcribirse:

...no podrá el supremo gobierno arrestar a ningún ciudadano en ningún caso más de cuarenta y ocho horas, dentro de cuyo término deberá remitir el detenido al tribunal competente con lo que se hubiere actuado.

El texto que puede destacarse una residencia en cualquier tiempo, no necesita comentario. Con todo, una pregunta es obligada, ¿cómo se puede afirmar después de estos textos, después de toda esta doctrina tradicional, que la modalidad del juicio de amparo, que protege la libertad física de las personas, puede ser copia del *Habeas corpus*?

³⁵ Artículo 228.

II.- CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEL 4 DE OCTUBRE DE 1824.

La Constitución de 1824, está formada por ocho títulos, con variado número de secciones cada uno de ellos, consta en total, de 171 artículos. La parte dogmática, persiste en la intransigencia religiosa. Se contienen en la sección séptima del Título V, varias garantías inherentes al proceso legal, sobre todo en materia penal, dirigidas al judicial; en el artículo 50 fracción III, se habla de la libertad política de imprenta, que debe arreglar y proteger el legislativo; y en el artículo 112, fracciones II y III, se relatan derechos públicos subjetivos de libertad personal, propiedad y posesión, pero refiriéndose como restricciones al ejecutivo. Sin embargo, no se contiene título o sección específica sobre garantías individuales. Esta que a primera vista imperdonable omisión, y que ha dado lugar a innumerables consultas y polémicas. Si se atiende al sentido del artículo 161, fracción IV, en relación al 50-III invocado, que denota concurrencia de funciones y que se contrae especialmente a la libertad de expresión política, se puede colegir por extensión que la tutela de los derechos humanos se reservaba a las entidades federativas. Tal criterio se reafirma por el acendrado federalismo que anima a la propia Constitución.

En la parte orgánica, se indica como forma de gobierno la república representativa, popular y federal. Se expresa la división de poderes. El legislativo se deposita en un congreso general, compuesto de dos cámaras: la de senadores y la de diputados; y en su receso funcionará un Consejo de gobierno. La elección de sus miembros será democrática, e indirecta. Se mencionan los requisitos y prerrogativas de los mismos, sus funciones y atribuciones, así como sus facultades. El ejecutivo se deposita en un solo individuo no reelegible de inmediato, que será el presidente de la República, se suplirá por un Vicepresidente y, a falta de ambos, en ciertos casos el

encargo recaerá temporalmente en el Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Será electo por las legislaturas de los Estados, que escogerán dos individuos y, con intervención previa de ambas cámaras, hará la calificación respectiva la de Diputados. Cuando no haya mayoría absoluta, la elección será a cargo de dicha cámara. En casos de empate o análogos, se da un complicadísimo sistema. De todos modos el triunfador en ese mecanismo será Presidente y el que lo sigue Vicepresidente. Se ve, pues que puede no haber unidad o entendimientos entre ambos, llegándose al extremo de la posibilidad de choque. Se señalan las responsabilidades, restricciones, prerrogativas y atribuciones del ejecutivo. Estará asistido por Secretarios de Despacho, quienes serán responsables de sus actos. El judicial recae en la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito. Los ministros de la primera serán electos para perpetuidad por las legislaturas locales; los individuos de los segundos serán nombrados por el ejecutivo, mediante terna de la Corte Suprema. Se contienen normas sobre los requisitos que debe llenar, sus responsabilidades y demás circunstancias relativas. Por otra parte, se mencionan las partes que componen la federación; y se dan las bases en que deben organizarse y funcionar los Estados, en pequeña semejanza a la federación. Se fijan para las entidades sus obligaciones y se les señalan sus restricciones. Por último, se prescribe la observancia, interpretación y reforma de la constitución y el acta constitutiva. Como un dato curioso, aparece el artículo 116, fracciones II y III, en que se esboza un control de constitucionalidad y legalidad, por la vía parlamentaria, que es atribución del Consejo de Gobierno. El principal legado de esta constitución, es la forma de gobierno, que aún prevalece.

Se debe insistir en la tesis del profesor Sevilla, de que el examen de un orden constitucional debe iniciarse desde el poder constituyente, no sólo para saber dónde

radica esta definitiva instancia, sino para tener conocimiento cumplido de la finalidad y límites de la operación constitucional. Nadie ignora, continúa, que el acudir a los preámbulos de lo que es paradigma el discurso preliminar de la Constitución de 1812, o la exposición de motivos del Estatuto Real, es el camino seguro para hallar el sentido recto del articulado y llenar las lagunas que bien por imprevisión, consciente o no, por la aparición de nuevos hechos se origina alrededor del acto legislativo.³⁶

La premonición del texto citado, es particularmente importante ahora al referirnos a la obra fundamental de constituyente mexicano de 1824. Como es sabido fueron muchos y muy arduos los problemas surgidos alrededor de nuestros primeros congresos. Nótese, para empezar, como hablamos de congresos, en plural y no de uno solo, según es lo corriente, sin mencionar las dos juntas. No es el momento de entrar en el examen de tal acto constituyente, pese a la existencia de los dos congresos, y la problemática inherente a cada uno de ellos. Los dos (pero las juntas) fueron legítimos: legítimamente convocados, legítimamente instalados para operar en calidad de constituyentes única y exclusivamente. Por tanto, la obra fundamental de 1824 (el Acta y la Constitución) se debe encuadrar dentro de ese contexto interrumpido del acto constituyente, iniciado en 1822. por supuesto, hablamos de una continuidad informal, pero absolutamente imprescindible para el cabal conocimiento de la obra fundamental. Piénsese, por ejemplo, cómo resulta inexplicable la aparición del Acta Constitutiva, si se le separa de la problemática del primer congreso con turbidez.

Por otro lado, refuerza dicha continuidad, la unidad de doctrina de uno y otro constituyente, tal que, desde el punto de vista formal, nos da la impresión de tratarse

³⁶ DIEGO SEVILLA, Andrés: *Conferencia del día 10 de abril de 1972*.

de un solo congreso. Desde tal encuadre estudiamos aquí el juicio de responsabilidad de la Constitución de 1824.

III.- LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1836

La Constitución de las 7 leyes o Las siete Leyes Constitucionales, se compone del número que su nombre indica. La primera, denominada "Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República", se forma de 15 artículos.- Contiene las bases para fijar la nacionalidad y la ciudadanía, su pérdida, suspensión y rehabilitación; la condición de los extranjeros; así como las garantías relativas al proceso legal en materia penal, de propiedad de inviolabilidad domiciliaria, de tránsito y de expresión política; y señala las obligaciones conducentes, entre las cuales descuellos la de profesar la religión patria, la que se adivina pero no se precisa.

La Segunda numera 23 artículos y se denomina "Organización de un Supremo Poder Conservador".³⁷ Contiene, como innovación, la creación de ese cuarto poder, formado por cinco individuos, que pueden ser reelectos. Su elección se hará entre etapas: en primer lugar se iniciarán en las Juntas Departamentales, luego se remitirá el resultado a la Cámara de Diputados, que formulará temas y, de éstas, la de Senadores escogerá al agraciado. Se señala los estipendios y tratamientos para sus miembros, los requisitos que deben llenar y sus funciones. Estas, por cierto, son tan poderosas, que pueden llegar a declarar la nulidad de los actos y leyes de los otros tres poderes, como control de constitucionalidad, mediante excitativa de los poderes no afectados aún del propio en el caso de leyes; declarar la incapacidad física o

³⁷ GUTIÉRREZ DE VELASCO, Manuel, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, Instituto de Estudios Sociales, UAG, Guadalajara, 1978, p.45.

moral del Presidente; suspender y rehabilitar al legislativo y el judicial; declarar la "voluntad de la nación"; ordenar al Presidente la renovación del gabinete. Sus relaciones no pueden ser desobedecidas, a riesgo de constituirse en reo de "crimen de alta traición"; el Supremo Poder descrito, sólo es responsable ante Dios y la opinión pública, no merece comentarios, pero creo que no ha de haber sido de la gracia del caudillo presidente.

La Tercera Ley, tiene 58 artículos y se refiere al Poder Legislativo, que es bilateral. Los diputados serán electos, conforme lo determine una ley; y calificada la elección por el Senado. La composición de éste se iniciará por la cámara de diputados, el gobierno de Junta de Ministros y la Suprema Corte, quienes elaborarán listas de candidatos que se enviarán a las Juntas Departamentales; éstas elegirán y la calificación la hará el Supremo Poder Conservador, ¿No les parece a ustedes de un engorro sublime?; se señala, como se han de verificar las sesiones, la formación de las leyes, las facultades y prerrogativas inherentes, así como el funcionamiento de la diputación permanente.³⁸

La Cuarta Ley expresa artículos. Se contrae al Ejecutivo, que se deposita en el Presidente de la República, que dura ocho años en su cargo y puede ser reelecto; su elección es tan complicada o más que la de los senadores. Se mencionan sus prerrogativas, funciones y limitaciones; estará asistiendo de un Consejo de Gobierno y de cuatro Ministros.

La Quinta Ley se refiere al Poder Judicial; y consta de 51 artículos. Se ejerce por la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Superiores de los Departamentos,

³⁸ *Ibidem*, p.46.

los Tribunales de Hacienda y los Juzgados de Primera Instancia. La nominación de los miembros de la primera es tan engorrosa y complicada, como la de Presidente y Senadores; se expresan las funciones relativas y se dan prevenciones de procedimiento.

La Sexta Ley, que acaba con el sistema federal, habla de la “división del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos”; consta de 31 artículos. Ya no ha Estados, ahora son Departamentales y en acuerdo del consejo se fijan las funciones de los Gobernadores de siete individuos, que se elegirán como los diputados, al frente de los distritos habrá Prefectos; y de los partidos, Subprefectos. En las capitales y poblaciones de importancia, funcionarán Ayuntamientos de elección popular, con alcaldes, jueces de paz, etc.

La Séptima Ley consta de 6 artículos y prescribe la forma de variar la constitución. A lo anterior cabe agregar 8 artículos transitorios. Como único comentario, debe destacarse el nacimiento del sistema centralista o régimen unitario; la adición de un cuarto poder, monstruoso; y una organización tan compleja que era impracticable.

IV.- BASES ORGÁNICAS DEL 12 DE JUNIO DE 1843

Las Cámaras hicieron muchos alardes de reformas constitucionales, pero no llegaron a cosa alguna. Guadalajara, se levantó Paredes Arrillaga, siendo secundado más tarde por Valencia, en la Ciudadela de la capital, y por Santa Anna en Perote. Luego, juntos los tres, elaboraron el Plan de Tacubaya, que entre otras cosas, aspiraba a las ya muy en enunciadas reformas constitucionales. Bustamente les dejó

el campo y Santa Anna ocupó provisionalmente el ejecutivo. Conforme a las Bases de Tacubaya se convocó a un Congreso Constituyente, que inició su cometido el 10 de junio de 1842. Se compuso de liberales en su mayoría, puros y moderados, así como de conservadores.³⁹ En la apertura, Santa Anna se mostró claramente por el centralismo. Se formuló un primer proyecto de Constitución, en el que sin mencionar la palabra “federación”, por su contenido, se sugería marcadamente este régimen. Espinosa de los Monteros, Otero y Muñoz Ledo, confeccionaron un Voto disidente, conocido como el “Voto de la Minoría”, en el que, aparte de mejorarse el proyecto en muchos sentidos en su artículo 20, valientemente y sin cortapisas se dice que el sistema es “federal”; y se da ya el punto de partida del juicio de amparo, en su artículo 81, fracción I. El proyecto se declaró sin lugar a votar y volvió a la comisión. Fechado el 2 de noviembre de 1842 se formuló un segundo proyecto, que tampoco prosperó, no obstante su intención conciliatoria; y ahí quedó la labor de esos diputados, pues, mañosamente, Santa Anna abandonó el poder en manos de don Nicolás Bravo; y este desconoció al Constituyente. Para completar la maniobra, Bravo nombró a ochenta “notables” que formaron la “Junta Nacional Legislativa” y emitieron las Bases de Organización Política de la República Mexicana, que sancionó Santa Anna, vuelto ya al poder, el 12 de junio de 1843. Este documento se compone de once títulos y 202 artículos. En su parte dogmática insistente en la intolerancia religiosa; y contiene un amplio catálogo de derechos individuales en su artículo 9°. En su parte orgánica, subsiste el régimen centralista. Mejora en mucho la de 36, entre otras deja a un lado el Poder Conservador, pero en otras continúa en sus principios fundamentales.⁴⁰

³⁹ *Ibidem*, pp.123-124

⁴⁰ GONZÁLEZ, OROPEZA, Manuel, *Servidores Públicos y su responsabilidad constitucional*, México, Ed. Porrúa, 1978, p. 121.

V.- ACTA DE REFORMAS DEL 18 DE MAYO DE 1947

Desde 1843 las bases constitucionales no sufrieron alteración alguna, salvo ciertas modificaciones en relación a la elección de Senadores. Cuando Paredes llegó al poder, convocó a un Congreso Nacional extraordinario, con funciones constituyentes que nada pudo hacer, pues el general no satisfizo ni a quienes lo habían llevado al poder.

Ante tales circunstancias, Salas y Gómez Farias pidieron el retorno de Santa Anna. El general Salas restableció la vigencia de la Constitución de 1824, terminando así el periodo de las Cartas centralistas; también convocó a un constituyente que, además, era algo así como Congreso ordinario.

El país había sido invadido por los Norteamericanos y Santa Anna que había vuelto, se fue a combatirlos; mientras Gómez Farias buscaba dinero para sufragar los gastos de la guerra y, claro, sólo lo encontró en las propiedades del clero, Santa Anna dejó a un lado el fusil que empuñaba contra el Yankee y vino a ayudar al clero, dejando sin efectos las provincias de Gómez Farias, y también a éste, pues suprimió la Vicepresidencia.

Mientras los tiros invasores se oían venir desde el Golfo, el Congreso, en sus funciones constituyentes, se dividía, pues aún cuando de momento todos estaban conformes en que cumplieran con los requisitos que al mismo establecía para su revisión. La Comisión relativa también se escindió; la mayoría de sus miembros signaron un dictamen proponiendo la vigencia de la del 24 "mientras no se publiquen

todas las reformas que determine hacerle el presente Congreso"; y la minoría, que se convirtió en Voto Particular porque nada más lo firmo don Mario Otero, estuvo porque desde luego se hicieran reformas. Este voto, signado el 5 de abril de 1847, es de contenido histórico-jurídico, pues aceptando la de 24, propone las siguientes reformas: la definición de ciudadano, sus derechos y obligaciones; la inclusión de las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad; un sistema más sencillo de escoger altas autoridades, que casi llega a la total elección directas; la desaparición de la Vicepresidencia y la Responsabilidad oficial del Presidente; la reiteración absoluta del régimen federal; el control de la constitucionalidad de las leyes, a moción autoritaria y por vía mixta, que procesalmente se inicia y concluye jurisdiccionalmente, pero que en el fondo y en el intermedio del proceso, se resuelve parlamentariamente y lo de mayor trascendencia: el artículo 19 expresa lo que tradicionalmente es la piedra angula de nuestro juicio de amparo, que se conoce como "Formula de Otero": "Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativos y Ejecutivo, ya de la federación, ya de los estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare".⁴¹

Tal era la fuerza de la opinión de Otero, que puesto el negocio a discusión y votación, se aprobó el "Acta Constitutiva y de Reforma" de 18 de mayo de 1847.

⁴¹ GUTIÉRREZ DE VELASCO, Manuel, *op. cit.*, p.50

VI.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPUBLICA MEXICANA DEL 5 DE FEBRERO DE 1857

La Constitución de 1857 plasmó a propuesta del diputado Marcelino Castañeda, un procedimiento de responsabilidad basado en la existencia de dos jurados con funciones de juzgador cada uno. La Cámara de Diputados como jurado de instrucción determinaría la presunta responsabilidad del servidor público, mientras que la Suprema Corte de Justicia, ante la eliminación del Senado, fijaría mecánicamente la sanción prevista en las leyes.⁴² Fue Castañeda quien también incluyó en el artículo 103 de la Constitución de 1857 a los gobernadores de los estados como sujetos de la responsabilidad política “por infracción de la Constitución y leyes federales”.

Lo anterior es válido tratándose de la llamada responsabilidad política por comisión u omisión de actos denominados como delitos oficiales. Sin embargo, por lo que respecta a la responsabilidad penal surgida por la comisión u omisión de delitos del orden común, el procedimiento denominado de desafuero gozaba de la decisión del gran jurado (a. 104 constitucional) no calificaría sobre la culpabilidad sino que sólo examinaría los motivos de la acusación.⁴³

En el sistema de la Constitución de 1857 imperó el argumento de que la Suprema Corte de Justicia, en su carácter de único poder reconocido para la imposición de todo tipo de penas, goza de competencia propia para desempeñar tal función en contraste con el desaparecido y aristocratizante Senado. Este sistema, en

⁴² ZARCO, Francisco; *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, Colegio de México. 1956. pp. 1102-1103.

⁴³ CASTILLO VELASCO, José María del; *Apuntamiento para el estudio del derecho constitucional mexicano*, 1976, pp. 226-227.

consecuencia, negó la idoneidad del sistema americano, al coincidir con James Madison y Gouverneur Morris, respecto a que, si la categoría de juez político se asignaba a la Suprema Corte, ésta podría desestabilizar a los demás poderes, además de que sus integrantes, en número mucho menor al de la Cámara de Representantes, se verían fácilmente influenciados ante el prestigio político de dicha Cámara; por lo tanto, tendría que ser el Senado, contraparte igualmente prestigiada, el órgano juzgador más viable.⁴⁴

El sistema americano, ya conocido e implantado en México de 1824 a 1/85, considera a las funciones de las Cámaras del Congreso en forma completamente distinta al de la Constitución de 1857 y que se adhiere al llamado sistema europeo. Ya desde la obra de Alexis de Tocqueville⁴⁵ se elogiaba al sistema americano. En éste, la Cámara de Diputados funge como órgano de investigación de los hechos imputados al servidor público y sólo recaba elementos de la presunta responsabilidad del mismo, su función es acusar y someter la evidencia ante el Senado. Esta Cámara, por su parte, es el órgano que conduce el procedimiento jurisdiccional, instaurado una fase de instrucción para recabar las pruebas relativas, así como para decidir la culpabilidad y determinar la sanción por aplicarse en contra del servidor público.

