



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**"EL JUICIO POLITICO EN EL SISTEMA
CONSTITUCIONAL MEXICANO".**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
AGUSTIN ESPEJEL MAYA



ASESOR: LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno **ESPEJEL MAYA AGUSTÍN**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**EL JUICIO POLÍTICO EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO**", bajo la dirección del suscrito y del Lic. Felipe Rosas Martínez, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Rosas Martínez, en oficio de fecha 5de junio de 2002 y el Lic. Godolfino H. Juárez Mejía, mediante dictamen del 4 de septiembre mismo año, manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., septiembre 5 de 2002


DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

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



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E.**

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada **"EL JUICIO POLÍTICO EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO"**, elaborada por el alumno **ESPEJEL MAYA AGUSTÍN**.

Es de destacar que en el desarrollo de su investigación, el sustentante se apoyó en varios textos legales, por lo que se trata de un trabajo que reúne las condiciones más que suficientes para ser aprobado, a efecto de que presente el examen profesional correspondiente, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo, por considerar que reúne todos y cada uno de los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

ATENTAMENTE.
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU".
Cd. Universitaria, D.F., a 4 de septiembre de 2002.

LIC. GODOLFINO H. JUÁREZ MEJÍA.
Profesor adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "EL JUICIO POLITICO EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO", elaborada por el alumno ESPEJEL MAYA AGUSTIN.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva, ya que se sustenta en una adecuada fuente de información documental, así como la legislación expedida sobre la materia y criterios jurisprudenciales, en consecuencia, la monografía reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad, para ser sustentada como tesis para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

Cd. Universitaria, D.F., 5 de junio de 2002.

ATENTAMENTE

Elipse Rosas Martínez

LIC. ELIPE ROSAS MARTINEZ

Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo

**¡ A Dios, el todo poderoso, gracias te doy Señor,
por guiarme por el buen camino hoy y siempre,
gracias por darme la gracia de cumplir mi cometido,
que me falte todo menos tu Santa bendición.**

¡A mis padres Doña Ana María Maya Corona y Don Francisco Espejel Saldivar, de quienes he aprendido el buen camino de la vida, de quienes siempre he tenido su apoyo y sabios consejos, por quienes e logrado lo que soy, gracias a su gran esfuerzo y dedicación que desde siempre me han brindado, por su gran amor y cariño que me impulso a lograr éste gran paso en mi vida. Dios los bendiga Mama y Papá hoy y siempre!

¡A mis hermanos y hermanas, por que siempre he tenido su gran apoyo y comprensión en el transcurso de mi vida, por el animo de seguir adelante y lograr superarme, a Lupita, José, Pilar, Javier, Ana, Arturo, Maricela y Rosario, Dios los bendiga hoy y siempre.!

¡A mis tíos Antonio Espejel y Luz María Espejel, por su cariño y apoyo que me han brindado de toda la vida, Dios los bendiga hoy y siempre.

**¡ A mis amigos Ezequiel Retiz Gutiérrez y Alfonso Esquivel Reyes,
mi mas sincero agradecimiento,
por su apoyo y comprensión brindados, durante
estos tres últimos años, Dios los bendiga hoy y
siempre!**

**¡A mi querida Universidad Nacional Autónoma de México y Facultad de Derecho,
por haberme brindado una de las mejores etapas de
mi vida y dar este gran paso.!**

EL JUICIO POLÍTICO EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO

	Pag.
Introducción	1

CAPITULO PRIMERO.

SERVIDORES PUBLICOS Y JUCIO POLÍTICO.

1. Concepto y alcances del servidor Público	5
1.1 Características del Servidor Público	13
1.1.2 La protección Constitucional del Fuero	25
1.1.3 Consecuencias de las actuaciones de los Servidores Públicos	45
1.1.4 El Juicio Político	78
1.1.5 Alcances y consecuencias del Juicio Político	89

CAPITULO SEGUNDO

EL JUICIO POLÍTICO EN LA HISTORIA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.

2.- Antecedentes del juicio político en el sistema jurídico mexicano	109
a) Constitución de Cádiz 1812	116
b) Constitución de Apatzingan 1814	125
c) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824	128

d) Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1836	131
e) Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843	134
f) Acta de Reforma de 1847	136
g) Constitución Política de 1857	138
h) Constitución de 1917	141

CAPITULO TERCERO.

PROCEDIMIENTO DEL JUICIO POLÍTICO EN MÉXICO.

3	Fundamento constitucional artículos 108 al 114	150
3.1	Procedimiento	154
3.2	Procedencia del juicio político	158
3.3	Prescripción y caducidad	166
3.4	La solicitud de juicio político	170
3.5	Sección instructora	174
3.6	Declaración inicial	178
	a) Período de pruebas	179
	b) Audiencia	182
	c) Alegatos	184
	d) Conclusiones de la sección instructora	186
3.6	Sección de enjuiciamiento	190
	a) Alegatos	192
	b) Conclusiones de la Sección de Enjuiciamiento	193
	c) Jurado de sentencia	194
3.7	Declaración de procedencia	196
	a) En que casos procede	199
	b) Sección instructora	200

c) Jurado de procedencia	201
3.8 Sanciones en el Juicio Político	204
a) Destitución	205
b) Inhabilitación	207

CAPITULO CUARTO.

LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN EL SIGLO

XXI.

4 Impunidad de los servidores públicos dentro del sistema jurídico Mexicano	212
4.1 Justificación de la Responsabilidad de los Servidores Públicos	219
4.2 Impacto de la Responsabilidad de los Servidores Públicos	227
a) En la Sociedad	228
b) En el Sistema Jurídico	228
c) En el Sistema Político	229
4.3 La Responsabilidad efectiva de los Servidores Públicos	229
4.4 Necesidad de Reformar la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para una aplicación más efectiva	231
Conclusiones	235
Bibliografía	239

INTRODUCCION

El motivo del presente trabajo que tiene el objeto de sustentar la tesis de Licenciado en Derecho, es el de realizar un estudio más a profundidad de nuestro Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos ya que no obstante estar consagrado en nuestra Constitución, es un tema que en la práctica no se ven muchos resultados. Considero así mismo la gran importancia que representa este tema en nuestro sistema de derecho, ya que para muchos estudiosos del derecho de la conducta de los servidores públicos depende en gran medida el desarrollo y bienestar de la sociedad.

Ahora bien, se escogió el estudio de la figura jurídica del Juicio Político, en virtud de mi inquietud de conocer las causas por las que esta figura en nuestro sistema de derecho es inoperante y por lo cual pretendo realizar un estudio en cuanto a su normatividad, tanto por mandato de la Constitución General y por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás ordenamientos que rigen el Juicio Político, con el afán de conocer los pormenores de la problemática que implica las responsabilidades de los servidores públicos tanto en el ámbito jurídico, político y social.

Entonces para lograr los objetivos propuestos por el sustentante, de la presente tesis, he decidido dividir en cuatro capítulos el trabajo, dentro de los cuales analizaré el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, concretamente la substanciación del Juicio Político de la siguiente manera.

Dentro del primer capítulo y como punto de partida del presente trabajo, se analiza el concepto de servidor público, como aquella persona que desempeña un cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración Pública

Federal o del Distrito Federal, y así mismo las características que debe tener para reunir tal carácter.

De igual manera se hace un estudio de la protección que brinda el fuero Constitucional en cuanto a la función que desempeña el servidor público y no así en su persona.

Analizo las diversas responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, como son la Responsabilidad Civil, la Penal, la Política y la Administrativa así como las diversas sanciones a que se pueden hacer acreedores, como por ejemplo sanciones de carácter administrativo, entre otros, amonestación, destitución e inhabilitación. .

En el segundo capítulo se estudia la evolución de las responsabilidades de los servidores públicos a través de la historia de nuestro Derecho Constitucional desde el juicio de residencia hasta nuestro actual sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

En el tercer capítulo se analiza la substanciación y procedimiento del juicio político en el Congreso de la Unión, a través de sus dos Cámaras, la de Diputados y Senadores.

Es decir se estudian las etapas en que se divide el procedimiento de Juicio Político y la declaración de procedencia.

Veremos que el Juicio Político se divide en dos secciones o etapas las cuales son la Sección Instructora en la cual como veremos la encargada de

conocer será la Cámara de Diputados y la Sección de Enjuiciamiento en la cual la encargada de conocer será la Cámara de Senadores.

Por último, en el cuarto capítulo estudiaremos desde un enfoque político y social el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Así mismo, se analiza la problemática social que representa la impunidad de los servidores públicos debido a la falta de aplicación de la ley, en virtud de la vaguedad e imprecisión de la misma, así como de intereses de carácter político, además de las consecuencias que conlleva la impunidad como son la corrupción y el abuso de poder de los servidores públicos.

CAPITULO PRIMERO.

SERVIDORES PUBLICOS Y JUICIO POLÍTICO.

- 1. Concepto y alcances del servidor público.**
- 1.1 Características del servidor público.**
- 1.2 La protección Constitucional del Fuero.**
- 1.3 Consecuencias de las actuaciones de los servidores públicos**
- 1.4 El Juicio Político.**
- 1.5 Alcances y consecuencias del Juicio Político.**

CAPITULO PRIMERO

SERVIDORES PUBLICOS Y JUICIO POLÍTICO.

1.- CONCEPTO Y ALCANCES DEL SERVIDOR PUBLICO.

A partir de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 28 de Diciembre de 1982, desaparece la distinción entre funcionarios, empleados y encargados de un servicio público para dar lugar a un concepto unitario el de servidor público pero no obstante tenemos algunos conceptos dados por estudiosos de Derecho mismos que se han dado a lo largo de los años, con el fin de llegar a una unificación de criterios de lo que significa esta figura dentro de la Administración Pública, por lo que a continuación se citarán algunos conceptos dados por los estudiosos del derecho en esta materia, acerca de lo que es un servidor público.

Primero que nada estableceremos que la base del sistema de responsabilidades de los servidores públicos y su sistema de responsabilidades se encuentra en el Estado de Derecho, y así el maestro Godolfino Humberto Juárez Mejía nos dice que:

"El reconocimiento de que el Estado de Derecho está en la base del sistema de responsabilidades de los servidores públicos fue puesto de manifiesto en la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en vigor. En ella se destaca que 'el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la ley y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de facultades que expresamente se les confiere.

La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción;...erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia...”

Más adelante, el mismo autor nos indica que:

“El sistema de responsabilidades de los servidores públicos es un freno a la extralimitación o a la omisión en sus actividades o funciones.”¹

Con ello queda establecido que es necesario que exista una regulación jurídica por parte del Estado, para delimitar adecuadamente las funciones de sus servidores públicos, estableciendo con ello un sistema de responsabilidades, para que en un momento dado respondan por los actos u omisiones en ejercicio de sus actividades o funciones.

Por otra parte, el maestro Daniel Moreno nos dice que:

“El desempeño de las funciones oficiales se torna cada vez más complicado; al mismo tiempo la intervención del Estado en sectores cada día más importantes y amplios en la vida social, exigen una capacidad mejor y una mayor responsabilidad. Por ello es una trascendencia en los Estados modernos, la exigencia de una acción gubernativa de mayor eficacia, al mismo tiempo que un absoluto respeto al orden jurídico, cuya conservación es un postulado básico. En nuestros días o desde hace algunas décadas, la corriente autocrática se extiende no solo por los países subdesarrollados en lo político, sino también en aquellos que hablan logrado un equilibrio jurídico, por lo que la responsabilidad

¹ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales*, Editorial Porúa, México 2002, (Introducción), pp. XVII- XIX

de los funcionarios públicos debe ser una norma inserta en todo Derecho Positivo. Por otra parte, no es suficiente un orden normativo semántico y nominal, según han señalado algunos tratadistas, sino la vigencia plena de la juridicidad, el respeto al orden jurídico, tanto de los gobernantes como de los gobernados.²

Conviene mencionar que la Ley de Responsabilidades ha sufrido numerosos cambios y que su aplicación aún presenta deficiencias, se ha acrecentado el número de funcionarios, se cambió el concepto de funcionarios por el de servidores públicos, y al respecto el maestro Sánchez Bringas nos indica que:

"El artículo 108 establece una amplia cobertura sobre los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad. Comprende desde los servidores públicos de los ayuntamientos hasta el presidente de la República. El precepto dispone lo siguiente:"

'Artículo 108.- Para los efectos de la responsabilidad a que alude este título se reputaran 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 en los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.'

² Moreno, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, México, 1993, p. 504

“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, y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como 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 éste 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.”

De acuerdo con el texto constitucional todo servidor público es sujeto de responsabilidad cuando en el desarrollo de sus funciones incurra en actos u omisiones que de alguna manera perjudiquen el servicio público. Sin embargo, no todas las personas que prestan servicios públicos se encuentran bajo el mismo régimen ya que algunas disponen de inmunidad y otras no.³

A su vez Genaro Góngora y Miguel Acosta Romero manifiestan que:

“En un régimen democrático como es el nuestro, las normas jurídicas son las que determinan la conducta, tanto de los gobernados, como de los gobernantes para hacer posible ese desarrollo armónico del país y la convivencia pacífica en común. El orden jurídico determina en cada caso, las sanciones o

³ Sánchez Itungas, Enrique, *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 1999, pp. 704-705

represiones que se aplican a los individuos que, lo alteren, sean estos gobernantes o gobernados, conforme con el postulado jurídico de que el derecho de cada persona, se encuentra limitado por el derecho de los demás.⁴

De lo anterior se desprende que la constitución es la que se encargará de determinar quienes se reputaran como servidores públicos.

Por otra parte el maestro Sayeg Helú al respecto, dice, a efecto de precisar el carácter de los sujetos que se denominan servidores públicos

"corresponde al título cuarto de nuestra vigente constitución que se denomina precisamente: '*De la Responsabilidad de los Servidores Públicos*', queriéndose evidenciar con ello el carácter de servicio público atribuido a quienes desempeñan los más altos cargos dentro de la federación o del gobierno del Distrito Federal – las autoridades locales únicamente en lo que atañe a sus actividades federales, pues por lo que toca a los gobiernos de los estados, habrá que remitirse a la constitución particular de cada uno de ellos -, anteriormente respondía a la denominación: '*De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*'. Es decir, que no fue hasta la reforma del 28 de octubre de 1982, efectivamente, cuando se cambió la palabra: "funcionarios" por la de "servidores", atento al espíritu de renovación moral de la sociedad que a partir de aquel entonces se propuso como meta fundamental de nuestro constitucionalismo, y que debiendo principiar por eliminar la prepotencia de funcionarios que pasarían ya a ser servidores públicos, implicó la reforma a la

⁴ Góngora Pimentel, Genaro David y Acosta Romero, Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Porrúa, México, 1992, pp 49-50

estructura misma del articulado todo (108 al 114). Correspondientes al referido título IV."⁵

De lo anterior podemos deducir que los servidores Públicos son todas aquellas personas que tienen atribuido un servicio de carácter público, es decir que, desempeñan funciones públicas, pero además no solo esto, sino que también deben tener determinada jerarquía en cuanto a los más altos niveles de la Federación, del Distrito, federal, o de los estados y que la legislación determine quienes deberán tener el carácter de servidor público.

Así mismo el maestro Ignacio Burgoa, da el siguiente concepto de servidor público, diciendo que:

"En un régimen democrático, los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como servidores públicos."⁶

Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos en su artículo Segundo establece quienes tienen el carácter de servidores públicos.

"Artículo 2. Son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales."⁷

⁵ Sayeg Helú, Jorge, *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1987, p. 355.

⁶ Burgoa Orhuéla, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 554.

⁷ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial SISTA, México, 2002

En el mismo sentido tenemos que el maestro Alvaro Bunster en la obra colectiva *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*, nos expone lo siguiente:

"Al demarcar ahora la ley el círculo de personas que deben tenerse por sujetos activos de los delitos contra la administración pública, ha venido al mismo tiempo a acortar su campo. Trátase, no obstante de un coto amplísimo, deslindado de partida nada menos que por la Constitución, de cuyo artículo 108, párrafo 1º, no es sino una reproducción del nuevo artículo 212 del Código Penal. Dicho en Síntesis servidor público para estos efectos es **a)** toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública centralizada, en la paraestatal y, en la del Distrito Federal, **b)** en el Congreso de la Unión, **c)** en los poderes judicial federal y del Distrito Federal, y **d)** toda persona que maneje recursos económicos federales. Son también aplicables las disposiciones del título X del Libro II, en materia federal a los gobernadores de los Estados, a los Diputados las legislaturas locales y a los magistrados de los tribunales de justicia locales."⁸

Lo anterior es en razón de que las responsabilidades "...recaen sólo sobre personas a quienes incumben deberes especiales, por la posición en que se hayan dentro de la administración."⁹

De acuerdo a lo expuesto debo de entender que la calidad de servidor público, sobre todo se debe a la posición jerárquica que ocupan dentro de la administración pública.

⁸ Bunster, Alvaro, "Responsabilidad Penal", En Orozco Henríquez, José de Jesús, Soberanes Fernández, José Luis, (coordinadores), *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Editorial Manuel Porrúa, México, 1984, p. 13.

⁹ Bunster, Alvaro, *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*, p. 13

"La administración pública, por ser una actividad al servicio de la comunidad y no una actividad privada comporta más obligaciones que prerrogativas y sitúa a quienes la integran frente a deberes especiales y peculiares instancias de responsabilidad." ¹⁰

El maestro José de Jesús Orozco Henríquez al referirse a la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley a la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos nos dice que:

"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 comporta 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 desempeñan empleo cargo o comisión en los Estados y en los Municipios', para cuyo efecto las entidades federativas contaron por el plazo de un año, en los Términos del artículo 2º. 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

¹⁰ Ibidem, p 14

innumerables servidores públicos de cualquier nivel, sino a hacer conciencia en la propia comunidad sobre la función de servicio que los mismos desempeñan y al conveniencia de exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el correspondiente respeto a los derechos e intereses de los gobernados."¹¹

En síntesis podemos decir que, el sólo hecho de desempeñar un empleo cargo o comisión en los órganos del Estado, da la calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección popular, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios o una designación de cualquier otra naturaleza.

Lo anterior resulta en razón de que conforme al artículo 108 Constitucional, toda persona que de alguna forma participa en el ejercicio de la función pública se le otorga la calidad de servidor público; y esta participación puede ser como consecuencia del desempeño de un empleo, pero también puede ser en razón de un cargo o comisión, que no le den el carácter de empleado público o de trabajador al servicio del Estado.

1.1 CARACTERISTICAS DEL SERVIDOR PUBLICO.

Respecto a este tema resulta evidente que el servidor público en el desempeño de sus funciones debe reunir ciertas características y del estudio realizado en la presente tesis se pueden establecer, como tales las siguientes:

¹¹ Orozco Henríquez, José de Jesús, "Régimen Constitucional", *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Editorial Manuel Porrúa, México, 1984, pp. 112-113.

CONDUCTA ENFOCADA HACIA EL SERVICIO PUBLICO.

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela considera que:

"En un régimen democrático, los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como servidores públicos. Ética y deontológicamente, su conducta, en el desempeño del cargo respectivo, debe enfocarse hacia el **servicio público** en sentido amplio mediante la aplicación correcta de la ley, en otras palabras, y desde el mismo punto de vista ningún funcionario debe actuar en beneficio personal anteponiendo sus intereses particulares al interés público, social o nacional que esta obligado a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de facultades que integran la competencia constitucional o legal del órgano estatal que representa o encarna." ¹²

Con ello debemos entender que, cuando el Servidor Público en el desempeño de su cargo o comisión realiza actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales, estarían incurriendo en Responsabilidad ya sea de tipo Penal, Política, Civil o Administrativa, las cuales más adelante estudiaremos.

Así mismo el servidor público siempre debe actuar en beneficio de la sociedad, para un mejor desarrollo de la misma.

¹² Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit., p.554.

De acuerdo a lo citado por diversos autores, considero que servidor público es toda aquella persona cuyos actos u omisiones tienen repercusión, en el desarrollo de la sociedad y por lo que debe actuar ajustando su conducta al servicio público.

En el Diccionario Jurídico Mexicano la maestra Fanny Pineda nos define el servicio público como:

"La institución jurídico administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad es satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial básico o fundamental, se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o mediante particulares mediante concesión, por su naturaleza estará siempre sujeta a normas y principios de derecho público."¹³

Así tenemos que la conducta del servidor público enfocada hacia el servicio público, debe satisfacer siempre las necesidades públicas.

INTERES PUBLICO SOCIAL O NACIONAL.

El término interés público es definido por el maestro Francisco M. Comejo Certucha, en el Diccionario Jurídico Mexicano, diciendo que:

"Es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de

¹³ Pineda, Fany, "Servicio Publico", *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 2906.

los miembros de una comunidad protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado.

"Pretensiones que son compartidas por la sociedad en su conjunto, y cuya satisfacción genera beneficios para todos los integrantes de una colectividad. Estas últimas pretensiones son garantizadas mediante la actividad constante de los órganos del Estado, y para referirse a ellas se utiliza la expresión 'interés público'."

"El interés público es protegido por el Estado, mediante disposiciones legislativas, sino también a través de un gran número de medidas de carácter administrativo que integran una actividad permanente de los poderes públicos dirigidos a satisfacer las necesidades colectivas."¹⁴

En otras palabras entendemos el interés público como el conjunto de propósitos que interesan y son para el beneficio de toda la sociedad.

Por lo que los servidores públicos deben actuar en todo momento, para satisfacer los intereses colectivos, es decir procurar el desarrollo de la sociedad a través de las funciones o encargos que le son encomendados.

Por otra parte el maestro Ignacio Burga Orihuela al respecto del interés público, establece de alguna manera la obligación del servidor público de fomentar el interés público social o nacional de la siguiente forma:

¹⁴ Cornejo Certucha, Francisco M, "Interés Público", *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM, Editorial Porrúa, México, 1999, pp. 1779-1780

"ningún servidor público debe actuar en beneficio personal es decir es decir anteponiendo sus intereses particulares al interés público social o nacional que esta obligado a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de facultades que integran la competencia constitucional o legal del órgano estatal que representa o encarna. Por ende si el funcionario público cualquiera que sea su categoría y la índole de sus atribuciones, debe considerarse como un servidor público, o como dijera nuestro gran Morelos, como 'siervo de la nación' es evidente que ésta ligado con los gobernados a través de dos principales nexos jurídicos dentro de un sistema democrático que sin derecho sería inconcebible, a saber: el que entraña la obligación de ajustar los actos en que se traduzcan sus funciones a la constitución y a la ley y el que consiste en realizarlos honestamente con el espíritu de servicio al que hemos aludido."

"En el primer caso, esos actos están sometidos al principio de legalidad lato sensu, o sea de constitucionalidad superlegalidad según Maurice Hauriou y de legalidad estricto sensu, y en el segundo al de responsabilidad, ambos principios aunque tienen distintas órbitas de operatividad, se complementan puntualmente como piedras angulares sobre las que descansa la democracia. Al violarse el de legalidad (lato sensu), los actos de autoridad en que la violación se cometa son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios, juicios, procesos o recursos que en cada Estado democrático existan, y al quebrantarse el de responsabilidad, el funcionario público que lo infrinja se hace acreedor a la imposición de sanciones que constitucional o legalmente estén previstas. Estas dos situaciones comprueban la diferencia operativa de dichos principios, pues tratándose de contravención al de legalidad (lato sensu), los actos de autoridad en que la violación se cometa son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios, juicios, procesos o recursos en que cada estado democrático

existan, y al quebrantarse el de responsabilidad, el funcionario público que lo infrinja se hace acreedor a la imposición de sanciones que constitucional o legalmente estén previstas. Estas dos situaciones comprueban la diferencia operativa de dichos principios, pues tratándose de contravención al de legalidad (*lato sensu*) los actos contraventores son invalidables o anulables para que, mediante su destrucción o modificación, se restaure el imperio de las disposiciones constitucionales o legales violadas, y por lo que atañe a la infracción del de responsabilidad, tales actos sujetan al titular o encargado del órgano estatal respectivo a las expresadas sanciones independientemente de la impugnabilidad jurídica de los mismos. Dicho de otro modo, la legalidad es un principio *intuitu actu* y el de responsabilidad *intuitu personae*, siendo ambos, no obstante signos distintivos de la democracia, por cuanto que el primero somete al órgano del Estado en sí mismo como ente despersonalizado y el segundo al individuo que lo personifica o encarna. Por tanto, independientemente de los medios jurídicos de que los gobernadores disponen para hacer respetar el régimen de constitucionalidad y de legalidad por parte de los gobernantes, existen otros que conciernen a la exigencia de responsabilidad a las personas físicas que encarnan a una autoridad, cuando su comportamiento público ha sido ilícito y notoriamente antijurídico.¹⁵

Por lo que considero por todo lo expuesto y citado por diversos autores, con relación al concepto servidor público, dicho concepto se otorga en razón de que el servidor público en el ejercicio de sus funciones, debe mejorar la esfera de su competencia siempre en un marco de legalidad, para que a través de sus funciones la sociedad tenga un mejor funcionamiento y desarrollo.

¹⁵ Burgoa Orthuela, Ignacio, Op. Cit., pp. 554-555.

En conclusión se puede decir que el interés público esta enfocado a satisfacer las necesidades colectivas y en basé a ello los servidores públicos están obligados a proteger, mejorar y fomentar el desarrollo de los intereses públicos fundamentales.

DESEMPEÑO DE FUNCIONES OFICIALES.

Es decir cuando una persona tenga un empleo o cargo de carácter oficial, pero de alta jerarquía, entonces se le denominara servidor público.

Ello quiere decir que estas funciones oficiales deben estar expresamente conferidas por la constitución o la ley Reglamentaria.

En relación con las funciones oficiales entendidas también como funciones públicas, el maestro Juan Palomar de Miguel, brevemente nos manifiesta que, estas deben entenderse como:

"El ejercicio de actividades pertenecientes al Estado."¹⁶

A su vez el maestro Gabino Fraga al hacer la distinción entre servidores públicos y empleados públicos nos permite establecer las siguientes características del servidor público.

¹⁶ Palomar de Miguel, Juan, "Funciones Públicas", *Diccionario Para Juristas*, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 715.

DURACION POR TIEMPO DETERMINADO DEL EMPLEO.

Al respecto de la duración en el encargo o comisión, el maestro Gabino Fraga nos dice que:

"Se ha considerado que el criterio que distingue a los funcionarios de los empleados es relativo a la duración del empleo y que mientras los funcionarios son designados por un tiempo determinado, los empleados tienen un carácter de permanente."