La doctrina mexicana de principios de siglo, a través de Emilio Rabasa,⁴⁶ fomentó el retorno al sistema americano ya que se consideraba más acorde con nuestra historia constitucional y porque el sistema de 1857 dejaba al presidente de la

⁴⁴ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "*La responsabilidad política en el derecho constitucional americano*", Anuario Jurídico XI, UNAM, 1984.

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 110 y ss.

⁴⁶ RABASA, Emilio; *La Constitución y la dictadura*, 6ª. ed., México, Ed. Porrúa, 1982, pp. 166-167.

República a merced del Congreso, al poder fijarse su responsabilidad con la aprobación de la Cámara de Diputados.

1.3 ÉPOCA CONTEMPORÁNEA

La primera etapa que surge del nuevo orden constitucional de 1917 resulta un periodo de gran importancia e interés para el estudio de la responsabilidad política y penal de los servidores públicos.

Varios factores contribuyen a destaca esta etapa que pueden delimitarse del 1° de mayo de 1917 al 21 de febrero de 1940, fecha de iniciación de la vigencia de la Constitución y de la publicación de la Ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los estados, respectivamente.

El primer factor que lo constituye el hecho de que durante esta etapa se decidieron numerosos casos de responsabilidad sin la ley reglamentaria sobre la materia que requería la Constitución de 1917; de tal manera, en el periodo de 1917-1940 se aplicaron directamente las disposiciones del título cuarto de la Constitución y la Ley Sobre Responsabilidad, del 6 de junio 1896, Reglamentaria de la Constitución de 1857.

La aplicación de la ley de 1896 no hubiera sido más compleja si los sistemas de responsabilidad de servidores públicos hubieran sido similares en las constituciones de 1857 y de 1917. Sin embargo, aun estos sistemas fueron distintos.

Un segundo factor lo constituye la racionalidad de los debates parlamentarios sostenidos por tribunos que habían tenido el carácter de diputados constituyentes y que obviamente aplicaban criterios y juicios que reflejaban fielmente la interpretación original del Congreso Constituyente.

Esta primera etapa se caracteriza por contar con experiencia de responsabilidad circunscritas a diputados, senadores, gobernadores y exgobernadores; es decir, a funcionarios electos popularmente para ocupar cargos en el Congreso de la Unión así como para ocupar la titularidad del poder ejecutivo en los estados, sin extenderse a los otros poderes.

Es claro que el texto original de la Constitución de 1917 mismo que había seguido básicamente lo dispuesto por la Constitución de 1857 y, sobre todo, por las reformas de 1874 a la misma, particularmente con la reiterada y confusa mención de los mal llamados "delitos o faltas oficiales" relativos a los actos u omisiones que, pudieran redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, así como por la ineficaz intervención que se le dio al jurado popular para el conocimiento de ciertos de esos supuesto "delitos", originó que los miembros del Congreso de la Unión, consciente o inconscientemente, al crear tardíamente la Ley de Responsabilidades de 1940, reglamentaria del referido título IV constitucional, pretendieran regular omnicomprendivamente no sólo las infracciones políticas o administrativas de los funcionarios públicos, sino también los delitos propiamente penales que éstos pudieran cometer, razón por la cual los congresistas derogaron el título correspondiente a la responsabilidad de los funcionarios públicos por delitos cometidos durante el encargo y que se contenía en el Código Penal de 1931, pero propiciando así la impunidad de varias conductas de éstos anteriormente típicas ;

esta grave situación, como se sabe, no se solucionó con la Ley de Responsabilidades de 1979, ya que esta última, en lugar de restablecer la vigencia del respectivo título del Código Penal, de manera inexplicable abrogó lisa y llanamente la Ley de Responsabilidades de 1940, convalidando la impunidad de los funcionarios y empleados públicos y, consecuentemente, fomentando la corrupción, en nuestro sistema.⁴⁷

⁴⁷ Cfr. CÁRDENAS, Raúl, *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, México, Ed. Porrúa, 1982, pp. 1-11.

CAPITULO II

LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

Una de las primeras medidas adoptadas por Presidente Miguel de la Madrid, al iniciar su gobierno, fue la de promover las iniciativas necesarias para proporcionar el marco jurídico apropiado para la "renovación moral de la sociedad", postulada durante su campaña política y cuya finalidad principal fue erradicar la corrupción que ha caracterizado al sistema político mexicano. En este sentido, cabe destacar la posterior promulgación de las reformas al título IV y otros artículos relacionados con el mismo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la adición del título décimo al Código Penal y la relativa al denominado "daño moral" del Código Civil, así como la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, actualmente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

Indudablemente, es significativo el avance técnico obtenido con el nuevo régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos, ya que se superaron diversas limitaciones o deficiencias anteriores y se modernizaron otras instituciones, pero como toda obra humana el régimen actual es todavía perfectible.

En este orden de ideas y considerando que a través del capítulo que antecede se conocieron los antecedentes que dieron origen al Marco Jurídico de la responsabilidad de los servidores públicos, en el presente capítulo se estudiará en dicho sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por lo que respecta a la responsabilidad penal, adicionalmente el Código Penal.

Resulta conveniente realizar previamente un conjunto de observaciones, así, para los efectos de las responsabilidades a que alude el Título cuarto de la

Constitución, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, de acuerdo con el artículo 108 de nuestra Carta Magna.

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

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia 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.

El presente artículo es el primero del título cuarto de la Constitución, denominado "De las responsabilidades de los servidores públicos".⁴⁸ Este título, que se denominaba "De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos" permaneció casi sin variación durante sesenta y cinco años –incluso, el texto original de 1917

⁴⁸ CÁRDENAS, Raúl F., *Responsabilidades de los funcionarios públicos*, México, Ed. Porrúa, 1982, pp. 10-11.

había seguido básicamente lo dispuesto por la Constitución de 1857 y, sobre todo, las reformas de 1874 a la misma-, se formó integralmente por el Constituyente permanente a través del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982.

El establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidades de los servidores públicos ha sido una preocupación constante de todo sistema democrático constitucional y una de las características esenciales de todo Estado de derecho para evitar el abuso del poder. La aspiración de los mexicanos en este centro se ha reflejado, con mayor o menor acierto, en todos y cada uno de los documentos constitucionales que desde nuestra lucha por la independencia nos ha regido.

Las reformas adoptadas en 1982 si bien denotan una mejor técnica jurídica en su redacción, y ofrecen un tratamiento unitario, sistematizado y completo del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, no afectaron la esencia: en realidad, son pocos los aspectos novedosos o los cambios trascendentales: el texto vigente conserva el sistema anterior –que, con ciertas salvedades (especialmente, por algunas confusiones que propiciaba), era satisfactorio- y, frecuentemente, sólo cambia la terminología. En los comentarios al presente y a los siguientes artículos se señalarán precisamente los términos del régimen de responsabilidades vigente, comparándolos con el anterior para destacar las diferencias y explicar las características de las diversas clases de responsabilidad que se pueden presentar, es decir, según tengan un carácter político, administrativo, penal o civil.

A continuación se analiza el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, por el cual se reformaron y adicionaron

diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fundamentalmente, el título IV (artículos 108 al 114), así como los demás artículos relacionados con el mismo (es decir, 22 ; 73, fracción VI base 4ª; 74, fracción V; 76, fracción VII; 94, 97, 127 y 134).

Como se sabe, el decreto, junto con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,⁴⁹ la reforma al título décimo del Código Penal,⁵⁰ y la relativa al llamado "daño moral" del Código Civil así como la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación,⁵¹ pretendieron proporcionar el marco jurídico apropiado para la "renovación moral de la sociedad", postulada por el licenciado Miguel de la Madrid durante su campaña como candidato a la presidencia y cuya principal finalidad era proscribir la corrupción que había caracterizado al sistema político mexicano.

En términos generales, se puede afirmar que las adiciones, precisiones y supresiones realizadas por el constituyente permanente en diciembre de 1982 no justifican de manera alguna al modificación de todo un título de la Constitución federal que se había conservado, casi sin variación, durante sesenta y cinco años. Las reformas adoptadas, si bien denotan una mejor técnica jurídica en su redacción, no afectaron la esencia ; en realidad, son pocos los aspectos novedosos o los cambios trascendentales ; el texto vigente conserva el sistema anterior (que, con ciertas salvedades, era satisfactorio) y, frecuentemente, sólo cambia la terminología. Aun cuando el texto anterior, en diversos aspectos, era deficiente y confuso, en buena medida se hubiera podido subsanar a través de la interpretación constitucional

⁴⁹ *Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1982.

⁵⁰ *Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1983.

⁵¹ *Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1982.

por los órganos jurídico-aplicadores, sin multiplicar innecesariamente las reformas a la Constitución.

Es claro que el texto original de la Constitución de 1917 mismo que había seguido básicamente lo dispuesto por la Constitución de 1857 y, sobre todo, por las reformas de 1874 a la misma-, particularmente con la reiterada y confusa mención de los mal llamados "delitos o faltas oficiales" relativos a los actos u omisiones que pudieran redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, así como por la ineficaz intervención que se le dio al jurado popular para el conocimiento de ciertos de esos supuesto "delitos", originó que los miembros del Congreso de la Unión, consciente o inconscientemente, al crear tardíamente la Ley de Responsabilidades de 1940, reglamentaria del referido título IV constitucional, pretendieran regular omnicomprendivamente no sólo las infracciones políticas o administrativas de los funcionarios públicos, sino también los delitos propiamente penales que éstos pudieran cometer, razón por la cual los congresistas derogaron el título correspondiente a la responsabilidad de los funcionarios públicos por delitos cometidos durante el encargo y que se contenía en el Código Penal de 1931, pero propiciando así la impunidad de varias conductas de éstos anteriormente típicas ; esta grave situación, como se sabe, no se solucionó con la Ley de Responsabilidades de 1979, ya que esta última, en lugar de restablecer la vigencia del respectivo título del Código Penal, de manera inexplicable abrogó lisa y llanamente la Ley de Responsabilidades de 1940, convalidando la impunidad de los funcionarios y empleados públicos y, consecuentemente, fomentando la corrupción, en nuestro sistema.⁵²

⁵² Cfr. CÁRDENAS, Raúl, *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, México, Ed. Porrúa, 1982, pp. 1-11.

Era urgente, pues, reformar el régimen de responsabilidades de los servidores públicos ; en particular, la Ley de 1979 que, en vez de sancionar a prevaricadores, corruptos e incompetentes, había operado, se ha dicho, prácticamente como una ley de amnistía ; pero para ello no era necesario derogar todo el título IV de la Constitución. En realidad, estas deficiencias no deben ser del todo atribuidas al constituyente originario, sino al poco cuidado del legislador ordinario. En realidad, las mismas se hubieran evitado si este último hubiera atendido, por ejemplo, al criterio sustentado al respecto por la Suprema Corte de Justicia desde 1929 y que, con ciertos matices, reiteró con posterioridad.

Ahora bien, tomando en cuenta que, a pesar de lo anterior, se reformó integralmente el título IV constitucional, se puede afirmar que, si bien contiene varios avances técnicos en relación con el texto original, aún adolece de ciertas deficiencias, algunas de las más relevantes me permitiré señalarlas en el desarrollo de este trabajo.

La primera "novedad" que surge con las reformas vigentes corresponde a la denominación del título IV; en efecto, en lugar de referirse a "las responsabilidades de los funcionarios públicos", ahora se alude a "las responsabilidades de los servidores públicos", a efecto de "establecer -dice la exposición de motivos- la naturaleza del servicio a la sociedad que compara su empleo, cargo o comisión".

Esta modalidad, establecida para el ámbito federal, conforme a lo prescrito por el último párrafo del artículo 108 en vigor deberá adoptarse también por las constituciones de los estados de la República, las cuales precisarán "el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los

Estados y en los Municipios", para cuyo efecto las entidades federativas contaron con el plazo de un año, en los términos del artículo 2°. Transitorio del decreto constitucional respectivo.

Es claro que resulta deseable que esta nueva denominación contribuya no sólo a desterrar la común prepotencia y negligencia con que se han conducido innumerables servidores públicos de cualquier nivel, sino a hacer conciencia en la propia comunidad sobre la función de servicio que los mismos desempeñan y la conveniencia de exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el correspondiente respeto a los derechos e intereses de los gobiernos.

A diferencia del texto constitucional anterior -primordialmente se refería a la responsabilidad de los llamados "altos funcionarios de la Federación" y su artículo 111 sólo encargaba al Congreso de la Unión la expedición de una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal- el artículo 108 vigente incluye, en forma reiterativa, como sujetos a las responsabilidades previstas por el título IV: "a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal". De este modo, atendiendo al principio de igualdad ante la ley, se pretendió establecer la responsabilidad a nivel constitucional de todos los servidores públicos, "independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión".

Sin embargo, cabe advertir que, por una parte, el constituyente permanente omitió incluir como servidores públicos a los trabajadores y empleados de los órganos legislativo y judicial ; por la otra y atendiendo a lo dispuesto por el artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración centralizada y paraestatal, comprendiendo en esta última tanto a los organismos descentralizados como a las empresas de participación estatal, por lo que a pesar de los distintos principios jurídicos y económicos que rigen a las empresas públicas, sus trabajadores también se consideran servidores públicos y sujetos al régimen constitucional de responsabilidades.

Según los términos expresados del régimen constitucional vigente, no se considera como servidor público, por ejemplo, al titular de la Contaduría Mayor de Hacienda -esto es, al titular del órgano técnico dependiente de la Cámara de Diputados y encargado de revisar la cuenta pública anual del gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal- e incluso, dentro de tal concepto pueden quedar comprendidos los particulares que formen parte de comisiones, comités, asociados o juntas, cuyas tareas sean básicamente las de colaborar con los órganos estatales propiamente dichos en el desempeño de sus funciones. Así pues, será necesario que a través de una interpretación constitucional idónea por los órganos competentes se precisen los alcances de este título y se establezcan los criterios apropiados para determinar quiénes deben ser considerados como servidores públicos de la federación o del Distrito Federal.

Por otra parte, además de los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales -ya contemplados por el texto anterior- el actual artículo 108 señala a los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales como

“responsables por violaciones a esta constitución y a las leyes federales”, agregando en forma redundante “así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales”.

Como se observa, el texto constitucional no considera expresamente sujetos de responsabilidades federales a los presidentes municipales, ni a las demás autoridades de los ayuntamientos. Sin embargo, hay que recordar que el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala como sujetos a la misma, además de los mencionados en el artículo 108 constitucional, a “todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales”, con lo cual pudieran quedar comprendidos en ella no sólo dichas autoridades municipales sino infinidad de personas, incluso particulares. Es claro que esto último resulta inconveniente, por lo que será necesario que, en su oportunidad, los tribunales federales precisen la constitucionalidad y el auténtico alcance de tal disposición.

El artículo 109 en vigor establece, los lineamientos generales a los que deben ajustarse el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, al expedir las leyes sobre responsabilidad de los servidores públicos, deslindando con claridad las diversas clases que se pueden presentar; es decir, según se trate de responsabilidades políticas, penales o administrativas, en tanto que el artículo 111 vigente alude a la responsabilidad civil de los servidores públicos. Cabe señalar que cada uno separados y distintos, prevé sanciones diferentes y los órganos encargados de adjudicarlas también varían según el tipo de responsabilidad.

El párrafo sexto del artículo 109 constitucional señala que “los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas -políticas, penales o administrativas- se desarrollarán autónomamente”; agregando en forma reiterativa a lo dispuesto por el artículo 23 constitucional, que “no podrán imponerse por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza”. De lo que antecede se desprende que, si bien no se puede duplicar un mismo tipo de responsabilidad por una sola conducta, no hay impedimento alguno para que esta última origine dos o más tipos de responsabilidad; esto es, se puede dar el caso de que una misma conducta acarree una sanción política o administrativa como una penal e, incluso, civil.

Conviene aquí advertir que, con respecto a los gobernadores de los estados y los diputados y magistrados judiciales locales, éstos podrían ser sujetos no sólo de responsabilidad política, penal y civil de carácter federal sino, además, una vez que la legislatura local expidiera la respectiva ley de responsabilidades de servidores públicos, podrían incurrir a través de otras conductas en responsabilidad política o administrativa, a la vez que penal y civil de carácter local.

El último párrafo del mismo artículo 109, por su parte, establece expresamente: “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”. Cabe advertir que el antiguo artículo 111 también concedía acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados delitos comunes u oficiales cometidos por los altos funcionarios de la Federación, pero carecía del calificativo “bajo su más estricta responsabilidad”, lo cual francamente, si bien tiende a eliminar las denuncias anónimas o apócrifas, también puede tener un

efecto negativo en el sentido de intimidar a los ciudadanos para que se abstengan de denunciar los abusos de los servidores públicos por temor a incurrir en alguna responsabilidad penal o civil, ante las eventuales faltas procesales y las dificultades probatorias, lo cual resulta lamentable.