"Este criterio en realidad no da ninguna base para hacer la distinción, pues bien pueden encontrarse entre los que se llaman funcionarios algunos que tienen la misma permanencia que los empleados." ¹⁷

CARÁCTER DE HONORIFICOS.

El mismo autor Gabino Fraga manifiesta que, tenemos que recurrir al criterio de la retribución para fijar la distinción, ya que los funcionarios pueden ser honoríficos mientras que los empleados son siempre remunerados y nos dice lo siguiente:

"Se recurre al criterio de la retribución para fijar la distinción considerando que los funcionarios pueden ser honoríficos en tanto que los empleados son siempre remunerados."

¹⁷ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México 1982. p. 129

"Tampoco este criterio parece decisivo, puesto que en un régimen como el nuestro todos los servidores públicos gozan de una remuneración"¹⁸

RELACION DE DERECHO PUBLICO PARA CON EL ESTADO.

En relación con esta característica empezaremos por definir el término derecho público y así tenemos que Federico Jorge Gaxiola Moralia, en el Diccionario Jurídico Mexicano, nos define al derecho público diciendo que:

"se compone del conjunto de normas que regulan el ejercicio de la autoridad estatal determinando y creando el órgano competente para ejercerla, el contenido posible de sus actos de autoridad estatal y el procedimiento mediante el cual dichos actos deberá realizarse."¹⁹

Por su parte el maestro Juan Palomar de Miguel, nos dice que:

"El Derecho Público es el que regula el orden general del Estado y sus relaciones, ya con los súbditos ya con los demás estados."²⁰

Considero que derecho público es el que regula las relaciones entre el Estado y la Sociedad.

A su vez el maestro Gabino Fraga nos señala que:

¹⁸ Fraga, Gabino, Op. Cit., p. 129

¹⁹ Gaxiola Moralia, Federico J, "Derecho Público", *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 1033.

²⁰ Palomar de Miguel, Juan, "Derecho Público", Op. Cit., p. 468

"para distinguir a los funcionarios de los empleados la naturaleza de la relación jurídica que los vincula con el Estado. Si la relación es de derecho público entonces se tiene al funcionario; si es de derecho privado al empleado."²¹

PODER DE DECISION Y ORDENAR

El vocablo poder lo define el maestro Juan Palomar de Miguel, en su diccionario para juristas como:

"Dominio, imperio, facultad y jurisdicción que uno tiene para mandar y ejecutar una cosa. Acto o instrumento en que consta la facultad que uno otorga a otro para que en su lugar o representación pueda ejecutar una cosa."²²

En otro orden de ideas tenemos que el maestro Gabino Fraga nos menciona que:

"Se ha dicho que los funcionarios públicos son los que tienen poder de decidir y ordenar, en tanto que los empleados son meros ejecutores."

"Esta distinción, como se ve, se confunde con la de autoridades y de auxiliares"

²¹ Fraga, Gabino, Op. Cit., p. 129.

²² Palomar de Miguel, Juan, "Poder", Op. Cit., p. 1202.

"Sin embargo, creemos que la noción de funcionario no se confunde completamente con la de autoridad pues... "mientras todos los funcionarios son autoridades, no todas las autoridades son funcionarios." ²³

Así pues podemos concluir que, este poder de decidir y ordenar se debe más que nada a la posición jerárquica en que se encuentran los servidores públicos ya, que estos para un mejor desempeño de su encargo y funciones deben de estar provistos de cierto poder de mando para que en un momento dado puedan tomar decisiones y dar ordenes a sus empleados para que estos ejecuten estos actos, para un mejor desempeño de sus funciones oficiales, pero siempre y en todo momento para satisfacer los intereses colectivos.

FACULTADES EXPRESAMENTE SEÑALADAS EN LA CONSTITUCION O EN LA LEY.

El Maestro Gabino Fraga al respecto nos dice que:

"Se ha recurrido al criterio de considerar como funcionario a aquel que tiene señaladas sus facultades en la Constitución o en la Ley, mientras que el empleado las tiene en los reglamentos."

"todos los órganos de la Administración deben tener señaladas sus atribuciones en una ley de carácter material, sin que la distinción desde el punto de vista

²³ Fraga, Gabino, Op. Cit., p. 129-130²³ Ibidem, p. 130²³ Ibidem, p. 130

formal signifique facultades diversas que sean motivo bastante para hacer una distinción como la que se trata de consignar.”²⁴

ENCARGO DE CARÁCTER REPRESENTATIVO.

“Se ha señalado como distinción entre el concepto de funcionario y el de empleado la de que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter de representativo, mientras que el segundo solo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concurra a la formación de la función pública.” (Bielsa, D. Adm; t.II, pág. 23)

“Por nuestra parte, consideramos que el último criterio de los señalados es el que corresponde realmente la idea consignada en las disposiciones constitucionales y aunque fuera de los preceptos arriba señalados que sólo enumeran a los altos funcionarios, no existe ninguna otra disposición legal expresa que señale las diferencias entre un funcionario y un empleado, estimamos que de hecho si pueden separarse los servidores públicos que tienen ese carácter representativo de todos los que son simplemente auxiliares de ellos.”²⁵

El maestro Alfonso Nava Negrete considera que, la diferencia radica en dos características:

²⁴ *Ibidem*, p. 130

²⁵ *Ibidem*.

"El Funcionario público, para que los sea debe: a) representar al órgano administrativo y b) tener poderes de decisión o resolución en los asuntos administrativos. Estas dos características no las tiene el empleado público que sólo prepara, coadyuba, para que se tome la decisión o en su caso interviene para la ejecución de esta última. El empleado puede realizar investigaciones, estudios, consultas, practicar visitas, inspecciones, verificaciones, reunir material informativo necesario para la toma de decisiones, pero no tiene poderes para resolver."²⁶

1.2 PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL FUERO.

Lo primero que analizaremos en este apartado es el concepto y alcances del fuero y, al respecto el maestro Felipe Tena Ramírez en su obra de Derecho Constitucional Mexicano nos manifiesta al respecto que:

"En tesis general, la Constitución considera responsables de toda clase de delitos y faltas a los funcionarios públicos, incluyéndolos así en el principio de la igualdad ante la ley. No obstante, la Constitución ha querido que durante el tiempo que desempeñen sus funciones algunos de esos funcionarios no puedan ser perseguidos por los actos punibles que cometieren, a menos que previamente lo autoricen la Cámara de la Unión. De este modo el sistema que nos proponemos estudiar no erige la impunidad de los funcionarios, sino la inmunidad durante el tiempo del encargo."

²⁶ Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, Edit, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 202

"Tal inmunidad, por cuanto su destinatario está exento de la jurisdicción común, recibe el nombre de fuero, evocando así aquellos antiguos privilegios que tenían determinadas personas para ser juzgadas por tribunales de su clase y no por la justicia común. Esta fue la acepción con que la institución de los fueros penetró en nuestro derecho patrio como herencia de la legislación colonial y que se externo en la jurisdicción de los tribunales especiales por razón del fuero."

"Los antiguos fueros constituían por regla general verdaderos privilegios a favor de las clases beneficiarias. El fuero constitucional no tiene por objeto instituir un privilegio a favor del funcionario, lo que sería contrario a la igualdad del régimen democrático, sino proteger a la función de los amagos del poder o de la fuerza. Más que en el derecho español, el fuero constitucional tiene su antecedente en este aspecto en el derecho inglés, cuando en el siglo XIV los miembros del parlamento arrancaron al rey la concesión de ser juzgados por sus propios pares, a fin de asegurar su independencia."

"El privilegio de los antiguos fueros se extendía a la totalidad de la jurisdicción, de suerte que el proceso debía iniciarse y concluirse dentro de la jurisdicción especial. En cambio, el fuero constitucional no excluye el conocimiento del caso por la jurisdicción ordinaria."

"Por último, en su mayoría los tribunales especiales podían conocer de materias civiles, lo que no se da en el fuero constitucional por disposición expresa del artículo 114, ya que un juicio civil no puede afectar el ejercicio de la función, que es lo protegido por el fuero."²⁷

²⁷ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa S.A., México, 1999, pp 559-560.

De lo anterior deducimos que el fuero es un sistema de protección que ofrece la Constitución, a efecto de que los Servidores públicos no se vean obstaculizados en el ejercicio de sus respectivas funciones.

En otro orden de ideas el maestro Sayeg Helú en su obra *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*, respecto del fuero manifiesta que:

“Dos principios generales que requieren ser compaginados, desde luego con aquellos otros dos que nos conducen a las razones del otorgamiento del fuero a los servidores públicos: el de la dignidad del cargo que ostentan, y el de la protección de la buena marcha de la administración pública, presiden los mandamientos constitucionales respectivos. Se trata de la igualdad de todos los habitantes de la República, así como, en consecuencia, de la obligación, tanto por parte de gobernados cuanto de gobernantes de acatar la ley.”²⁸

Por su parte el maestro Ignacio Burgoa Orihuela en su obra *Derecho Constitucional Mexicano*, con relación al fuero nos expone lo siguiente:

“Los altos funcionarios federales, como el presidente de la República, los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte, los Secretarios de Estado y el Procurador General de la Nación, gozan de lo que se llama *fuero Constitucional*, cuya finalidad estriba no tanto en proteger a la persona del funcionario, sino mantener el equilibrio entre los poderes del Estado para posibilitar el funcionamiento normal del gobierno institucional dentro de un régimen democrático.”

²⁸ Sayeg Helú, Jorge, Op. Cit., p. 356.

"En esta idea coincide la doctrina constitucional mexicana. Así, don Jacinto Pallares sostiene que *'La necesidad de que los funcionarios a quienes están encomendados los altos negocios del Estado, no estén expuestos a las pérdidas asechanzas de sus enemigos, el evitar que una falsa acusación sirva de pretexto para eliminar a un alto funcionario de los negocios que lo están encomendados y el impedir las repentinas acefalías de los puestos importantes de la administración pública, son los motivos que han determinado el establecimiento del fuero que se llama constitucional, consignado en los artículos 103 y 107 del Código fundamental (de 1857). Este fuero da lugar a dos clases de procedimiento, según se trate de delitos comunes o de delitos oficiales de los funcionarios que lo gozan. El fuero se reduce a que no se proceda contra el delincuente, por el juez competente, sino previa declaración del Congreso de haber lugar a formación de causa; y esto por las consideraciones dichas. Tratándose de la segunda clase de delitos, el fuero consiste en que las responsabilidades oficiales sean juzgadas por jurados compuestos de los altos cuerpos políticos de la nación. La razón y conveniencia de este fuero es clara: las responsabilidades oficiales de los funcionarios que lo gozan tienen íntimo enlace con la política, cuestiones políticas son las que tienen que decidirse al juzgarlos, es un juicio político el que se trata de abrir, la pena que se les impone no es otra que la muerte política; es, pues, necesario que funcionarios de la primera jerarquía, dotados de profundos conocimientos y larga práctica en la cosa pública, interiorizados en todos los giros que toman los abusos políticos, apreciadores exactos de la trascendencia de tales y cuales delitos oficiales y profundamente versados en todos los ramos de la legislación, sean los que conozcan de ese juicio político. Y así fue conveniente que la constitución confinara a funcionarios muy caracterizados ese linaje de responsabilidades para evitar que la ley secundaria viniera a sujetar al criterio más o menos ruin y*

extraviado de un juez o alcalde o de otro funcionario más o menos subordinado en la jerarquía administrativa, un negocio de tanta trascendencia como la responsabilidad de los altos funcionarios de la federación.”

“Por su parte, don Ignacio L. Vallarta, al referirse a la inviolabilidad de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial de los Estados, sostiene que ‘Este principio se deriva de la necesidad de garantizar el sistema republicano que rige lo mismo a la Unión que a los Estados, principio que está sancionado en los textos constitucionales que conceden el juicio político, de un modo expreso, a los altos funcionarios de la Federación e implícita pero necesaria y lógicamente a los poderes supremos de los Estados. El enjuiciamiento del Congreso de esta Suprema Corte por un Juez común, sería un atentado tan reprobado por la Constitución, como el proceso de una legislatura o de un tribunal de algún un estado. El principio y la consecuencia son los mismos, ya se vea la cuestión en el orden federal o local. Esta es la razón fundamental que veda a los jueces de Distrito encauzar a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; supuesto que las facultades de los tribunales no llegan hasta poder subvertir en la Unión ni en los Estados la forma republicana; supuesto que mal pueden los jueces invocar la constitución para derivar de ella la facultad de infringirla, de romperla,. Pero nada de esto sucede cuando se trata de autoridades locales o de empleados subalternos, federales o locales; el régimen republicano no se subvierte, ni se altera con que un juez ordinario procese a un administrador de aduana, a un general, a un jefe de hacienda, a un administrador de correos, lo mismo que no se trastorna ni se conmueve con que se encause a un jefe político, a un tesorero, a un juez o alcalde. Ni la nación ni los estados se resienten en las funciones soberanas que ejercen, con el proceso de una de esas autoridades.” ²⁹

²⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit., pp. 558-559

Como podemos observar los autores que hemos citado coinciden en que la finalidad del fuero Constitucional más que otra cosa, se otorga **no** para la protección de la persona, si no mas bien, para proteger la **función** de los servidores públicos a fin de que esta no se vea obstaculizada por cualquier denuncia hecha en su contra.

Así mismo el maestro Sánchez Bringas en su obra Derecho Constitucional, al referirse a la inmunidad dice:

"La inmunidad es la protección que las normas jurídicas ofrecen al desempeño de ciertos cargos públicos que revisten especial importancia, con el objeto de que sus titulares no puedan ser sometidos a la acción de la justicia de manera inmediata para evitar que se perturben esas funciones; también se le conoce como fuero. Entendiéndose que no se trata de privilegios personales ya que estos se encuentran prohibidos por los artículos 12 y 13 constitucionales que consagran los derechos de igualdad, en consecuencia, con la inmunidad material no se protege al individuo sino la función que desempeña."

"En el caso del régimen de responsabilidades públicas establecido por la Constitución, gozan de inmunidad en el nivel federal, los siguientes servidores públicos: los diputados y senadores del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de despacho, el Procurador General de la República, los jefes de Departamento administrativo los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe del Distrito Federal, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal y el Presidente de la república."

"Salvo el caso del Presidente de la República que dispone de un régimen especial, para que los servidores públicos mencionados puedan ser sometidos a procedimientos penales por la comisión de delitos ajenos al desempeño de sus encargos, se requiere que sean despojados de su inmunidad constitucional, de acuerdo con la declaración de procedencia regulada en el artículo 111 constitucional.

"Por lo que hace a los Servidores Públicos de los Estados, las respectivas constituciones definen quiénes son los que disfrutan de la inmunidad estatal, normalmente son los diputados locales, los gobernadores y los magistrados de los tribunales superiores de justicia."³⁰

INMUNIDAD Y FUERO.

Siguiendo con el mismo tema, y a efecto de determinar la relación y diferencia entre ambos vocablos, el maestro Daniel Moreno nos manifiesta lo siguiente:

"En los Estados modernos, con el objeto de garantizar el cumplimiento de una función y para protegerla, no al individuo, existe la inmunidad, que tiene diversos aspectos. Un conocido estudioso nos la define en la siguiente forma *'Expresión de gran importancia en Derecho Político, con relación a los estados de organización democrática; por que se refiere a la prerrogativa que ampara a los miembros del Poder Legislativo, diputados y senadores, en virtud de la cual no pueden ser detenidos ni presos mientras estén en el ejercicio de su mandato; salvo el caso de haber sido sorprendidos infraganti en la comisión de un delito*

³⁰ Sánchez Brungas, Enrique, *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 1999, pp. 705- 706

considerado grave; sin que tampoco puedan ser procesados o juzgados, a menos que el cuerpo legislativo a que pertenezcan conceda la correspondiente autorización."

"Creo que la definición y precisión en torno a este término, fundamental al tratarse de altos funcionarios, es al que corresponde a todos los sistemas jurídicos. Como diversos autores han apuntado, no se trata de una prerrogativa establecida para proteger a los legisladores, sino que es una medida necesaria para el mejor ejercicio de ciertas funciones, en particular el ejercicio parlamentario. Tan es así que el individuo, al dejar de desempeñar dicha función, automáticamente pierde la inmunidad. Por lo que se refiere al fuero, la situación es diversa como luego señalaremos."

"En el caso del fuero se trata de un vocablo que no es único, sino que tiene diversas acepciones. Puede decirse que se aplica tres cosas diferentes: puede ser el ámbito dentro del cual la autoridad puede ejercer sus atribuciones; en tal sentido y aplicada a los tribunales de justicia tiene el mismo significado de **jurisdicción**. Otra acepción es la que se refiere a la compilación de ciertas leyes o bien expedidas para un municipio durante la Edad Media. Caso del Fuero Juzgo, que estuvo integrado por las leyes expedidas por los reyes godos; o el fuero real de los tiempos de Alfonso el Sabio. Fue a su vez una ley o Código expedidos para un municipio; pero también significa una **jurisdicción específica**, como la civil, militar o eclesiástica. En este último sentido es como la Constitución ha prohibido los fueros y privilegios." ³¹

³¹ Moreno, Daniel, Op. Cit., p.512.

A continuación nos referiremos al fuero constitucional. y al respecto el maestro Daniel moreno nos dice:

"Por lo que hace al fuero constitucional que es el que realmente nos interesa en concreto, nos dice el artículo 110; 'No gozan de fuero constitucional los funcionarios de la federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que, conforme a la ley, se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto al artículo anterior.'"

"En nuestros días el fuero establecido en nuestra carta fundamental no se entiende como una proyección a determinado tipo de personas y como dijimos, no constituye una prerrogativa o privilegio, sino más bien se trata de otorgarle determinadas garantías al ejercicio de una función; pero cuando se cometen determinadas faltas o delitos, en ciertos casos oficiales, y en otros casos comunes, se pueden castigar a los funcionarios, con lo que el principio de igualdad ante la ley sigue vigente. Nada más que para ello se requiere un procedimiento especial previo: la privación del fuero. En otros casos la responsabilidad se puede exigir después de haber concluido el ejercicio del cargo, función o comisión, tampoco de impunidad, o sea la falta de responsabilidad, que si existe en el caso de las opiniones de los diputados o senadores."

"Como entre nosotros las cosas caminan por lo extremo, este fuero, tan censurado, se a devaluado notablemente, como ha ocurrido con la devaluación general del Poder legislativo: la prepotencia del Ejecutivo ha determinado que cualquier autoridad administrativa trate con el mayor desdén y haga caso omiso del fuero, aun autoridades tan menores como ocurre en las delegaciones policiacas, atropellando a quienes de acuerdo con la constitución, gozan del fuero y esto no puede aplaudirse, por que resulta peor que el anterior abuso, por que ahora lo cometen las autoridades que en alguna forma se encuentran dentro de las atribuciones ejecutivas, que son las que tradicionalmente han cometido mayores atropellos." ³²

Cabe hacer mención que Daniel Moreno nos cita al maestro Herrera y Lasso diciendo que:

'La inmunidad es el genero, fuero y juicio político las especie'

Para abundar más en este tema tenemos que el Profesor José Luis Soberanes Fernández, nos define el fuero constitucional diciendo que:

"Fuero Constitucional era el derecho que tenían los altos funcionarios de la federación para que, antes de ser juzgados por la comisión de un delito ordinario, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión resolviera sobre la procedencia del mencionado proceso penal. En las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982 se le

³² Moreno, Daniel, Op. Cit., pp 511, 512, 513 y 514

cambio el nombre por el 'de declaración de procedencia' aunque la institución aun subsiste." ³³

FUERO COMO INMUNIDAD.

Enseguida se establecerá la función del fuero como inmunidad, y a este respecto el maestro Burgoa manifiesta:

"El fuero como inmunidad, es decir, como privilegio o prerrogativa que entraña irresponsabilidad jurídica, únicamente se consigna con la ley fundamental en relación con los diputados y senadores en forma **absoluta** conforme a su artículo 61, en el sentido de que éstos 'jamás pueden ser reconvenidos por ellas', así como respecto del Presidente de la República de manera **relativa** en los términos del artículo 108 in fine constitucional que dispone que dicho alto funcionario durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común."

"Tratándose de los senadores y diputados, dicha inmunidad absoluta sólo opera *durante el desempeño* del cargo correspondiente, es decir, con motivos de las funciones que realicen como miembros integrantes de la Cámara respectiva, pero no en razón de su investidura misma. Dicho de otra manera no por el hecho de ser diputado o senador."

"Por otra parte, si las opiniones que emita un diputado o senador en el desempeño de su cargo configuran la incitación a algún hecho delictivo común u

³³ Soberanes Fernández, José Luis, "Fuero Constitucional", Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 1485

oficial o si su externación implica en si misma un delito de cualquier otro orden, opera la inmunidad mencionada en el sentido de que el opinante permanece inviolable y de que no puede ser reconvenido por tales opiniones, o sea, que no se le puede formular cargo alguno. *'Esto significa dice Tena Ramírez, que respecto a la expresión de sus ideas en el ejercicio de su representación, los legisladores son absolutamente irresponsables, lo mismo durante la representación que después de concluida, lo mismo que si la expresión de las ideas constituye un delito (injurias, difamación, calumnia) que si no lo constituye.'*"

*Otro caso de **fuero- inmunidad** que previene la constitución es el que se refiere al Presidente de la República y se traduce en que éste, durante el tiempo de su encargo (no simplemente durante el desempeño de sus funciones, es decir, con motivo de su actuación inherente a su alto puesto, como sucede con los diputados y senadores) sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común (Art. 108 in fine), gravedad cuya estimación queda al criterio de la Cámara de Senadores, (Art. 109). Por ende durante su periodo funcional, el Presidente de la República goza de inmunidad respecto a cualquier delito oficial. Nótese, sin embargo que dicha inmunidad no significa irresponsabilidad absoluta del Jefe del Ejecutivo Federal por delitos comunes u oficiales que pueda cometer durante el tiempo y en ejercicio de su puesto, si no que solo equivale a que, en el periodo de su gestión gubernativa, únicamente puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del primer orden. Además, si la acusación por traición a la patria o por delitos graves del orden común hubiese sido desestimada por el Senado al presentarse durante el periodo presidencial, ello no implica que, una vez expirado éste, no se acuse ante el Ministerio Público que corresponda por tales hechos delictivos a la

persona que hay tenido el cargo de Presidente de la República, teniéndose en cuenta, claro está, las reglas sobre prescripción penal.”³⁴

De lo anterior se advierte que la inmunidad solamente opera en razón de la función que desempeña el servidor público y no por la investidura que tenga este, es decir no en cuanto a su persona.

La Inmunidad es la irresponsabilidad durante el tiempo del encargo, pero ello no significa la impunidad del servidor público.

FUERO DE NO PROCESABILIDAD.

En relación a este tipo de fuero el maestro Burgoa establece que:

“El fuero que se traduce en la no *procesabilidad* ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales no equivale a la inmunidad de los funcionarios con él que están investidos y que señala el artículo 108 de la Constitución. En otras palabras, el fuero, bajo el aspecto que estamos tratando, no implica irresponsabilidad jurídica absoluta como el caso que se refiere el artículo 61 de nuestra ley fundamental, ni la irresponsabilidad jurídica relativa a que alude su artículo 108 in fine y por lo que concierne al Presidente de la República. La no procesabilidad se traduce en la circunstancia de que, mientras no se promueva y decida contra el funcionario de que se trate el llamado *juicio político*, los diputados y Senadores del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los secretarios de Estado y el Procurador General de la República, en los casos a que se refiere el, primer párrafo del artículo 108

³⁴ Burgoa Orhueta, Ignacio, Op. Cit., pp. 560-561.

constitucional, no quedan sujetos a la potestad jurisdiccional ordinaria. En otras palabras, estos altos funcionarios federales si son responsables por los delitos comunes y oficiales que cometan durante el desempeño de su cargo, sólo que no se puede proceder contra ellos en tanto no se les despoje del fuero de que gozan y que, según acabamos de afirmar, es el impedimento para que queden sujetos a los tribunales que deban juzgarlos por el primer tipo delictivo.”

“En situación jurídica diferente se encuentran colocados los gobernadores de las entidades federativas y los diputados a las legislaturas locales, cuya responsabilidad surge “por violaciones a la Constitución y leyes Federales”(Art. 108 const. Segundo párrafo). Como se ve, esta responsabilidad no necesariamente debe provenir de algún delito común u oficial, sino de simples actos contrarios a la ley Fundamental o a la legislación federal.”³⁵

De Lo anterior se deduce que el fuero de no procesabilidad consiste en que mientras el servidor público este bajo la protección del fuero constitucional, no podrá ser sujeto ni procesado por tribunales ordinarios, en tanto no se le retire dicha protección mediante el juicio político o declaración de procedencia.

El maestro Becerra Bautista. considera que:

“...la licencia sin goce de sueldo y sin suspensión de funciones hace que cesen las prerrogativas de que esta investido el funcionario.

³⁵ Ibidem, pp. 562-565

"Si la responsabilidad se establece en función del ejercicio del encargo, es indudable que la prerrogativa de no ser juzgado si no mediante procedimientos especificados subsiste también en tanto en cuanto se ejerce el cargo." ³⁶

De acuerdo a lo anterior tenemos que el funcionario investido con fuero de no procesabilidad sólo goza de el cuando desempeña el cargo respectivo, y no, durante el lapso que dure la licencia que hubiese obtenido para separarse de él temporalmente.

FINALIDAD DEL FUERO CONSTITUCIONAL.

Como veremos el fuero tiene la finalidad de proteger las funciones de los servidores públicos y no a la persona, y para reafirmarlo el maestro Burgoa nos apunta que:

"Los altos funcionarios federales, como el Presidente de la República, los senadores y diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte, Los Secretarios de Estado y el Procurador General de la Nación, gozan de lo que se llama fuero constitucional, cuya finalidad estriba no tanto en proteger a la persona del funcionario, sino en mantener el equilibrio entre los poderes del Estado para posibilitar el funcionamiento normal del gobierno institucional dentro de un régimen democrático." ³⁷

³⁶ Becerra Bautista, José. *El Fuero Constitucional*, Edit. Jus, México, 1945, pp. 75- 79

³⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit., p. 558.

IMPORTANCIA DEL FUERO CONSTITUCIONAL.

El maestro Felipe Tena Ramírez considera que:

"la única razón del fuero está en la importancia de las funciones que desempeñan los funcionarios a quienes tuvo a bien dotar del fuero la Constitución, si el Presidente de la República, si sus colaboradores inmediatos, como son los Secretarios de Estado y el Procurador de la Nación, si los ministros de la Corte, los Gobernadores y Diputados Locales, quedan a merced de funcionarios secundarios, tales como los jueces comunes, dependería de la sola voluntad de éstos, la buena marcha de la administración y acaso la existencia misma del Estado."

"La apreciación de cuáles funciones merezcan por su importancia, la protección de que hablamos, es cuestión que solo a la constitución incumbe definir. Por lo tanto, no aceptamos que se pueda ampliar o restringir por el intérprete el número de los funcionarios que, conforme a la Constitución, gozan de inmunidad."³⁸

Por lo que se puede establecer que la importancia del fuero radica en proteger la función del servidor público, para que en un momento determinado no se vea obstaculizado en el ejercicio y continuidad de sus funciones, por ataques infundados y temerarios.

³⁸ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 575.

DIFERENCIAS ENTRE INMUNIDAD Y FUERO.

Por último resulta de vital importancia hacer la distinción entre los vocablos inmunidad y fuero, y al respecto el maestro Manuel Becerra Bautista nos dice:

"Olvidando los orígenes etimológico e histórico de los vocablos, recurramos a la doctrina para tratar de definir en forma descriptiva las instituciones materia de nuestro estudio."

'MASSARI enseña que la inmunidad impide que quien de ella disfruta tenga personalidad penal y que, por lo tanto sea destinatario de la norma punitiva.' Cita como ejemplo, en Italia, al Romano Pontífice y al Rey.'

"La inmunidad está basada en el principio reconocido por el Derecho Público según el cual: *summa sedes nemini judicatur.*"

"Con esta concepción fácilmente se deduce que la inmunidad lo que otorga es **irresponsabilidad penal**. A consecuencia de ello, ninguna jurisdicción represiva puede actuar en contra del inmune."

"La inmunidad por tanto priva de personalidad penal."

"Nuestro fuero Constitucional, en cambio, se concreta en la facultad de no comparecer ante un juez ordinario, bien sea por que este carezca de jurisdicción para juzgar al reo, bien porque se requiera de un consentimiento previo para enjuiciarlo."

"Por tanto, presupone sujeto capaz de responsabilidad criminal, motivo por el cual sólo es una limitación a la actividad del órgano jurisdiccional ordinario capacitado para juzgar al reo."

"Esta limitación puede ser absoluta, privación de jurisdicción para enjuiciar o sólo suspensión de las facultades jurisdiccionales, en tanto en cuanto no se llene el requisito de la licencia que debe otorgar el órgano respectivo."

"En el primer caso, existe un verdadero fuero por que sólo puede enjuiciar al reo, un órgano especial distinto de los tribunales ordinarios. Como ya vimos, el fuero en este supuesto es estudiado por la doctrina con el nombre de juicio político."

"En el segundo caso, no existe propiamente fuero sino un procedimiento administrativo previo a la actividad jurisdiccional ordinaria."

"De lo dicho se concluye: **a)** que la inmunidad es falta de responsabilidad penal; **b)** que el fuero, presuponiendo sujeto criminalmente capaz, se reduce a una limitación a la potestad del órgano jurisdiccional ordinario; **c)** que cuando esa restricción priva de jurisdicción al tribunal normalmente competente, se trata de un verdadero fuero, estudiado por la doctrina con el nombre de juicio político, motivo por el cual nosotros lo llamaremos *fuero-juicio político*; **d)** que cuando se concreta a una autorización para enjuiciar al reo, no es verdadero fuero, sino un procedimiento administrativo previo a la actividad jurisdiccional que llamaremos fuero licencia para enjuiciar."³⁹

³⁹ Becerra Bautista, José, Op. Cit., pp. 32-35.

El maestro Rafael Pina de Vara nos define a la inmunidad Como:

"La garantía Constitucional conferida a Senadores Y Diputados en virtud de la cual no pueden ser objeto de persecución penal, si el requisito previo de la concesión de suplicatorio por la cámara a la que pertenezcan."

"El Artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los Diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y que jamas podrán ser reconvenidos por ellas."

"La inmunidad parlamentaria no es un privilegio concedido a los Diputados y Senadores sino una tutela necesaria para el ejercicio de la función que les esta encomendada." ⁴⁰

Al referirse a la inmunidad, los maestros Jorge Carpizo y Jorge Madrazo señalan que:

"Los Diputados y senadores cuentan con dos clases de protecciones o salvaguardias para que puedan ejercer su cargo con libertad e independencia. Estas dos protecciones son la irresponsabilidad y la inmunidad."

"La irresponsabilidad esta prevista en el artículo 61, que dispone que: '*los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas*'. Esto quiere decir que, a pesar de que la opinión manifestada por un representante

⁴⁰ Pina de Vara, Rafael, "Inmunidad", *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 322

podiera constituir un delito, no podrá ejercerse acción penal, ni siquiera cundo hubiese terminado su mandato.”

“La inmunidad está prevista en el artículo 109 y consiste en que no se puede ejercer acción penal en contra de un diputado o un senador por la comisión de un delito del orden común, si previamente su Cámara no los desafuera. El desafuero implica la separación del representante de su cargo; pero esto no quiere decir que la Cámara prejuzgue sobre el fondo penal del asunto. A diferencia de la irresponsabilidad, la inmunidad sólo dura mientras se está en ejercicio del cargo. Si el delito en que hubiese incurrido el representante no fuese común, sino oficial, debe substanciarse el juicio de responsabilidad política u oficial previsto en el artículo 111.”⁴¹

Así mismo el maestro Raúl F. Cárdenas opina al respecto que:

“todos los penalistas han distinguido la inmunidad que trae aparejada, la irresponsabilidad penal por el hecho y el fuero o privilegio, que es, para algunos un simple obstáculo procesal, para otros una condición objetiva de punibilidad y para los más, un requisito de procesabilidad o autorización para proceder, opiniones que a mi juicio deben tener como sostén el sistema procesal a seguir.”⁴²

En síntesis podemos deducir que la Inmunidad es la falta de responsabilidad penal y que el fuero se traduce en la facultad de no comparecer

⁴¹ Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *Derecho Constitucional*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1991, pp. 69 - 70

⁴² Cárdenas, Raúl F, *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Antecedentes y leyes Vigentes de México*, Editorial Porrúa, México, 1982, p. 171

ante juez ordinario, por que este carezca de jurisdicción o bien por que requiera de un consentimiento previo.

De los conceptos anteriores se desprende que la inmunidad sólo opera en cuanto a delitos del orden común y que además esta sólo dura mientras se está en el ejercicio del cargo y que la misma es aplicable solo a Diputados y Senadores.

Además también podemos decir en cuanto al fuero como ya hemos visto anteriormente, que este constituye un requisito de procesabilidad es decir que mientras el servidor público este bajo la protección de esta figura no podrá ser procesado sin que antes se le retire de este mediante un procedimiento previo.

También es importante destacar que el fuero como tal no existe ya que nuestra carta fundamental prohíbe los fueros y prerrogativas Art. 13 Constitucional, más sin embargo la institución subsiste y opera bajo los mismos principios o sea como una protección hacia la función del servidor público como ya ha quedado establecido.

1.3 CONSECUENCIAS DE LAS ACTUACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Los servidores públicos en el ejercicio desempeño de su cargo o comisión y ejercicio de sus funciones pueden incurrir en diversos tipos de responsabilidad, y al respecto maestro Miguel Acosta Romero en su obra de Derecho Administrativo, Segundo Curso manifiesta que:

"Todo sistema democrático constitucional tiene la preocupación de establecer un régimen adecuado de responsabilidades de los servidores públicos para evitar el abuso del poder y mantener el estado de Derecho."

"La ley de Responsabilidades de 21 de febrero de 1940 anterior a la vigente, en su exposición de motivos hace referencia entre otras cosas a que *'en un régimen constitucional como el nuestro se requiere que cada órgano del estado tenga limitado su campo de acción, y la necesaria integración de esos órganos con hombres exige que su función o dirección sea responsable. Pues no concibe que el estado no fije cuál deba ser su actitud frente a la conducta de los titulares del poder público que trastorna ese orden jurídico, ya sea en perjuicio del propio estado, ya en el de los particulares.'*"

"En nuestro sistema se ha instituido un sistema de responsabilidades de los servidores públicos que se contempla en el título cuarto de nuestra constitución de los artículos 108 al 114."

"La responsabilidad de los servidores públicos ha sido regulada por todos los documentos constitucionales que nos han regido antes de las reformas de 1982, el título cuarto, de nuestra Constitución se denominaba *'Las responsabilidades de los servidores públicos'*, en lugar de referirse como hoy a *'Las responsabilidades de los servidores públicos'*; como se observa sustituye la locución *'funcionarios públicos'* por *'servidores públicos'*, Además ya no se establece la distinción entre delitos oficiales y delitos del orden común como se hacía anteriormente y tampoco se habla de *'fuero'* y *'desafuero'*, pero en sí, son

pocos los cambios que ha sufrido este título, ya que el texto vigente conserva el sistema anterior y sólo cambia la terminología.⁴³

De lo citado anteriormente me permito señalar que el Estado debe de fijar un Sistema de Responsabilidades, adecuado y eficaz para determinar el tipo de responsabilidad en que incurran los servidores públicos, por la falta de cumplimiento de sus respectivas obligaciones.

Así mismo tenemos que el maestro Andrés Serra Rojas nos manifiesta que:

"El funcionario y el empleado público están subordinados a la ley y a su debido cumplimiento, por esto, están obligados a responder de sus actos públicos. La responsabilidad en la función pública es la obligación en que se encuentra el servidor del Estado que ha infringido la ley, por haber cometido un delito, una falta, o ha causado una pérdida o un daño."

"El trabajador al servicio del Estado en el desempeño de su cargo puede incurrir en faltas o delitos, que deben ser reprimidos para mantener una eficaz y justa administración. Esto provoca diversos tipos de responsabilidad como la administrativa, la política, la penal, la civil, que aseguran una eficaz actuación de los organismos públicos."

a) "Las faltas leves originan el poder disciplinario de la administración que tiene el derecho de imponer penas correlativas de la misma naturaleza en

⁴³ Acosta Romero, Miguel, *Derecho Administrativo II*, Editorial Porrúa, México, 1999, pp. 562-563.

relación con la falta cometida. Si ésta asume un carácter más grave se aplican penas expulsivas o depurativas más severas, como la suspensión o el cese.”

b) “El juicio político de relevante significación.”

c) “Cuando durante el ejercicio del encargo se cometan delitos o faltas, origina la responsabilidad penal, debiendo ser consignados los responsables a las autoridades judiciales correspondientes.”

d) “Otro tipo de responsabilidad que se origina es la responsabilidad civil o patrimonial por las lesiones que se producen en los bienes del Estado.”⁴⁴

CLASIFICACION DE LAS RESPONSABILIDADES.

Al respecto el maestro Serra Rojas nos señala que:

“La Constitución en su Título cuarto, distingue diversos tipos de responsabilidades y sus respectivos procedimientos y sanciones:”

“Responsabilidades que origina el juicio político.”

“El artículo 109 fracción I ordena: ‘Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.’”

⁴⁴ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1999, pp. 501-502

"II. Comisión de delitos de los altos funcionarios, durante el tiempo de su encargo."

"El artículo 111 de la Constitución señala en forma expresa los altos funcionarios, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo."

"III. Del enriquecimiento ilícito."

"El artículo 109, fracción III, párrafo tercero, ordena: 'Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente *por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiese justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.*'"

"IV. Comisión de delitos por parte de cualquier servidor público."

"El artículo 109 fracción II de la Constitución ordena: 'la comisión de delitos por parte de *cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.*'"

"V. Sanciones administrativas a los servidores públicos."

"El artículo 109, fracción III, párrafo primero y segundo, ordena: 'Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.'"⁴⁵

Por otra parte la iniciativa de reforma a la ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su exposición de motivos señala que:

"Las iniciativas de reforma al Título cuarto de la Constitución Política, al Código Penal, al Código Civil y a la ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecen las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, que desnaturaliza la función encomendada, así como garantizar su buena prestación. La congruencia prevista entre estas iniciativas, permitirá a su Representación Nacional disponer de elementos más amplios, al considerar el nuevo sistema de responsabilidades de los servidores públicos que se propone."

"Ese sistema se compone de cuatro modalidades de la responsabilidad: la penal, la civil, sujetas a leyes relativas, y a la política y administrativa, que se regularían por esta iniciativa de la ley reglamentaria del título cuarto Constitucional".⁴⁶

⁴⁵ Serra Rojas, Andrés, Op. Cit., pp. 501, 502, 504 y 505.

⁴⁶ Iniciativa a la Ley Federal De Responsabilidades de los Servidores Públicos, Exposición de motivos. México 1982

LA RESPONSABILIDAD PENAL

De acuerdo con la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

"La responsabilidad penal responde al criterio primigenio de la democracia: Todos los ciudadanos son iguales ante la ley y no haya cabida para fueros ni tribunales especiales. Los servidores públicos que cometan delitos podrán ser encausados por el juez ordinario con sujeción a la ley penal como cualquier ciudadano y sin más requisito, cuando se trate de servidores públicos con fuero, que la declaratoria de procedencia que dicte la H. Cámara de Diputados".⁴⁷

Los delitos de referencia son:

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

⁴⁷ *Ibidem*.

A continuación y a efecto de tener un mejor entendimiento de estas figuras delictivas en que pueden incurrir los servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones y facultades me permitiré citar brevemente el concepto de cada una de ellos.

1.- EJERCICIO INDEBIDO DE SERVICIO PUBLICO

Al referirse a este delito el maestro César Augusto Osorio y Nieto nos dice que:

"El artículo 214 del Código Penal, a través de cinco fracciones prevé hipótesis en las cuales se aprecia que el sujeto activo ejerce el servicio público con evidente falta de atención a los deberes formales y materiales que requieren para cumplir con dicho servicio".⁴⁸

En términos generales podemos decir que este delito se actualiza cuando el servidor público ejerce indebidamente el servicio sin haber tomado posesión legítima de este, cuando continúe en ejercicio de sus funciones después de que se le haya revocado del nombramiento o haya sido suspendido o destituido, o cuando no informe por escrito a su superior jerárquico cualquier acto u omisión de los que puedan resultar afectados el patrimonio o los intereses de alguna entidad de servicios públicos, o cuando sustraiga, destruya, oculte, utilice o inutilice información o documentación de manera ilícita por sí o por interpósita persona.

⁴⁸ Osorio y Nieto, César Augusto, *La Averiguación Previa*, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 143.

2.- ABUSO DE AUTORIDAD

Respecto del abuso de autoridad el maestro Alvaro Bunster nos dice que:

*"Los abusos de autoridad, que conforman siempre un rubro que no debe faltar en el sistema de los delitos del lo servidor público y que el abuso de autoridad envuelve claras formas de corrupción. Tal es el caso de las fracciones VIII y XI del artículo 215. La primera consiste en hacer el servidor que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y en apropiárselas y disponer de ellas indebidamente; la segunda, en obtener en cualquier pretexto de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio."*⁴⁹

3.- COALICION DE SERVIDORES PÚBLICOS

El maestro César Augusto Osorio y Nieto nos dice que:

"La coalición de los servidores públicos es la vinculación de estos para obviamente en forma ilícita, impedir el cumplimiento de las disposiciones jurídicas o impedir, suspender, interrumpir, entorpecer la administración pública."

*"Esta vinculación debe obedecer a los fines señalados, esto es, impedir el cumplimiento de las normas jurídicas o el desarrollo adecuado de la administración pública, con las correspondientes consecuencias negativas en la prestación de los servicios."*⁵⁰

⁴⁹ Bunster, Alvaro, "Responsabilidad Penal", Op. Cit., P.20

⁵⁰ Osorio y Nieto, César Augusto, Op. Cit., P. 156.

4.- USO INDEBIDO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES

"Las atribuciones y facultades que se otorgan a los servidores públicos deben orientarse al cumplimiento de las funciones del servicio público, y ejercitarse conforme a las normas jurídicas correspondiente y de acuerdo a los fines de servicio."

"La desviación que haga el servidor público de las atribuciones y facultades que se le han conferido, el uso fuera del contexto legal que las rige, o de los fines del servicio público que deba cumplir constituye la figura típica de este"⁵¹

En términos generales el servidor público incurre en el uso indebido de atribuciones y facultades cuando **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, aprovechamientos, y aportaciones cuotas de seguridad social, en general sobre ingresos fiscales y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la Administración Pública Federal, y del Distrito Federal; **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 o cuando otorgue o se promueva la realización o la contratación de este tipo de operaciones o bien cuando el servidor público haga un pago ilegal.

⁵¹ *Ibidem*, pp. 157-158.

6.- CONCLUSION

De acuerdo por lo expuesto por el maestro César Augusto Osorio y Nieto:

"La conclusión básicamente consiste en la extracción que hace el servidor público por sí o por medio de otro a los particulares, el cobro indebido, la exigencia arbitraria de un pago ilícito, bien por ser debido a este o por exigirse en mayor cantidad de la que conforme a derecho proceda."⁵²

Podemos decir que es la manera arbitraria por la que un servidor público obtiene un provecho un cobro injusto o violento.

7.- INTIMIDACION

"El delito de intimidación consiste en causar o introducir temor en una persona, para evitar que ejercite el derecho a denunciar o formular querrela o aportar información acerca de una conducta ilícita prevista y sancionada por la legislación penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, también la intimidación abarca las conductas de los servidores públicos que con motivo de una denuncia, querrela o información realizan algo ilícito u omiten actuar ilícitamente para lesionar interés de los denunciantes, querellantes o informantes o de personas vinculadas a ellos."

"La intimidación tiene por objeto impedir el curso normal de denuncias o querrelas, entorpecer las investigaciones de conductas ilícitas realizadas por servidores públicos o con intervención de ellos, se busca por medio del temor, de

⁵² Ibidem p. 161.

la amenaza, entendida en sentido amplio, que un sujeto que ha incurrido en conductas indebidas responda cabalmente de su actuar contrario a la ley.⁵³

8.- EJERCICIO ABUSIVO DE FUNCIONES

"Las funciones que corresponden a los servidores públicos se asignan con el fin de que se cumpla un servicio público en beneficio de la colectividad, la desviación de ese fin constituye el delito de ejercicio abusivo de funciones que se concreta como el desarrollo de la función y utilización de la misma para obtener beneficios económicos para el propio servidor público, su cónyuge, descendientes o ascendientes parientes consanguíneos o afines hasta el cuarto grado o cualquier tercero con el que tenga vínculos de afecto, económicos o dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las otras personas aludidas formen parte."⁵⁴

9.- COHECHO

El Código Penal establece que el cohecho consiste en que el:

"El servidor público que por sí o por interpósita persona reciba indebidamente dinero o cualquier otra dádiva para hacer o dejara de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones y."

⁵³ Ibidem. p. 163-164.

⁵⁴ Ibidem. p. 166.

"El que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva, a alguna de las personas que se mencionan... para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones."⁵⁵

De otra manera podemos decir que esta figura jurídica es lo que se entiende como la corrupción de los servidores públicos.

10.- PECULADO.

En relación a esta figura delictiva el maestro Rafael Márquez Piñero nos da la siguiente definición estableciendo que:

"En sentido exclusivamente gramatical, hace referencia a la sustracción de caudales del erario público, realizada por aquel a quien esta confiada su administración."

"En su esencia jurídica el peculado consiste en la sustracción o indebida utilización de elementos integrantes de los caudales públicos."⁵⁶

11.- TRAFICO DE INFLUENCIA

El maestro César Augusto Osorio y Nieto nos dice que:

"Por influencia se entiende el poder, la autoridad, el ascendiente peso o dominio que se tiene respecto de una persona o una situación. La influencia no

⁵⁵ Código Penal.

⁵⁶ Márquez Piñero, Rafael, "Peculado", *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México, 1999.

es un elemento del servicio público, pero puede ser una consecuencia del mismo, sobre todo respecto de los empleos, cargos o comisiones de cierto nivel."

"La fracción I del artículo 221 del Código Penal refiere a los servidores públicos que por sí o por interpósita persona promuevan o gestionen la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a su empleo, cargo o comisión."⁵⁷

Siguiendo con el estudio de la responsabilidad penal al respecto el maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez en su obra El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos nos expone que:

"Para estos delitos se asignan penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar."

"En materia penal existe la protección constitucional (anteriormente denominada *fuero*, aunque de acuerdo con nuestra Constitución solamente puede existir el fuero de guerra), que se otorga a servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en los párrafos primero y quinto del artículo 111 constitucional, cuando cometan delitos durante el tiempo de su encargo."

Es de hacerse notar que este autor nos precisa que en nuestra actual Carta Fundamental, el término *fuero* ya no existe pero opera bajo los mismos

⁵⁷ Osorio y Nieto, César Augusto, Op. Cit., p. 169.

términos, sólo que en este caso protege la función del servidor público y no a la persona.

"Esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, y que consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, autorización denominada declaración de procedencia."

"Una Situación especial se presenta con el Presidente de la República, ya que la declaración de procedencia dará lugar a que la Cámara de Diputados asuma las funciones de jurado de acusación para iniciar procedimiento semejante al juicio político, en el que la Cámara de Senadores, con poder jurisdiccional, dictara sentencia sobre su responsabilidad penal."

"La regulación de la Responsabilidad penal de los Servidores Públicos, a partir de su incorporación en el texto constitucional y en el Código Penal, ha venido a aclarar las imprecisiones que habían existido en la materia, sobre todo a la diferenciación entre los *ilícitos oficiales* y los *delitos comunes* que dan lugar a la responsabilidad penal, quedando claramente delimitadas las responsabilidades políticas y administrativas, al grado de poder afirmar que 'Actualmente, con claridad que no admite desvíos, se distingue entre tres tipos de infracciones: La falta Política, la falta Administrativa y el Delito, que característicamente se refiere al ilícito penal', (René González de la Vega,

"Responsabilidad Penal" Revista Praxis, núm 60, INAP, México, 1984, pág. 104.)⁵⁸

Por otra parte tenemos que el maestro Sánchez Bringas Enrique se refiere a la Responsabilidad Penal de los Servidores Públicos de la siguiente manera, señalando que:

"Se genera por los delitos que el servidor público cometa durante el tiempo de su encargo, conforme a las reglas contenidas en el artículo 109. II que establece el imperativo de perseguir y sancionar la comisión de los delitos cometidos por cualquier servidor público de acuerdo con la legislación penal. Por su parte, el párrafo tercero del artículo 114 constitucional regula los plazos de prescripción de esa clase de delitos, de la siguiente manera:

'....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 (se refiere a los que gozan de inmunidad).'⁵⁹

LA RESPONSABILIDAD CIVIL.

Con relación a este tipo de responsabilidad el maestro Sánchez Bringas nos dice:

⁵⁸ Delgadillo Gutiérrez, Luis H, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Editorial Porrúa, México, 2001, 26-28.

⁵⁹ Sánchez Bringas, Enrique, Op. Cit., pp. 703-704

"En términos de lo ordenado por el séptimo párrafo del artículo 111 Constitucional, ningún servidor público dispone de inmunidad para resolver sus obligaciones civiles."⁶⁰

Artículo 111 Constitucional párrafo séptimo:

"Art. 111.- En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia."⁶¹

Por otra parte Burgoa Orihuela con relación a la Responsabilidad Civil señala que:

"Por responsabilidad civil del funcionario público no debemos entender la que contrae, como persona, en ocasión de los actos de su vida civil, ya que en este supuesto su investidura de autoridad y el cargo respectivo que desempeña son irrelevantes. Tan es así, que el artículo 114 de la Constitución declara que 'En demandas del orden *civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público*' sin distinción de categorías. La responsabilidad civil a que nos referimos consiste en la que asume todo funcionario público *en el desempeño de los actos inherentes a sus funciones o con motivo de su cargo* frente al Estado y los particulares, con la obligación indemnizatoria o reparatoria correspondiente. Esa responsabilidad puede provenir *de hecho ilícito civil o de delito o falta oficiales*. En el primer caso, si el funcionario obra ilícitamente o en contra las buenas costumbres en el ejercicio de su actividad pública y causa un daño físico o moral,

⁶⁰ Ibidem p 704

⁶¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

tiene la obligación de repararlo con sus *propios bienes*, pues sólo en el supuesto de que no los tenga o sean insuficientes para cumplir dicha obligación, el Estado contrae responsabilidad subsidiaria (Arts. 1910 y 1928 del Código Civil Federal). En el segundo caso la responsabilidad estaba prevista en el artículo 5 de la ley de Responsabilidades de febrero de 1940, precepto que disponía: "La imposición de las sanciones a que se refiere esta ley por delitos o faltas oficiales, debe entenderse *sin perjuicio de la reparación del daño*, quedando expedito, en su caso, el derecho de la Federación o de los particulares para hacerla efectiva o para exigir ante los tribunales competentes la responsabilidad pecuniaria que hubiese contraído el funcionario o empleado, por daños y perjuicios, al cometer los hechos u omisiones que se le imputen. Esta responsabilidad será exigible siempre que se comprueben los daños y perjuicios ocasionados con dichos actos u omisiones aun cuando se absuelva al inculcado en el procedimiento penal."⁶²

Por su parte el maestro Luis H. Delgadillo Gutiérrez, en su obra El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos considera que:

"Solamente el párrafo octavo del artículo 111 Constitucional se menciona esta responsabilidad, la cual, según el texto, puede generarse a cargo de cualquier servidor público, y deberá exigirse mediante demanda a pesar de que en la Exposición de motivos de las reformas de este título Constitucional, al hacer mención de los cuatro tipos de que integran el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos se hace referencia a ella."

"Solamente en el párrafo octavo del artículo 111 Constitucional se menciona esta responsabilidad, la cual, según el texto puede generarse a cargo

⁶² Burgoa Orihuela, Ignacio, Op Cit, pp 557-558

de cualquier servidor público, y deberá exigirse mediante demanda. El párrafo de referencia literalmente dispone que *'En Demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.'*"

"La justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que *'nadie tiene derecho a dañar a otro'*, y se encuentra su base constitucional en los artículos 1º, 12,13, y 27, que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozaran de las garantías que otorga la constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, y garantiza el derecho de propiedad privada, limitada solo en los casos previstos en ella y con las modalidades que dicte el interés público."

"En sentido estricto esta responsabilidad debería ser imputada directamente al Estado ya que, como quedó establecido, los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones actúan por el órgano, es decir, manifiestan la voluntad del Estado, no la propia como individuos, por lo que los daños que ocasionen deberían ser imputados al ente público, para que este responda por ellos. *'El funcionamiento del Estado de Derecho exige que se establezca una legislación ordinaria la regulación específica de la responsabilidad a cargo del Estado, cuando al actuar en relación de los intereses de la colectividad causa una lesión legítima, ya que los particulares no tienen por que soportarla'* (Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, *Elementos de Derecho Administrativo, 2º Curso*, Editorial Limusa, México 1989, Pag. 167.)."