2.1 RESPONSABILIDAD POLÍTICA

La fracción I del artículo 109 constitucional establece la procedencia del juicio político para aquellos servidores públicos de "alta jerarquía" (si bien se cuida de no utilizar esta expresión) señalados en el artículo 110, "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", correspondiendo a la ley reglamentaria del título cuarto establecer las causales respectivas. El segundo párrafo de esta fracción reitera lo previsto en forma general por el artículo 6º constitucional, y de manera particular para los diputados y senadores federales por el artículo 61 del mismo ordenamiento, al proscribir la procedencia del "juicio político por la mera expresión de ideas".

El nuevo artículo 110 constitucional, por su parte, regula los sujetos, sanciones y substanciación del juicio político. El párrafo tercero establece precisamente las sanciones, las cuales continúan consistiendo en la destitución y en la prohibición de volver a desempeñar cualquier otra función, empleo, cargo o comisión en el servicio público (desde uno hasta veinte años, según lo dispuesto por el artículo 8º de la ley reglamentaria). Los párrafos siguientes del propio artículo 110 regulan el procedimiento que también sigue siendo, básicamente, el mismo : Acusación de la

Cámara de Diputados -previa substanciación del procedimiento, con audiencia del inculpado, y declaración de la mayoría absoluta de sus miembros presentes- ante la Cámara de Senadores que, erigida en jurado de sentencia, resolvería a través de las dos terceras partes de los miembros presentes ; la diferencia es que, acertadamente, las nuevas disposiciones establecen que las declaraciones y resoluciones respectivas serán tomadas sólo por los miembros presentes, mientras que antes se computaba como si los ausentes votaran en contra de la acusación o, en su caso, condena del enjuiciado.⁵³ Por otra parte, las declaraciones o resoluciones de ambas cámaras siguen considerándose inatacables ; cabe advertir, sin embargo, la procedencia del juicio de amparo en caso de no satisfacerse los presupuestos constitucionales.⁵⁴ Asimismo, el artículo 114 vigente establece que el juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo del encargo y dentro de un año después, no pudiendo exceder la substanciación del procedimiento de un año.

Es necesario advertir que aquí se utiliza la expresión "responsabilidad política" como aquella que puede atribuirse a un servidor público de alta jerarquía como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado por la legislación penal común ; como se apuntó, la sanción en el juicio político se concreta a la destitución e inhabilitación del servidor público responsable políticamente y sólo en el caso de que la infracción política tipifique también algún delito se requerirá, entonces, que la presunta responsabilidad penal del servidor público, una vez removido del cargo, se sustancia ante los tribunales ordinarios.

⁵³ Atendiendo, probablemente a la crítica formulada en ese sentido por el maestro Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, 18ª, ed. México, 1981, pp. 555-556.

⁵⁴ TENA RAMÍREZ, F., *Ibidem*, p. 561.

Las infracciones de carácter político, pues, se refieren a aquellos actos u omisiones de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y que redundan en perjuicio de los intereses público fundamentales o de su bien despacho, los cuales se encuentran previstos por el artículo 7o. de la ley reglamentaria y, a diferencia de la precisión y objetividad de los tipos que es peculiar al derecho penal, las causas del juicio político se caracterizan por su vaguedad, cuya tipificación depende en buena medida de los criterios imperantes entre los miembros de las cámaras.

De este modo, el juicio político se presenta como un instrumento para remover a los servidores públicos de alta jerarquía (ya sea por incompetencia, negligencia, arbitrariedad, deshonestidad, etc.), pero sin entregar a un órgano político, como necesariamente es el Congreso, la potestad para privarlo del patrimonio o de la libertad, función esta última que exige la imparcialidad de un juez en sentido estricto, para evitar los excesos de la pasión política.

2.2 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Resulta conveniente, a manera introductoria, efectuar una definición de lo que se considera como responsabilidad administrativa al respecto, se considera como tal la falta de cumplimiento de los deberes que impone la función o servicio públicos, conforme lo establece el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La fracción III del artículo 109 vigente contempla la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, la cual no estaba antes prevista constitucionalmente, procediendo por “aquellos actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”; es claro que, aun cuando no se precise, la “lealtad” que demanda dicha fracción se refiere hacia las instituciones jurídicas del Estado, mas no hacia determinado funcionario, grupo o partido político.

El artículo 113, por su parte, establece que las causas de responsabilidad administrativa, las sanciones respectivas, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas se determinarán por las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos, previendo igualmente que entre tales sanciones se contemplarán la suspensión, destitución e inhabilitación, así como las sanciones económicas, las cuales deberá fijarse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones ; pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Conviene aquí aludir a la facultad conferida al poder judicial federal, conforme a la fracción XVI del artículo 107 constitucional, para separar de su cargo a la autoridad responsable en un juicio de amparo y consignarla ante el juez de distrito correspondiente, cuando, una vez concedido el amparo, insista en ejecutar el acto reclamado o pretenda eludir la sentencia respectiva ; como se observa, independientemente del delito que se configure, la sanción consistente en la separación del cargo para estos casos se equipara a la prevista en ocasiones para la responsabilidad administrativa de los servidores públicos e, incluso, puede aplicarse

a aquellos de alta jerarquía sujetos a juicio político, habiéndose llegado a presentar en la práctica esta última posibilidad.

Por otra parte, el cuarto párrafo del artículo 63 constitucional establece que incurrirán en responsabilidad los diputados o senadores electos que, sin causa justificada a juicio de la cámara respectiva, no se presenten a desempeñar el cargo dentro de los treinta días siguientes a la apertura de sesiones.

El fundamento legal del régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos se encuentra por lo tanto contemplada en los artículos 109, fracción III, 113 y 114, párrafo tercero, de la Constitución, así como en la Ley de Responsabilidades antes mencionada.

El objeto del susodicho régimen de responsabilidades administrativas es el salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones, públicos.

Lógicamente los sujetos de esta responsabilidad son los servidores públicos, tradicionalmente han sido denominados funcionarios y empleados públicos, ahora se borra esa distinción y con el nuevo término de "servidores públicos" se pretende imprimir una nueva mística de servicio a la sociedad, por tal se debe entender, de acuerdo con el artículo 108 constitucional, los representantes de elección popular, los miembros de los poderes judiciales Federal y del Distrito, funcionario, empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal ; también son responsables por violaciones a la Constitución y

leyes federales, los gobernadores, diputados y magistrados de los tribunales superiores de los estados, pero en ese caso la responsabilidad no sería administrativa, sino política o penal ; en cambio, el presidente de la República sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

La problemática jurídica sustantiva y objetiva de la responsabilidad administrativa será tratada más profundamente en los subcapítulos 3.3 y 3.4, tal y como está contemplado en el índice de tesis, sin embargo debe anticiparse que es una responsabilidad no contemplada en el Derecho Positivo Mexicano hasta su inclusión en el texto constitucional en 1983.

2.3 RESPONSABILIDAD PENAL

La fracción II del artículo 109 se refiere a la responsabilidad penal de los servidores públicos por la comisión de delitos, la cual debe perseguirse y sancionarse en los términos de la legislación penal común, ya sea federal o local; de este modo, se derogó atinadamente el juicio por jurado popular que el antiguo artículo 111 preveía para los llamados delitos oficiales y que, en la práctica, por lo general concluía con la absolución del procesado por dicho jurado, atendiendo a "razones de equidad", pues se estimaba que sólo se procedía en contra de carteros y mecanógrafas en tanto se dejaba impunes a los funcionarios de mayor jerarquía.

A efecto de superar la presunta inconstitucionalidad de la privación de la propiedad prevista para el enriquecimiento inexplicable por las anteriores leyes sobre responsabilidad de los funcionarios públicos, el penúltimo terminará los casos y

circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causas de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, aumenten sustancialmente su patrimonio sin que puedan justificar su procedencia lícita ; disponiendo que, lo anterior, además de las penas que correspondan, se sancionará con el decomiso y con la privación de la propiedad sobre dichos bienes, para cuyo efecto se reformó también el artículo 22 constitucional. Los dos últimos párrafos del artículo 111 vigente, por su parte, establecen ciertas características de las sanciones económicas para el caso de delitos patrimoniales cometidos por servidores públicos; estos preceptos, estrictamente, están fuera de lugar pues no corresponden a disposiciones materialmente constitucionales.

Ahora bien, a efecto de proteger la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos, con respecto de posibles agresiones de las demás ramas de gobierno, el artículo 111 en vigor conserva y amplía la institución de la inmunidad procesal de ellos -antiguamente llamada en forma equívoca "fuero constitucional" y que, después de haber sido severamente criticada, ahora se denominada, eufemísticamente, "declaración de procedencia", pero cuyo significado y alcance jurídicos siguen siendo exactamente los mismos-; para evitar los abusos que tal inmunidad ha propiciado en la práctica, hubiera sido conveniente limitarla un tanto, por lo menos, en cuanto que no operara en caso de delitos flagrantes, tal y como ocurre en otros sistemas jurídicos.

Sin embargo, esto no fue así sino que, incluso, se aumentaron los sujetos respecto de los cuales no se puede proceder en su contra por los delitos que hayan cometido durante el encargo, sin previa declaración de procedencia por mayoría

absoluta de los miembros presentes de la Cámara de Diputados ; así, además de los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los secretarios de Estado y el procurador general de la República, el artículo 111 vigente extiende esta prerrogativa a los jefes de departamento administrativo, al jefe del departamento del Distrito Federal y al procurador general de justicia del Distrito Federal. Por otra parte, no deja de llamar la atención que, en todo caso, no se haya otorgado la inmunidad procesal respectiva a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, pero sí se les haya concedido, como se verá, a sus equivalentes en los diversos estados de la República.

A los anteriores cabe agregar, por supuesto, al presidente de la República que, durante el tiempo de su encargo y en forma similar a lo dispuesto por el texto anterior, los párrafos segundo del artículo 108 y cuarto del 111 en vigor establecen que sólo podrá ser acusado por la Cámara de Diputados por traición a la patria y delitos graves del orden común, debiendo resolver la Cámara de Senadores con base en la legislación penal aplicable. De esta manera y a pesar de que la doctrina ha insistido sobre la necesidad de que se defina lo que debe entenderse por "delitos graves del orden común", e incluso, ha propuesto soluciones, el constituyente permanente hizo caso omiso y persiste la laguna respectiva; al respecto, parece aconsejable reanudar la tradición interrumpida en 1857 y especificar concretamente en la Constitución los delitos por los que puede ser acusado el presidente durante el tiempo de su encargo.

Es necesario advertir que la disposición mencionada en el párrafo anterior no consagra la impunidad del presidente de la República respecto de los demás delitos sino, sencillamente, establece la inmunidad temporal del mismo durante el periodo

del encargo para proteger así la buena marcha de sus funciones; una vez concluidas éstas, es claro que se puede proceder penalmente en su contra, ante los tribunales competentes, por cualquier delito que haya cometido. En realidad, la única inmunidad absoluta prevista por nuestro régimen constitucional se concreta a las opiniones que manifiesten los diputados y senadores en el desempeño de sus cargos, en beneficio de la libertad parlamentaria,⁵⁵ pero incluso los mismos son en todo momento penalmente responsables por cualquier otra conducta típica, previa declaración de procedencia.

Asimismo, se establece la inmunidad procesal por delitos federales a los gobernadores de los estados, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores locales -estos últimos no contemplados anteriormente-, con otra innovación: "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", reservando así a las legislaturas locales la decisión última sobre la conveniencia o no de satisfacer el requisito de procedibilidad en contra de un funcionario estatal por un presunto delito federal.

Ahora bien, el artículo 112 en vigor establece que no se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando los servidores públicos correspondientes cometan algún delito durante el tiempo que se encuentren separados de su encargo (ya que lo que se protege es la función no al funcionario); pero sí necesaria en caso de que los mismos vuelvan a ocupar alguno de los nuestros protegidos con tal inmunidad.

⁵⁵ Cfr. artículo 61 constitucional.

Como consecuencia de la reforma realizada en 1982 al título correspondiente a la Responsabilidad de los Servidores Públicos en la Constitución, se hizo necesario reformar el Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal, en su Título Décimo del Libro segundo.

Es importante destacar que el universo que conforma el conjunto de servidores públicos es amplio y no sólo considera como servidores a los que la Constitución comprende como funcionarios en los términos de su artículo 90, esto es, a los que ejercen sus funciones en la administración pública que depende del Ejecutivo Federal, sino que "...es servidor público con base en la Administración Pública Federal Centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en este título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales", por la comisión de los delitos previstos en materia federal.

Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente.

Sin embargo, se hace necesario aclarar que la responsabilidad de los servidores públicos en el Código Penal se abre en dos vertientes: los delitos

cometidos en el ejercicio de la función pública y los delitos cometidos por los servidores públicos contra la administración de justicia y que se encuentran regulados por el artículo 225 del mismo ordenamiento penal.

Son delitos cometidos por servidores públicos:

Ejercicio indebido del servicio público

Artículo 214. Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que:

- I. Ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales;
- II. Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido;
- III. Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la Administración centralizados, empresa de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, del Congreso de la Unión o de los poderes Judicial Federal o Judicial del Distrito Federal, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades;
- IV. Por sí o por interpósita persona, destruya, utilice, o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión, y

- V. Teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber, en cualquier forma propicie daño a las personas, o a los lugares, instalaciones u objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado.

Al que cometa alguno de los delitos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo; se le impondrán de tres a días de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito y destitución en su caso, e inhabilitación de un mes a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos, y

Al infractor de las fracciones III, IV o V, se le impondrán de dos a siete años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a siete años desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Abuso de autoridad

Artículo 215. Cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes:

- I. Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el incumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto;
- II. Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare.

- III. Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud;
- IV. Cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de obscuridad o silencio de la ley se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley;
- V. Cuando el encargado de una fuerza pública, requerida legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio, se niegue indebidamente a dárselo;
- VI. Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente, niegue que ésta detenida, si lo estuviere; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente;
- VII. Cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no lo haga cesar, también inmediatamente, si esto estuviere en sus atribuciones;
- VIII. Cuando haga que se le entreguen fondos, valores y otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente;
- IX. Cuando, por cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio;

- X. Cuando el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerables, a sabiendas de que no se prestará el servicio, para el que se les nombró, a sabiendas de que no se prestará el servicio, para el que se les nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado;
- XI. Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme e autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación, y
- XII. Cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación.

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones I a V y X a XII, se le impondrá de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Igual sanción se impondrá a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X a XII.

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones VI a IX, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días de multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Coalición de Servidores Públicos

Artículo 216. Cometan el delito de coalición de servidores públicos, los que teniendo tal carácter se coliguen para tomar medidas contrarias a una ley o

reglamento, impedir su ejecución, o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. No cometen este delito los trabajadores que se coliguen en ejercicio de sus derechos constitucionales o que hagan uso del derecho de huelga.

Al que cometa el delito de coalición de servidores públicos se le importarán de dos años a siete años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de la comisión del delito, y destitución e inhabilitación de dos años a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Uso Indebido de Atribuciones y Facultades

Artículo 217. Comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades:

I. El servidor público que indebidamente:

- a) Otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación;
- b) Otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico;
- c) Otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamiento o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la Administración Pública Federal, del Distrito Federal, y
- d) Otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos.

- II. Toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebidos de las operaciones a que hacen referencia la fracción anterior, o sea parte en las mismas, y
- III. El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos le dé a sabiendas, una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieren destinados o hiciere un pago ilegal.

Al que comenta el delito de uso indebido de atribuciones y facultades se le impondrá las siguientes sanciones:

Cuando el monto a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñarse otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto a que asciendan las operaciones a que hacen referencia este artículo, exceda del equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a doce años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a doce para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Conclusión

Artículo 218. Comete el delito de concusión el servidor público que con el carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, crédito, salario o emolumento, exija por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, en mayor cantidad que señala por la ley.

Al que cometa el delito de concusión se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrá de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta veces a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de cometerse el delito, y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a doce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Intimidación

Artículo 219. Comete el delito de intimidación:

- I. El servidor público que por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimida cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la Legislación Penal, o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y

- II. El servidor público que con motivo de la querrela, denuncia o información a que hace referencia la fracción anterior realice una conducta ilícita u

omita una lícita debida que intereses de las personas guarden algún vínculo familiar, o de negocios o afectivo.

Al que cometa el delito de intimidación se le impondrán de dos a nueve de prisión, multa por monto de treinta a trescientos veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Ejercicio Abusivo de Funciones

Artículo 220. Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones:

- I. El servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, indebidamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el tenga vínculos efectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte;
- II. El servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por sí, o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido al servidor público o a alguna de las personas mencionadas en la primera fracción.

Al que cometa el delito de ejercicio abusivo de funciones se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo no exceda del equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando la cuantía a que ascienda las operaciones a que hace referencia este artículo exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán dos años de prisión, multa de trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometer delito y destitución e inhabilitación de dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Tráfico de Influencia

Artículo 221. Comete el delito de tráfico de influencia.

- I. El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión, y
- II. Cualquier persona que promueva la conducta ilícita de servidor público o se presente a la promoción o gestión que hace referencia la fracción anterior, y
- III. El servidor público que por sí, o por interpósita persona indebidamente, solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto de materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las personas a que hace referencia la primera fracción del artículo 220 de este Código.

Al que cometa el delito de tráfico de influencia, se le impondrán de dos a seis años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, y destitución e inhabilitación de dos años a seis años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cohecho

Artículo 222. Cometén el delito de cohecho:

- I. El servidor público que por sí, o por interpósita persona o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquier otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar algo justo o injusto relacionado con sus funciones, y

- II. El que de manera espontánea de u ofrezca cualquier otra dádiva a alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior, para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.

Al que comete el delito de cohecho se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando la cantidad o el valor de la dádiva o promesa no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa por un monto de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, promesa o prestación exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a catorce años

de prisión, multa por un monto de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, y destitución e inhabilitación de dos años a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

En ningún caso se devolverá a los responsables del delito de cohecho, el dinero o dádiva entregadas, las mismas se aplicarán en beneficio del Estado.

Peculado

Artículo 223. Comete el delito de peculado.

- I. Todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa;
- II. El servidor público que indebidamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona;
- III. Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades, y
- IV. Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó.

Monto de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, y destitución e inhabilitación de dos años a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

En relación con los delitos cometidos contra la administración de justicia por servidores públicos se consideran los siguientes:

Artículo 225. Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes:

- I. Conocer de negocios para los cuales tenga impedimento legal o abstenerse de conocer de los que les corresponda, sin tener impedimento legal para ello;
- II. Desempeñar algún otro empleo oficial o un puesto o cargo particular que la ley les prohíba;
- III. Litigar por sí o por interpósita persona, cuando la ley les prohíba el ejercicio de su profesión;
- IV. Dirigir aconsejar a las personas que ante ellos litiguen;
- V. No cumplir una disposición que legalmente se les comunique por su superior competente, sin causa fundada para ello;
- VI. Dictar, a sabiendas, una relación de fondo a una sentencia definitiva que sean ilícitas por violar algún precepto terminante de la ley, o ser contrarias a las actuaciones seguidas en juicio o al veredicto de un jurado, u omitir dictar una resolución de trámite de fondo o una sentencia definitiva lícita, dentro de los términos dispuestos en la ley;

- VII. Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un daño o concedan a alguien una ventaja indebidos;
- VIII. Retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia la administración de justicia;
- IX. Abstenerse injustificadamente de hacer la consignación que corresponda de una persona que se encuentre detenida a su disposición como probable responsable de algún delito, cuando ésta sea procedente conforme a la Constitución y a las leyes de la materia, en los casos en que la ley les imponga esa obligación; o ejercitar la acción penal cuando no proceda denuncia, acusación o querrela;
- X. Detener a un individuo durante la averiguación previa fuera de los casos señalados por la ley, o retenerlo por más tiempo del señalado por el párrafo séptimo del artículo 16 constitucional;
- XI. No otorgar, cuando se solicite, la libertad caucional, si procede legalmente;
- XII. Obligar al inculcado a declarar, usando la incomunicación, intimidación o tortura;
- XIII. No tomar al inculcado su declaración preparatoria dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación sin causa justificada, u ocultar el nombre del acusador, la naturaleza y causa de la imputación o el delito que se le atribuye;
- XIV. Prolongar la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motive el proceso;
- XV. Imponer gabelas o contribuciones en cualesquiera lugares de detención o internamiento;

- XVI. Demorar injustificadamente el cumplimiento de la provincias judiciales, en las que se ordene poner en libertad a un detenido;
- XVII. No dictar auto de formal prisión o de libertad de un detenido, dentro de las setenta y dos horas siguientes a que lo pongan a su disposición, a no ser que el inculpado haya solicitado ampliación del plazo, caso en el cual se estará al nuevo plazo;
- XVIII. Ordenar o practicar cateos o visitas domiciliarias fuera de los casos autorizados por la ley;
- XIX. Abrir un proceso penal contra un servidor público, con fueron, sin habérselo retirado éste previamente, conforme a lo dispuesto por la ley;
- XX. Ordenar la aprehensión de un individuo por delito que no amerite pena de libertad, o en casos en que no proceda denuncia, acusación o querrela; o realizarla aprehensión sin poner al detenido a disposición del juez en el término señalado por el párrafo tercero del artículo 16 de la Constitución;
- XXI. A los encargados o empleados de lugares de reclusión o internamiento que cobran cualquier cantidad a los internos o a sus familiares, a cambio de proporcionarles bienes o servicios que gratuitamente brinde el Estado para otorgarles condiciones de privilegio en el alojamiento, alimentación o régimen;
- XXII. Rematar, a favor de ellos mismos, por sí o por interpósita persona, los bienes objeto de un remate en cuyo juicio hubieren intervenido;
- XXIII. Admitir o nombrar un depositario o entregar a éste los bienes secuestrados, sin el cumplimiento de los requisitos legales correspondientes;

XXIV. Hacer conocer al demandado, indebidamente, la providencia de embargo decreta en su contra;

XXV. Nombrar síndico o interventor en un concurso o quiebra, a una persona que sea deudor, pariente o que haya sido abogado del fallido, o a persona que tenga con el funcionario relación de parentesco, estrecha amistad o esté ligada con él por negocios de interés común, y

XXVI. Permitir fuera de los casos previstos por la ley, la saluda temporal de las personas que están recluidas, y

XXVII. No ordenar la libertad de un procesado, decretando su sujeción a proceso, cuando sea causado por delito o modalidad que tenga señalada pena o privativa de libertad o alternativa.

A quien cometa los delitos previstos en las fracciones I, II, III, VII, VIII, IX, XX, XXIV, XXV, XXVI, se les impondrá pena de prisión de un año a seis años y de cien a trescientos días de multa.

A quien cometa los delitos previstos en las fracciones IV, V, VI, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXI, XII, XXIII, se les impondrá pena de prisión de dos a ocho años y de doscientos a cuatrocientos días de multa.

En todos los delitos previstos en este capítulo, además de la pena de prisión correspondiente, el agente será privado de su cargo e inhabilitado para el desempeño de uno nuevo, por el lapso de uno a diez años.

2.4 RESPONSABILIDAD CIVIL

El antepenúltimo párrafo del artículo 111 en vigor, de manera similar al artículo 114 anterior, sencillamente establece que "en demandas el orden civil que se

entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia”.

Es claro que la responsabilidad civil de los servidores públicos no se contrae a sus actos en tanto particulares, sino también a todos aquellos actos en el desempeño de su cargo, o con motivo del mismo, que dolosa o culposamente causen algún daño al propio Estado o a los particulares, con la obligación reparatoria o indemnización correspondiente. Sin duda, el sistema mexicano vigente de responsabilidad civil de los servidores públicos y la mera responsabilidad subsidiaria del Estado, debe complementarse de tal manera que se haga más operativo y eficiente.

Al respecto, resulta oportuno realizar un análisis de lo que es en esencia la responsabilidad civil en el Derecho Positivo Mexicano.

En la doctrina se dice que toda actividad humana trae como consecuencia el problema de la responsabilidad, esto, sin duda dificulta establecer un concepto, que varía tanto las connotaciones que pueda abarcar, conforme a las teorías filosófico jurídicas.

Lo anterior lejos de aclarar el problema lo diversifica, pues es falsa la afirmación de quienes consideran que toda conducta humana que trae aparejada responsabilidad es la conducta ilícita, es decir, la conducta contraria a las leyes del orden público y de las buenas costumbres. En México el artículo 1910 del Código Civil vigente confirma lo anterior, ya que establece: “El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia

ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

inexcusable de la víctima". De lo anterior se observa que la responsabilidad civil no es fuente de la obligación sino el hecho de cosas peligrosas, instrumental médico quirúrgico o la administración de fármacos o drogas.

Los tratadistas extranjeros proporcionan diversos conceptos de responsabilidad, Marton establece con mucha claridad la definición de responsabilidad, como la situación de quien habiendo violado una norma cualquiera, se ve expuesto a las consecuencias desagradables emergentes de esa violación, traducidas en la medida que la autoridad encargada de velar por la observación del precepto le imponga providencias esas que pueden o no estar previstas.⁵⁶

Manuel Bejarano Sánchez proporciona el concepto de Responsabilidad Civil de la siguiente forma: "Responsabilidad es, pues, el nombre que toma la obligación generada por el hecho ilícito y también por el riesgo creado, la cual se traduce en la necesidad de reparar los daños y perjuicios a otro".⁵⁷

En primer plano, se puede distinguir la responsabilidad jurídica y la responsabilidad moral, siendo de tomarse en cuenta que la primera se traduce en la obligación de reparar el daño a terceros, mientras que la segunda es la violación a las normas morales, religiosas o consuetudinarias.

A su vez, la responsabilidad jurídica puede subdividirse en responsabilidad civil y en responsabilidad penal, a cuyo contexto puede agregarse la responsabilidad administrativa, particularmente aplicable a los servidores públicos

⁵⁶ Cfr. AGUILAR DÍAZ, José de, *La Responsabilidad Civil*, México, Cajica, 1978, pp. 11-12

⁵⁷ BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel, *Obligaciones Civiles*, México, Harla, 1989, p.216.

La responsabilidad civil, de acuerdo con los conceptos anticipados, en la obligación que se tiene por haber violado derechos privados de terceras personas, y por lo que respecta a la responsabilidad penal, es la obligación que se tiene por haber violado normas del orden público y por lo tanto causado desequilibrio a la sociedad. Mientras que en la primera se es responsable ante un sujeto de derecho privado, en la segunda se es responsable ante el Estado y ante el particular.

Por último, se tiene que la responsabilidad civil se divide tanto en la doctrina como en la legislación, en responsabilidad contractual y en responsabilidad extracontractual.

Como se ha dejado asentado, la responsabilidad civil es consecuencia de un hecho ilícito o lícito que se traduce en la obligación de restablecer los daños y perjuicios que se causen.

Tradicionalmente y atendiendo a su origen, la responsabilidad civil se clasifica en contractual y extracontractual, siendo la primera la que proviene de la violación a una cláusula particular, de una norma de observancia particular, de un contrato o por último de un acto jurídico de interés privado. Dicho de otra manera, la responsabilidad contractual es aquella que resulta del incumplimiento de la obligación nacida de la voluntad de las partes, por ejemplo, el incumplimiento de un contrato.

En tales circunstancias, la parte que incumple será responsable de los daños y perjuicios que cause con su incumplimiento, y en consecuencia su responsabilidad es contractual.

Mientras que la responsabilidad extracontractual se presenta cuando se transgrede una forma de carácter general. Por ejemplo: si alguien viola la ley, ya sea con una conducta culposa y dolosa y causa un daño, incurre sin duda en responsabilidad extracontractual, por tal motivo surge a su cargo la necesidad de reparar los daños y perjuicios que con ello se ocasiona, pero, a diferencia de la anterior responsabilidad, en la que se trata el origen de la misma, es la violación de una Ley y no a un contrato como sucede en la responsabilidad contractual.

La anterior distinción en responsabilidad contractual y responsabilidad extracontractual, no es solamente un concepto doctrinal, sino que dicha distinción trasciende a las legislaciones modernas, situación que ha influido en el Derecho Positivo, ya que en el Código Civil de 1928, vigente, regula por separadas ambas responsabilidades. A la responsabilidad contractual la trata en el Capítulo correspondiente al incumplimiento de las obligaciones nacidas de la voluntad de las partes, es decir, en los Artículos 2104 y siguientes, mientras que a la responsabilidad extracontractual el ordenamiento antes citado, la regula en el Capítulo correspondiente a las obligaciones que nacen de los hechos ilícitos, es decir, en los Artículos 1910 a 2028, del mismo Código.

Mucho se ha acreditado, en México, el proceder del Legislador del Veintiocho, por haber regulado en diferentes Capítulos ambos tipos de responsabilidades, pues, piensan diversos autores que lo ideal es que dicha materia debería de formar una unidad.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la materia que se trata es una de las más modernas del campo del Derecho, pues el tiempo y las nuevas actividades

humanas han desarrollado cada vez más importante materia de responsabilidad civil, al grado de que el jurista brasileño Antonio Chávez señala, y no sin razón, que la responsabilidad civil es tan profunda como el mar.⁵⁸

La materia de la responsabilidad está situada en el curso de las obligaciones, sin embargo dada la amplitud, está se expande por todas las ramas del derecho civil. En consecuencia, hay casos de responsabilidad civil en el derecho sucesorio y también en el derecho de familia, ejemplo de éste último es el Artículo 288 del Código Civil Mexicano vigente, que en su parte conducente: ..."Cuando por el divorcio se originan daños o perjuicios a los intereses del cónyuge inocente, el culpable responderá de ello como autor de un hecho ilícito."

En la prestación del servicio público, toda vez que no existe un contrato de prestación de servicios profesionales, entre el ciudadano y el servidor público, la responsabilidad civil queda sujeta a lo que establece el Código Civil para el Distrito Federal en el artículo 1913. Sin embargo, según, lo establecido en el artículo 1916 del mismo instrumento, sí existe daño moral.

Es evidente que en el campo de la responsabilidad han habido avances en las legislaciones. Sin embargo, se puede asegurar que en todos estos casos se refirieron a la Responsabilidad subjetiva y no a la Responsabilidad Civil Objetiva, la cual tiene su origen en el uso de cosas peligrosas que causan daño, como se mencionó, toma su origen en el desarrollo del maquinismo y por ende en el avance industrial y sobre todo en los medios de transporte, de la misma forma el avance

⁵⁸ Cfr. CHÁVEZ, Antonio, *Derecho Civil*, México, Herrero, 1973. p. 19

científico en las substancias e instrumentos que administran o emplean los prestadores de servicios de la salud.

En la vida social, es frecuente que la conducta de unas personas lesionen los intereses de otras. A veces dicha repercusión se manifiesta en pérdidas o menoscabo del patrimonio, o de las personas en su integridad física o moral; en consecuencia estos actos perjudiciales lesivos, son los que turban en mayor o menor grado, tanto la armonía como la paz sociales, esto que hoy se ve como natural, no siempre ha sido de esta manera, pues actualmente una víctima de una acción perjudicial espera que el causante le indemnice sus pérdidas, ya que es, quien debe pagar tanto éstas como los perjuicios.

No siempre ha sido natural ni sencilla, tampoco aceptada como solución única, de ahí que tomara fama la frase de Ripert al decir..."ahí donde antes se soportaba el daño causado, inclinándose ante el azar nefasto, se intenta encontrar al autor de él".⁵⁹

Con el fin de demostrar lo anterior, se debe decir que en México, tanto en la legislación como en la doctrina, ya no existe desorden alguno con respecto a las fuentes de las obligaciones, por lo menos en los que se refiere a las que hasta la fecha se consideran como tales, y en este punto se coincide con Manuel Bejarano Sánchez, quien considera como fuentes de las obligaciones las siguientes:

- a) El Contrato
- b) La Declaración Unilateral de Voluntad

⁵⁹ MAZEAUD-TUNC citado por Omar U. Barbero. *Daños y Perjuicios Derivados del Divorcio*, Argentina, E.B.A., 1988, p. 87.

- c) El Enriquecimiento inexplicable
- d) La Gestión de Negocios
- e) Los hechos Ilícitos (Responsabilidad Subjetiva)
- f) Hechos Lícitos Causantes de Daño (Denominada también Teoría del Riesgo Creado).

Se encuentra en el artículo 1913 del Código Civil vigente que establece "Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o substancias peligrosas. Desde el punto de vista legislativo, la fuente de la obligación de reparar daños, así mismo, por la velocidad que desarrollan, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía eléctrica que conducen o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que cause, aunque **no obre ilícitamente**, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima".

Como elementos de la figura que se analiza se pueden citar los siguientes:

- a) El uso de cosas peligrosas
- b) La existencia de un daño: Patrimonial, personal o moral
- c) La relación de causa o efecto entre el hecho y el daño.

De los elementos anteriores, se desprende que se parte exclusivamente de una relación causal entre el hecho o sea, el uso de cosas peligrosas y el daño causado, dicho de otra forma, en la Responsabilidad Objetiva, como su nombre lo indica, se parte de elementos puramente objetivos como lo son El Uso de Cosas Peligrosas, El daño que se causa con ellas y la Relación de Causa o Efecto, entre el uso de dichas cosas y el daño causado, elementos que han establecido como necesarios la Suprema Corte de Justicia de la Nación al establecer que la

responsabilidad objetiva es independiente de la culpabilidad del agente. Para que proceda la indemnización a causa de daño producido por el uso de instrumentos, o fármacos o drogas peligrosos, no se requiere la existencia de un delito y ni siquiera la ejecución de un acto civilmente ilícito, pues lo único que debe probarse es que el daño existe, así como la relación de causa a efecto. Los elementos de la responsabilidad objetiva

1. Que se une un mecanismo peligroso;
2. Que se cause un daño;
3. Que haya una relación de causa a efecto entre el hecho y el daño, y
4. Que no exista culpa inexcusable de la víctima.

Por lo que respecta al primer elemento, o sea el uso de cosas peligrosas, ¿Qué se debe entender por cosas peligrosas? Sería infructuoso proporcionar una lista de las cosas que se consideran peligrosas, pues dicha lista además de ser casi imposible, estaría sujeta a cambios constantes, ya que con el avance de la ciencia y la técnica, cada día aumentaría dicha lista con las nuevas cosas que se llegaran a inventar y que se consideran peligrosas y por otra parte algunas de estas dejarán de serlo, por lo que a juicio del autor de esta tesis, se debe dar una interpretación amplia al concepto "cosas peligrosas" dentro de las cuales a manera de ejemplo, se pueden citar las siguientes: Los mecanismos, aparatos o sustancias peligrosas por sí mismas, por la velocidad que desarrollan, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduce, los edificios por su peso se consideran peligroso, el instrumental médico quirúrgico y los fármacos o drogas.

En este orden de ideas, se puede decir que existen tres clases de cosas peligrosas: las peligrosas por sí mismas, como las sustancias explosivas,

recordemos el siniestro de San Juan Ixhuatepec, los edificios que por su peso son cosas peligrosas por sí mismas, sobre todo en el Distrito Federal donde el subsuelo no es propio para la construcción de enormes edificios; las cosas peligrosas por su funcionamiento; solamente para citar algunos ejemplos de estos como lo son los automóviles, ya que estos crean un riesgo cuando estén en funcionamiento, cuando están en movimiento. Y finalmente, el instrumental médico quirúrgico y los fármacos y drogas. Es de considerarse que este fue el espíritu del Legislador de 1928, plasmado en el artículo 1913.