"Sin embargo, conforme al texto del artículo 1927 del Código Civil, en vigor a partir del 1º de febrero de 1994, el Estado sólo es responsable de manera

solidaria, del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las funciones que le estén encomendadas cuando la actuación de dichos servidores constituya ilícitos dolosos, y su responsabilidad será **subsidiaria** en todos los demás casos, de lo que se desprende que en principio la responsabilidad directa es a cargo del servidor público como persona física no como órgano del Estado.⁶³

Por lo que debemos entender que cuando los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones causan daños y perjuicios, el Estado será responsable de manera solidaria y en los demás casos lo será de manera subsidiaria es decir cuando el servidor público sea responsable de manera directa como persona física frente a particulares.

"De acuerdo con lo expuesto, la responsabilidad civil de los servidores públicos se produce por hechos o actos realizados en *ejercicio de sus funciones*, que causen daños a los particulares, '*... cuando el afectado es el Estado entendemos que con el monto de dicha sanción se cubren los daños y perjuicios causados; sin embargo cuando el afectado de la conducta ilícita es un particular el monto de la sanción no se puede aplicar al pago de los daños y perjuicios causados, pues se contempla como responsabilidad civil del servidor público*'. José Luis Soberanes Fernández, *"Las Responsabilidades de los servidores Públicos"*, México, Editorial Porrúa, 1984, Pág. 136."⁶⁴

"En Conclusión, la responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se genera respecto de los particulares, por los daños que aquellos le ocasionen en

⁶³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Op. Cit., pp 28-30.

⁶⁴ Ibidem, pp. 32-33.

ejercicio de las funciones públicas, y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil; por lo tanto, para que una responsabilidad pueda ser denominada "civil", independientemente de que su contenido sea resarcitorio, es necesario que se produzca entre particulares y se regule y demande por las leyes civiles, pues de lo contrario estaremos frente a responsabilidades penales o administrativas, según la naturaleza de uno de los sujetos y de la legislación que la establezca."

"Lo importante de esta responsabilidad a cargo de los servidores públicos es que a partir de la reforma a los artículos 1916, 1927, y 1928 del código Civil, así como la inclusión del artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de enero de 1994, quedo establecido un vinculo entre el procedimiento administrativo y la responsabilidad civil de los servidores públicos, a efecto de otorgar mayores posibilidades para hacer efectivas las reclamaciones en materia de la responsabilidad patrimonial de dichos servidores."⁶⁵

De lo anterior se establece que la responsabilidad civil sólo se genera entre particulares es decir el servidor público como persona física y otra persona física, por los daños que el servidor publico pudiera causarles en ejercicio de sus funciones públicas, ya que esta fue cometida por el servidor publico como persona física y que además para este tipo de responsabilidad no se requerirá de declaración de procedencia pues se considera que el servidor al responder a esta no se vería afectado en el ejercicio de sus funciones.

⁶⁵ Ibidem, pp. 34-35.

LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA.

Este tipo de responsabilidad es la que más nos interesa por ser el motivo d estudio del presente trabajo y de la cual hablaremos en los capítulos tercero y cuarto, por ahora hablaremos de ella en términos generales.

Y al respecto el maestro Luis H. Delgadillo Gutiérrez nos apunta que:

"En los términos de la fracción I del artículo 109 Constitucional, 'Se impondrán mediante juicio político, las sanciones indicadas en el Artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.'"

"En razón de las características de los sujetos de juicio político nos encontramos que se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y administración y que por lo tanto su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales. Por consiguiente no todos los servidores públicos podrán incurrir en este tipo de responsabilidad."⁶⁶

Las consecuencias de esta clase de responsabilidad se traducen en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

⁶⁶ Ibidem, p. 35.

Así mismo la Ley de Responsabilidades determinara las conductas por las cuales, se afectan los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, y la imposición de sanciones.

En cuanto a los sujetos que serán sujetos de juicio político el artículo 110 Constitucional dispone:

"ART. 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados del 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 de 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."

"Los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y las leyes federales que de ella emanen así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda".⁶⁷.

⁶⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 110

Como vemos no todos los servidores públicos son sujetos de juicio político, solo aquellos cuyas actuaciones puedan ser trascendentes para los intereses públicos fundamentales, es decir servidores públicos de alta jerarquía.

Cabe señalar que del precepto antes citado no se establece en que consisten las violaciones graves a la Constitución.

La precisión de las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales quedo a cargo del legislador ordinario, quien en el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos menciona ocho causales por la que se podrá ser sujeto de juicio político y las cuales estudiaremos en el capítulo tercero.

Siguiendo con el estudio de las responsabilidades políticas tenemos que:

"Por la naturaleza de la responsabilidad de los servidores públicos que desempeñan funciones políticas, el juicio político se atribuye a un cuerpo político, conforme al procedimiento que se detalla en los capítulos II Y III del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el que se desarrollan las bases establecidas por el artículo 110 de la Constitución Federal, y que puede ser iniciado en el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y durante el año posterior a la conclusión de sus funciones."⁶⁸

Por lo anteriormente expuesto queda claro que este tipo de responsabilidad será exigible a través del Juicio Político a aquellos servidores

⁶⁸ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Op. Cit., p. 37

públicos que tengan facultades de gobierno y administración, y que con sus actos u omisiones afecten los intereses públicos fundamentales y su buen despacho.

El procedimiento de juicio político como veremos más adelante se desahogara ante un órgano político como lo es el Congreso de la Unión a través de sus dos cámaras, la de diputados y la de senadores.

Las sanciones que se imponen a los servidores públicos sujetos de este tipo de responsabilidad son de carácter político, es decir la destitución e inhabilitación.

Por último he de decir que la responsabilidad política y su procedimiento serán estudiados mas a fondo en el capítulo tercero, por ser el motivo de estudio del presente trabajo.

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Antes que nada diremos que la responsabilidad administrativa fue reformada por el decreto publicado en el *diario oficial de la federación el día trece de marzo del año dos mil dos*, por el que se expide la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*

La nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece en sus artículos Segundo y Tercero transitorios lo siguiente:

**Artículo Segundo. Se Derogan los Títulos primero por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal.*

**Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.*

**Artículo Tercero. Con la salvedad de lo que se refiere el artículo que antecede, se derogan todas las disposiciones federales que se opongan a lo establecido en el presente ordenamiento.⁶⁹*

Por lo que queda establecido, que se crea **La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos** y que las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos serán de aplicación local para el Distrito Federal.

Por lo que tenemos que las responsabilidades políticas no se ven afectadas con esta nueva ley.

Para comenzar con el estudio de la responsabilidad administrativa tenemos que el maestro Enrique Sánchez Bringas al respecto nos dice que:

⁶⁹ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

"Los artículos 109 y 113 constitucionales regulan la responsabilidad administrativa determinando que todo servidor público incurre en ella cuando en su conducta incurra en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observarse en el desempeño de los empleos, cargos o comisiones. Además, determinan que las sanciones consisten en la suspensión, destitución e inhabilitación del cargo, independientemente de las sanciones económicas que procedan y que deben establecerse en proporción con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios que causó con su conducta, que nunca podrán exceder de tres tantos de esos beneficios o el monto de los daños y perjuicios."⁷⁰

La justificación de este tipo de responsabilidad la vemos plasmada en la iniciativa a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, la cual señala que:

"La iniciativa que presento a esta H. Representación Nacional, supera una deficiencia que ha venido mostrando nuestra legislación: La falta de un sistema que regule la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las de naturaleza penal, política, civil y laboral."

"En las reformas del Título Cuarto de la carta Fundamental que se propone, se establecen las bases de la responsabilidad administrativa, en las que se incurren por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, que orientan a la Administración Pública y que garantizan el buen servicio público."

⁷⁰ Sánchez Bringas, Enrique, Op. Cit., p. 704

"Conforme a ellos, hay que establecer un sistema nuevo que tenga bases sólidas y efectividad creciente. El procedimiento administrativo propuesto es autónomo del político y del penal, como lo establece la propuesta de reforma al artículo 109, ofrece al inculcado las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16 y sus resultados no prevén la privación de la libertad del responsable, por tratarse de una Sanción que sólo puede imponerse por el juez penal."

"La iniciativa establece una vía más expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas las cuales, según el caso, también podrían ser sancionadas conforme a la legislación penal. Las responsabilidades consecuentes pueden exigirse por cualquiera de las dos vías, pero siempre respetando el principio establecido en el mismo artículo de que no se podrá castigar dos veces una misma conducta con sanciones de la misma naturaleza."

"Se parte de un catalogo de obligaciones establecidas por el legislador que sujeta a todo servidor público. La vigilancia de su cumplimiento estará a cargo, en primer lugar, de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades, los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiere una administración eficaz y honrada, tales como sanciones económicas limitadas, como el apercibimiento, amonestación privada pública, destitución de los trabajadores de confianza y suspensión hasta por tres meses, sin perjuicio de lo que otras leyes dispongan."

"La Secretaria de la Contraloría General de la Federación, *actualmente Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo* cuya creación se ha sometido a su consideración, quedaria como la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores

públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias. Estas sanciones pueden ser destitución de cualquier servidor público no designado por el Presidente de la República, sanción económica de tres veces el monto del beneficio económico obtenido o el daño causado por su comportamiento ilícito e inhabilitación por resolución jurisdiccional para volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público hasta por veinte años, Asimismo se establece que cada dependencia deberá establecer órganos específicos a los que el gobernado tenga fácil acceso para presentar quejas denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos."

"Al coordinador del sector también se le confieren facultades limitadas para sancionar tratándose de entidades paraestatales."

"Los procedimientos sancionados se ciñen a las garantías constitucionales: los órganos actuarán con celeridad e imparcialidad y los servidores públicos tendrán oportunidad de ser debidamente escuchados. Además, la iniciativa contempla recursos administrativos de agotamiento optativo que permitan la impugnación de los actos sancionadores, sin perjuicio de que se prevé la ampliación de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, a efecto de que conozca de las controversias que susciten los actos disciplinarios y se avance así en su conversión paulatina en un verdadero tribunal de justicia administrativa."

"Por último, es de destacar que el régimen de responsabilidad administrativa, siempre en concordancia a lo dispuesto por otras leyes, abarcará al personal de los poderes de la Unión y de los organismos descentralizados,

empresas de participación Estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.”⁷¹

Así mismo tenemos que el maestro Godolfino Humberto Juárez Mejía nos precisa de manera aún más clara a quienes son sujetos de las responsabilidades administrativas y al respecto nos dice:

“Si bien en responsabilidad política sólo pueden incurrir los servidores públicos que tienen una alta jerarquía, desempeñan funciones trascendentes o integran un poder público, esto no significa que no puedan incurrir también en responsabilidad administrativa. Por tanto los servidores públicos sujetos de responsabilidad administrativa son todos los referidos en los artículos 108 de la Constitución y 2º de la Ley que incluyen todos los que desempeñan un cargo o comisión y a ‘todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales’. En este sentido, son sujetos de responsabilidad administrativa todos los servidores públicos de los tres poderes Federales (considerando a los servidores públicos del Instituto Federal Electoral) y del Distrito Federal. Ya hicimos la observación de que el artículo 108 nos menciona expresamente a los servidores públicos diferentes de los de elección popular, de las Cámaras Federales, pero la Ley sí incluye algunos (arts. 2º, 79, y 80, fracción I).”

“Sin embargo, debido a que el artículo 46 de la ley establece que ‘incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2º de esta Ley’, se introduce la duda de si las personas que manejan o aplican recursos económicos federales quedan consideradas entre los sujetos de

⁷¹ Iniciativa de Ley a La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, De 1982

responsabilidad administrativa; en nuestra opinión deberían ser considerados, pero la Constitución en su artículo 108 no lo hace explícito y el artículo 2º de la Ley, al mencionarlas, es posible que vaya mas lejos de lo dispuesto por la Constitución."

"A este respecto, SOBERANES FERNÁNDEZ a señalado 'que el artículo 2º 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 lo interpretamos como que las personas particulares que manejen o apliquen recursos federales, no siendo servidores públicos no se les podrá exigir responsabilidad administrativa."

"En este razonamiento hay una *petición de principio* al considerar que el artículo 2º de la Ley al hacer al hacer diferencia a los servidores públicos como a las personas que manejan o aplican recursos públicos federales unas y otras son diferentes; de aquí podrían desprenderse dos situaciones, la que señala Soberanes, esto es, que las personas que manejan y aplican recursos federales no son servidores públicos; pero también que ese artículo considere que se asimilan a los servidores públicos las personas de referencia. Este razonamiento puede encontrar su fundamento en los siguientes argumentos: Primero, La Constitución al referirse a los funcionarios locales incluye entre las causas de

responsabilidad el manejo indebido de estos recursos, y no obstante no ser servidores públicos federales quedan, por ese hecho, considerados como sujetos de la ley, y, segundo, los particulares al aceptar manejar y aplicar recursos federales contraen una relación con la Administración Pública Federal de la que pueden nacer derechos y obligaciones. Estamos de acuerdo con Soberanes en que es posible que la Ley mencione a sujetos no considerados por la Ley Suprema.⁷²

De lo anterior se desprende que pueden ser sujetos de la responsabilidad administrativa los servidores públicos con y sin fuero.

El sólo hecho de manejar y aplicar recursos económicos federales, da lugar a que en un momento dado cualquier servidor público o persona física pueda ser sujeto de la responsabilidad administrativa.

Aunque por otra parte considero que es necesario que la Ley especifique claramente que personas deben ser consideradas sujetos de la responsabilidad administrativa.

Ya que la ley al mencionar en su artículo 2º *"...y a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales"*, es obvio que hace más extenso el número de personas sujetos a dicha ley incluyendo a particulares.

Ya que dicha ley se aplica a servidores públicos de alta jerarquía así como a empleados públicos o servidores públicos con fuero y sin fuero.

⁷² Juárez Mejía, Godolfino Humberto, Op. Cit., pp. 131-133.

Pero no se establece claramente que pasaria si un particular que maneje y aplique recursos económicos federales, incurriera en este tipo de responsabilidad.

Por lo considero y de acuerdo a lo expuesto con anterioridad, que la problemática radica, en que la ley, debe de especificar claramente si los particulares serán sujetos de responsabilidad administrativa, por el solo hecho de manejar o aplicar recursos económicos federales.

En otro orden de ideas el maestro Delgadillo Gutiérrez, en relación a las sanciones por responsabilidad administrativa, manifiesta que:

"Es conveniente hacer notar que la responsabilidad administrativa, y su consecuente sanción, además de comprender el aspecto disciplinario, debe incluir la reparación del daño que se hubiere causado al Estado, que aunque se le identifica como una sanción civil, por su naturaleza resarcitoria sigue siendo una responsabilidad administrativa, con base en leyes y procedimientos administrativos. Por otra parte, cuando la actuación del Servidor Público, en ejercicio de sus funciones haya causado daños y perjuicios a los particulares, la responsabilidad frente a ellos es propiamente civil, que en los Términos de los Artículos 1927 del Código Civil, y 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, genera un derecho a favor de los afectados, el cual puede ser hecho valer en vía administrativa o jurisdiccional."⁷³

Por otra parte tenemos que en el campo de la Administración Pública Federal el único servidor público que no es sujeto responsable de infracciones

⁷³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Op. Cit., p.41.

administrativas es el Presidente de la República, por mandato del artículo 108 Constitucional que expresamente dispone que:

*Art. 108.- "...El Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común."*⁷⁴

lo cual es explicable, ya que como jefe del Ejecutivo no hay quien pueda sancionarlo, puesto que no tiene superior jerárquico.

En síntesis debemos decir que las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos frente al Estado son de naturaleza política, penal y administrativa, las cuales se pueden generar simultáneamente con una sola conducta dando lugar a la imposición de tres tipos de sanciones mediante diferentes procedimientos: un procedimiento penal ante el poder judicial, un juicio político ante el poder legislativo, y un procedimiento administrativo ante el superior jerárquico del servidor público. Por otra parte la responsabilidad frente a los particulares será de naturaleza civil.

1.4 EL JUICIO POLÍTICO.

Lo primero que analizaremos en este apartado será el concepto de juicio político y al respecto el Maestro Manuel González Oropeza, nos define a esta figura jurídica como:

⁷⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 108.

"El término utilizado para designar el procedimiento para fincar responsabilidad política oficial a un servidor público, El juicio político implica el ejercicio material de una jurisdicción llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional."

"El procedimiento a seguir en un juicio político se regula por la Ley Federal de Responsabilidades de Los Servidores públicos, en ella se concede acción popular para que cualquier ciudadano bajo su responsabilidad y con elementos probatorios suficientes, pueda presentar denuncia contra alguno de los sujetos de juicio político, la cual tendrá que ratificar a los tres días siguientes. El procedimiento es biinstancial seguido primero ante la Cámara de Diputados como órgano de acusación y posteriormente ante el Senado como jurado de sentencia."⁷⁵

En base con esta definición podemos deducir que la naturaleza de las sanciones del juicio político son exclusivamente de carácter políticas.

Así mismo el maestro Sánchez Bringas define a esta institución diciendo:

"Entendemos esta institución como el procedimiento constitucional a través del cual un órgano- Legislativo, judicial o de composición mixta- conoce y resuelve sobre la responsabilidad política en que incurra un servidor público de elevado nivel. El juzgador en materia política, sin duda, se traduce en un tribunal especial ya que la persona sometida a una causa de esta naturaleza dispone

⁷⁵ González Oropeza, Manuel, "Juicio Político", *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México, 1999.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

también de una situación especial que deriva de su inmunidad como servidor público o de la importancia de las funciones que desempeña."⁷⁶

Por otra parte el maestro becerra bautista se refiere al juicio de la siguiente forma:

"Al hablar de las facultades del Senado Rabasa nos dice: 'veamos ahora cuáles son las facultades de la poderosa Cámara en su más importante función, en el juicio de responsabilidad política de los altos funcionarios.'"

"Para determinar su esencia 'El señor Arriaga, informa Zarco, se había abstenido de dar una definición académica del juicio político por no ofender la ilustración del Congreso', pero para aclarar el concepto dio lectura a algunos trozos de Tocqueville."

"Debemos por tanto también consultar su obra."

"Entiende por juicio político 'el fallo que pronuncia un cuerpo político, momentáneamente revestido del poder de juzgar.'"

"Partiendo de esta definición, podemos decir que se trata de una jurisdicción especial. Para confirmarlo sean estas palabras de D'ONOFRIO: 'Al estudiar las normas generales sobre la competencia, vimos que se distingue, ante todo, de la jurisdicción, no solamente como la especie se distingue del genero, en cuanto que todo magistrado ejerce jurisdicción en los confines de la propia competencia, sino, además por la repartición de la materia... entre

⁷⁶ Sánchez Brngas, Enrique, Op. Cit., p. 706

jurisdicción ordinaria y jurisdicción especial, comprendida en esta la jurisdicción administrativa, el Consejo de Estado etc."

"Esta distinción no debe olvidarse para no incurrir en el error de atribuir al juicio político conceptos propios de competencia funcional ya que esta *'es una competencia territorial que la doctrina con mas precisión designa como funcional.'*"

"No se trata, pues, de una competencia, sino de una jurisdicción."⁷⁷

En otro orden de ideas el maestro Miguel Acosta Romero nos define al juicio político diciendo que:

"El juicio político ha sido definido como: El Instrumento a través del cual se finca 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."⁷⁸

A su vez el maestro Ignacio Burgoa Orihuela señala que:

"Por juicio Político se entiende el procedimiento que se sigue contra algún alto funcionario del Estado para desaforarlo o aplicarle la sanción legal conducente por el delito oficial que hubiese cometido y de cuya perpetración se le declare culpable. En el primer caso, a dicho procedimiento se le denomina también *'antejuicio'*, puesto que solo persigue como objetivo eliminar el

⁷⁷ Becerra Bautista, José, Op. Cit., pp. 115 - 117

⁷⁸ Acosta Romero Miguel, *Derecho Administrativo Especial Volumen II*, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 563

procedimiento que representa el fuero para que el funcionario de que se trate quede sometido a la jurisdicción de los tribunales ordinarios que deban procesarlo por el delito común de que hay sido acusado. En cambio, en el segundo caso, el aludido procedimiento sí reúne las esenciales características de un proceso, ya que culmina con un acto jurisdiccional, llamado sentencia, en el que se impone la pena legalmente decretada por el delito oficial del que el alto funcionario hay sido declarado responsable.”

“Dentro del orden constitucional mexicano se prevén las dos especies de procedimiento a las que pueden someterse los altos funcionarios de la Federación, tales como los *diputados y senadores al congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte, secretarios de estado y Procurador General de la República*. Estos dos distintos procedimientos obedecen a la diferente naturaleza del delito que imputa a cualquiera de dichos funcionarios, es decir, el común y el oficial.”

“1.- Si el delito es común, o sea, susceptible de cometerse con independencia de la función pública o fuera de ella, corresponde a la Cámara de diputados declarar, ‘por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen’, si ha lugar o no ha proceder contra el acusado (art 109 const.). Esta declaración debe estar precedida, en obsequio de la garantía de audiencia instituida en el artículo 14 de la constitución, de un procedimiento en el que un funcionario acusado tiene derecho a intervenir para formular su defensa y aportar las pruebas atinentes a desvirtuar los cargos en que finque el delito de carácter común. Ese procedimiento está regulado por los artículos 22 a 42 de la Ley de Responsabilidades.”

"2. - En el caso de que se trate de un delito oficial que se impute a cualquier alto funcionario federal que menciona el primer párrafo del artículo 108 constitucional, la acusación respectiva debe presentarse ante la Cámara de Diputados, la cual debe hacerla valer ante el Senado, el que erigido en jurado de sentencia puede declarar 'por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros', que el funcionario imputado es culpable quedando, merced a esta declaración, privado de su puesto 'e inhabilitando para obtener otro por el tiempo que determine la ley' (art.111, párrafo primero). Antes que el Senado pronuncie sentencia en los términos indicados, el alto funcionario acusado tiene derecho a ser oído en defensa y aportar y promover todas las pruebas y diligencias que considere pertinentes para desvirtuar los cargos y las cuales se desahogan y practican dentro el procedimiento que marcan los artículos 19 al 62 de la Ley de Responsabilidades vigente cuyo texto damos por reproducido."

"3. Es muy importante subrayar que la Constitución concede *acción popular* para denunciar los delitos comunes y oficiales que se imputen a los altos funcionarios de la Federación, incluyendo en el primer caso al mismo Presidente de la República (Art. 111, párrafo cuarto). La '*acción popular*' no implica la formación de denuncias anónimas o apócrifas, las cuales son jurídicamente ineficaces, sino el derecho que tiene cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos de presentar la acusación ante la Cámara de Diputados. Es precisamente ese derecho, para cuyo ejercicio se requiere un acendrado civismo y un denodado valor civil, en el que se traduce uno de los factores de control popular sobre la actuación de los titulares de los órganos del Estado dentro de todo, régimen verdaderamente democrático, control que exige, para su efectividad positiva en la realidad política de cualquier país, otro elemento de singular importancia, como condición *sine qua non*, a saber: la independencia de

criterio, dignidad, sentido de responsabilidad social y hombría en la mayoría de los miembros de ambas Cámaras legisladoras. Sin estas cualidades, dicho control no rebasaría las dimensiones meramente formales de las disposiciones constitucionales que lo establecen, reduciéndose a una quimérica figura jurídica que ostente un signo democrático aparente, pero que en la facticidad política sería completamente nugatoria por la falta del supuesto indispensable sobre el que descansa toda democracia, como es la conducta viril del elemento humano que maneja y aplica sus instituciones."

"En el caso del juicio político que sólo procede por los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho y de los que sean responsables los funcionarios anteriormente señalados, es la cámara de diputados la que formula la acusación respectiva ante el Senado, previa declaración de la mayoría absoluta del número de sus miembros presentes en la sesión que corresponda. El Senado, previa dicha acusación, se erige en jurado de sentencia, pudiendo aplicar las sanciones ya mencionadas por resolución de las dos terceras partes de los senadores que concurran a la sesión respectiva. Tanto ante la Cámara de Diputados como ante la de Senadores, el funcionario presuntamente responsable tiene el derecho a defenderse, es decir, goza de la garantía de audiencia instituida en el segundo párrafo 14 constitucional. En cuanto al procedimiento ante uno y otro de dichos colegiados en que se sustancia el juicio político, nos remitimos a las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución, publicada el 31 de diciembre de 1928. Por último, las declaraciones y resoluciones de ambas

Cámaras en lo que a dicho juicio concierne son *inatacables*, sin que contra ellas proceda recurso alguno ni el amparo.⁷⁹

Por su parte el maestro Sánchez Bringas se refiere a las causas que originan este procedimiento constitucional, señalando que que:

"En cuanto a las causas que pueden dar origen a este procedimiento, el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala conductas delictivas que inferan perjuicios a los intereses públicos fundamentales. Sin embargo, esta tipificación legal no se realiza con la precisión que toda norma de naturaleza penal exige en la conformación de las conductas previstas por que la materia política, por su naturaleza, debe disponer de un margen para la determinación de las responsabilidades por parte del órgano que tiene a su cargo enjuiciar al servidor público."

"En realidad, las conductas previstas en esta materia son enunciados que se caracterizan por su generalidad como es el caso el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales; los ataques a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; las infracciones a la Constitución o leyes Federales u omisiones graves respecto a las mismas cuando perjudiquen a la Federación, a uno o varios estados a la sociedad en general, cuando motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; en fin; por 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."

⁷⁹ Burgoa Orshuela, Ignacio, Op. Cit., pp. 566, 567, 569 y 570.

"Por lo que se refiere a los órganos que intervienen en la acusación y en el fallo, destaca el precepto que ambas tienen el imperativo de respetar el derecho de audiencia del servidor público sometido al juicio político y si bien es cierto que en contra del fallo que pronuncie la Cámara de Senadores no procede ningún recurso ni juicio, consideramos que si alguna de las Cámaras pasara por alto el derecho de audiencia debería proceder el amparo contra esa afectación que como gobernado se le infiera al servicio público."

"En términos generales las principales características del juicio político son las siguientes."

"I Se origina en actos u omisiones relacionados con la función pública que constituyan la comisión de delitos oficiales y provoquen la pérdida de confianza política en un servidor público que goce de inmunidad o, sin disponer de ésta, que sus funciones públicas sean de especial relevancia."

"II La Cámara de Diputados conoce de las acusaciones de carácter político debiendo integrar en cada caso de denuncia las secciones encargadas de estudiarla y una vez que se han comprobado los hechos debe hacerse la acusación ante la Cámara de Senadores, respetando previamente el derecho de audiencia del servidor público responsable."