Ahora se revisará lo relacionado con el segundo elemento, indispensable, para que surja la Responsabilidad Civil Objetiva, "el daño" el cual se consideraba únicamente el daño patrimonial, y en consecuencia, no se tomaba en cuenta el daño causado a las personas ni mucho menos el daño moral, situación que a todas luces era injusta, razón por la cual debemos hacer una interpretación amplia del concepto de daño, el mismo sustantivo daño da la idea de ofensa, lesión, menoscabo o disminución de una persona en sus bienes, en su persona, o sus derechos.

La doctrina se inclina porque todo daño sea resarcible, sin embargo, para que esto sea posible, se requiere que el daño sea:

- a) Subsistente
- b) Propio o personal del reclamante, y
- c) Que lesione un derecho subjetivo o un interés legítimo del reclamante.

El Legislador de 1928, solamente se refiere al daño material y al daño moral, sin embargo, el daño material puede ocasionarse no solamente al patrimonio, sino también a las personas (artículo 1915 del Código Civil vigente).

Por lo que respecta al daño moral, éste está regulado, como ya se citó, en el artículo 1916 del mismo ordenamiento.

Se mencionó anteriormente que además del uso de cosas peligrosas que causan daño, se requiere, para que surja la responsabilidad de indemnizar, una relación de casualidad entre el uso de cosas peligrosas y el daño que se ocasiona con dicho uso, se requiere que yo los haya causado. Esta relación de casualidad, es una exigencia de lógica elemental, entre el hecho y el daño.

La responsabilidad civil objetiva en materia de servicios de salud se trata de una figura jurídica de reciente creación y por lo tanto casi desconocida en México, prueba de ello es la falta de literatura sobre la materia, pues bien sabido es que el artículo 1913 de nuestro Código Civil, es una copia fiel literalmente del Código Ruso, y que el Legislador de 1928, sin escrúpulos ni reticencia lo plasmó en el ordenamiento legal.

Es necesario enfatizar que en la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de que como fruto de juicio se reparen en la medida de lo posible los daños originados por la responsabilidad civil objetiva derivada de la presentación de los servicios públicos, y que si el afectado acepta someterse a éste, renuncia expresamente a realizar cualquier acción por la vía jurisdiccional.

El artículo 1912 del Código Civil señala que "La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el establecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios. Cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte, incapacidad total o permanente, parcial

permanente, total temporal o parcial temporal, el grado de la reparación se determinará atendiendo a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo. Para calcular la indemnización que corresponda se tomará como base el cuádruplo del salario mínimo más alto que esté en vigor en la región y se extenderá al número de días que para cada una de las incapacidades mencionadas señala la Ley Federal del Trabajo. En caso de muerte la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima. Los créditos por indemnización cuando la víctima fuera un asalariado son intransferibles y se cubrirán preferentemente en una sola exhibición, salvo convenio en contrario entre las partes".

En el caso de los establecimientos o personas morales se aplica lo dispuesto por el artículo 1924 del mismo Código Civil, como corresponsales de su personal.

En relación con la responsabilidad administrativa de los servidores públicos debe señalarse que a partir del 1º de enero de 1983, entró en vigor un régimen de responsabilidades oficiales, para funcionarios y empleados públicos, integrado fundamentalmente en el Título IV de la Constitución.⁶⁰ Así como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos.⁶¹

Dicho régimen, como puede observarse, es ajeno a la doctrina jurídica relacionada con la responsabilidad y por lo mismo plantea de alguna forma una incongruencia con los puntos de vista de expertos en derecho, cuando menos en lo que se refiere a las responsabilidades civil, administrativa y política, de las que no existen antecedentes en la ley común que en la mayoría de los casos es aplicada supletoriamente a la inmensa red formada por las distintas ramas del derecho.

⁶⁰ Cfr. Reformas y Adiciones Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de diciembre de 1982.

⁶¹ Cfr. *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1982.

En todo caso, de lo expuesto con anterioridad se resume que los siguientes son los caracteres de la responsabilidad civil:

- | | |
|---------------------|--|
| Sujetos: | Servidor público y particular. |
| Conducta: | Acción u omisión |
| Objeto: | Daño material o moral |
| Nexo Causal: | Que el daño se produzca como consecuencia directa e inmediata de la acción u omisión del servidor público. |

CAPÍTULO III

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Hasta este capítulo se ha tratado de presentar histórica y constitucionalmente la forma en que fue evolucionando el marco jurídico aplicable a los servidores públicos cuando por acción u omisión les sean fincadas responsabilidades políticas, penales administrativas o civiles.

En el interín fue necesario remitirse a la ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional: la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el presente capítulo se analiza en forma particular el contenido de esta Ley, en lo referente al juicio político y a la responsabilidad administrativa, lo cual conduce en ocasiones a retomar conceptos ya estudiados en líneas anteriores, por lo que quizás pueda parecer al lector un exceso de repetición, no obstante, el autor de tesis se justifica aclarando que sin esta repetición el tema se prestaría a confusiones.

Lamentablemente, existe poca literatura jurídica relacionada con la responsabilidad de los servidores públicos, de ahí que se centre, básicamente, en lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3.1 EL JUICIO POLÍTICO

En opinión de Mauricio González Oropeza el término **juicio político** es utilizado para designar el procedimiento para fincar responsabilidad política u oficial a un servidor público. El juicio político implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional.⁶²

⁶² GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, 1990, p. 1867.

En efecto, al órgano político al que se le encomienda el papel de juez pero sólo conocerá y decidirá sobre imputaciones de carácter político, como lo son las violaciones a la Constitución y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (D.O. 31 de diciembre de 1982), más no penales que implican alguna violación a las leyes penales.

Congruentemente, las sanciones que determine en su caso el órgano juzgador serán de carácter eminentemente político, a saber: la remoción del cargo desempeñado y la inhabilitación para ocupar un cargo o desempeñar comisiones de carácter público basta por veinte años.⁶³

El juicio político está establecido por el artículo 110, integrante del título cuarto de la Constitución, que fuera reformado en los términos actuales el 28 de diciembre de 1982. El juicio político no procede contra el presidente de la República, al cual sólo se le podrá encausar por la comisión de delitos graves del orden común, según el a. 108 constitucional. Lo anterior lleva a cuestionar la existencia de la responsabilidad política del presidente, tema fundamental dentro de la forma republicana de gobierno, pues al excluirlo del juicio político se le reconoce únicamente la responsabilidad penal de acuerdo con el artículo 111 constitucional.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en lo subsecuente la LFRSP, aclara en su artículo 5º que:

En los términos del primer párrafo del artículo 110 de la Constitución General de la República, son sujetos de juicio político los servidores públicos que en él se mencionan.

De lo anterior la LFRSP dispone que los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Desde luego que el universo de sujetos crece al observar lo dispuesto por el artículo 110 constitucional, de la forma siguiente:

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 Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo; los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

El juicio político procede cuando los actos u omisiones de los servidores públicos mencionados, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. (Art. 6º, LFRSP)

⁶³ *Idem.*

La Ley considera que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho los siguientes actos u omisiones:

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

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

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictivo se formulará la declaración de procedencia a la que alude la LFRSP y se estará a lo dispuesto por la legislación penal. (Art. 7º.)

Como se observa, algunas de las causales que pueden originar juicio político, también pueden ser fundamento para fincar responsabilidades penales, civiles y administrativas, sin embargo, depende del órgano meta-jurisdiccional, el Congreso, realizar las acciones pertinentes.

Para la aplicación de las sanciones 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 sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

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

Debe destacarse que las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

De esta forma el artículo 110 en vigor, según reforma constitucional de 1982, regula los sujetos, las sanciones, los órganos y el procedimiento para la sustanciación del juicio político.

Cabe recordar que, en los términos de la fracción I del artículo 109 constitucional, el juicio político se sigue contra aquellos servidores públicos previstos por el citado artículo 110 que, durante el ejercicio de sus funciones, incurran en actos

y omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, la Constitución Federal exime al Presidente de la República de aplicación del precepto, aunque ordena que sea aplicado a los gobernadores de los estados de la Unión, violentando el pacto federal de la libertad y soberanía estatal. Conforme a lo dispuesto por el artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del título cuarto de la Constitución, tales supuestos se presentan, por ejemplo, en los siguientes casos ya citados con anterioridad:

- a) Ataque a las instituciones democráticas ;
- b) Ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal ;
- c) Violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales ;
- d) Ataque a la libertad de sufragio ;
- e) Usurpación de atribuciones ;
- f) Infracción grave a la Constitución o a las leyes federales ;
- g) Omisión grave en la aplicación de la Constitución o de las leyes federales, y
- h) Violaciones sistemáticas o graves a los planes, programa o presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal.

Los párrafos siguientes del propio artículo 110 regulan el procedimiento que también sigue siendo, básicamente, el mismo : Acusación de la Cámara de Diputados -previa substanciación del procedimiento, con audiencia del inculpado, y declaración de la mayoría absoluta de sus miembros presentes- ante la Cámara de Senadores que, erigida en jurado de sentencia, resolverá a través de las dos terceras partes de los miembros presentes, una vez practicadas las respectivas diligencias y con audiencia del acusado. La diferencia es que, además de haber sustituido el término de "gran jurado" por el de jurado de sentencia, las nuevas disposiciones establecen, acertadamente, que las declaraciones y resoluciones respectivas serán

tomadas sólo por los miembros presentes, mientras que antes se computaba como si los ausentes votaran en contra de la acusación o, en su caso, condena del enjuiciado.

Por otra parte, las declaraciones o resoluciones de ambas cámaras siguen considerándose inatacables ; cabe advertir, sin embargo -como lo ha puesto de relieve la doctrina y la propia jurisprudencia de la Suprema Corte desde el siglo pasado-, la procedencia del juicio de amparo en caso de que no se satisfagan los presupuestos constitucionales. Asimismo, el artículo 114 vigente establece que el juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo del encargo y dentro de un año después, no pudiendo exceder de un año, la substanciación del procedimiento.

Además de los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho y el procurador general de la República, el primer párrafo del artículo 110 en vigor agrega como sujetos del juicio político a los jefes de departamento administrativo, al jefe de Gobierno del Distrito Federal, al procurador general de justicia del Distrito Federal, a los magistrados de circuito y a los jueces del fuero común del Distrito Federal, así como a los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

La ampliación de los sujetos de juicio político indudablemente resulta acertada, pues permite el Congreso de la Unión sancionar con la destitución e inhabilitación a aquellos otros servidores públicos federales también de alto nivel que independientemente de que hayan incurrido en otro tipo de responsabilidad o de lo

que al respecto opine el presidente de la República, durante su gestión llegaron a perjudicar los intereses públicos fundamentales o su buen despacho. Esta facultad de las cámaras es complementaria de las que les confiere el artículo 93 constitucional para citar y requerir información de los titulares de las dependencias centralizadas, organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, con motivo de la discusión de una ley o del estudio de un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, así como para integrar comisiones de investigación sobre el funcionamiento de tales organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria.

Asimismo, el segundo párrafo del actual artículo 110 considera como sujetos del juicio político, además de los gobernadores de los estados y de los diputados locales, a los magistrados de los tribunales superiores, por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales", pero sin definir lo que se entiende por "violaciones graves". Hay además, una innovación importante: "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". De este modo, se confiere a una legislatura local la última palabra sobre la presunta violación de la Constitución o de alguna ley federal. Si bien esta medida puede estimarse opuesta a un sistema federal es, quizás, en defensa de éste por lo que se establece : en efecto, al condicionarse la sanción a la resolución del órgano legislativo local, se evita que la Federación cuente con un instrumento más para deshacerse injustificadamente de un funcionario de alguna entidad federativa.

Sin embargo, es probable que, particularmente en el caso de los gobernadores, la Federación no se preocuparía por seguir un juicio político para

obtener su remoción, sino que para tal efecto el Senado utilizaría el expediente de declarar, conforme a la fracción V del artículo 76 constitucional, que es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional, en virtud de haber desaparecido todos los poderes del estado respectivo, ya que aquí no se requeriría mayoría absoluta de la Cámara de Diputados y la resolución de los dos tercios de los miembros de la Cámara de Senadores, sino tan sólo la mayoría de los miembros de esta última.

De acuerdo con el sistema presidencialista el juicio político no procede contra el presidente de la República, ya que éste sólo puede ser acusado, durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria y por delitos graves del orden común (artículo 108 constitucional), a diferencia de lo previsto por la Constitución de 1857 que admitía también la responsabilidad del presidente por violación expresa de la Constitución y ataque a la libertad electoral.

Conforme a lo que antecede, se puede afirmar que a través del juicio político se finca una responsabilidad política a ciertos servidores públicos de alta jerarquía por haber cometido infracciones de carácter político, en cuyo caso se aplica una sanción eminentemente política por conducto de un órgano también político. De este modo, a diferencia de la responsabilidad penal derivada de la comisión de delitos que se encuentran sancionados por la leyes penales y que son adjudicadas a través de tribunales penales comunes previa la substanciación de un proceso penal, en el caso del juicio político las infracciones y sanciones políticas correspondientes se encuentran previstas por la propia Constitución y por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tratándose de servidores públicos de entidades federativas, la respectiva Constitución local y la ley de responsabilidades estatal correspondiente podrán, por su parte, regular también la responsabilidad

política de los mismos, encomendándole su adjudicación al congreso local en cuestión.

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 o de su vida, función esta última que exige la imparcialidad y aptitud técnica de un juez en sentido estricto a fin de evitar los excesos de la pasión política.

La distinción entre responsabilidad política y responsabilidad penal no siempre ha estado totalmente esclarecida sino que, incluso, con la antigua terminología constitucional que aludía a “delitos oficiales” y “delitos comunes” se propiciaron diversas confusiones y hasta impunidades.

Finalmente el artículo 114 expone que el Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

El actual artículo 114 establece las características de los plazos de prescripción para hacer exigibles las diversas responsabilidades de los servidores públicos, tanto las derivadas del juicio político como las de carácter penal o administrativo.

Así pues, una vez transcurridos los plazos establecidos se extinguen la acción y la sanción correspondientes, por lo que con posterioridad no se podrá exigir ya responsabilidad alguna al servidor público que presuntamente haya cometido alguna infracción política, penal o administrativa (si bien la Constitución y la ley respectiva prevén ciertos casos y determinadas actuaciones a través de los cuales se interrumpe la prescripción y vuelve a empezar el cómputo del plazo para que ésta opere).

En términos similares al antiguo artículo 113 constitucional, el primer párrafo del artículo 114, en vigor a partir de 1982, dispone que el procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Por otra parte, se prevé que la sustanciación del juicio político respectivo no podrá exceder de un año.

De este modo, cuando uno de los servidores públicos previstos por el artículo 110 constitucional cometa, en el ejercicio de sus funciones, algún acto u omisión que

redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (véase, sobre el particular, el artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), la Cámara de Diputados contará, cuando más, con un año posterior a la fecha en que el presunto infractor haya concluido el ejercicio del cargo, para iniciar el procedimiento de juicio político. Cabe señalar que, en caso de estimarse políticamente responsable cierto servidor público una vez que concluyó su encargo, sólo tendría relevancia aplicarle la sanción de inhabilitación para ocupar otro cargo público (que, según el artículo 8° de la mencionada ley reglamentaria, podría ser hasta por veinte años), ya que la destitución carecería de objeto, salvo que para entonces se encontrase desempeñando un nuevo cargo público.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos retoma casi íntegramente el contenido constitucional, en su Título Segundo, señalando que cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas a las que se refiere el artículo 7°, de la Ley y por las conductas que determina el párrafo segundo del artículo 5° de la 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 éstas en posesión de una autoridad, la Subcomisión de Examen Previo, ante el señalamiento del

denunciante, podrá solicitarlas para los efectos conducentes. Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto.

El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

Las sanciones respectivas se aplicarán en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento.

Corresponde a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano instructor y de acusación, y a la Cámara de Senadores fungir como Jurado de Sentencia.

La Cámara de Diputados sustanciará el procedimiento de juicio político por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, quienes al momento de su instalación designarán a cinco miembros de cada una de ellas para que en unión de sus Presidentes y un Secretario por cada Comisión, integren la Subcomisión de Examen Previo de denuncias de juicios políticos que tendrá competencia exclusiva para los propósitos contenidos en el Capítulo II de la Ley.

Al proponer la Gran Comisión de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, la constitución de Comisiones para el despacho de los asuntos, propondrá la integración de una Comisión para sustanciar los procedimientos consignados en la

presente Ley y en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Aprobada la propuesta a que hace referencia el párrafo anterior, por cada Cámara se designarán de cada una de las Comisiones, cuatro integrantes para que formen la Sección Instructora en la Cámara de Diputados y la de Enjuiciamiento en la de Senadores.

Las vacantes que ocurran en la Sección correspondiente de cada Cámara, serán cubiertas por designación que haga la Gran Comisión, de entre los miembros de las Comisiones respectivas.

La determinación del juicio político se sujetará al siguiente procedimiento:

- a) El escrito de denuncia se deberá presentar ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados y ratificarse ante ella dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación;
- b) Una vez ratificado el escrito, la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados lo turnará a la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, para la tramitación correspondiente. La Oficialía Mayor deberá dar cuenta de dicho turno a cada una de las coordinaciones de los grupos partidistas representados en la Cámara de Diputados;
- c) La Subcomisión de Examen Previo procederá, en un plazo no mayor a treinta días hábiles, a determinar si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 2o., de la Ley, así como si la denuncia contiene elementos de prueba que justifiquen que la conducta atribuida corresponde a las enumeradas en el artículo 70. de la

propia Ley, y si los propios elementos de prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado y por tanto, amerita la incoación del procedimiento. En caso contrario la Subcomisión desechará de plano la denuncia presentada.