"III El Senado dispone de una jurisdicción especial por que ante la acusación formulada por la Cámara de Diputados tiene la obligación de examinarla y de ofrecer otra oportunidad al servidor público para que argumente y pruebe su defensa."

"IV El Senado tiene el carácter de tribunal político, no solo por la naturaleza de las atribuciones que despliega en este caso, sino por la representatividad que la Constitución le asigna mediante sus atribuciones."

"V El fallo del Senado se adopta por mayoría de votos con un quórum constitucional de las dos terceras partes del total de sus miembros."

"VI El fallo es vinculatorio para los altos funcionarios de la federación y del Distrito federal, y tiene como consecuencia privarlos del cargo e inhabilitarlos para el desempeño de otras funciones públicas. Es inductivo para los funcionarios de los Estados por que en estos casos sólo se comunicaría a las legislaturas de las entidades federativas para que procedan conforme a las normas estatales que rigen la responsabilidad pública."

"VII Cuando el mismo hecho que ha sido materia del juicio político tuviere señalada otra pena conforme a la ley, el acusado quedara a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y apliquen las sanciones correspondientes."⁸⁰

Por otra parte el maestro Andrés Serra Rojas nos manifiesta, que:

"La fracción I del artículo 109 de la Constitución, ordena que se impondrán mediante *juicio político* las sanciones indicadas en el artículo 110 a los *servidores públicos señalados en el mismo precepto*, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los

⁸⁰ Sánchez Brungas, Enrique, Op. Cit., pp. 708-710

intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. *'no procede el juicio por la mera expresión de ideas.'*"

"El artículo 6º de la ley reglamentaria prescribe: *'Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los Servidores Públicos a que se refiere el artículo anterior, redunden el perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.'*"

"El artículo 7 de la misma ley reglamentaria precisa:"

"Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:"

I. "El ataque a las instituciones democráticas;"

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

III. "Las violaciones graves o 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 graves, en los términos de la fracción anterior;"

VIII. "Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal."

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

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

*"Como puede observarse de lo anterior el juicio político tiene por objeto investigar los actos, hechos u omisiones productores de daños que, por culpa negligencia o irregularidades, causen o puedan causar perjuicios pecuniarios, pero sobre todo que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o en su buen despacho."*⁸¹

1.5 ALCANCES Y CONSECUENCIAS DEL JUICIO POLITICO.

En éste apartado independientemente de que las consecuencias del juicio político son la inhabilitación y destitución de los servidores públicos, analizare también las sanciones de carácter administrativo para tener una noción más

⁸¹ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit., pp. 505-506

amplia de lo que son las sanciones en el sistema de responsabilidades de los servidores públicos y así tenemos que.

Los servidores públicos como consecuencia de su actuar, como ya vimos pueden incurrir en diversos tipos de responsabilidad y como consecuencia se les aplicaran diversos tipos de sanciones y en relación a este tema el maestro Andrés Serra Rojas nos apunta que:

"De acuerdo con el párrafo tercero del artículo 110 de la constitución: 'Las consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio'.

"El artículo 8º de la ley reglamentaria ordena, 'Si la resolución que se dicte en el juicio político es *condenatoria*, se sancionara al servidor público con destitución. Podrá también imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años".⁸²

Esto es en cuanto a las sanciones que se aplican a los servidores públicos en el juicio político, por otra parte tenemos que además de la destitución e inhabilitación del Servidor público la ley contempla sanciones de carácter Penal y Económico de las cuales a continuación hablaremos detalladamente.

"El artículo 111 de la constitución enumera los altos funcionarios y los hace responsables por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, en estos términos:"

⁸² *Ibidem*, p. 507.

"Para proceder penalmente contra los Senadores y diputados del Congreso de la Unión. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamentos Administrativos, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia Del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados Declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha lugar a proceder contra el inculpabilidad."

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

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

"Los párrafos cuarto y quinto aluden a la responsabilidad penal del presidente de la República y autoridades locales."

"El párrafo séptimo del mismo precepto ordena:"

"El efecto de la declaración de que a lugar a proceder contra el inculpado será separado de su encargo en tanto éste sujeto a proceso penal. Si este culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la

sentencia fue condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.”⁸³

Independientemente de las consecuencias que lleve consigo la declaración de procedencia, el servidor público tendría que responder de las conductas civiles a que su conducta haya dado lugar, sin que éstas se encuentren protegidas por inmunidad alguna.

Como vemos uno de los alcances y consecuencias de las actuaciones de los servidores públicos cuando incurrir en delitos del orden común, será la “**declaración de procedencia**”, a efecto de que los mismos queden a disposición de las autoridades competentes.

Esta figura jurídica será estudiada con más detalle en el artículo tercero de la presente tesis.

Por otra parte tenemos que los servidores Públicos en el ejercicio de sus funciones y encargos pueden incurrir en el delito llamado Enriquecimiento Ilícito y al respecto tenemos que el maestro Burgoa nos señala que:

“La fracción III del artículo 109 Constitucional, en su tercer párrafo, tipifica el delito llamado ‘**de enriquecimiento ilícito**’ de los servidores públicos, consistente en que estos ‘aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran o se conduzcan como dueños sobre los bienes que lo formen y cuya procedencia lícita no pudiesen justificar’. La ley federal de responsabilidades, a cuyo tenor nos remitimos, establece en su artículo 86 que los funcionarios que incurran en

⁸³ *Ibidem*, pp. 507-508

enriquecimiento ilícito serán sancionados en los términos que disponga el Código Penal figurando entre las sanciones que por dicho motivo prevé dicha disposición constitucional invocada, el decomiso y la privación de la propiedad de los bienes con que el funcionario público haya aumentado ilícitamente en su patrimonio".⁸⁴

Así mismo siguiendo con Burgoa tenemos que nos dice lo siguiente:

"Además de las sanciones penales que prevea la legislación respectiva, el mismo artículo 111 párrafo noveno y décimo consignan **sanciones de carácter económico** cuando el delito de que se trate haya causado daños o perjuicios patrimoniales o a través de él su autor haya obtenido algún beneficio económico. El monto de tales sanciones económicas se debe calcular 'de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita', sin que dicho monto deba exceder de "tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados".⁸⁵

SANCIONES ADMINISTRATIVAS

El maestro Ignacio Burgoa nos dice al respecto:

"Estas son aplicables a todo servidor público que incurra 'actos u omisiones que afecten la legalidad, la honradez, lealtad imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones' (Art 109, fracc. III) Las citadas sanciones deben especificarse en la legislación secundaria, ya que constitucionalmente solo se prevé, la suspensión

⁸⁴ Burgoa Ortuola, Ignacio, Op. Cit., p. 570.

⁸⁵ Ibidem, p. 572

inhabilitación y destitución las cuales deben decretarse 'de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones.'" ⁸⁶

Por su parte los maestros Acosta Romero y Genaro Góngora al referirse a las sanciones administrativas estiman que:

"Es importante señalar que por primera vez se habla de sanciones administrativas por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez y lealtad imparcialidad y eficiencia que observan los servidores públicos en su encargo y estimo que es un principio avanzado que deberá decantarse a futuro en la legislación ordinaria con mucha precisión, aunque, a mi juicio, en la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos, estos principios no quedan perfilados con la claridad suficiente, lo que dará motivo a interpretaciones incluso a problemas que, en todo caso, la jurisprudencia en su oportunidad aclarará." ⁸⁷

Siguiendo con las sanciones en materia disciplinaria el maestro Gutiérrez Delgadillo Luis Humberto:

"Desde el punto de vista de nuestro derecho positivo encontramos que la ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos prevé seis diferentes sanciones en materia disciplinaria, las cuales enuncia en su artículo 53, sin que de su texto pueda derivarse una determinada prelación para su imposición, por lo que podemos establecer que, de acuerdo con las características de la infracción,

⁸⁶ Ibidem, pp. 570-571.

⁸⁷ Góngora Pimentel, Genaro David y Acosta Romero, Miguel, Op. Cit., p. 56

la autoridad administrativa puede imponer cualesquiera de ellas, o varias a la vez, siempre fundando y motivando su determinación."⁸⁸

Así pues tenemos que dichas sanciones a que hace referencia dicho autor son las siguientes.

APERCIBIMIENTO Y AMONESTACION.

En relación con este tipo de sanciones el maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez nos dice:

"El artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece en sus fracciones I y II el apercibimiento privado o público y la amonestación privada o pública, como sanciones por la comisión de faltas administrativas."

"Tanto el apercibimiento como la amonestación han sido consideradas como correcciones disciplinarias en materia de procedimiento, que se imponen con el propósito de prevenir a los autores de las faltas de disciplina para que se abstengan de la realización de conductas contrarias al desarrollo del procedimiento. Es más, ambas figuras han sido utilizadas como sinónimos, aunque en esencia tienen un contenido y trascendencia diferente.

"En nuestro sistema disciplinario, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no define el concepto ni el contenido de esta sanción, y los Códigos de Procedimientos, Federal y del Distrito Federal (Artículos 55 y 62,

⁸⁸ *Ibidem*, p. 119.

respectivamente), solo la mencionan como corrección disciplinaria, sin referencia a su contenido, por lo que es necesario recurrir al Código Penal Federal, que en su artículo 43 dispone que:"

"El apercibimiento consiste en la conminación que el juez hace a una persona, cuando a delinquir y se teme con fundamento que esta en disposición de cometer un nuevo delito, ya sea por su actitud o por amenazas de que en caso de cometer éste, será considerado como reincidente"

"De la disposición transcrita podemos derivar que el apercibimiento es una llamada de atención a quien ha incurrido en falta, para que no la vuelva a cometer."

"En este sentido será necesario que previamente se haya comprobado la actitud indebida del sujeto para advertirle las consecuencias que puede generar su insistencia en esa conducta."

"Por su parte, la amonestación también es identificada como una llamada de atención, como una advertencia o prevención ante la comisión de un ilícito."

"Nuestra legislación procesal tampoco define esta figura, sólo la menciona el Código Penal Federal que en su artículo 42 la enuncia de la siguiente manera:"

"La amonestación consiste: en la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si

reincidiere. Esta manifestación se hará en público o en lo privado según parezca prudente el juez."

"Del contenido de esta disposición se deriva que el propósito de la amonestación es que el infractor haga conciencia de su conducta ilícita, aunque también se haga advertencia que en caso de volver a realizarla se le considerará como reincidente, como en el caso del apercibimiento."

"De los conceptos expuestos podemos afirmar que en esencia se trata de dos medidas correctivas diferentes, ya que en el caso de la amonestación, en su origen se trata de prevenir la comisión de un ilícito, por lo que, aunque sea una medida de corrección disciplinaria, estrictamente no debería de ser considerada como una sanción, a diferencia del apercibimiento que si es una sanción que se impone cuando previamente ya se había hecho una advertencia o amonestación."

"La única diferencia que encontramos en la regulación de estas dos figuras, en los términos de la legislación penal, consiste en que el caso del apercibimiento existen elementos para suponer que el infractor tiene la disposición de reincidir en el ilícito, en tanto en que la amonestación no."

"Otro de los aspectos que es conveniente considerar de estas dos sanciones que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es que tanto la amonestación como el apercibimiento pueden ser públicos o privados, lo cual será determinado por quien castigue la infracción." ⁸⁹

⁸⁹ *Ibidem*, pp. 123 a 126

Por su parte el maestro Godolfino Humberto Juárez Mejía estima que:

“Es evidente, por sus efectos, que el apercibimiento y la amonestación son más ligeras que la destitución e inhabilitación, o que ésta, también por sus efectos, es la sanción más fuerte de todas; pero, hay quienes la prefieren a una sanción económica, sobre todo si es cuantiosa. Ésta generalmente va acompañada con cualquiera de las otras sanciones. Es más en la práctica, no existen diferencias entre el apercibimiento y la amonestación. La caracterización de privada o pública son elementos que determinan la intensidad de la sanción, a no ser que lo público alcance una dimensión que alcance a los llamados *medios*.”

“resulta difícil esclarecer cuándo debe aplicarse una y cuándo la otra, esto es, no se diferencia entre ellas el grado de severidad. Sin embargo, la práctica ha establecido que la amonestación es una sanción mayor que el apercibimiento. No cabe duda que las dos son medidas correctivas diferentes y que se ha considerado mayor a la amonestación. LUIS HUMBERTO DELGADILLO GUTIÉRREZ dice que la amonestación ‘estrictamente no debería ser considerada como sanción a diferencia del apercibimiento que si es una sanción que se impone cuando previamente ya se había hecho una advertencia o amonestación tal como se menciona en la *Enciclopedia Jurídica Omeba*, según la cual ‘...se practica disciplinariamente el apercibimiento como medida consecutiva a la amonestación simple, para los casos en que el funcionario sea reincidente en una falta o incorrección que no llegue a constituir un delito’. El que sean secuenciales la amonestación y el apercibimiento no da lugar para concluir que una sí es sanción y la otra no. Sólo puede desprenderse según la enciclopedia citada, que el apercibimiento es una sanción mayor que la

amonestación, es decir al contrario de lo que la práctica mexicana se acostumbra.⁹⁰

Por lo que en conclusión consideró que para evitar todo tipo de interpretaciones, las cuales obviamente son validas, la Ley debería establecer con más detalle en que consistirán tanto el apercibimiento como la amonestación y el grado de severidad de cada una de ellas y así evitar la aplicación arbitraria de la ley.

LA SUSPENSION.

El maestro Delgadillo Gutiérrez, considera que:

"En diversos artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se hace referencia a la suspensión como infracción por la comisión de infracciones, y a la suspensión temporal, como medida procedimental para facilitar el desarrollo de los procedimientos sancionatorios, por lo que podemos diferenciar entre estas dos figuras, ya que la finalidad y los efectos de cada una de ellas es diferente."⁹¹

De lo anterior tenemos que suspensión se entiende desde dos puntos de vista diferentes:

Suspensión Como **Sanción**, por la comisión de faltas administrativas y,

⁹⁰ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, Op. Cit., pp. 140-142.

⁹¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Op. Cit., p. 127.

Suspensión Temporal, como medida procedimental para facilitar el desarrollo de los procedimientos sancionatorios.

"Conforme a la fracción III del artículo 53 y fracción I del 56 de la ley, la suspensión es una sanción por la comisión de faltas administrativas, la cual se impondrá por el superior jerárquico del infractor, por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, en tanto que la suspensión temporal se menciona como una medida dentro del procedimiento sancionador, cuando, a juicio de la autoridad sea conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, pero si de estas resulta la inocencia del servidor público, se le deberá restituir en el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por la medida impuesta."⁹²

La Suspensión entendida como Sanción, tenemos que la impone el superior jerárquico, por un periodo no mayor de tres días ni mayor de tres meses.

La Suspensión Temporal, la impone la autoridad como medida procedimental dentro del procedimiento para la conducción de las investigaciones.

SANCION ECONOMICA.

Al respecto nos dice el maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez que:

⁹² Ibidem p.127.

"En los términos del artículo 113 constitucional, las sanciones económicas por la comisión de responsabilidades administrativas de los servidores públicos *'... deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o los daños y perjuicios causados.'*"

"Conforme al mandato constitucional, la aplicación de sanciones económicas tiene como presupuesto esencial que con el hecho ilícito se cause un daño o perjuicio, o que el infractor obtenga un beneficio económico con su conducta, ya que en caso contrario se podrán imponer cualesquiera de las otras sanciones, pero no la económica." ⁹³

Como vemos para que sea aplicable este tipo de sanción al servidor público se deben cumplir dos presupuestos:

1. Que se cause un daño o perjuicio y,
2. Que el infractor obtenga un beneficio económico con su conducta.

De acuerdo con la Ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la determinación de las sanciones económicas se hará de la siguiente de la siguiente manera:

⁹³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Op. Cit, p. 139.

*"Art. 55. 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 aplicaran dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados."*⁹⁴

"Artículo 15. Procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños y perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños y perjuicios causados."

"En ningún caso la sanción que se imponga podrá ser igual menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños y perjuicios causados."

"El monto de la sanción económica impuesta se actualizará, para efectos de su pago en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos."

*"Para los efectos de la Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal."*⁹⁵

Así mismo el maestro Delgadillo Gutiérrez nos manifiesta que:

⁹⁴ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Art. 55.

⁹⁵ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Art. 15.

"Por otra parte debemos precisar que..., las sanciones económicas tienen carácter fiscal para los efectos de su cobro, en los términos del último párrafo del artículo 75 de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que acorde con el artículo 4º del Código fiscal de la federación constituyen créditos fiscales, con lo cual se les otorgan todos los privilegios de que gozan estos, como son la preferencia en el cobro y su ejecutividad, en razón de que representan ingresos que el Estado requiere para la realización de sus fines.

"De acuerdo con lo señalado, y para una adecuada regulación de la sanción económica, que comprenda tanto como la multa como la reparación del daño, sería conveniente que la fracción VI del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos consignara que la sanción económica comprende la multa hasta de dos tantos, de acuerdo a la motivación procedente en los términos del artículo 54, así como la reparación del daño causado, eliminando el texto actual de dicha fracción, que sólo repite la competencia ya precisada en el artículo 60 de la propia ley."⁹⁶

DESTITUCION DEL PUESTO.

En relación a éste tipo de sanción el maestro Delgadillo Gutiérrez nos dice que:

"De las seis sanciones disciplinarias que prevé el artículo 53 de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la destitución a dado lugar a grandes controversias particularmente por que se a considerado que cuando la impone la autoridad administrativas lesionan los derechos de los

⁹⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Op Cit , pp 147-148.

trabajadores y que la única competente para resolver una conclusión de trabajo es la autoridad laboral.”

“Esta controversia ha sido generada fundamentalmente por el texto de las fracciones II y IV del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en las que se establece que ‘... la destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se *demandará* por el superior jerárquico...’ y que la “Secretaría promoverá los procedimientos... *demandado* la destitución del servidor público responsable...’ que por su redacción, al igual que en el caso de la suspensión, ha dado lugar a considerar que la autoridad administrativa no puede imponer esta sanción en ejercicio de su facultad disciplinaria.”

“Se argumenta que la autoridad administrativa no puede destituir o cesar sin la calificación de las autoridades jurisdiccionales en materia laboral, en virtud de que los derechos de los trabajadores se encuentran protegidos por las disposiciones del artículo 123 y sus leyes reglamentarias: la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que esos derechos no pueden ser desconocidos, olvidando que la responsabilidad administrativa también se encuentra regulada a nivel constitucional en los términos de los artículos 109, Fracción III, y 113, y que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es reglamentaria del Capítulo IV de la Constitución por lo que el rango de ambos ordenamientos es del mismo nivel.”

“se puede deducir que en el ámbito de la administración pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece dos

niveles para el ejercicio de la facultad disciplinaria: el primero a cargo de los superiores jerárquicos de los infractores, si como de los órganos de control en las dependencias de la Administración, quienes pueden aplicar sanciones que van desde el apercibimiento hasta la destitución de los servidores públicos de confianza; y el segundo nivel a cargo de la actual Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, que además de las anteriores sanciones pueden destituir a todo tipo de servidores públicos, excepto a los que hayan sido nombrados por el Presidente de la República.”

“Por tanto, la imposición de las sanciones disciplinarias constituye un acto de autoridad en todo el sentido de la palabra, con la expresión de un poder que ejerce en razón del *estatus activae civitatis* a que hacemos referencia, el cual se explica por la posición del ciudadano que participa en el ejercicio del poder público que lo hace diferente a los demás ciudadanos.”

“Como actos de autoridad las sanciones administrativas quedan sujetas a los requisitos de fundamentación y motivación que la Constitución exige para todos los actos de molestia, pero al mismo tiempo tienen la característica de ejecutividad de los actos administrativos y, por lo tanto, quedan sujetos al régimen jurídico de estos.”⁹⁷

INHABILITACION TEMPORAL.

“La sanción de inhabilitación para desempeñar empleos cargos o comisiones en el servicio público se encuentra prevista en el Título Cuarto de la

⁹⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Op. Cit., pp. 131-133

Constitución Federal, tanto para la responsabilidad política como a la administrativa."

"Como consecuencia de la Reforma a la ley, publicada en el diario oficial de la federación el 21 de julio de 1992, se modificaron los plazos y los montos de referencia para su imposición, establecidos en el último párrafo del artículo 53, de tal forma que ahora, cuando el lucro obtenido o los daños y perjuicios causados no excedan los doscientos veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, la inhabilitación será de uno a diez años y si supera éste monto la sanción podrá ser de diez a veinte años."

"Debemos insistir en que la imposición de esta sanción corresponde a la autoridad administrativa, quien deberá imponerla en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que es la aplicable, puesto que de otra manera se estaría desvirtuando la naturaleza de la sanción disciplinaria y de la facultad del superior jerárquico."⁹⁸

Por otra parte el maestro Juárez Mejía, estima que:

"No cabe duda que la inhabilitación es una sanción más grave que la destitución y ésta que la suspensión. Sin embargo respecto de esta última la Ley la contempla, además de como sanción, como medida cautelar, precautoria o procedimental con carácter temporal (art. 64 tres últimos párrafos), a la cual se recurre cuando es necesario realizar investigaciones y no se desea que el servidor público quede en posibilidad de interferir con las indagaciones. Esta suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, Independientemente de

⁹⁸ Ibidem, 148-149 y 152

la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento'. En cambio la suspensión sanción puede ser de tres días a tres meses."

"La duración de la inhabilitación está precisada en la Ley: cuando es consecuencia 'de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios' por un monto de que no exceda de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, la inhabilitación será de un año hasta diez años; si excede ese límite, de diez a veinte años. Cuando es consecuencia de conductas graves."⁹⁹

Como podemos ver de las sanciones antes mencionadas, concluimos que la **destitución e inhabilitación** del servidor público, son aplicables tanto para las responsabilidades administrativas como para las responsabilidades de carácter político.

⁹⁹ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, Op. Cit., p. 142.

CAPITULO SEGUNDO

EL JUICIO POLÍTICO EN LA HISTORIA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.

2.- Antecedentes del juicio político en el Sistema Jurídico mexicano.

- a) Constitución de Cádiz 1812.**
- b) Constitución de Apatzingan 1814.**
- c) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.**
- d) Bases Orgánicas de la Republica Mexicana de 1836.**
- e) Bases Orgánicas de la Republica Mexicana de 1843.**
- f) Acta de Reforma de 1847.**
- g) Constitución Política de 1857.**
- h) Constitución Política de 1917.**

CAPITULO SEGUNDO

EL JUICIO POLITICO EN LA HISTORIA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO

2.- ANTECEDENTES DEL JUICIO POLÍTICO EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO.

En éste capítulo analizaré la evolución del sistema de responsabilidades, a través de las diversas constituciones que nos han regido y al respecto el maestro Sánchez Bringas, señala lo siguiente:

"Con seguridad podemos imaginar que en las primeras organizaciones políticas se manifestó la corrupción y también los primitivos medios para combatirla. El antecedente comprobado más remoto, se localiza en Egipto, en una ley del año 1350 a.c., atribuida al rey Haremhab, a través de la cual se combatió la corrupción de los funcionarios públicos responsables de recaudar los tributos. Desde entonces, los Estados han experimentado diversos sistemas y mecanismos para evitar o disminuir la corrupción pero quienes se han inclinado por ella, también desarrollaron nuevas formas para lograr sus objetivos."¹⁰⁰

Por otra parte el maestro Juárez Mejía, nos dice que:

"El sistema de responsabilidades no obstante el auge tenido sólo muy recientemente, no es un tema sin historia. Sus antecedentes se remontan al

¹⁰⁰ Sánchez Bringas, Enrique, Op Cit . p. 69

derecho romano y al derecho español. A través de éste ha llegado a la legislación de indias, constituyendo el llamado derecho indiano. Es tan próximo el antecedente histórico del sistema de responsabilidades representado por el juicio de residencia, que, se afirma, se trata de una misma institución. Toribio Esquivel Obregón, citando al *Diccionario Histórico y Forense del Derecho Real de España*, señala cuáles eran los distintos tipos de disposiciones legales y normativas durante la Colonia: la *Pragmática*, la *Cédula Real*, el *Auto*, las *Provisiones*, la *Carta abierta*, las *Reales Órdenes*, las *Ordenanzas* Y los *Autos Acordados*."

"La residencia pasó del derecho romano (*Constitución del Emperador Zenón, Digesto y Novelas*) al español que las recogió en las *Partidas* y, en especial, en La Partida III. El Español no era el único derecho que había rescatado esta institución del derecho romano. El italiano la había hecho propia con el nombre de *Syndicatus*, que era una institución para la defensa de los derechos del público o el medio por el cual el *sindico* tutelaba esos derechos. Cabe mencionar que en el derecho romano la institución se orientaba más a proteger los derechos del Estado que los derechos ciudadanos, de quienes sólo tangencialmente resguardaba sus derechos."¹⁰¹

Más adelante el mismo autor nos señala:

" Lo que era evidente durante la Colonia es que la Corona se empeñaba en controlar las actividades de los funcionarios coloniales para proteger sus propios intereses, muchas veces puestos en riesgo por el derecho de conquista."

¹⁰¹ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales*, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 1-2

" Fueron diversos los medios ideados y establecidos para cuidar el desempeño de los funcionarios al servicio de la Corona. El *juicio* de residencia era uno de ellos, pero no el único; a su lado prosperaron también la *visita*, la *pesquisa* y el *informe*."¹⁰²

En síntesis diremos que estos medios constituían instrumentos de vigilancia, averiguación y fiscalización, para cuidar el desempeño de los funcionarios al servicio de la Corona.

En nuestro sistema de responsabilidades encontramos que el *impeachment* inglés constituye el antecedente más remoto y al respecto el maestro Sánchez Bringas expone:

"Los antecedentes directos más remotos del régimen mexicano de responsabilidad pública, se localizan en el *impeachment* inglés (1649) y en el juicio de residencia español. El primero surgió cuando el Parlamento vigorizó sus atribuciones hasta el nivel en que pudo juzgar a los funcionarios del gobierno."

Después del enjuiciamiento que hizo del rey Carlos I. Quien fue condenado a muerte. México recibió la influencia de la institución inglesa a través del régimen de responsabilidad establecido en la Constitución de Estados Unidos, de 1787, que establece las siguientes disposiciones:"

".....Artículo 1.4.6 Sólo el Senado podrá juzgar los casos en juicio de residencia. Cuando se reúna para éste fin, los Senadores presentarán juramento o promesa. Si se enjuiciare al Presidente de los Estados Unidos, presidirá la

¹⁰² *Ibidem*, pp. 2-3

sesión el juez Presidente del Tribunal Supremo y ninguna persona podrá ser declarada culpable sino por los votos de dos terceras partes de los senadores presentes."

"Artículo 1.4.7 La sentencia en caso de responsabilidad oficial no podrá extenderse mas allá de la destitución del empleo y la privación del derecho de tener y ejercer cargo de honor, de confianza o de provecho en el Gobierno de los Estados Unidos; pero la persona declarada culpable quedará, no obstante, sujeta a acusación, enjuiciamiento, condena y castigo, conforme a las leyes."

Artículo 2.4 El presidente, el vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos podrán ser destituidos de sus cargos si se les acusare y se les hallare culpables de traición, cohecho u otros delitos y faltas graves."¹⁰³

"Respecto de la forma de ser juzgados los que incurran en responsabilidades oficiales, El Artículo Tercero, Segunda Sección, numeral tres, señala que "todos los delitos serán juzgados por medio de un jurado, excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales..."¹⁰⁴

Siguiendo con el juicio de residencia el maestro Juárez Sánchez nos apunta que:

"Si el juicio de residencia es un antecedente directo del sistema de responsabilidades administrativas, el *impeachment* angloestadounidense, lo es del juicio político."

¹⁰³ Sánchez Brungas, Enrique, Op. Cit., 699-700.

¹⁰⁴ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, Op. Cit., p. 10.

"El Impeachment es un procedimiento en el cual las acusaciones contra funcionarios de gobierno, y a veces contra particulares, son substanciadas casi siempre por el poder legislativo."

"La institución de la responsabilidad administrativa y el juicio político en México han sido adaptados del juicio de residencia y el *impeachment*, respectivamente."¹⁰⁵

En relación a los efectos del juicio de residencia el maestro Barragán nos dice que:

"No olvidemos, en efecto, que la residencia, en última instancia, representaba un certificado de buena conducta, de honorabilidad en el desempeño del correspondiente oficio, requisito indispensable para ocupar uno nuevo".¹⁰⁶

En relación a la importancia que representa el juicio de residencia el maestro Cárdenas F. Raúl, nos cita al doctor Carlos Mario Vargas Gómez, destacando que:

"La importancia del juicio de residencia, lo destaca el doctor Carlos Mario Vargas Gómez, en el artículo publicado en la Enciclopedia Omeba, en el que analiza con claridad y acierto esta Institución Española, concebida para garantizar la administración y control de los vastos y lejanos territorios americanos, conquistados por España. Para el Dr. Vargas Gómez, el juicio de

¹⁰⁵ Ibidem, pp. 9, 11-12

¹⁰⁶ Barragán Barragán, José, "Antecedentes del Régimen de Responsabilidades", *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Bunster, Alvaro, Editorial Manuel Porrúa, México, 1984, p. 31

residencia tenía como finalidad el tratar que las disposiciones de la corona Española, legales, administrativas o políticas, fueran debidamente cumplidas y, por otra parte que sus funciones pudieran actuar en un ambiente de relativa elasticidad en el desempeño de sus funciones.¹⁰⁷

A este respecto el mismo autor nos dice que:

"De los datos que hemos expuesto, tomados de las leyes indias, no cabe duda que la esencia del juicio de residencia, ha sido debidamente destacado por el Dr, Vargas, que sostiene que el juicio daba oportunidad (Ley Veintinueve) 'a que los habitantes de estas regiones, tuvieran oportunidad de hacer oír su voz cuando el funcionario cesara en el cargo, para denunciar sus abusos o errores que hubiera cometido en su desempeño."

"En este sentido, el pueblo, como entidad política social fue, tenido muy en cuenta (especialmente los indios) y casi en su beneficio estaba orientada la institución que nos ocupa."

"Esta trilogía de intereses y equilibrio, o sea el Estado Español, el funcionario propiamente dicho y el pueblo americano, hicieron del juicio de residencia una verdadera institución popular, que en su época sirvió para evitar, en lo posible, los males propios de una administración compleja y variada, que actuaba lejos de los órganos competentes originarios."

¹⁰⁷ Cárdenas, Raúl F. *Responsabilidades de los Funcionarios Públicos. Antecedentes y Leyes Vigentes de México*. Editorial Porrúa, México, 1982, pp. 14-15.

"Por otra parte la institución y el juicio de residencia no significaba que de ninguna manera que las personas sujetas a dicho juicio, fueran culpables de algún hecho delictuoso; por el contrario, las personas que salían sin ninguna responsabilidad del juicio de residencia, sentían que esto era un motivo de honor y satisfacción para ellas de tal suerte que el juicio de residencia no era visto con desagrado por los funcionarios públicos, que estaban seguros que si habían procedido con honestidad, este juicio significaba un motivo, inclusive de halago, para ellos."¹⁰⁸

En este mismo sentido el maestro Juárez Mejía precisa que:

"Todo funcionario de la colonia al término de su encomienda quedaba sometido al juicio de residencia, para indagar sobre su desempeño y, de ser el caso, hacer efectivas las sanciones que se derivaran de sus responsabilidades, o bien extenderle una carta o certificado de buena conducta. Por esta última razón los funcionarios eran en ocasiones, los más interesados en ser residenciados, en tomar residencia, pues al obtener la carta de buena conducta quedaba reconocida su gestión y librados su prestigio y honor. Además, para ser promovido a un puesto superior, era necesario entregar buenas cuentas en el cargo anterior."

"Sobre la eficacia del juicio de residencia en Nueva España, baste citar que el primero en dar residencia fue el mismo conquistador, Hernán Cortés. El inicio de este juicio es relatado por Bernal DÍAZ DEL CASTILLO de la siguiente manera: 'Después que hubo presentado las reales provisiones(Luis Ponce, el residenciador) y con mucho acato Cortés y el cabildo y los demás

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 15

conquistadores obedecido, mandó pregonar residencia general contra Cortés y contra los que habían tenido cargo de justicia y habían sido capitanes. Y de que muchas personas no estaban bien con Cortés, y otros que tenían justicia sobre lo que pedían, ¡qué prisa se daban de dar quejas de Cortés y de presentar testigos! Que en toda la ciudad andaba pleitos, y las demandas que le ponían. Unos decían que no les dio partes de oro como era obligado; otros que le demandaban que nos les dio indios conforme lo que Su Majestad mandaba, y que los dio a criados de su padre, Martín Cortés y a otras personas sin méritos, criados de señores de Castilla, otros le demandaban caballos que les mataron en las guerras, que puesto que habían habido mucho oro de que se les pudiera pagar, que no se les satisfizo por quedarse con el oro; otros demandaban afrentas de sus personas que por miedo a Cortés les habían hecho, y un Juan Juárez, cuñado suyo le puso mala demanda de su mujer de Cortés, Doña Catalina Juárez...”

“El juicio de residencia fue constitucionalizado por la Carta de Cádiz y la de Apatzingán. A partir de entonces no se vuelve hacer mención expresa de él...”¹⁰⁹

A continuación analizaremos como ha evolucionado el sistema de Responsabilidad Pública y el Juicio político en el Derecho Constitucional Mexicano a través de sus diferentes etapas constitucionales.

a) CONSTITUCION DE CADIZ 1812

Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812.

¹⁰⁹ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, Op. Cit., pp. 6, 8 y 9.

A continuación el maestro Barragán, nos señala algunas generalidades del juicio de residencia en esta etapa constitucional señalando que:

"Aunque no sigamos un orden riguroso, vamos a referirnos ahora a los sujetos, al objeto material y substanciación del juicio, sobre sus efectos, y acerca de la naturaleza de la residencia."

"Los sujetos de la residencia. Quedan sujetos al juicio de responsabilidad en primer lugar, los miembros del poder ejecutivo (en ausencia del rey) de conformidad de con lo prescrito en el decreto del 24 de septiembre de 1810, y los subsiguientes reglamentos de 16 de enero de 1811, de 26 de enero de 1812; o del 8 de abril de 1813."

"En Segundo lugar los secretarios de despacho, al tenor del 226 constitucional; y los artículos IV y VIII del Decreto de 16 de enero de 1811; capítulo IV del 26 de enero de 1812; capítulo V del de 8 de abril de 1813."

"Tercero, todo empleado público como indica el 261, facultad sexta de la constitución; y luego el artículo 1 del capítulo II del Decreto de 24 de marzo de 1813, que trata de las *reglas para hacer efectiva la responsabilidad de los empleados públicos.*"

"Cuarto, los diputados son igualmente responsables ante las Cortes, de manera singular o parlamentaria..."

"Finalmente, ninguna autoridad o persona pública, de cualquier clase que sea, dará cumplimiento a la orden que *carezca de este requisito* (la firma del

secretario); y si alguna lo hiciere será castigada como infractora de la constitución con arreglo a las leyes, dice el artículo V del capítulo III del nuevo reglamento de la regencia de 8 de abril de 1813. Por ello, también caen bajo la esfera de la residencia estos supuestos."

"Materia de la residencia. Determinar el objeto material del juicio de responsabilidad, es punto de gran trascendencia. La doctrina moderna suele distinguir tres tipos de responsabilidad funcional: la civil, la penal y la administrativa. Como hemos expuesto, la responsabilidad de los residenciados, según las leyes castellanas e indianas, era universal e ilimitada, sobre todo también ahora en Cádiz. Incluso se comprende a una gama de sujetos mucho más extensa, a toda autoridad o empleo, de cualquier clase, a excepción únicamente de la persona sagrada del rey."

"Ahora bien, en un contexto nuevo, el de la constitucionalidad, evidentemente lo que más se precisa defender, mediante tan riguroso sistema de responsabilidad, es la misma constitución y demás leyes en vigor. Por tanto, **es materia primordial del juicio de responsabilidad toda clase de infracciones a la constitución o a las leyes**, haciendo responsable directa y personalmente al presunto infractor."¹¹⁰

Como vemos la única persona que no estaba sujeta al juicio de residencia, era el rey, en razón de la monarquía que se vivía en este momento histórico.

¹¹⁰ Barragán Barragán, José, *El Juicio de Responsabilidad en La Constitución de 1824*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978, pp. 66-67.

Además de que era mucho más extenso su ámbito de aplicación, ya que se aplicaba a todo tipo de infracciones a la constitución o a las leyes, con ello debo de entender sin importar que dichas infracciones fueran graves o leves.

Más adelante el mismo autor nos apunta que:

"...además de protegerse los derechos mediante el correspondiente juicio de responsabilidad, se asegura *la estructura política de la Nación* (forma de gobierno, e instituciones) en su más amplio sentido, con formulación acuciosa y noble, a que aspira todo constituyente revolucionario. Volvemos a redondear el tema, pues algunas infracciones o lesiones de derechos llevan aparejada cierta responsabilidad civil o penal."¹¹¹

De lo que se desprende que con el juicio de residencia se aseguraba el buen funcionamiento de la sociedad en todos sus aspectos político, social económico etc. Ya que el funcionario se preocupaba por desempeñar bien sus funciones para no ser desprestigiado y así poder ocupar un mejor puesto.

"Respecto a la substanciación del juicio. Dos temas vamos a tocar aquí; uno sobre algunas medidas preventivas o previas, y el otro, acerca de la distribución de competencias entre la justicia ordinaria, (jueces, tribunales menores, y el supremo) tribunal especial de residencia (para conocer de las causas de los magistrados del supremo) las facultades del rey, y otras de las mismas Cortes."

¹¹¹ Barragán Barragán, José, Op. Cit., p. 71.

"Medidas precaucionales. La primera de estas medidas es la suspensión automática, aunque provisional, del presunto responsable, por regla general: (Sólo en casos menos graves debe instruirse el expediente, y luego acordarse la suspensión, o recomendar la efectúe el rey o la regencia, según el 253 y 336 de la constitución.) Y se causa desafuero, como previene el 28 del reglamento del 30 de octubre de 1813."

"... se ha de suspender de sus funciones a los individuos o corporaciones a quienes mande formar causa... Deben por el mismo hecho quedar suspensos en el ejercicio de sus empleos,"

"Como Se lee en la orden del 30 de marzo de 1813, menos conocida."

"Una segunda providencia previa, es la de la declaración si hay lugar o no a la formación de causa de responsabilidad. Respecto de los magistrados y jueces, corresponde la declaración al superior inmediato; sólo para los del supremo, toca a las cortes, por lo que mira a los empleados públicos, se sigue parecida jerarquía, ya que serán acusados ante sus respectivos superiores, o ante el rey, o jueces competentes, cuya primera providencia será acordar la referida suspensión. Respecto a los regentes del reino, es competencia sólo de las cortes; en cuanto a los secretarios del despacho, y diputaciones provinciales, corresponde indistintamente al rey, o regencia, o a las cortes, finalmente, de los demás altos funcionarios como consejeros, embajadores, ministros de la contaduría corresponde al supremo de justicia, o al rey."¹¹²

¹¹² *Ibidem*, p. 72.

Como podemos observar se establecen diversos grados de competencia, para las declaraciones de si ha lugar o no la formación de causa de responsabilidad, entre las que se mencionan al Superior inmediato, las cortes, jueces competentes, supremo de justicia y el rey.

"Una tercera medida es la y reseñada, sobre la obligación de preferir cualquier otro asunto, los relativos a las infracciones."

"Finalmente, conviene recordar aquí también, como principio general, el universal derecho de todo español para ocurrir en queja por infracción a la constitución ante los tribunales ordinarios, ante el rey, o directamente a las Cortes, como dice el 29 del *Reglamento de responsabilidad por infracciones*, en relación con el 373 constitucional y los relativos del juramento, que otorgan además – como apuntamos ya- el adjunto derecho de residencia. Todavía, el decreto de 24 de marzo previene:"

"Cualquier español que tenga que quejarse ante las Cortes o el Rey, o ante el Supremo de justicia contra algún Jefe Político, Intendente u otro cualquier empleado, podrá acudir ante el juez letrado del partido o ante el alcalde constitucional que corresponda, para que se le admita información sumaria de los hechos en que funde su agravio, y el juez o alcalde deberán admitirla inmediatamente bajo la más estrecha responsabilidad, quedando al interesado expedito derecho para apelar a la Audiencia del territorio por resistencia, morosidad, contemplación u otro defecto que experimente en éste asunto."

"Si se trata sólo de supuestos donde se ventilan intereses puramente privados, la acción evidentemente se restringe a favor del o de los agraviados y en su caso de los fiscales."¹¹³

Como vemos ya desde entonces se concede el derecho que tiene cualquier español para acudir ante la autoridad competente, para presentar su queja en contra de los actos u omisiones de los funcionarios públicos que le causen agravios.

"También resulta obvio recordar que, de conformidad con el artículo 131, facultad 25 de la Constitución, las Cortes quedan expeditas para *hacer efectiva la responsabilidad de todo empleado público, ya sea en virtud de moción de algún diputado, ya de queja fundada de cualquier español.*"

"De la distribución de competencia. Además de las facultades encomendadas a las diversas autoridades, de que acabamos de hablar, en la instrucción de la causa, o declaración de haber o no ha lugar a su formación, la normativa gaditana encomienda el conocimiento de la causa a las siguientes autoridades, según la naturaleza de los supuestos."

"Primero, de las de los magistrados del supremo de justicia, conocerá un tribunal especial (de residencia), nombrado por las Cortes: *en estas causas habrá lugar a súplica, pero no recurso de nulidad puntualiza el decreto de 24 de marzo de 1813.*"

¹¹³ *Ibidem*, 72-73.

"Segundo, el supremo conocerá de las instruidas contra los magistrados de las audiencias, y demás tribunales especiales superiores; de la de los regentes, secretarios del despacho y demás altos funcionarios; de las de los individuos de las diputaciones: se admite la súplica y recurso de nulidad ante sala distinta del mismo tribunal supremo."

"Tercero, mientras que las audiencias conocerán incoadas contra los jueces inferiores: se admite la súplica y recurso de nulidad, *como en los negocios comunes...*"

"Cuatro, de las causas de los demás empleados conocerán los tribunales ordinarios competentes: se admite el recurso ante el tribunal o juez superior."

"Todo ello, repetimos, sin perjuicio de la garantía universal prevista en el artículo 131, facultad 25 de la constitución, respecto de las facultades de las Cortes, para hacer efectiva la responsabilidad de todo empleado público que la merezca, facultad, por cierto, muy ejercitada por aquellas Cortes."

"...El rey debe excitar la incoación del expediente de responsabilidad, adoptando las medidas preventivas, de que antes hemos hablado, como la suspensión automática del cargo..."

Los efectos de la residencia. En cuanto a los efectos, que produce la declaración de haber lugar a formación de causa, y, en su caso, la resolución definitiva, podemos distinguir dos clases: anulatorios de los actos contrarios al orden constitucional; y efectos de responsabilidad, propiamente tal."

"La obligación de someterse a la residencia de final del cargo u oficio encomendado, además de poder implicar cualquier tipo de responsabilidad de las descritas, viene a ser como un requisito formal, para poder desempeñar un nuevo cargo. En este supuesto, es claro que la resolución del juicio produce efectos meritorios, es un certificado de garantía y probidad en el cumplimiento del cargo desempeñado. En todo caso, y en cualquier momento, el acusado por responsabilidad, podrá reclamar contra las calumnias."

"Sobre la naturaleza de la residencia. La residencia que venimos describiendo es, ante todo, una institución política. Se es responsable a la nación."

"No obstante la substanciación y conocimiento del juicio, se encomienda casi enteramente a la jurisdicción ordinaria, sólo se admite la excepción respecto de la residencia de los propios magistrados del supremo; y la de los diputados. En uno u otro supuesto, conocerá un tribunal especial nombrado, para el caso, por las Cortes."

"Así pues hay que atribuirle una función noble y trascendente a la justicia ordinaria, y darle todo el amplio significado que encierra el artículo 28 del reglamento proyecto de 1813, que dice."

"Todos los delitos de infracción a la constitución causan desafuero y los que los cometen serán juzgados por la jurisdicción ordinaria."

"Las facultades de la residencia encomendadas a otras autoridades, incluyendo las Cortes, se limitan a la instrucción, o incoación del expediente de causa de responsabilidad."

"Por todo lo expuesto nos parece que la residencia o juicio de responsabilidad, tal como lo estructuraron las cortes gaditanas ofrece en definitiva, el doble carácter de institución política y jurisdiccional, en el sentido que hemos apuntado."¹¹⁴

Podemos decir a manera de conclusión que esta institución tenía como finalidad garantizar la administración y control de los territorios conquistados por España en tierras americanas, y así mismo, el cumplimiento de las disposiciones legales y políticas de la corona Española por parte de los Funcionarios Públicos.

b) CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814.

El maestro Juárez Mejía señala que:

"Si bien el sistema de responsabilidades se encuentra en lo fundamental recogido por la Constitución de Apatzingán en los Capítulos, XVIII, *Del Tribunal de Residencia* (artículos 212-223) y XIX, *De las funciones del tribunal de residencia* (Artículos 224-231), conviene destacar algunas otras disposiciones relacionadas con esta materia. El artículo 27 contiene el fundamento de todo Estado de Derecho: 'La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: ésta no puede existir sin que se fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos'. Este precepto encuentra su

¹¹⁴ Barragán Barragán, José, Op. Cit., pp. 71, 72, 73, 75 y 79.

fundamento en el Artículo 120, que busca su eficacia al atribuirle al Congreso la facultad de "hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo y de los funcionarios de las demás supremas corporaciones, bajo la forma que explica este decreto."¹¹⁵

Es importante destacar que por primera vez se menciona al Congreso, como autoridad facultada, para hacer efectiva la responsabilidad de los servidores públicos.

En cuanto a los funcionarios que podían ser sujetos de la residencia el maestro Juárez Mejía nos señala que:

"Los secretarios eran responsables por los decretos, órdenes, circulares, títulos, despachos, y demás documentos, que expedieran en contra de la Constitución y de las leyes, y que debían, para su validez, llevar su firma. Correspondía al Congreso hacer la declaración de si había o no lugar a formar causa y cuando era positivo suspendía al secretario y turnaba el expediente al Supremo Tribunal de Justicia; los secretarios estaban sujetos también a juicio de residencia (Arts. 144-149)."¹¹⁶

Desde mi punto de vista, me parece una medida muy acertada, que se turnara el expediente a un Supremo Tribunal de Justicia, ya que este es un órgano idóneo para determinar sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos.

¹¹⁵ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, Op. Cit., p. 15-16.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 16.

En cuanto a la substanciación del procedimiento el mismo autor nos apunta que:

"El juicio de residencia era una atribución del Tribunal del mismo nombre, que 'conocerá privativamente de las causas, de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia' (Art. 224). Erigido el Tribunal de residencia admitía las acusaciones contra los funcionarios en el termino de un mes pasado el cual no se daba entrada a ninguna, se absolvía a los acusados y se disolvía el Tribunal (Art 225). Los juicios de residencia no podían tener una duración de más de tres meses; si agotado este termino el juicio no había concluido se absolvía a los acusados salvo en los casos en que era admitido el recurso de suplica, debiéndose prorrogar por un mes más (Art. 226)."¹¹⁷

Por otra parte el maestro Sánchez Bringas nos señala que el decreto de Apatzingán:

"Estableció la inviolabilidad de los diputados por sus opiniones y los sujeto al juicio de residencia por las responsabilidades inherentes a la administración pública y por los delitos de herejía, apostasía, infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos (artículo 59); reguló la responsabilidad de los Secretarios de Despacho en el caso de que autorizaran decretos y órdenes contrarios a la constitución y a las leyes (artículo 145); también sujetó a los titulares de gobierno a los delitos en que podían incurrir los diputados y los hizo responsables de mantener privado de la libertad a algún ciudadano por un plazo mayor a cuarenta y ocho horas (artículos 150 y 165); en fin sometió a los

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 16.

Secretario y Fiscales del Supremo Tribunal de Justicia al juicio de Residencia por los mismos delitos precisados en el artículo 59 (artículo 194)."¹¹⁸

Por último el maestro Juárez Mejía nos apunta que:

"El Tribunal de residencia se integraba *ex profeso* para atender las acusaciones recibidas o recogidas, o bien substanciar los procedimientos a que daba lugar la comisión de los delitos referidos en el artículo 227 de la Constitución."

"Cumplida su misión el Tribunal se disolvía de acuerdo con la Constitución."¹¹⁹

c) CONSTITUCION FEDERAL De LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.

En relación con este antecedente el maestro Sánchez Biringas nos señala que esta Constitución:

"Otorgó competencia a cualquiera de las dos cámaras federales para conocer como gran jurado de las acusaciones contra el presidente de la República por los delitos de traición contra la independencia nacional, forma de gobierno, cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su encargo, así como por los actos con los que impidiera las elecciones federales y el funcionamiento del Congreso de la Unión. Por otra parte, las cámaras conocían

¹¹⁸ Sánchez Biringas, Enrique, Op. Cit., pp. 700-701.

¹¹⁹ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, Op. Cit., p. 17.

de las responsabilidades de los titulares de la Corte Suprema de Justicia y de las infracciones a la Constitución, a las leyes y ordenes del presidente de la República en que incurrieran los Gobernadores de los estados (artículo 38). Dispuso que la cámara de representantes diputados sería gran jurado cuando el presidente o sus ministros fueran acusados por actos en que hubiesen intervenido el senado o el consejo de gobierno (artículo 39.)¹²⁰

Como vemos en esta Constitución expresamente se otorga competencia a cualquiera de las dos Cámaras, para conocer sobre las responsabilidades de los funcionarios públicos.

Así mismo el maestro Gonzalo Armienta Calderón, nos apunta que:

"En la Constitución Federal de 1824 desaparece el tribunal de residencia todavía no se configuraba en el Derecho Constitucional Mexicano el Juicio Político, en cuanto a que representa un instrumento para destituir, inhabilitar del cargo a quienes por su ineptitud o por otras causas que le sean imputables, hayan perjudicado con sus actos u omisiones los intereses públicos fundamentales, la responsabilidad se circunscribe en la esfera penal y la cámara que haya conocido de la acusación, erigida en gran jurado, al hacer la declaración de que ha lugar a la formación de causa suspende al acusado en el ejercicio de su encargo y lo pone a disposición del tribunal competente."¹²¹

¹²⁰ Sánchez Bringas, Enrique, Op. Cit., p. 700.

¹²¹ Ruiz Massieu, José Francisco, *Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983, p. 23.

Por otra parte el maestro Juárez Mejía nos señala que:

"En relación con el tema que nos ocupa debe destacarse que en esta Constitución no se hace mención expresa del juicio de residencia, pero sí contiene disposiciones para la determinación de responsabilidades e imposición de sanciones a los funcionarios de los tres poderes de gobierno, fundamentalmente el Título III, sección Cuarta, Artículos 38 al 40 y 43 y 44."

"La constitución de 1824 hizo del poder legislativo el núcleo del sistema de responsabilidades al establecer en su artículo 164, que el Congreso proveería mediante la expedición de leyes y decretos, la eficacia de la responsabilidad de los que quebrantaran la constitución o el acta constitutiva"

"Otra Disposición relacionada con la responsabilidad es la contenida en el artículo 163, que se refiere a la obligación de todo funcionario público a prestar juramento de guardar la constitución y el acta constitutiva, con la cual aceptaban estar sometidos a la ley y que sus actos debían estar ceñidos a ella, esto es, reconocían la existencia del Estado de Derecho."

"Es de destacarse que la constitución estableció candados para su reforma: no podía llevarse a cabo, sino hasta 1830 y nunca se tocarían sus artículos y los del acta constitutiva relacionados con 'la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los supremos poderes de la federación y de los Estados' (Arts. 166-171)."¹²²

¹²² Juárez Mejía, Godolfino Humberto, Op. Cit., pp. 20-22.

Se puede apreciar que a partir de esta Constitución desaparece el tribunal de residencia, y se otorga competencia a las dos Cámaras para conocer respecto de las responsabilidades de los funcionarios públicos.

d) LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1836.

El maestro Sánchez Bringas nos señala que esta constitución:

"Asignó al Supremo poder conservador la facultad de nombrar a dieciocho juristas que no fueran servidores públicos para juzgar a los Ministros de la alta Corte de Justicia y de la militar (segunda ley, artículo 12.XII); señaló que el Supremo poder conservador sólo tenía responsabilidad ante Dios y la opinión pública (segunda ley artículo 17); sin embargo, los miembros de ese poder que incurrieran en delito se someterían a la decisión del Congreso general, quien iniciara la causa ante la Suprema Corte de Justicia (segunda ley, artículo 18); estableció la inmunidad por delitos comunes del presidente y otros funcionarios; en el caso del primero, desde su nombramiento hasta un año después de haberlo concluido. En cuanto a los delitos oficiales del presidente de la República y de otros importantes servidores públicos otorgó al Congreso la facultad de examinar la procedencia de la acusación y de ser el caso, de sostenerla ante los tribunales (tercera ley, artículo 48)."¹²³

Desde mi punto de vista lo más destacado de esta constitución es que se haya asignado al Supremo poder Conservador la facultad de nombrar a

¹²³ Sánchez Bringas, Enrique, Op. Cit., p. 701-702

déciocho juristas que no fueran servidores públicos para juzgar a los Ministros de la alta Corte de justicia y de la militar.