En caso de la presentación de pruebas supervinientes, la Subcomisión de Examen Previo podrá volver a analizar la denuncia que ya hubiese desechado por insuficiencia de pruebas;

- d) La resolución que dicte la Subcomisión de Examen Previo, desechando una denuncia, podrá revisarse por el pleno de las Comisiones Unidas a petición de cualquiera de los Presidentes de las Comisiones o a solicitud, de cuando menos, el diez por ciento de los Diputados integrantes de ambas Comisiones, y
- e) La resolución que dicte la Subcomisión de Examen Previo declarando procedente la denuncia, será remitida al pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para efecto de formular la resolución correspondiente y ordenar se turne a la Sección Instructora de la Cámara.

La Sección Instructora practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de aquélla; estableciendo las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado.

Dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, la Sección informará al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá, a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación.

La Sección Instructora abrirá un período de prueba de 30 días naturales dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezcan el denunciante y el servidor público, así como las que la propia Sección estime necesarias.

Si al concluir el plazo señalado no hubiese sido posible recibir las pruebas ofrecidas oportunamente, o es preciso allegarse otras, la Sección Instructora podrá ampliarlo en la medida que resulte estrictamente necesaria.

En todo caso, la Sección Instructora calificará la pertinencia de las pruebas, desechándose las que a su juicio sean improcedentes.

Terminada la instrucción del procedimiento, se pondrá el expediente a la vista del denunciante, por un plazo de tres días naturales, y por otros tantos a la del servidor público y sus defensores, a fin de que tomen los datos que requieran para formular alegatos, que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado.

Transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, se hayan o no entregado éstos, la Sección Instructora formulará sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento. Para este efecto analizará clara y metódicamente la conducta o los hechos imputados y hará las consideraciones jurídicas que procedan para justificar, en su caso, la conclusión o la continuación del procedimiento.

Si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del encausado, las conclusiones de la Sección Instructora terminarán proponiendo que

se declare que no ha lugar a proceder en su contra por la conducta o el hecho materia de la denuncia, que dio origen al procedimiento.

Si de las constancias se desprende la responsabilidad del servidor público, las conclusiones terminarán proponiendo la aprobación de lo siguiente:

- I. Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia;
- II. Que se encuentra acreditada la responsabilidad del encausado;
- III. La sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo 8o. de esta Ley, y
- IV. Que en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación, para los efectos legales respectivos.

De igual manera deberán asentarse en las conclusiones las circunstancias que hubieren concurrido en los hechos.

Una vez emitidas las conclusiones a que se refieren los párrafos precedentes, la Sección Instructora las entregará a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma, quien anunciará que dicha Cámara debe reunirse y resolver sobre la imputación, dentro de los tres días naturales siguientes, lo que harán saber los secretarios al denunciante y al servidor público denunciado, para que aquél se presente por sí y éste lo haga personalmente, asistido de su defensor, a fin de que aleguen lo que convenga a sus derechos.

La Sección Instructora deberá practicar todas las diligencias y formular sus conclusiones hasta entregarlas a los secretarios de la Cámara, conforme a los artículos anteriores, dentro del plazo de sesenta días naturales, contado desde el día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia, a no ser que por causa razonable y fundada se encuentre impedida para hacerlo. En este caso podrá solicitar de la Cámara que se amplíe el plazo por el tiempo indispensable para perfeccionar la instrucción. El nuevo plazo que se conceda no excederá de quince días.

Los plazos citados se entienden comprendidos dentro del período ordinario de sesiones de la Cámara o bien dentro del siguiente ordinario o extraordinario que se convoque.

El día señalado, la Cámara de Diputados se erigirá en órgano de acusación, previa declaración de su Presidente. En seguida la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas, así como a las conclusiones de la Sección Instructora. Acto continuo se concederá la palabra al denunciante y en seguida al servidor público o a su defensor, o a ambos si alguno de éstos lo solicitare, para que aleguen lo que convenga a sus derechos.

El denunciante podrá replicar y, si lo hiciera, el imputado y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término.

Retirados el denunciante y el servidor público y su defensor, se procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora.

Si la Cámara resolviese que no procede acusar al servidor público, éste continuará en el ejercicio de su cargo. En caso contrario, se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se remitirá la acusación, designándose una comisión de tres Diputados para que sostengan aquélla ante el Senado.

Recibida la acusación en la Cámara de Senadores, ésta la turnará a la Sección de Enjuiciamiento, la que emplazará a la Comisión de Diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor, para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento.

Transcurrido el plazo señalado, con alegatos o sin ellos, la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados, en su caso, proponiendo la sanción que en su concepto deba imponerse al servidor público y expresando los preceptos legales en que se funde.

La Sección podrá escuchar directamente a la Comisión de Diputados que sostienen la acusación y al acusado y su defensor, si así lo estima conveniente la misma Sección o si lo solicitan los interesados. Asimismo, la Sección podrá disponer la práctica de otras diligencias que considere necesarias para integrar sus propias conclusiones.

Emitidas las conclusiones, la Sección las entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores.

Recibidas las conclusiones por la Secretaría de la Cámara, su Presidente anunciará que debe erigirse ésta en Jurado de Sentencia dentro de las 24 horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones, procediendo la Secretaría a citar a la Comisión a que se refiere el artículo 21 de esta Ley, al acusado y a su defensor.

A la hora señalada para la audiencia, el Presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en Jurado de Sentencia y procederá de conformidad con las siguientes normas:

1. La Secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento;
- 2.- Acto continuo, se concederá la palabra a la Comisión de Diputados, al servidor público o a su defensor, o a ambos;
- 3.- Retirados el servidor público y su defensor, y permaneciendo los diputados en la sesión se procederá a discutir y a votar las conclusiones y aprobar los que sean los puntos de acuerdo, que en ellas se contengan, el Presidente hará la declaratoria que corresponda.

Por lo que toca a Gobernadores, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, la Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia dentro de los tres días naturales siguientes a las recepciones de las conclusiones. En este caso, la sentencia que se dicte tendrá efectos declarativos y la misma se comunicará a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda.

3.2 DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

En relación con el procedimiento para la declaración de procedencia, esta se da en el campo de la responsabilidad penal y la Ley dispone que cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución General de la República, se actuará, en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados. En este caso, la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la Sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado.

Si a juicio de la Sección, la imputación fuese notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara, para que ésta resuelva si se continúa o desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, la Sección deberá rendir su dictamen en un plazo de sesenta días hábiles, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo, a criterio de la Sección. En este caso se observarán las normas acerca de ampliación de plazos para la recepción de pruebas en el procedimiento referente al juicio político.

Dada cuenta del dictamen correspondiente, el Presidente de la Cámara anunciará a ésta que debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente a la fecha en que se hubiese depositado el dictamen, haciéndolo saber al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, al querellante o al Ministerio Público, en su caso.

El día designado, previa declaración al Presidente de la Cámara, ésta conocerá en Asamblea del dictamen que la Sección le presente y actuará en los mismos términos previstos por el artículo 20 de la Ley, en materia de juicio político.

Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Por lo que toca a Gobernadores, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados a quienes se les hubiere atribuido la comisión de delitos federales, la declaración de procedencia que al efecto dicte la Cámara de Diputados, se remitirá a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y, en su caso, ponga al inculpado a disposición del Ministerio Público Federal o del Órgano Jurisdiccional respectivo.

Cuando se siga proceso penal a un servidor público de los mencionados en el artículo 111 Constitucional, sin haberse satisfecho el procedimiento al que se refieren los artículos anteriores, la Secretaría de la misma Cámara o de la Comisión Permanente ***librará oficio al Juez o Tribunal que conozca de la causa, a fin de que suspenda el procedimiento en tanto se plantea y resuelve si ha lugar a proceder.***

Las Cámaras enviarán por riguroso turno a las Secciones Instructoras las denuncias, querellas, requerimientos del Ministerio Público o acusaciones que se les presenten.

Cuando alguna de las Secciones o de las Cámaras deba realizar una diligencia en la que se requiera la presencia del inculcado, se emplazará a éste para que comparezca o conteste por escrito a los requerimientos que se le hagan; si el inculcado se abstiene de comparecer o de informar por escrito se entenderá que contesta en sentido negativo.

La Sección respectiva practicará las diligencias que no requieran la presencia del denunciado, encomendando al Juez de Distrito que corresponda las que deban practicarse dentro de su respectiva jurisdicción y fuera del lugar de residencia de las Cámaras, por medio de despacho firmado por el Presidente y el Secretario de la Sección al que se acompañará testimonio de las constancias conducentes.

El Juez de Distrito practicará las diligencias que le encomiende la Sección respectiva, con estricta sujeción a las determinaciones que aquélla le comunique.

Todas las comunicaciones oficiales que deban girarse para la práctica de las diligencias a que se refiere este artículo, se entregarán personalmente o se enviarán por correo, en pieza certificada y con acuse de recibo, libres de cualquier gasto.

Los miembros de las Secciones y, en general, los Diputados y Senadores que hayan de intervenir en algún acto del procedimiento, podrán excusarse o ser recusados por alguna de las causas de impedimento que señala la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Únicamente con expresión de causa podrá el inculpado recusar a miembros de las Secciones Instructoras que conozcan de la imputación presentada en su contra, o a Diputados y Senadores que deban participar en actos del procedimiento.

El propio servidor público sólo podrá hacer valer la recusación desde que se le requiera para el nombramiento de defensor hasta la fecha en que se cite a las Cámaras para que actúen colegiadamente, en sus casos respectivos.

Presentada la excusa o la recusación, se calificará dentro de los tres días naturales siguientes en un incidente que se sustanciará ante la Sección a cuyos miembros no se hubiese señalado impedimento para actuar. Si hay excusa o recusación de integrantes de ambas secciones, se llamará a los suplentes. En el incidente se escucharán al promovente y al recusado y se recibirán las pruebas correspondientes. Las Cámaras calificarán en los demás casos de excusa o recusación.

Tanto el inculpado como el denunciante o querellante podrán solicitar de las oficinas o establecimientos públicos las copias certificadas de documentos que pretendan ofrecer como prueba ante la Sección respectiva o ante las Cámaras.

Las autoridades estarán obligadas a expedir dichas copias certificadas, sin demora y si no lo hicieren la Sección, o las Cámaras a instancia del interesado, señalará a la autoridad omisa un plazo razonable para que las expida, bajo apercibimiento de imponerle una multa de diez a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal sanción que se hará efectiva si la autoridad no las expidiere. Si resultase falso que el interesado hubiera solicitado las constancias, la multa se hará efectiva en su contra.

Por su parte, la Sección o las Cámaras solicitarán las copias certificadas de constancias que estimen necesarias para el procedimiento, y si la autoridad de quien las solicitase no las remite dentro del plazo discrecional que se le señale, se impondrá la multa a que se refiere el párrafo anterior.

Las Secciones o las Cámaras podrán solicitar, por sí o a instancia de los interesados, los documentos o expedientes originales ya concluidos, y la autoridad de quien se soliciten tendrá la obligación de remitirlos. En caso de incumplimiento, se aplicará la corrección dispuesta en el artículo anterior.

Dictada la resolución definitiva en el procedimiento, los documentos y expedientes mencionados deberán ser devueltos a la oficina de su procedencia, pudiendo dejarse copia certificada de las constancias que las Secciones o Cámaras estimen pertinentes.

Las Cámaras no podrán erigirse en órgano de acusación o Jurado de Sentencia, sin que antes se compruebe fehacientemente que el servidor público, su defensor, el denunciante o el querellante y en su caso el Ministerio Público han sido debidamente citados.

No podrán votar en ningún caso los Diputados o Senadores que hubiesen presentado la imputación contra el servidor público. Tampoco podrán hacerlo los Diputados o Senadores que hayan aceptado el cargo de defensor, aun cuando lo renuncien después de haber comenzado a ejercer el cargo.

En todo lo no previsto por la Ley, en las discusiones y votaciones se observarán, en lo aplicable, las reglas que establecen la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso General para discusión y votación de las leyes. En todo caso, las votaciones deberán ser nominales, para formular, aprobar o reprobado las conclusiones o dictámenes de las Secciones y para resolver incidental o definitivamente en el procedimiento.

En el juicio político, los acuerdos y determinaciones de las Cámaras se tomarán en sesión pública, excepto en la que se presenta la acusación o cuando las buenas costumbres o el interés en general exijan que la audiencia sea secreta.

Cuando en el curso del procedimiento a un servidor público de los mencionados en los artículos 110 y 111 de la Constitución, se presentare nueva denuncia en su contra, se procederá respecto de ella con arreglo a esta Ley, hasta agotar la instrucción de los diversos procedimientos, procurando, de ser posible, la acumulación procesal.

Si la acumulación fuese procedente, la Sección formulará en un solo documento sus conclusiones, que comprenderán el resultado de los diversos procedimientos.

Las Secciones y las Cámaras podrán disponer las medidas de apercibimiento que fueren procedentes, mediante acuerdo de la mayoría de sus miembros presentes en la sesión respectiva.

Las declaraciones o resoluciones aprobadas por las Cámaras con arreglo a esta Ley, se comunicarán a la Cámara a la que pertenezca el acusado, salvo que fuere la misma que hubiese dictado la declaración o resolución; a la Suprema Corte de Justicia de la Nación si se tratase de alguno de los integrantes del Poder Judicial Federal a que alude esta Ley; y en todo caso al Ejecutivo para su conocimiento y efectos legales, y para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En el caso de que la declaratoria de las Cámaras se refiera a Gobernadores, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, se hará la notificación a la Legislatura Local respectiva.

En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en la Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán, supletoriamente, las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal.

3.3 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

En el presente apartado se analizará exclusivamente la responsabilidad administrativa, la cual a diferencia de las otras tres, viene a constituir una novedad en el sistema jurídico mexicano.

El fundamento legal del régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos se encuentra en los artículos 109, fracción III, 113 y 114, párrafo tercero, de la Carta Magna, así como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos antes mencionada, en su título tercero.

El objeto del susodicho régimen de responsabilidades administrativas es el salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones, públicos.

3.3.1 CARACTERÍSTICAS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Lógicamente los sujetos de esta responsabilidad son los servidores públicos, tradicionalmente han sido denominados funcionarios y empleados públicos, ahora se elimina esa distinción y con el nuevo término de "servidores públicos" se pretende imprimir una nueva mística de servicio a la sociedad, por tal se debe entender, de acuerdo con el artículo 108 constitucional, los representantes de elección popular, los miembros de los poderes judiciales Federal y del Distrito, funcionario, empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, también son

responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales, los gobernadores, diputados y magistrados de los tribunales superiores de los estados, pero en ese caso la responsabilidad no sería administrativa, sino política o penal, en cambio, el presidente de la República sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

El artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos añade a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales. Disposición que además de mencionar sujetos no incluidos por la ley suprema puede resultar peligrosa, ya que supuestamente se pueden reclamar a particulares responsabilidades que son propias de los funcionarios y empleados públicos, más aún que existen responsabilidades civiles y penales en las que pueden incurrir dichos particulares. Sin embargo, el artículo 46 de la ley mencionada señala que incurrir en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2º, esto se interpreta como que las personas particulares que manejen o apliquen los recursos federales, no siendo servidores públicos, no se les podrá exigir responsabilidad administrativa.

3.4 CASOS DE PROCEDENCIA DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Las causas por las cuales se puede exigir responsabilidad administrativa a un servidor público por actos u omisiones que atenten contra la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en su cargo, están señaladas fundamentalmente en el artículo 47 de la ley citada.

Contra dicho precepto, en lo general, se puede hacer dos tipos de crítica, una formal y otra de fondo. La primera: el artículo 47, el capítulo I del título tercero de la Ley, así como el artículo 113 constitucional, plantean dichas causas de responsabilidad de manera positiva y las denominan obligaciones de los servidores públicos. Ahora bien, todas las normas del derecho público establecen, de una u otra forma, obligaciones a los funcionarios y empleados públicos, obligaciones que tienden a salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, entre otros, por lo cual habrá que precisar que en un artículo de esta ley no se puedan comprender esas obligaciones, por ello se debió calificar simplemente como causas de responsabilidad administrativa.

Por otro lado, la poco afortunada frase con que se termina el primer párrafo del artículo 47, dice y sin perjuicio de los derechos laborales previstos así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas. Hasta donde se sabe, las normas del derecho militar, en absoluto establecen derechos laborales para los servidores públicos en general. Quizá se trató de decir que cuando un servidor público incurra en responsabilidad administrativa, se conservaría sus derechos laborales, tales como antigüedad, jubilación, pensión, entre otros.

Se pasará ahora a la crítica de fondo y esta es que las 24 fracciones del artículo 47 han sido redactadas en forma tan vaga y genérica que las autoridades encargadas de aplicarlas se ven dotadas de amplísimas facultades discrecionales que les permitirán sancionar, prácticamente sin una razón de peso, a cualquier servidor público. Por ejemplo, ¿qué se debe entender por máxima diligencia, buena conducta

o debidas reglas de trato? Se concluye que se debe reformar ese artículo para precisar su contenido.

Por otro lado, se han confundido las facultades disciplinarias de los superiores respecto a los inferiores, o dicho en otras palabras, entre la responsabilidad disciplinaria y la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos, sin embargo persiste la irresponsabilidad patrimonial del Estado frente a los particulares, aunque en la Ley ésta sí se establezca respecto de los servidores públicos hacia el Estado. En síntesis, confunden dos cuestiones que deben ser tratados por separado (disciplina y responsabilidad patrimonial), además de que se deja en desamparo a los particulares.

Las 24 causas a que hace referencia el artículo 47 en resumen son:

1. Falta de diligencia
2. Ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos.
3. Desvió de recursos, facultades e información.
4. Descuido de documentos e información.
5. Mala conducta y faltas de respeto con el público.
6. Agravios o abusos con los inferiores.
7. Falta de respeto a un superior o insubordinación.
8. El no informar al superior del incumplimiento de obligaciones y de las dudas fundadas que tuviese sobre la procedencia de las órdenes que recibe.
9. Ejercer funciones que no le correspondan.
10. Autorizar a un inferior a faltar más de 15 días seguidos o 30 discontinuos en un año.
11. Ejercer otro cargo incompatible.
12. Invertir en el nombramiento de una persona inhabilitada.
13. No excusarse cuando tenga impedimento.

14. No informar al superior de la imposibilidad de excusarse cuando tenga impedimento.
15. Recibir donativos de personas cuyos intereses esté afectando.
16. Pretender obtener beneficios extras de su remuneración.
17. Intervenir en la designación de una persona sobre la que tenga interés personal.
18. No presentar su declaración de bienes.
19. Desatender las órdenes de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
20. No informar al superior de la inobservancia de las obligaciones de sus subalternos.
21. Incumplimiento de cualquier disposición jurídica.
22. Cumplir con todas las disposiciones jurídicas relacionadas en el servicio público.
23. Otorgar o autorizar pérdidas a otros servidores públicos o a las sociedades de las que formen parte o a quienes estén inhabilitados.
24. Las demás que impongan las leyes.

Particularmente se visualizan los siguientes problemas:

En la fracción III se habla de las facultades que se hayan atribuido al servidor público y la información reservada a la que tenga acceso, las cuales igualmente deben ser destinadas a los fines a que están afectas. En la fracción IV se vuelve a mencionar la información confidencial, sin precisar tampoco qué se debe entender por tal y en consecuencia, en un momento podría existir alguna contradicción con derecho a la información que consagra el artículo sexto constitucional.

La fracción IX señala que es causa de responsabilidad administrativa el ejercer funciones cuando ya se perdió el carácter de servidor público, pero en ese caso se incurre en un delito, precisamente el de ejercicio indebido de funciones

(artículo 214 del Código Penal). Lo propio puede decirse de la fracción XV que se refiere al delito de cohecho. Ambas son inconstitucionales, pues de acuerdo con el artículo 109, fracción II, de la Constitución, la comisión de delitos, por parte de cualquier servidor público, será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, y la ley que se comenta no es de tal naturaleza, o violatorias del principio *non bis in idem* que consagra el artículo 23 constitucional.

Los temas de excusas e impedimentos, contenidos en las fracciones XIII y XIV, están redactados de forma tan imprecisa, que se debe remitir a las normas que sobre el particular existen en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

A este listado habrá que agregar lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 50, así como en el artículo 59, el primero se refiere a cuando el servidor público inhiba a un particular de presentar una queja o denuncia o con motivo de ello realice cualquier conducta injusta, frase poco afortunada, ¿quién juzgará de la justicia, para todo caso se juzgará la legalidad o ilegalidad?. Por otro lado, el artículo 59 se refiere a los empleados de las contralorías internas que se abstengan injustificadamente de aplicar una sanción o no se ajusten a lo previsto en la Ley.

3.5 SANCIÓN

El aspecto relacionado con las sanciones es tratado por la Ley Federal de los Servidores Públicos en su capítulo segundo del Título Tercero, así se dispone que las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- 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.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

- I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella;
- II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- III. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;
- IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- V. La antigüedad del servicio;
- VI. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- VII. El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.

En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

Las sanciones económicas establecidas se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento:

- I. La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición, y
- II. El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día del pago de la sanción.

Para los efectos de la Ley se entiende por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Para la aplicación de las sanciones se observarán las siguientes reglas:

- I. El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico;
- II. La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas;
- III. La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el periodo al que se refiere la fracción 1, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico;
- IV. La Secretaría promoverá los procedimientos a que hacen referencia las fracciones II y III, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso, la Secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico;

- V. La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente, y
- VI. Las sanciones económicas serán aplicadas por la contraloría interna de la dependencia o entidad.

La dependencia y la Secretaría, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

3.6 PROCEDIMIENTOS PARA DETERMINAR LA RESPONSABILIDAD

Cuando un servidor público incurre en responsabilidad administrativa, el artículo 113 constitucional señala que se le podrán aplicar las siguientes sanciones: suspensión, destitución, inhabilitación, multa, además de las que señalen las leyes, esto es, el apercibimiento y la amonestación, en ambos casos en forma pública o privada, de acuerdo con el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Aquí nuevamente se observa la confusión de lo que debe ser una simple facultad disciplinaria, de la exigencia de una responsabilidad patrimonial.

El artículo 54 señala los elementos que deben tomarse en cuenta al imponer las sanciones administrativas. En principio no señala sin dichos elementos se tomarán en cuenta para agravarla o para atenuarla, éstas son, respecto al sancionado: circunstancias socioeconómicas, nivel jerárquico, antecedentes, antigüedad y reincidencia, respecto al hecho o acto que la motivó: la gravedad, la conveniencia de suprimir prácticas ilegales, las condiciones exteriores, los medios de ejecución y el monto del beneficio, daño o perjuicio causados. Aparentemente fue mal redactado el mencionado artículo.

Cuando por incumplimiento de lo prescrito en el artículo 47 se ha obtenido un beneficio económico o se han causado daños y perjuicios, el monto de la sanción se fijará duplicando la cantidad de aquél o de éstos. Ahora bien, cuando al afectado es el Estado, entendemos que con el monto de dicha sanción se cubren los daños y perjuicios causados, sin embargo cuando el afectado por la conducta ilícita del servidor público es un particular, el monto de la sanción no se puede aplicar al pago de los daños y perjuicios causados, pues se trata de un crédito fiscal, y en este caso se contempla como responsabilidad civil del servidor público. En consecuencia, existe una falla muy grande al no establecerse un medio expedito y fácil para resarcir al perjudicado, lo cual además hará que prácticamente los particulares no tengan interés de denunciar ni en que se sancione a un servidor público cuando incurra en una causa de responsabilidad, pero sobre todo es una injusticia que no se repare de la misma manera el daño y perjuicio causados.

La ley faculta a las Contralorías Internas para perdonar al servidor público por una única vez, en causas que no revistan gravedad ni constituyan delito y el daño causado no rebase el equivalente a cien días de salario mínimo.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el artículo 53 habla de la pena de inhabilitación, aunque de una sanción de naturaleza penal es correcto que se contemple en esa Ley Federal, toda vez que se trata de una norma reglamentaria de un precepto constitucional, que debe precisar las directrices trazadas por la ley suprema, sobre todo, debe ser tomada en cuenta por las legislaciones locales. Pues bien, dicha pena debe tener estos límites: si el monto de lucro, daño o perjuicio causados no excede del equivalente de 200 veces el salario mínimo en el Distrito Federal, el tiempo de inhabilitación será de uno a 10 años, pues si rebasa dicho monto la pena podrá ir de 10 a 20 años de inhabilitación, plazo, este último que también es aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Los órganos que pueden intervenir en la determinación de las responsabilidades administrativas son básicamente cuatro: las unidades de quejas y denuncias, las controlarías internas, los titulares de las dependencias del Ejecutivo Federal en general y la Secretaría de Controlaría y Desarrollo Administrativo, en particular.

Respecto a las unidades de quejas y denuncias es necesario mencionar que son oficinas receptoras de los escritos con los que se inician los procedimientos. Estas deben existir en todas las dependencias y entidades de la administración pública.

Por otro lado, las contralorías internas sólo se establecen en las dependencias, ya que la ley no las prevé para los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, pues tratándose de dichas entidades

actuará la contraloría interna de la dependencia en la que estén coordinados sectorialmente.

c

La ley originalmente no precisaba las facultades de estas contralorías internas, pues por ejemplo el artículo 60 señalaba que tendrían las atribuciones que el artículo 56 otorgaba a los superiores jerárquicos. Actualmente, con las reformas del 24 de diciembre de 1996, se concede a las Contralorías Internas la facultad de imponer las sanciones disciplinarias.

Por último, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es el más importante organismo para la aplicación de las responsabilidades administrativas.

Las reglas de competencia que señalan los artículos 56 y 58 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se refieren fundamentalmente a las sanciones económicas. En efecto, el apercibimiento, la amonestación, la suspensión (que puede ir de 3 días a 3 meses) y la destitución de servidores públicos de confianza, son impuestas por el superior jerárquico, mismo que tendrá que demandar la destitución de los empleados de base, por otro lado, la sanción de inhabilitación se reserva a un órgano jurisdiccional, el cual no es precisado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sino que se deja a la legislación penal, en los términos de los artículos 55 y 77, se deja como una atribución de las Contralorías Internas y al superior jerárquico la determinación y aplicación de las sanciones económicas, en abierta contravención a lo dispuesto por la Constitución en sus artículos 17 y 21, puesto que la dependencia se estaría haciendo justicia por sí misma, además de que la responsabilidad administrativa no es una violación a reglamentos gubernativos y de policía.

Aquí existe un problema que se debe precisar: el artículo 21 de nuestra ley fundamental señala que la imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial y que compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consisten en multa o arresto hasta por 36 horas, si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día, a mayor abundamiento la nueva redacción del artículo 22 constitucional, párrafo segundo, dispone que el decomiso de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109 (responsabilidad de servidores públicos) deberá llevarse a cabo por autoridad judicial. Sin embargo, el artículo 56, fracción VI, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, apunta que las sanciones económicas deben ser impuestas por las Contralorías Internas, sin establecer un límite, por ser ésta una dependencia del Ejecutivo evidentemente ello contraría lo señalado en los artículos 21 y 22 de la Constitución. Sin embargo, debe destacarse que el artículo 77, si establece un máximo de veinte veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, pero de todas formas violentando el artículo 21 constitucional toda vez que el servidor público es, invariablemente, un trabajador y la multa, por lo mismo, no puede exceder el importe correspondiente a un día de su salario o jornal.

En el caso de que el superior jerárquico, no demandara la destitución o suspendiera a un servidor público, debiéndolo hacer, lo hará la Secretaría de Contraloría, lo propio sucede tratándose de responsabilidades de los contralores internos.

Los poderes legislativo y judicial federales deben establecer sus propios órganos y sistemas para poder exigir responsabilidades a sus servidores públicos.

Existe un procedimiento básico establecido por la ley y que es común a la Secretaría de Contraloría y a las contralorías internas para investigar, determinar responsabilidades y sancionar en su caso a los servidores públicos que hayan incurrido en una causa de responsabilidad administrativa.

Primeramente, haciéndole saber la queja o denuncia, se citará al presunto responsable a una audiencia de pruebas y alegatos, la cual se llevará a cabo entre los 5 y los 15 días hábiles siguientes. A ella asistirán el servidor público o su defensor y un representante de la dependencia o entidad cuando el procedimiento lo lleve la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Se puede señalar nuevas audiencias si no se hubieran podido desahogar todas las cuestiones en esa primera.

Concluida la instrucción se deberá dictar resolución imponiendo las sanciones que correspondan, dentro de los 30 días hábiles siguientes, la cual se deberá notificar dentro de las 72 horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante de la dependencia o entidad y al superior jerárquico.

De todo lo actuado se levantará acta y se tomará razón en los libros de registro correspondientes que son dos: uno de procedimientos y otro de sanciones, uno de estos últimos será para inhabilitaciones, la Secretaría de Contraloría podrá expedir certificados de inexistencia de registro de inhabilitación.

En cualquier momento del procedimiento se puede suspender temporalmente al servidor público presunto responsable, así como levantar la suspensión, pero si finalmente no resultare responsable será restituido en su empleo y cubierto el salario que dejó de percibir.

Para suspender a un servidor público designado por el presidente de la República se requerirá la autorización de éste, así como del organismo legislativo que lo ratificó, si fuera el caso.

El artículo 76 establece para el caso de allanamiento del servidor público a la pretensión de responsabilidad administrativa, se dictará resolución de inmediato, imponiendo dos tercios de la sanción económica aplicable y se deje a salvo cantidad suficiente para cubrir daños y perjuicios así como la restitución del bien mal habido, por lo que respecta a la suspensión, separación o inhabilitación, éstas se dejan a juicio de la autoridad sancionadora.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es omisa respecto a la legislación supletoria aplicable en materia de responsabilidades administrativas, la cual sí es importante ya que dicha ley es muy parca en materia procedimental, es de suponerse que se debe aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Respecto a la impugnación de las resoluciones el afectado puede interponer un recurso administrativo llamado de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Contra la resolución de dicho Tribunal, queda

expedita la vía de amparo (si el agraviado es el servidor público), o el recurso de revisión ante la Suprema Corte.

El recurso de revocación puede ser interpuesto en un plazo de 15 días, mediante escrito en el que se expresen agravios y se ofrezcan pruebas, al cual se acompañan las copias necesarias. La autoridad acordará la admisión del recurso y las pruebas, teniendo un término de 30 días hábiles para dictar la resolución que conforme a derecho proceda, hecho lo cual, dentro de las setenta y dos horas siguientes, se deberá notificar la misma.

Existe una medida cautelar con el fin de suspender la ejecución de la resolución incurrida tratándose de sanciones económicas, se garantizará en los términos de cualquier crédito fiscal y en los demás casos, se acordará la medida siempre y cuando se cumplan los requisitos que señala la ley, los cuales son superiores a los exigidos para otorgar la suspensión en el amparo (por lo cual procede irse directamente al amparo).

La prescripción negativa opera al año si el monto del beneficio obtenido o del daño causado no supera el equivalente a 10 veces el salario mínimo mensual vigente y en el caso de que la responsabilidad no fuera estimable en dinero, o por otro lado, si supera esa cantidad, prescribirá en 3 años.

CAPÍTULO IV

LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La particular forma en que a partir de 1982 se ha venido reformando el Estado mexicano para adecuarlo a los lineamientos establecidos por la escuela económica neoliberal, en la que se prepararon los funcionarios de los tres últimos sexenios, ha alterado por su falta de cultura jurídica el Estado de Derecho o en última instancia la armonía que debe existir en el orden legal de una nación.

No obstante que uno de los últimos mandatarios era abogado, su falta de experiencia en la práctica forense, lo condujo a que actuara más como economista, disciplina en la que se doctoró en Estados Unidos que como jurista, factor que fundamenta la inconstitucionalidad e incluso la anticonstitucionalidad de algunos de los preceptos contenidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, situación que lamentablemente, por el vicio de copiar íntegramente las disposiciones federales de los gobiernos estatales, se ha hecho extensiva a los Estados Libres y Soberanos de la Unión e incluso al Distrito Federal.

4.1 ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL

El artículo 14 de la Carta Magna estipula que:

A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Como se observa, el actual artículo 14 de la Constitución federal contiene varias disposiciones, por lo que sus precedentes están relacionados con algunos preceptos, que en esencia son tres:

- I. la prohibición de irretroactividad,
- II. el derecho o garantía de audiencia y
- III. la estricta aplicación de la ley a las resoluciones judiciales.

Los dos primeros derivan de una doble influencia, puesto que se apoyan tanto en el derecho angloamericano como en la tradición hispánica, ya que en ambos se prohibía la retroactividad y se establecía la obligatoriedad de un procedimiento judicial para privar a una persona de sus derechos.

Por lo que se refiere al derecho constitucional mexicano, prácticamente todas las Constituciones que estuvieron vigentes con anterioridad a la actual, consagraron la prohibición de las leyes retroactivas y el derecho de audiencia.

Destaca por su claridad el artículo 31 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de

1814, en cuanto dispuso: "debe ser juzgado ni sentenciado, sino después de haber sido oído legalmente."

Entre los preceptos similares al artículo 14 actual, pueden mencionarse los artículos 19 del Acta Constitutiva de la Federación y 148 de la Constitución Federal, de 31 de enero y 4 de octubre de 1824; 29, fracción V, de la primera de las Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836; 9º, fracción VIII, y 182 de las Bases Orgánicas de 12 de junio de 1843, y finalmente el artículo 14 de la Constitución federal de 5 de febrero de 1857. Este último también es el antecedente de la llamada garantía de legalidad de las resoluciones judiciales.

El primero de los mandatos de este artículo establece la *prohibición de interpretar las leyes retroactivamente en perjuicio de persona alguna*, y ha sido objeto una abundante discusión tanto doctrinal como jurisprudencial.

Héctor Fix-Zamudio destaca que ha sido muy amplia la discusión de la doctrina, y numerosas las tesis jurisprudenciales que han tratado de definir el concepto de retroactividad, sin lograr un criterio preciso, por lo que en términos muy amplios, se puede afirmar que un ordenamiento o su aplicación, tienen carácter o efectos retroactivos cuando afectan situaciones o derechos que han surgido con apoyo en disposiciones legales anteriores, o cuando lesionan efectos posteriores de tales situaciones o derechos que están estrechamente vinculados con su fuente y no pueden apreciarse de manera independiente.⁶⁴

⁶⁴ FIX-ZAMUDIO, Héctor. "Comentarios al artículo 14 constitucional", en: *Constitución Política Comentada*, , México, UNAM, 1995, p. 37.

Sin embargo, la propia jurisprudencia ha establecido dos excepciones a dicha prohibición, es decir, tratándose de disposiciones de carácter constitucional o las de naturaleza procesal. En el primer supuesto de manera ilimitada, y en el último siempre que no menoscaben derechos adquiridos o etapas del procedimiento que se han consumado por la preclusión.