Todo ello en razón de que, consideró que las personas encargadas de aplicar la ley de responsabilidades, deben de ser personas capaces con los conocimientos jurídicos necesarios para aplicar e interpretar la misma imparcialmente.

Por otra parte tenemos que con relación a estas leyes constitucionales el maestro Juárez Mejía nos señala que:

"De las *Siete Leyes* la tercera es particularmente importante para el sistema de responsabilidades. Su artículo 47 a 50 y 52 y 56, fracción III, contienen prácticamente toda la normatividad en materia de responsabilidades, específicamente señalan, que el presidente, los senadores, los ministros de la Alta Corte de Justicia y la Marcial, los secretarios de despacho, los consejeros y los gobernadores no podrán ser acusados contra los delitos comunes más que ante la cámara de diputados, y si el acusado fuera diputado o el Congreso estuviera en receso, ante el senado. Lo anterior con las siguientes salvedades: el presidente, desde el día de su nombramiento y hasta un año después de terminada su presidencia; los senadores desde el día de su elección hasta dos meses después de terminar su encargo (Art. 47)."¹²⁴

De lo anterior nos queda claro que se empiezan a establecer las bases de la declaración de procedencia en caso de responsabilidad penal de los funcionarios públicos.

¹²⁴ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, Op. Cit., p.25.

El mismo autor nos sigue diciendo:

"Por lo que se refiere a los delitos oficiales, la cámara de diputados (órgano de acusación), ante la que se habrá de presentar la acusación, declarará si ha lugar o no a la formación de causa, y, de ser positiva *nombrará a dos de sus miembros para sostener la acusación ante el senado (órgano de sentencia)* Éste substanciará la causa y, oídos los acusados y los testigos, si ha lugar, sentenciará con destitución del cargo o empleo o inhabilitación 'perpetua o temporal' para obtener otro; si el acusado se hace acreedor a otras penas, cuya imposición esté prohibida al senado, el expediente se remitirá al tribunal competente (Art. 48). Si la cámara de diputados encuentra elementos para la formación de la causa, los acusados por los delitos comunes serán puestos a disposición del tribunal competente, salvo cuando el acusado sea el presidente, pues entonces se requerirá de la confirmación del senado (Art. 49). La declaración (de procedencia) afirmativa, tanto en delitos comunes como oficiales, tiene como efecto inmediato la suspensión del encargo del acusado, así como de sus derechos de ciudadano (Art. 50)¹²⁵

Como podemos ver a partir de este momento se empieza a reglamentar, la responsabilidad de los servidores públicos por delitos comunes (declaración de procedencia) y la responsabilidad de los funcionarios públicos por delitos oficiales (juicio político).

¹²⁵ *Ibidem*, p. 25.

e) LAS BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1843.

"Este documento constitucional consagró la inviolabilidad de los diputados y senadores por las opiniones que emitieran en el desempeño de sus funciones artículo 73; también les asignó inmunidad durante el tiempo de su encargo y dos meses después de concluido artículo 74; otorgó competencia a cada cámara para conocer de las acusaciones que se hicieran contra sus respectivos miembros (artículo 76). En cuanto al procedimiento de responsabilidad del presidente de la República, resolvió su procedencia ante el pleno de dos cámaras por delitos de traición contra la independencia nacional y contra la forma de gobierno artículos (78 y 90)."¹²⁶

Por otra parte el maestro Juárez Mejía nos señala lo siguiente:

"En el artículo 78 se prescribe que: 'Las dos Cámaras reunidas formaran jurado (para el efecto de declarar si ha lugar o no a la formación de causa), en las acusaciones contra el Presidente de la República por los delitos oficiales especificados en el artículo 90, y en las que se hagan por delitos oficiales contra todo el ministerio, o contra toda la Corte Suprema de Justicia y marcial'. Esta última parte del artículo no permite la individualización del delito o sólo se trata de delitos cometidos colectivamente. Cabe apuntar que el artículo 90 sólo establece dos delitos oficiales: traición contra la independencia nacional y traición contra la forma de gobierno; pero lo verdaderamente importante de este artículo es que dispone como prerrogativa del Presidente 'no poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después', sino por

¹²⁶ Sánchez Bringas, Enrique. Op. Cit., 702.

los delitos citados; 'tampoco podrá ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones'."

"Para el presidente interino la circunstancia cambia, pues el tiempo se reduce a dos meses (art. 92). En su artículo 74 se establece que 'los diputados y senadores no podrán ser juzgados en sus causas criminales y civiles durante su encargo y dos meses después, sino en la forma prevenida en la constitución y las leyes' y en su artículo 76 dispone que 'cada una de las cámaras conocerá de las acusaciones que se hicieren contra sus respectivos individuos, para el efecto de declarar si ha o no lugar a la formación de causa'."

"Cuando se trata de las acusaciones por delitos oficiales o comunes contra los secretarios de despacho, ministros de la Suprema Corte de justicia y marcial, consejeros de gobierno y de los Gobernadores de Departamento se observa objetividad en la determinación del órgano juzgador, ya que 'cualquiera de las dos Cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado, para el efecto de declarar si ha lugar o no a la formación de causa' (art. 77). Por lo que se refiere a los secretarios de despacho (o ministros), éstos serán responsables de los actos del Presidente que autoricen sus firmas contra la Constitución y las leyes, y de las resoluciones que tomen en junta de ministros, un grupo de ellos o el ministro que las autorice (arts. 100 y 102)."¹²⁷

Del párrafo anterior se establece la competencia de cualquiera de las cámaras para la declaración de procedencia.

¹²⁷ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, Op. Cit., 31-32

"Corresponde a la Corte Suprema de Justicia conocer las causas criminales promovidas contra los funcionarios públicos, previa la declaración de si ha lugar a la formación de causa; y de las civiles de los mismos cuando estos sean actores; de las promovidas en contra de los ministros y demás agentes diplomáticos, cónsules de la República; de las causas de responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los Departamentos; contra los subalternos inmediatos de la Suprema Corte de Justicia por faltas excesos o abusos cometidos en el servicio de sus destinos (art. 118). Para juzgar a los Ministros de la Corte se integrará un tribunal especial compuesto de doce miembros, letrados que sacará la Cámara de diputados de los letrados insaculados integrantes de las cámaras del Congreso (arts. 124-130)."

"Se mantiene el sistema de control mediante la Contaduría Mayor de Hacienda y de la vigilancia que de esta hace la Cámara de diputados por una comisión *ex profeso*. El nombramiento de los empleados de la Contaduría lo hará la Cámara, sin embargo, los despachos de los empleados serán expedidos por el Presidente de la República (art. 69)."¹²⁸

f) ACTA DE REFORMA DE 1847.

El maestro Sánchez Bringas señala que el Acta de Reforma de 1847:

"Definió la competencia a favor de la Cámara de Diputados como gran jurado para hacer la declaratoria de procedencia contra los altos funcionarios

¹²⁸ *Ibidem*, p. 32.

por delitos comunes u oficiales, asignando a la suprema Corte la definición de la pena (artículos 12 y 13.).¹²⁹

Por su parte el maestro Juárez Mejía al respecto dice que:

"El Acta Constitutiva y de Reforma precisó en sus dos artículos el sistema de responsabilidades. Su artículo 12 señala que 'corresponde exclusivamente a la Cámara de diputados erigirse en Gran Jurado para declarar, a simple mayoría de votos, si ha o no lugar a la formación de causa contra los altos funcionarios, a quienes la Constitución o las leyes conceden este fuero'. Esta disposición reconoce que esta *declaración de procedencia* es un privilegio de los altos funcionarios en consideración de sus funciones, pero también que sólo ellos son sujetos de responsabilidad, que la Cámara de diputados sólo es un *jurado de acusación*, que esta declaración requiere mayoría simple."

"Su artículo 13 prescribe que 'declarado que ha lugar a la formación de causa, cuando el delito fuere común, pasará el expediente a la Suprema Corte; si fuere de oficio, el Senado se erigirá en Jurado de sentencia, y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable. Para esta declaración se necesita el voto de las tres quintas partes de los individuos presentes, y hecha que sea, la Suprema Corte designará la pena, según lo prevenga la ley'. Este artículo hace una precisa distinción de las responsabilidades derivadas de delitos comunes y de oficio. Determina claramente las competencias del Senado y de la Suprema Corte."¹³⁰

¹²⁹ Sánchez Bringas, Enrique, Op. Cit., 702.

¹³⁰ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, Op. Cit., 36.

g) CONSTITUCION POLITICA DE 1857.

En estudio de esta Constitución el maestro Daniel Moreno nos señala:

"En la Constitución de 1857, se han precisado como puntos principales en torno a esta cuestión, lo siguiente: 1) La responsabilidad no solamente de los funcionarios públicos, sino de los agentes inferiores, ha sido, por lo menos hasta hace dos décadas, ineficaz, inaplicable. En el título V del proyecto presentado en 1856, que se admitió, hablaba de la responsabilidad de los funcionarios públicos:"

*'Artículo 105. Todos los ciudadanos están en el derecho de acusar a los funcionarios públicos, y éstos en la estrecha obligación de responder a sus actos, así del orden común como del político, ante los tribunales ordinarios, en el concepto de que siempre se versen los intereses nacionales, habrá de seguirse en juicio en todas sus instancias ante la Suprema Corte de Justicia, empleándose, de no ser así el procedimiento común. La responsabilidad es extensiva a los agentes secundarios; más para dejar expedita la acción del poder judicial, cuando haya de enjuiciarse al Presidente de la República, a los Secretarios de Despacho, cuya responsabilidad en lo político será solidaria, a los Magistrados del Tribunal Supremo y a los Diputados del Congreso general, es preciso que el acusado antes sea separado de su encargo en la forma en que la constitución lo establece.'*¹³¹

"La Constitución de 1857 reglamentó el régimen de responsabilidad de los servidores Públicos del artículo 103 al 108. De esos ordenamientos destacan las

¹³¹ Moreno, Daniel, Op Cit., 506

siguientes características: se determino como responsables por delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo y por los delitos o faltas oficiales y omisiones, a los miembros del Congreso de la Unión, a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y a los secretarios de despacho. Responsabilizo también a los gobernadores de los estados por violaciones a la Constitución y a las leyes federales. Dispuso que el presidente de la República, durante su encargo, sólo podría ser acusado por traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos del orden común. Reglamenteo la figura que ahora se conoce como 'declaración de procedencia' y el caso de los delitos comunes en que incurran los altos funcionarios. En fin. Regulo el juicio político para el caso de los delitos oficiales y estableció la modalidad de que el Congreso de la Unión tendría a su cargo formular la acusación, en tanto que la Suprema Corte de Justicia pronunciaría la sentencia. En estas disposiciones se negó la gracia del indulto para los casos de responsabilidad por delitos oficiales y se estableció el plazo de un año, contado a partir de que el servidor público concluya su encargo para que procediera la acusación."¹³²

Así mismo el maestro Raúl F. Cárdenas nos menciona que:

"Por lo que se refiere a la Constitución de 1857, no existe la disposición de imponer al Congreso la obligación de expedir una ley a efecto de tipificar los delitos que se han denominado Delitos Oficiales, cometidos por los funcionarios públicos."

¹³² Sánchez Bringas, Enrique, Op. Cit, pp. 702 -703.

"La constitución de 1857, en forma más clara que la Constitución 17, fijaba, en primer término, que los altos funcionarios de la Federación eran responsables de los delitos comunes que cometieran durante el desempeño de su cargo, por lo que, desaforados, quedaban a disposición de los jueces competentes para que se les procesara pues no existía entonces el artículo 21 de la Constitución, que da al Ministerio Público la facultad de ejercitar la acción penal."

"Los delitos comunes se tipificaron con posterioridad en nuestro Código de 1872, y en el año de 1870 se enumeraron los mal llamados delitos oficiales por los que debían responder los altos funcionarios de la Federación mencionados en el Artículo 103 Constitucional, o sea los diputados, Senadores, Individuos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Secretarios de Despacho."¹³³

Por otra parte el maestro Gonzalo Armienta Calderón nos señala que:

"Al suprimirse en el Senado se dispone en el Art. 105 de la Constitución de 1857 que: de los delitos oficiales conocerá el Congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación como jurado de sentencia... esta en tribunal pleno... procederá a aplicar... la pena que la ley designe."¹³⁴

Como se puede ver en esta constitución uno de los puntos que más llaman la atención es que se establecía al Congreso como jurado de acusación ya que en ese momento no había cámara de senadores y a la Suprema Corte de Justicia como jurado de Sentencia.

¹³³ Cárdenas, Raúl F, Op Cit, p 24.

¹³⁴ Ruiz Massieu, José Francisco, Op Cit, p. 25.

Situación que en lo particular me parece que fue una buena medida puesto que la Suprema Corte de Justicia es un órgano más especializado jurídicamente para conocer y resolver respecto de la responsabilidad de un funcionario o servidor público.

Más adelante veremos que el espíritu y esencia de esta Constitución prevalece hasta la constitución de 1917

Por otra parte el maestro Juárez Mejía nos señala que:

"La constitución del 57 y las dos leyes de responsabilidad que reglamentan su Título Cuarto, significan un gran avance en esta materia en relación con lo que hasta entonces había venido ocurriendo. Se precisan los sujetos, las materias, los términos, las modalidades del procedimiento y se determina el código adjetivo en el que se fundamentará el mismo."¹³⁵

h) CONSTITUCION POLITICA DE 1917

En relación con esta Constitución, que es la que actualmente nos rige Góngora Pimentel y Acosta Romero, nos comentan que:

"Una que una revisión cuidadosa del texto Constitucional del 57 sobre la materia, pone de relieve un criterio severo, apegado a la realidad histórica del momento, y que aunque inspiró en mucho a los Constituyentes de Querétaro es objeto en la actualidad de comentarios de la doctrina, sino en todos, sí en algunos de sus más importantes artículos. No es cerrado pensar que el espíritu

¹³⁵ Juárez Mejía, Godolffino Humberto, Op Cit, p. 45.

de esa ley, en la materia, se conservo en la carta del 17 como herencia histórica.”

“El mencionado Código Político de 1917, en su Artículo 111, estableció que el Congreso de la Unión expediría, a la brevedad posible, la ley reglamentaria de los funcionarios públicos: en su artículo 16 transitorio, previno que el Congreso Constitucional, en el periodo ordinario de sus sesiones que principiaría el 1º de septiembre del mismo año de 1917, debería expedir dicha ley; sin embargo, la ley reglamentaria aludida no se expidió, sino hasta el año de 1939. Con el rubro *‘Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados’* y entró en vigor el día siguiente de su publicación que fue el 21 de febrero de 1940, es decir, 23 años después a pesar de las disposiciones constitucionales.”

“Posteriormente, por Decreto de 30 de diciembre de 1952, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 7 de enero de 1953, se reformó y adiciono el capítulo II del título sexto de la ley reglamentaria indicada. Aclarándose dicha reforma el 10 de enero de 1953, por publicación en el Diario Oficial de la Federación del 12 del mismo mes y año.”

“La mencionada ley reglamentaria, fue nuevamente reformada por decreto de 20 de diciembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 23 del mismo mes y año, y derogada por decreto de 30 de diciembre de 1979, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1980, decreto que a su vez creó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados

de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, que entró en vigor al día siguiente de su publicación."

"Por último, el decreto de 30 de diciembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982, se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que entró en vigor al día siguiente de su publicación, abrogando la ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos funcionarios de los Estados, anterior, así como todas aquellas disposiciones que se le opongan."

"La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, fue consecuencia de las reformas constitucionales que se realizaron al título cuarto que contempla la responsabilidad de los servidores públicos. El título cuarto, contiene los artículos 108 al 114 cuyo contenido se modificó a través del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al día 28 de diciembre de 1982. Con las modificaciones se introdujeron conceptos que están acordes con las ideas de renovación moral propuestas por el titular del Poder Ejecutivo."

"En primer lugar, se cambió el concepto de funcionario público por el de servidor público, para establecer una idea que estimo está inspirada en los conceptos del Siervo de la Nación, don José María Morelos y Pavón; y establece que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados expedirán las Leyes de responsabilidades de los servidores públicos y reconocen las dos vertientes de juicios a que nos hemos referido, por una parte el juicio político y por otra parte el proceso penal, estableciendo también la posibilidad de que

cualquier ciudadano podrá formular denuncias ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión."

"Amplio el concepto de servidor público a los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación Estatal mayoritaria sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos."¹³⁶

Reformando con esto todo el Título Cuarto, para establecer un sistema integral de responsabilidades de todos los servidores públicos de la Federación.

Como conclusión podemos decir que lo mas importante de nuestra Carta Magna actual es que se cambio el termino Funcionarios Públicos por el de Servidores Públicos.

Además también se establece la debida diferenciación entre delitos y faltas oficiales y se separan los procedimientos a seguir según se trate de estos últimos o delitos del orden común, esto es el llamado Juicio Político o Declaración de procedencia.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo del 2002, se expidió la **Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**.

¹³⁶ Góngora Pimentel, Genaro David y Acosta Romero, Miguel, Op. Cit., pp. 53-54.

La cual establece en sus artículos Segundo y tercero transitorios que.

"Artículo Segundo. Se derogan los Títulos Primero por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de Los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal."

"Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal."

"Artículo Tercero. Con la salvedad a que se refiere el artículo transitorio que antecede, se derogan todas aquellas disposiciones federales que se opongan a lo establecido en el presente ordenamiento."¹³⁷

Por lo que con dicha reforma solamente se vieron afectadas las responsabilidades administrativas de los servidores públicos ya que las políticas no sufrieron ningún cambio y se siguen rigiendo por la misma Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por lo que hace a las Responsabilidades administrativas, a partir de esta reforma, existe una Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por lo que las disposiciones contenidas en la ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en cuanto a esta materia sólo son

¹³⁷ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

aplicables a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.

Por último el maestro Juárez Mejía nos dice que:

"Si la eficacia de las leyes se mide por el cumplimiento de sus propósitos, debe señalarse que los resultados de la aplicación de estas leyes no fueron satisfactorios, las obligaciones establecidas para todos los funcionarios y empleados no eran observadas sistemáticamente. En algunas ocasiones fueron utilizadas con fines políticos, pero la ciudadanía no recibió la satisfacción de que su aplicación contribuyera al abatimiento de la corrupción y a la moralización del aparato público. Se conocieron casos *vox populi*, de enriquecimiento inexplicable que no fueron investigados, menos sancionados con arreglo a la ley."

"Sin embargo sin animo de justificaciones, debe de considerarse que el tema de la responsabilidad no había sido debidamente determinado. Existía confusión en la forma como se le debía de entender. Desde la definición de delitos y faltas oficiales, y la diferencia entre ellos. Su oscurecimiento por los delitos comunes (como contrapuestos a los oficiales) y la necesidad de proteger determinadas funciones públicas. El no partir de los principios de legalidad e igualdad ante la ley, que implicaba la inexistencia de tribunales especiales con jurisdicción excluyente. Esto condujo que a ciertos actos de los funcionarios irregulares y violatorios de la Constitución y leyes federales, se les llamara delitos oficiales, sin reparar que de los delitos se ocupan los códigos penales y todos los ciudadanos de un país deben observar, en vez de llamarla responsabilidad pública u oficial, la que a su vez puede ser política administrativa, con características y sanciones propias."

"Las sanciones de carácter político las impondrían los cuerpos de carácter políticos y las administrativas las autoridades de esa naturaleza. Las responsabilidades penales y las civiles las sancionaría la autoridad jurisdiccional, según su propia ley. Los funcionarios y empleados, antes que todo, son ciudadanos y como tales no pueden estar al margen de la ley común. Esto es así de claro, ahora. Las leyes de 39 y 79, fueron aproximaciones sucesivas al actual sistema de responsabilidades que les debe mucho, y tampoco está acabado: Sus reformas muestran que es un sistema vivo, vigente. La mayor claridad conceptual, sin ignorar sus deficiencias, lagunas y contradicciones, ha permitido institucionalizar el sistema de responsabilidades y hecho nacer una cultura de la responsabilidad, no siempre bien aceptada, a veces molesta, y con deficiencias en su investigación y sanción, pero funcionando."

"La responsabilidad política ha sido la más acusada y sancionada durante la vigencia del Título Cuarto de la Constitución del 17; con base en un estudio de MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA, hasta 1940, es decir, sin ley reglamentaria, se acusó a diez gobernadores, ocho en funciones y dos que habían dejado de serlo, y seis senadores, acusaciones relacionadas con avatares políticos del momento; y entre 1940 y 1982. época de la vigencia de las dos primeras leyes reglamentarias de este Título constitucional, se presentaron acusaciones contra dos gobernadores, y tres diputados (el sonado caso Madrazo, Joffre y Tellez Vargas), y dos senadores. Es de destacar que entre 1947 y 1975 no se presentó ningún caso: la etapa de la estabilidad política y económica del país."

"Si bien en cuanto a su observancia (se llegó a decir que sólo se aplicaban a los 'humildes carteros') estas leyes fueron poco exitosas, su contribución

conceptual, no siempre lineal ni continua, es innegable y son legítimos antecedentes de la vigente *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, aunque en su exposición de motivos no se les haga el reconocimiento expreso que se merecían.¹³⁸

¹³⁸ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *Op. Cit.*, pp. 77-79.

CAPITULO TERCERO

PROCEDIMIENTO DEL JUICIO POLÍTICO EN MEXICO

3.- Fundamento Constitucional Artículos 108 al 114

3.1.- Procedimiento.

3.2.- Procedencia del juicio político.

3.3.- Prescripción y Caducidad.

3.4.- La Solicitud de Juicio Político.

3.5.- Sección Instructora.

a) Declaración Inicial.

b) Periodo de Pruebas.

c) Audiencia.

d) Alegatos.

e) Conclusiones de la Sección Instructora.

3.6.- Sección de Enjuiciamiento.

a) Alegatos.

b) Conclusiones De la Sección Instructora.

c) Jurado de Sentencia.

3.7.- Declaración de Procedencia.

a) En que casos procede.

b) Sección Instructora.

c) Jurado de Procedencia.

3.8.- Sanciones.

a) Destitución.

b) Inhabilitación.

3.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL ARTICULOS 108 AL 114.

Dentro de nuestra Carta Magna tenemos que las Responsabilidades de los Servidores Públicos se rigen por los Artículos 108 al 114 Constitucionales.

En este capítulo estudiaremos únicamente lo que se refiere al juicio político y la estructura de su procedimiento ante el Congreso Federal así como la declaración de procedencia.

Por lo que tenemos que los artículos 108, 111 y 112 de nuestra Constitución regulan principalmente los sujetos de responsabilidad, el juicio político y la declaración de procedencia.

Para el estudio de este apartado tenemos que la Institución de Juicio Político se rige por los Artículos 109. Fracción I, 110 y 114 Constitucionales en los siguientes términos:

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

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

"No procede el juicio político por la mera expresión de ideas."¹³⁹

De artículo anterior se desprende que el juicio político se llevara a cabo contra aquellos servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los interés públicos fundamentales o de sus buen despacho.

Aunque en dicho precepto en ningún momento se establece en que consistirán esos actos u omisiones.

La calidad de sujeto de juicio político se da en razón de la posición jerárquica que ocupan dichos servidores públicos, dentro de la administración pública y cuyos actos u omisiones puedan ser trascendentes para la sociedad.

Por otra parte tenemos que el artículo 110 Constitucional dispone que:

*"Artículo 110.- Podrán ser sujetos del **juicio político** los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano 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."*

¹³⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 109

“Los gobernadores de los Estados, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de los fondos y recursos Federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.”

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

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

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

“Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.”¹⁴⁰

¹⁴⁰ Ibidem, Art. 110

Como se puede observar en este artículo se establece quienes podrán ser sujetos de juicio político, las sanciones a que se harán acreedores y la substanciación del procedimiento ante el Congreso de la Unión a través de la cámara de diputados y la de senadores.

El artículo 114 Constitucional nos establece que:

"Artículo 114. El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento".¹⁴¹

De lo anterior podemos observar que en dichos preceptos constitucionales se establece quienes pueden ser sujetos del juicio político, las sanciones a las que pueden hacerse acreedores como lo son la Destitución del puesto y la inhabilitación, así mismo se dan las bases para la substanciación de dicho procedimiento ante el Congreso de la Unión en su Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, la primera como jurado de acusación y la segunda como jurado de Sentencia, de las que más adelante explicaremos su funcionamiento con más detalle.

Además de que también se establecen los plazos para ejercitar dicho procedimiento.

¹⁴¹ Ibidem.

Por otra parte tenemos que en los artículos 74 fracción IV Y 76 fracción VII, de la constitución, se establecen las facultades que tiene cada cámara, en la substanciación del juicio político.

Que más que otra cosa se refieren a la facultad que tiene la Cámara de Diputados de erigirse como en órgano de acusación y la facultad de la Cámara de Senadores de erigirse en órgano de sentencia.

Así mismo tenemos que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, regula el Juicio Político en sus artículos 5º al 24º, en los que se establecen sujetos, causas y procedimiento.

3.1 PROCEDIMIENTO.

A continuación analizaremos el procedimiento en el juicio político así como sus diversas etapas.

En términos generales el procedimiento nos lo define el maestro Rafael Pina de Vara como, "El conjunto de formalidades o trámites que esta sujeta a la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos."¹⁴²

¹⁴² Pina De Vara, Rafael, "Procedimiento", Op. Cit., p. 420.

Al respecto del procedimiento de juicio político el maestro Acosta Romero nos lo define como:

"Es el instrumento a través del cual se finca 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."¹⁴³

Por su parte el maestro Burgoa Orihuela nos dice que:

"...el aludido procedimiento sí reúne las esenciales características de un proceso, ya que culmina con un acto jurisdiccional, llamado sentencia, en el que se impone la pena legalmente decretada por el delito oficial del que el alto funcionario haya sido declarado responsable."¹⁴⁴

De las anteriores definiciones se establece que el procedimiento de juicio político, se lleva a cabo contra aquellos funcionarios que hayan cometido infracciones de carácter político y a los cuales se les aplicara una sanción eminentemente política en atención a que dicha sanción la aplicara un órgano político, es decir el Congreso de la Unión.