La expresión *tribunales previamente establecidos*, debe entenderse en un sentido *lato*, es decir, abarca no sólo a los órganos del Poder Judicial, sino a todos aquellos que tengan la facultad de decidir controversias de manera imparcial, como ocurre con algunas autoridades administrativas, entre las cuales pueden señalarse, como ejemplo, las agrarias, que realizan estas funciones sin ser formalmente judiciales. Esta disposición está vinculada con el artículo 13 de la Constitución federal en cuanto a que prohíbe los llamados "tribunales especiales", en realidad "privativos", o sea, aquellos que se han establecido con posterioridad a los hechos o para juzgar a un número determinado de personas, y que se conocen también con el nombre de "tribunales por comisión". En tal virtud, el artículo 14 que se examina complementa ese mandato del artículo 13, exigiendo que los tribunales hayan sido previamente establecidos, es decir, por leyes expedidas con anterioridad a los hechos que se cuestionan.

En el primer mandato del artículo 14, si bien, si existe retroactividad de la Ley de Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para aquellas personas que ingresaron al servicio público con anterioridad a 1983, por estar inserto el mandato en el texto constitucional, se genera una vigencia ilimitada, sin embargo, no deja de ser incongruente que un artículo constitucional contradiga a otro.

En lo que se refiere al contenido del segundo párrafo del artículo en comento: ***nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos...conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.*** Se está frente a una abierta violación de la Constitución cuando el Congreso, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o las Contralorías Internas de las dependencias de la Administración Pública Federal, se constituyen en tribunales, para juzgar las acciones u omisiones de los servidores públicos, por no existir una ley que previa a la Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los constituyera como tribunales; además, lo anterior se fortalece con lo que explícitamente señala el artículo 13 constitucional: ***Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales,*** como es el caso de los empleados del Estado como sector regido por la LFRSP, creada para este grupo social en forma privativa, así como, conceder el estatus jurídico de tribunales privativos al Congreso, la Secodam y las Contralorías Internas.

Adicionalmente, debe destacarse que el espíritu vertido por el constituyente de 1917, en el texto del segundo párrafo del artículo 14 de la Carta Magna, se violenta cuando no se acata la disposición contenida respecto a que cualquier juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, sólo será válido aquel ***"en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento..."***

Por otro lado, como se citara tanto la Contraloría de la Federación como las Contralorías Internas de las dependencias del Administración Pública Federal, y Estatales, están actuando anticonstitucionalmente, primero por no ser tribunales previamente establecidos, y en segundo término, porque siendo entidades del Poder Ejecutivo están

invadiendo las facultades correspondientes al Poder Judicial y de acuerdo con el texto del artículo 94 constitucional, "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en un Consejo de la Judicatura Federal" sin que se incluyan los órganos del Ejecutivo con funciones jurisdiccionales.

Todo lo expuesto corrobora la idea inicial de que el Ejecutivo, a través del procedimiento disciplinario que se sigue tanto en la Secodam como en las Contralorías Internas de sus dependencias para castigar a sus trabajadores, como juez y parte está violando flagrantemente la Constitución Política, dado que adicionalmente no respeta las formalidades correspondientes

4.2 ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL

El primer párrafo del artículo 16 constitucional expresa que :

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

Es inobjetable que si ni el Congreso ni la Secodam ni las Contraloría Internas son autoridades judiciales competentes, sin embargo, el mismo artículo reconoce a la autoridad administrativa la facultad de practicar visitas domiciliarias para cerciorarse que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y de exigir la exhibición de libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las

disposiciones fiscales; en cuyos supuestos no caen los servidores públicos a quienes se pretende fincar responsabilidades administrativas.

Otro artículo que refuerza la anticonstitucionalidad de las atribuciones que se conceden a los órganos citados, es el 21 constitucional que cita:

La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Analizando el texto, se concluye que la imposición de las penas es exclusiva de la autoridad judicial, si los Poderes Ejecutivo (Secodam y Contralorías Internas) y Legislativo (Congreso de la Unión) crean órganos de impartición de justicia invaden las funciones del Poder Judicial y por lo mismo rompen con el orden establecido por el artículo 49 constitucional, respecto a la división del Supremo Poder de la Federación, reuniendo dos poderes, el propio y el judicial.

Adicionalmente, los montos de las multas o sanciones económicas, contradicen este precepto, en tanto autoridades administrativas ni la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) ni las Contralorías Internas pueden establecer sanciones a sus **trabajadores** que rebasen el importe de su jornal o salario de un día, como textualmente lo ordena el artículo 21 constitucional. En el caso del Congreso, simple y llanamente carece de fundamento jurídico para intervenir en la fijación de multas.

4.3 CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES

En el evento de que se aplicara supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, ninguno de los órganos jurisdiccionales que crea la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos tendrían competencia alguna, puesto que el Código estipula que:

A falta de los jueces, magistrados o ministros normalmente competentes, conocerán del negocio los que deban substituirlos de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. (Art.13)

Es nulo de pleno derecho lo actuado por el tribunal que fuere declarado incompetente, salva disposición contraria de ley.

En los casos de incompetencia superviviente, la nulidad sólo opera a partir del momento en que sobrevino la incompetencia.

No obstante esta nulidad, las partes pueden convenir en reconocer como válidas todas o algunas de las actuaciones practicables por el tribunal declarado incompetente. (Art.17)

Los negocios de la competencia de la Suprema Corte de Justicia. hecha excepción de los procedimientos de amparo, se verán siempre por el tribunal pleno. en única instancia. Los restantes negocios de competencia federal, cuando no exista ley especial. se verán por los juzgados de Distrito, en primer grado, y. en apelación, ante los tribunales de Circuito, en los términos en que sea procedente el recurso, de conformidad con las disposiciones de este ordenamiento.

Si dentro de un negocio del orden local o de la competencia de un tribunal federal de organización especial. se hace valer un interés de la Federación en forma de tercería o de cualquiera otra manera, cesará la competencia del que esté conociendo, y pasará el negocio a la Suprema Corte de Justicia o al Juzgado de Distrito que corresponda. según sea la naturaleza del interés de la Federación. Inversamente, desaparecido el interés de la Federación en un negocio, o resuelta definitivamente la cuestión que a ella importaba, cesará la competencia de los tribunales ordinarios de la Federación. (Art. 18)

Por lo anterior, en última instancia a quien correspondería tratar los asuntos relacionados con la Administración Pública Federal y sus empleados, como lo señala el artículo 18 del Código Federal de Procedimientos Civiles, sin embargo por ser un asunto laboral, el órgano idóneos sería el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o en su defecto el Tribunal Laboral correspondiente.

CONCLUSIONES

A través de la realización de la investigación correspondiente al título de la presente tesis se logró hacer la comprobación de la inconstitucionalidad del Procedimiento que se le sigue a los servidores públicos a través de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y sus contralorías Internas, es decir se corrobora por las siguientes consideraciones:

PRIMERA.- El procedimiento disciplinario que actualmente se sigue en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y en las Contralorías Internas de la dependencias de la Administración Pública Federal es inconstitucional al no cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento jurídico, en los términos del artículo 14 constitucional, en virtud de que dicha contraloría no es un tribunal previamente establecido.

SEGUNDA: A partir del 1o. de enero de 1983 entró en vigor un nuevo régimen de responsabilidades oficiales para funcionarios y empleados públicos, integrado fundamentalmente en el título IV de la Constitución, así como en la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. Dicho régimen de responsabilidades abarca cuatro sectores: política, administrativa, penal y civil. administrativa, la cual, a diferencia de las otras tres, viene a constituir una novedad en el sistema jurídico mexicano.

TERCERA.- El fundamento legal del régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos se encuentra en los artículos 109, fracción III, 113 y 114, párrafo tercero, de la Constitución, así como en la Ley de Responsabilidades antes mencionada.

CUARTA.- El objeto del susodicho régimen de responsabilidades administrativas es el salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones, públicos.

QUINTA.- Lógicamente los sujetos de esta responsabilidad son los servidores públicos; por tal debemos entender, de acuerdo con el artículo 108 constitucional, los representantes de elección popular, los miembros de los poderes judiciales Federal y del Distrito, funcionarios, empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal; también son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales, los gobernadores, diputados y magistrados de los tribunales superiores de los estados, pero en este caso la responsabilidad no sería administrativa, sino política o penal; en cambio, el presidente de la República sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

SEXTA.- El artículo 2 de la Ley de Responsabilidades añade a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales. Disposición que además de mencionar sujetos no incluidos por la ley suprema, puede resultar peligrosa, ya que supuestamente se pueden reclamar a particulares responsabilidades que son propias de los funcionarios y empleados públicos, más aún que existen responsabilidades civiles y penales en las que pueden incurrir dichos particulares. Sin embargo, el artículo 46 de la ley mencionada señala que incurrir en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2; ello se interpreta como que las personas particulares que manejen o apliquen los recursos federales, no siendo servidores públicos, no se les podrá exigir responsabilidad administrativa.

SÉPTIMA.- Las causas por las cuales se puede exigir responsabilidad administrativa a un servidor público por actos u omisiones que atenten contra la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en su cargo, están señaladas fundamentalmente en el artículo 49 de la ley citada.

OCTAVA.- Contra dicho precepto, en lo general, se puede efectuar dos tipos de crítica, una formal y otra de fondo. Veamos la primera: el artículo 47, el capítulo I del título tercero de la Ley, así como el artículo 113 constitucional, plantean dichas causas de responsabilidad de manera positiva y las denominan obligaciones de los servidores públicos; ahora bien, todas las normas del derecho público establecen, de una u otra forma, obligaciones a los funcionarios y empleados públicos, obligaciones que tienden a salvaguardar la legalidad, honradez, y lealtad, entre otras, por lo cual habrá que precisar que en un artículo de esta ley no se puedan comprender esas obligaciones, por ello, se debió calificar simplemente como causas de responsabilidad administrativa.

Por otro lado, la poco afortunada frase con que se termina el primer párrafo del artículo 47, dice "y sin perjuicio de los derechos laborales previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas. Hasta donde nosotros sabemos, la normas del derecho militar, en absoluto establecen derechos laborales para los servidores públicos en general. Quizá se trató de decir que cuando un servidor público incurra en responsabilidad administrativa, conservaría sus derechos laborales, tales como antigüedad, jubilación, pensión, etcétera.

NOVENA.- Pero pasemos a la crítica de fondo y esta es que las 22 fracciones del artículo 47 han sido redactadas en forma tan vaga y genérica que las autoridades

encargadas de aplicarlas se ven dotadas de amplísimas facultades discrecionales que les permitirán sancionar, prácticamente sin una razón de peso, a cualquier servidor público. Por ejemplo, ¿ qué se debe entender por máxima diligencia, buena conducta o debidas reglas de trato? Pensamos que se debe reformar ese artículo para precisar su contenido. Por otro lado, vemos que se han confundido las facultades disciplinarias de los superiores respecto a los inferiores, o dicho en otras palabras, entre la responsabilidad disciplinaria y la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos; sin embargo persiste la irresponsabilidad patrimonial del Estado frente a los particulares, aunque en la Ley ésta sí se establezca respecto de los servidores públicos hacia el Estado. En síntesis, confunden dos cuestiones que deben ser tratados por separado (disciplina y responsabilidad patrimonial), además de que se deja en desamparo a los particulares.

DECIMA.- Las atribuciones que a las diferentes contralorías internas se han conferido están basadas en las que la misma Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo otorga a su contraloría las cuales son:

- I. Aplicar las normas que se hubieren fijado por el Secretario en materia de control, fiscalización y evaluación;
- II. Verificar que las actuaciones de la Secretaría se apeguen a la ley, mediante el ejercicio de las siguientes acciones:
 - a) Realizar auditorías a las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Secretaría;
 - b) Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones o por inobservancia de la ley de los servidores públicos de la Secretaría, practicar investigaciones sobre sus actos y fincarles las responsabilidades e imponer las sanciones que correspondan, así como presentar las denuncias o querrelas

respectivas en caso de detectar conductas delictuosas en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones legales aplicables;

- c) Instruir y resolver los recursos o medios impugnativos que procedan y hagan valer los servidores públicos de la Secretaría, respecto de las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas en su contra, y
- d) Conocer previamente a la presentación de una inconformidad, de las irregularidades que a juicio de los interesados se hayan cometido en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como la obra pública que lleve a cabo la Secretaría, a efecto de que las mismas se corrijan cuando así proceda...” Sin que se establezcan en los términos constitucionales las formalidades esenciales del procedimiento.

DECIMA PRIMERA.- La doctrina indica que en los procesos no penales debe tener lugar una etapa preliminar o previa, durante la cual se pueden llevar a cabo medios preparatorios a juicio, medidas cautelares o medios precautorios. En ocasiones, esta etapa preliminar puede ser necesaria para iniciar el proceso, como ocurre con la conciliación en el proceso de trabajo o con el agotamiento de determinados recursos administrativos en el proceso fiscal. Pero regularmente esta etapa preliminar es eventual o contingente.

La primera etapa de los procesos, es la expositiva, postulatoria o polémica, durante la cual las partes expresan en sus demandas, contestaciones y reconveniones, sus pretensiones y excepciones, así como los hechos y las disposiciones jurídicas en que fundan aquéllas. En esta fase se plantea el litigio ante el juzgador.

La segunda etapa es la probatoria demostrativa en la que las partes y el juzgador realizan los actos tendientes a verificar los hechos controvertidos, esta etapa se desarrolla normalmente a través de los actos de ofrecimiento o proposición de los

medios de prueba, su admisión o desechamiento; la preparación de las pruebas admitidas y la práctica, ejecución o desahogo de los medios de prueba admitidos y preparados.

La tercera etapa es la conclusiva en la que las partes expresan sus alegatos o conclusiones respecto de la actividad procesal precedente y el juzgador también expone sus propias conclusiones en la sentencia, poniendo fin al proceso en su primera instancia.

Contra la sentencia dictada en primera instancia, normalmente procede el recurso de apelación con el que se inicia la segunda instancia adicionalmente, se pueden interponer los recursos establecidos por la ley procedimental que corresponda.

PROPUESTA

PRIMERA: En el caso particular de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos resulta necesario hacer algunas modificaciones que permitan precisar las fases procesales y la autoridad competente para llevar el procedimiento y por otro lado incrementen el arsenal de los recursos para la defensa de los servidores públicos tratados injustamente;

SEGUNDA. - El artículo 70 actualmente cita:

“Los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este capítulo. Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por este tribunal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas sin perjuicio de las que establezcan otras leyes”

DEBERÁ DECIR

Artículo 70

“Los servidores públicos sancionados, mediante un procedimiento que tomará en cuenta las fases procesales determinadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, podrán anteponer en el Tribunal Fiscal de la Federación, los recursos de queja, revocación y

apelación contra las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este capítulo. Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por este tribunal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

TERCERA.- El artículo 71 actualmente dice:

“Las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

La tramitación de recursos se sujetará a las normas siguientes:

I.- ...

II.- ...

III.- ...”

DEBERÁ DECIR

“**Artículo 71.-** Las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, ante el Tribunal Fiscal de la Federación, o ante los tribunales laborales, mediante los recursos que establece la ley que se interpondrán

entre los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

I.- ...

II.- ...

III.- ...”

CUARTA.- El artículo 72 actualmente estipula que:

“La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente conforme a estas reglas:

I.- ...

II.- ...”

DEBERÁ DECIR

Artículo 72

“**La interposición de los recursos** suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas:

I.- ...

II.- ...”

QUINTA.- Respecto a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, deberá precisar su

carácter de órgano investigador y revisor, facultado para interponer denuncia en contra de los Servidores Públicos que incurran en responsabilidad ante la autoridad competente.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR DÍAZ, José de, *La Responsabilidad Civil*; México, Ed. Cajica, 1978.
- BARBERO, Omar U. (Mazeaud-Tunc), *Daños y Perjuicios Derivados del Divorcio*
Argentina, EUDEBA, 1988.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *El Juicio de Responsabilidades en la
Constitución de 1824*, México, UNAM, 1978.
- BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel, *Obligaciones Civiles*, México, Harla, 1989.
- BUNSTER, Alvaro, et. al., *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*,
México, Porrúa, 1984.
- CÁRDENAS, Raúl F., *Responsabilidades de los funcionarios públicos*, México,
Porrúa, 1982.
- CASTILLO VELASCO, José María del, *Apuntamiento para el estudio del derecho
constitucional mexicano*, 1976.
- CHÁVEZ, Antonio, *Derecho Civil*, México, Herrero, 1973.
- DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal, *Conquista de la Nueva España*, Madrid, 1947.
- DIEGO SEVILLA, Andrés, *Conferencia del día 10 de abril de 1972*.
- ENCINAS, Diego, *Cedulario Indiano*, Madrid, edición de Cultura Hispánica, 1945.

- FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Comentarios al artículo 14 constitucional", en: *Constitución Política Comentada*, México, UNAM, 1995.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "*La responsabilidad política en el derecho constitucional americano*", Anuario Jurídico XI, UNAM, 1984.
- Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, 1867.
- Servidores Públicos y su responsabilidad constitucional*, México, Porrúa, 1978.
- GUTIÉRREZ DE VELASCO, Manuel, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, Guadalajara, Instituto de Estudios Sociales, UAG, 1978.,
- JUÁREZ, Federico, Sobre las raíces de las reformas de las Cortes de Cádiz, en: *Revista de Estudios Políticos*, Número 126, noviembre-diciembre, Madrid, 1962.
- RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Ed., Porrúa, 6ª. ed., 1982.
- RAMOS, Demetrio, *Las Cortes de Cádiz y América*, España, Tecnos, 1976.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 18ª ed. México, Porrúa, 1981.
- ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, Colegio de México, 1956.

FUENTES LEGALES:

Constitución de Apatzingán, 1814.

Constitución Política de la República Mexicana, 1857

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, 2000.

Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal, México, Porrúa, 2000-08-08

Código Civil para el Distrito Federal, México, Porrúa, 2000-08-08

Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Secodam, 1997.

OTRAS FUENTES:

Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1982.

Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1983.

Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1982.