En síntesis tenemos que dicho procedimiento es eminentemente político por las razones que ya se han apuntado.

¹⁴³ Acosta Romero, Miguel, *Derecho Administrativo II*, Op. Cit., p. 563.

¹⁴⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit., p. 566.

Así mismo el maestro Arteaga Nava, en relación con el procedimiento de juicio político señala que:

"El juicio político es un procedimiento de excepción. Lo es en muchos sentidos: por que se sigue a funcionarios que están al margen del sistema ordinario de persecución y castigo de ilícitos; por que solo en forma aislada y ocasional el congreso de la unión abandona sus actividades de legislar, vigilar y ratificar y se aboca a la de juzgar; por que es un juicio entre partes; la misma clase gobernante juzga a uno de sus miembros, y por que es de esperarse que los servidores públicos, en virtud de la protesta que han rendido de guardar la constitución y las leyes que de esta emanan, se conduzcan en forma apropiada."

"El juicio político es uninstitucional; se inicia con el acuerdo que emita el presidente del senado en el sentido de declararse constituido en jurado de sentencia y concluye con la resolución que condena o absuelve al reo. No hay instancia posterior, No hay primera ni segunda instancias. No hay recursos ni quien conozca de ellos."

"También tiene la característica de que ser sumarísimo; no existen ni admite excepciones dilatorias; no puede haber incidentes de previo y especial pronunciamiento."¹⁴⁵

Bajo estas consideraciones tenemos que el juicio político se sigue a funcionarios que están al margen del sistema de persecución y castigo de ilícitos ya que se encuentran en una situación privilegiada.

¹⁴⁵ Arteaga Nava, Elsur, *Tratado de Derecho Constitucional Volumen 4*, Edit, Oxford University Press, México, 1999, p. 1211.

Así mismo es importante subrayar que "las autoridades judiciales federales y locales, carecen de competencia para juzgar a los servidores públicos cuando cometen un ilícito de los establecidos en la LFRSP, tal y como lo establece los artículos 12 y 13 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión."¹⁴⁶

Por otra parte tenemos que el procedimiento de juicio político se substanciará en el Congreso de la Unión, a través de sus dos cámaras, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores o en otras palabras se podría decir que el juicio político se substancia en dos etapas o secciones una ante la **Cámara de Diputados como Jurado de Acusación o Sección Instructora** y otra ante la **Cámara de Senadores como Jurado de Sentencia o Sección de Enjuiciamiento**.

A continuación estudiaremos las etapas o secciones en que se substancia el procedimiento de juicio político.

SECCION INSTRUCTORA O JURADO DE ACUSACIÓN

Es en la Cámara de Diputados en donde se erige en jurado de acusación y sección instructora, es decir dicha Cámara es quien conocerá primeramente de la acusación que haga cualquier ciudadano a un servidor público por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

¹⁴⁶ Ley Orgánica del Congreso de la Unión.

SECCION DE ENJUICIAMIENTO O JURADO DE SENTENCIA

Así mismo tenemos que la Cámara de Senadores será erigida como Jurado de Sentencia y sección de enjuiciamiento, es decir es quien decidirá sobre la aplicación de la sanción correspondiente.

Más adelante seguiremos hablando de la substanciación del procedimiento de juicio político en cada una de las cámaras.

3.2 PROCEDENCIA DEL JUICIO POLÍTICO

En cuanto a la procedencia o causas que pueden originar este procedimiento el maestro Enrique Sánchez Bringas nos dice que:

"...destaca el hecho que las conductas atribuidas al servidor público correspondan a delitos, faltas administrativas y daños en perjuicio de los intereses públicos fundamentales pero también existen sistemas en donde el juicio político procede aunque la conducta del servidor público no constituya delito o falta administrativa ni provoque daños; basta que hay incurrido en hechos que generen la pérdida de la confianza por parte de la comunidad,... sin embargo en el sistema de responsabilidades públicas vigente en México no se le da ese alcance al juicio político."¹⁴⁷

De lo anterior se establece que para la procedencia del juicio político, es preciso que las conductas atribuidas al servidor público causen daños y perjuicios a los intereses públicos fundamentales de lo contrario se estaría ante otro tipo de responsabilidad.

¹⁴⁷ Sánchez Bringas, Enrique, Op Cit , 706-707

Por otra parte el maestro Miguel Acosta Romero nos dice que.

"Corresponde a la Ley Reglamentaria del Título Cuarto establecer las causales respectivas. El artículo 7º de la ley Reglamentaria las prevé y se caracteriza por vaguedad; ya que la tipificación atenderá en parte a los criterios imperantes entre los miembros de las Cámaras."¹⁴⁸

Así tenemos que en el artículo 7º Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos nos señala que,

"Artículo 7. Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

"I El ataque a las instituciones democráticas;"¹⁴⁹

Ahora bien, a efecto de tratar de interpretar esta fracción diremos que, el maestro Manuel Ossorio y Florit nos define el vocablo Institución como:

" Cada una de las organizaciones fundamentales del Estado, como República, Monarquía, Feudalismo, Democracia."¹⁵⁰

Por otra parte tenemos que la palabra Democracia nos la define el maestro Rafael Pina de Vara como:

¹⁴⁸ Acosta Romero, Miguel, Op. Cit., 564.

¹⁴⁹ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Artículo 7.

¹⁵⁰ Ossorio y Florit, Manuel, "Institución". *Diccionario de Ciencias Jurídico, Políticas y Sociales*, Editorial Helasta, Argentina, 1992, p. 518.

"Sistema de gobierno caracterizado por la participación de la sociedad, totalmente considerada en la organización del poder público y en su ejercicio la democracia se funda en la consideración fundamental, de sentido común en la cual las cosas que interesan o afectan a todos deben tratarse y resolverse con el concurso de todos."¹⁵¹

Por lo expuesto podemos decir que habrá ataque a las instituciones democráticas cuando con los actos u omisiones de los servidores públicos se vulneren las organizaciones fundamentales del estado, en las cuales la sociedad tenga participación en la organización del poder público y en su ejercicio.

Como ejemplo entendemos que una institución democrática puede ser cualquier secretaria de estado.

Por otra parte desde nuestro punto de vista debemos de entender como instituciones democráticas como todos aquellos derechos o libertades, en que el pueblo puede participar activamente para su bienestar y desarrollo.

También debemos apuntar que dicha causal resulta imprecisa al no existir un concepto legal o un tipo, para determinar en que momento se estarían atacando las instituciones democráticas.

"II El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;"¹⁵²

¹⁵¹ Pina de Vara, Rafael, "Democracia", Op. Cit., p. 211.

¹⁵² Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Comenzaremos por dar una definición de los términos República, Representativo y Federal.

El maestro Rafael Pina de Vara nos define a la República como

"Forma de gobierno de tipo democrático en la que el jefe de Estado es elegido libremente por los ciudadanos con carácter temporal ejerciendo su cargo en representación del pueblo"¹⁵³

A su vez entendemos el término representativo como la voluntad del pueblo de elegir entre diversos candidatos.

También tenemos que el maestro Rafael Pina de Vara nos define el vocablo Federal como:

"Denominación correspondiente al estado organizado como una federación de entidades o grupos humanos voluntariamente asociados sin perjuicio de la conservación de las atribuciones, que respecto a su gobierno interior señale la constitución como de su competencia."¹⁵⁴

Consideramos igualmente existe imprecisión en cuanto a esta causal ya que la ley no establece las formas de ataque al gobierno republicano, representativo, federal por lo que debería establecerse claramente una tipificación para estas conductas.

¹⁵³ Pina de Vara, Rafael, "República", Op. Cit., p. 441.

¹⁵⁴ Ibidem, "Federal", p. 269.

Por nuestra parte consideramos que existe ataque a la forma de gobierno republicano representativo, federal cuando los servidores públicos mediante sus actos u omisiones pretendan cambiar la estructura y funcionamiento del sistema de gobierno que debe prevalecer de acuerdo con nuestra Carta Magna, ejerciendo actos tales como abuso de poder, prepotencia o cuando se trata de imponer a un gobernante si tomar en cuenta la voluntad del pueblo.

O bien cuando un gobernante ejerce actos de autoritarismo sin tomar en cuenta las atribuciones que le están conferidas por la Constitución.

"III Las Violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales;"¹⁵⁵

Al analizar esta fracción no nos queda claro en que consisten esas violaciones graves y sistemáticas.

Al respecto el maestro Juárez Mejía al hacer un estudio comparativo de las diversas reformas constituciones, hace el siguiente comentario respecto de esta fracción:

"...ahora resulta que si no son graves y sistemáticas las violaciones a las garantías individuales y sociales, no nace la responsabilidad política y, por tanto no procede el juicio político."¹⁵⁶

¹⁵⁵ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

¹⁵⁶ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, Op. Cit., p. 95.

Considero que debería establecerse claramente cuales serían las violaciones graves a las garantías individuales y sociales o bien hacerse una diferenciación entre violaciones graves o violaciones no graves para la correcta aplicación de la Ley.

Por que de otra manera se puede prestar a malas interpretaciones dicho precepto, en el sentido de que permitiría a los servidores públicos, violaciones a las garantías individuales y sociales siempre y cuando no sean graves.

"IV El ataque a la libertad de sufragio;"¹⁵⁷

El término sufragio nos lo define el maestro Rafael Pina de Vara como:

" El voto que se emite en una elección política o en un plebiscito"¹⁵⁸

Por lo anterior Considero que el ataque a la libertad de sufragio es cuando el servidor público a través de actos tales como el robo de urnas electorales o amenazas a la población trata de que la misma emita su voto a favor de determinado candidato o para si mismo, para ocupar un puesto de elección popular.

"V La usurpación de atribuciones;"¹⁵⁹

La Usurpación de Atribuciones nos la define el maestro Manuel Ossorio como:

¹⁵⁷ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

¹⁵⁸ Pina de Vara, Rafael. "Sufragio" Op. Cit. p. 465.

¹⁵⁹ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

"Delito consistente en arrogarse potestades que pertenecen a una autoridad o a un funcionario público con la consiguiente simulación del cargo."¹⁶⁰

Con relación a esta causal creemos que no hay ningún problema, pues es claro que existirá usurpación de funciones cuando el servidor público ejerza atribuciones que no le correspondan para causar daños y perjuicios a los intereses públicos fundamentales efecto de obtener un beneficio personal.

"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;"¹⁶¹

Sería conveniente precisar en que consistirían las infracciones a que hace referencia esta fracción.

Así mismo nos provoca confusión dicho precepto al mencionar "... que causen perjuicios graves a la federación..."

Lo que nos hace pensar que los servidores públicos pueden cometer infracciones a la constitución siempre y cuando estas no sean graves, causando de todas formas perjuicios a la federación.

Por lo anterior consideramos que sería conveniente establecer que tipo de infracciones causan perjuicios graves.

¹⁶⁰ Ossorio y Florit, Manuel, "Usurpación de Atribuciones", Op. Cit., p. 997

¹⁶¹ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

"VII "Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y "162

En relación con esta causal igualmente consideramos que se debería establecer en que consistirían dichas omisiones y hacer una diferenciación entre omisiones graves y no graves si es que las hubiera.

"VIII Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal."163

Reiteramos lo dicho anteriormente, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos debe ser mas clara y precisa al respecto y establecer un tipificación para cada una de estas conductas.

Por nuestra parte entendemos que se actualiza esta causal cuando el servidor público aplica el presupuesto para su beneficio personal causando con ello daños y perjuicio a los intereses públicos fundamentales.

"No procede el juicio político por la mera expresión de ideas."164

"El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquéllos tengan carácter

¹⁶² Ibidem

¹⁶³ Ibidem.

¹⁶⁴ Ibidem.

delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal."¹⁶⁵

Con relación a esta fracción considero que la interpretación de las conductas que dan origen al juicio político, debería basarse en una tipificación previamente establecida y no así a en los criterios de los miembros del congreso, ya que no hay unificación de criterios para la aplicación de dicho artículo por la vaguedad e imprecisión del mismo.

En conclusión considero que se deja al libre arbitrio de los miembros de las Cámaras la interpretación de dicho precepto en cuanto a las causales que dan origen al juicio político.

Por lo anteriormente expuesto se puede establecer que de acuerdo a la Ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dichas causales no están contempladas como un delito si no como faltas oficiales que causan daños y perjuicios a los intereses públicos fundamentales.

Por lo que resulta casi imposible la actualización de dichas causales por lo que ya hemos expuesto, vaguedad e imprecisión en la ley y falta de tipificación.

3.3 PRESCRIPCION Y CADUCIDAD

Lo primero que haremos al abordar el tema de la prescripción y caducidad en el juicio político, es proporcionar un concepto de cada uno de estos términos así pues tenemos que:

¹⁶⁵ *Ibidem*

El maestro Francisco Ramírez Fonseca nos explica que:

"El fenómeno de la prescripción, a cuya virtud, todo individuo adquiere derechos y obligaciones por el simple transcurso del tiempo, tiene como origen el principio jurídico de la estabilidad o definitividad. El derecho no podría cumplir con su cometido si propiciara la inseguridad, el contenido de la justicia; (*Constant et perpetus voluntas jus sum quiaque tribuendi*) quedaría frustrado ante la incertidumbre del monto de las obligaciones y derechos atribuibles a cualquier individuo en un momento dado."¹⁶⁶

"Inspirado en estos principios el precepto que comentamos, a querido que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo pueda extinguirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su cargo y dentro de un año después."

El término caducidad lo entendemos como la perdida de la facultad de la autoridad para resolver.

Por otra parte tenemos que el maestro Arteaga Nava, señala que:

" La Constitución (art. 14) y la LFRSP (artículo 78, Fracc. II) establecen reglas especiales relativas a la prescripción de los delitos cometidos por los servidores públicos; difieren de las señaladas en el capítulo VI del Código Penal, los ilícitos que cometen, en ningún caso prescriben antes de tres años, la prescripción no se inicia a partir de su ejecución o consumación, sino a partir de la fecha en que se abandonado la función. La salvedad tiene su razón de ser;

¹⁶⁶ Ramírez Fonseca, Francisco, *Manual de Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 1967, p. 371.

se trata de personas fuera de lo común, que gozan de poder, ascendiente e influencia; no pueden ser puestos en igualdad de condiciones que los ciudadanos comunes.”

“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. La constitución no distingue; no determina que los ilícitos que menciona la fracción I. Del artículo 109, que son del conocimiento del jurado de sentencia, estén sujetos a reglas de prescripción especiales. Es aplicable la regla genérica, tanto en estos como en otros casos prescritos en la Ley de Responsabilidades.”¹⁶⁷

Por lo que deducimos que las reglas de prescripción en cuanto hace al juicio político se fijan en razón de la función que desempeñan los servidores públicos ya que supuestamente no pueden estar sujetos a las mismas reglas que un ciudadano común y corriente.

Así mismo considero que dicho plazo para la prescripción es muy corto, dado que los servidores públicos con sus actos u omisiones pueden causar daños incalculables y de difícil reparación en perjuicio de los intereses públicos fundamentales.

En este mismo orden de ideas el maestro Arteaga Nava nos sigue diciendo en cuanto a los plazos para la prescripción en el Juicio Político, que:

¹⁶⁷ Arteaga Nava, Elsur, Op. Cit., p 1241

"Los autores de la reforma constitucional tuvieron dos opciones para determinar que funciones impedían para que comenzara a correr el plazo de la prescripción, la amplia, determina en el artículo 110, o la ilimitada, que fija el artículo 111. Optaron por esta última, la menos afortunada; en virtud de esa elección, en lo sucesivo, por ejemplo, un ex secretario de estado que haya sido designado director de una empresa, como Pemex, magistrado o juez, con idéntico o más poder que el que tenía en su función anterior, ha sido beneficiado con la gracia de que corra a su favor la prescripción."

"En el último párrafo del artículo 114 se obliga al legislador a regular la prescripción de la responsabilidad administrativa; este, en la LFRSP, en su (artículo 78, Fracción I), estableció un plazo general de tres meses en los casos en que el beneficio obtenido o el daño causado no exceda de diez veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero. Quien puede sancionar y, en su caso, interrumpir la prescripción es el superior jerárquico o la secretaria de la contraloría y desarrollo administrativo."¹⁶⁸

En conclusión debemos de decir que el juicio político solo podrá iniciarse durante el periodo en que el servidor público desempeñe su encargo y dentro de un año después.

A continuación estudiaremos cada una de las etapas del juicio político.

¹⁶⁸ *Ibidem.*

3.4 LA SOLICITUD DE JUICIO POLITICO

En términos generales el maestro Juárez Mejía respecto de la solicitud o denuncia de juicio político señala lo siguiente:

"Cualquier ciudadano, plenamente identificado, con elementos de prueba, en posesión o con conocimiento de su existencia en algún lugar determinado, y bajo su responsabilidad, podrá presentar (y ratificar dentro de los tres días naturales siguientes) ante la **Secretaría general de la Cámara de Diputados** (antes Oficialía Mayor) denuncia sobre los actos u omisiones de los servidores públicos aforados presuntamente constitutivos de responsabilidad política (arts. 9º y 12º)."

"La secretaria general lo turnará a la **Subcomisión de Examen Previo** de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia para que, en un plazo no mayor de treinta días hábiles, ésta determine si el servidor público denunciado es sujeto de juicio político (art. 12) y existen elementos de prueba acerca de si los actos u omisiones que se le imputan actualizan los supuestos del artículo 7º. Si no fuera así se determinara no incoar el procedimiento, pero la resolución de desechamiento de la denuncia se podrá, a petición de cualquiera de los Presidentes de las Comisiones o de por lo menos el diez por ciento de los Diputados integrantes de ambas comisiones revisar en el pleno de las Comisiones Unidas. Si se presentaran elementos de prueba supervenientes se podrá volver analizar."

"Si la resolución de la Subcomisión de Examen Previo declara procedente la denuncia, se remitirá al **pleno de las Comisiones Unidas de Puntos**

Constitucionales y Sistema Federal y de Justicia y Derechos Humanos para la formulación de la resolución y remisión a la **Sección Instructora** de la Cámara para que ésta resuelva en un término de sesenta días, contados a partir de la fecha de recepción de la denuncia, previa realización de todas las diligencias a que haya lugar, entre otras citar al denunciante a ratificar ante ella la denuncia.¹⁶⁹

Para abundar mas al respecto de la denuncia el maestro Burgoa nos dice:

"la Constitución concede acción popular para denunciar los delitos comunes y oficiales que se imputen a los altos funcionarios de la Federación, incluyendo en primer caso al mismo Presidente de la República (Art. 111, párrafo cuarto). La '*acción popular*' no implica la formación de denuncias anónimas o apócrifas, las cuales son jurídicamente ineficaces, sino el derecho que tiene *cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos* de presentar la acusación ante la Cámara de Diputados. Es precisamente ese derecho, para cuyo ejercicio se requiere un acendrado civismo y un denodado valor civil, en el que se traduce uno de los factores de control popular sobre la actuación de los titulares de los órganos del Estado dentro de todo régimen verdaderamente democrático, control que exige, para su efectividad positiva en la realidad política de cualquier país."¹⁷⁰

Así mismo la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece al respecto de la solicitud de juicio político o denuncia lo siguiente:

¹⁶⁹ Juárez Mejía, Godollino Humberto, Op. Cit., pp. 99-100.

¹⁷⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit., p. 567.

"Artículo 9. Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados..."

"La denuncia deberá ser 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 estas en posesión de una autoridad, la Subcomisión de Examen Previo, ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarlas para los efectos conducentes."¹⁷¹

"Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto..."

Ello es por brindar seguridad jurídica al servidor público y así proteger su función ya que es obvio que una denuncia anónima no produciría efectos jurídicos ya que esta además de ser ratificada debe ser apoyada por sus respectivos elementos de prueba.

Así mismo el artículo 12 de la misma Ley establece que.

"Artículo 12. "...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."¹⁷²

¹⁷¹ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Art. 9

¹⁷² Ibidem

Por otra parte el maestro Arteaga Nava nos dice que:

"La forma de la acusación se determina en función de quien la presenta. En todo caso de conformidad con el artículo 12 de la LFRSP, debe formularse por escrito, y referirse a alguno de los ilícitos en los señalados. 5 y 7 de esa ley, no a conductas ilegales en general, a fin de que el acusado, en los términos del artículo 21 constitucional, conozca exactamente del hecho punible y éste en posibilidad de defenderse."

"Cuando la acusación la hace un particular, éste debe proporcionar su nombre completo y su domicilio. Debe contener la protesta de ley que se hace bajo protesta de decir verdad; que tiene plena conciencia de lo que está haciendo; que el acusado esta dispuesto a ratificar, sostener, probar y alegar su acusación; que asume las consecuencias en el caso de que la misma sea infundada o no probada. Los abogados o licenciados en derecho, debido a su profesión, no están obligados a formular dicha protesta."¹⁷³

Por lo que podemos concluir que efectivamente la denuncia la puede hacer cualquier ciudadano pero con el riesgo de enfrentarse al aparato represivo oficial y enfrentarse a servidores públicos con mucho poder lo que hace aún más difícil el inicio de un juicio político.

Así mismo consideramos que deben precisarse con mas claridad y precisión los requisitos que debe contener la denuncia.

¹⁷³ Arteaga Nava, Elsur, Op. Cit., p. 1224

Por otra parte y continuando con el estudio de las fases del procedimiento tenemos que, una vez que la Subcomisión de Examen previo, declara procedente la denuncia y está se remite al pleno de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Sistema Federal y de Justicia y de Derechos Humanos, para la formulación de la resolución correspondiente, quien se encargara de turnar la denuncia a la Sección Instructora.

3.5 SECCION INSTRUCTORA.

Al referirnos a esta sección comenzaremos por proporcionar algunas definiciones del término instruir como por ejemplo el maestro Julio A. Quevedo Mendoza nos dice que:

"Con esta voz se ha designado tanto la fase probatoria del proceso como la etapa definitiva, para lo cual se ha partido de la base que las dos se encuentran dominadas por la finalidad de averiguar la verdad acerca de la existencia de un hecho punible, de la participación de sus autores, cómplices y encubridores, y de la culpabilidad de los mismos."¹⁷⁴

De acuerdo a lo anterior debemos entender que en la sección instructora se realizaran todas las investigaciones necesarias a efecto de determinar la responsabilidad del servidor público, exactamente como si se tratara de la integración de una averiguación previa.

¹⁷⁴ *Enciclopedia Jurídica Omeba, "Instrucción" Tomo XVI, pp.154 y 155*

Por lo que debemos decir que para la substanciación del juicio político debería crearse un órgano especializado, dependiente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Mas adelante el mismo autor dice:

"La instrucción puede ser considerada como aquel estadio del proceso penal en la cual se buscan, recogen y aseguran todos los elementos útiles al descubrimiento de la verdad acerca del delito y del delincuente y que puedan servir de base al juicio plenario a una decisión de sobreseimiento... Del concepto que hemos dado a la instrucción surge el carácter preparatorio que tiene la instrucción respecto del juicio plenario,... Consecuencia necesaria de ese carácter, es que la instrucción preceda indispensablemente al juicio."¹⁷⁵

El maestro Arteaga Nava nos señala:

"De conformidad con la L.F.R.S.P, en la etapa de instrucción quienes intervienen en ésta acusan, prueban, se defienden, informan, alegan y formulan conclusiones por ello esta etapa es instrumento preparatorio del juicio y de la acusación; la ley ubica a la averiguación, a la defensa y al proceso, en la instrucción."¹⁷⁶

¹⁷⁵ Ibidem.

¹⁷⁶ Arteaga Nava, Elisur, Op. Cit., p. 1251.

El mismo autor sigue diciendo que la:

"Sección instructora o comisión para substanciar procedimientos de responsabilidad (Art. 11 de la LFRSP). En el artículo 42 de la Ley Orgánica se dispone la existencia de comisiones jurisdiccionales, se integran para los efectos de las responsabilidades de los funcionarios públicos; se trata de organismos transitorios diferentes de la sección instructora; tienen como misión investigar posibles responsabilidades, no sólo de los servidores públicos que se mencionan en el artículo 110, sino de muchos otros. Existen como complementos a la función de investigar delitos que se atribuyen al Ministerio Público y como coadyuvancia de los particulares, respecto a ilícitos de los servidores públicos."

"En cuanto al tiempo nos dice que es una comisión permanente; se nombra en septiembre del año en que se inicia la legislatura."¹⁷⁷

Así mismo tenemos que en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión establece que la Cámara de Diputados contara con el número y tipo de comisiones que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones y facultades entre las cuales se encuentran las Jurisdiccionales, la cual nos interesa para efectos del estudio del juicio político.¹⁷⁸

La Cámara de Diputados actuara como órgano instructor y de acusación.

"La cual se encargara de substanciar el procedimiento por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y puntos Constitucionales y de Justicia,

¹⁷⁷ Ibidem

¹⁷⁸ Ibidem.

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 esta ley. Art 10 L.F.R.S.P.¹⁷⁹

Al respecto tenemos que el artículo 43 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión establece que el estudio y dictamen de la acusación se depositan en una comisión que es la de Gobernación y Puntos Constitucionales.¹⁸⁰

Por su parte el maestro Delgadillo Gutiérrez nos dice que:

"El juicio se desahoga ante el Congreso de la Unión cuya Cámara de Diputados a través de su sección instructora, practica las diligencias necesarias para la comprobación del ilícito, dando audiencia al inculpado, y formula sus conclusiones determinando la inocencia del encausado o su probable responsabilidad, en cuyo caso se propondrá la sanción correspondiente. Este procedimiento deberá efectuarse dentro del plazo de 60 días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que se hay turnado la denuncia."

"La Cámara de Diputados, erigida en Órgano de Acusación, examinará el expediente y escuchará los alegatos orales del denunciante y del acusado, o de su defensor, para resolver lo que proceda, por la mayoría absoluta de votos. En caso de que la resolución sea acusatoria se designará una comisión para que la sostenga ante la Cámara de Senadores".¹⁸¹

¹⁷⁹ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Artículo 10

¹⁸⁰ Ley Orgánica del Congreso de la Unión.

¹⁸¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Op. Cit., pp. 37-38

Entonces tenemos que para que se inicie un juicio político la denuncia deberá ser examinada antes por la Subcomisión de examen previo de Denuncias de Juicios Políticos, quien determinara sobre la responsabilidad o no del servidor público.

a) DECLARACION INICIAL.

Al respecto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece:

Artículo 13. Fracción II. "Dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, la Sección informara 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."¹⁸²

De lo anterior se desprende que el denunciado podrá dar contestación a las imputaciones que se le hacen o hacer su declaración inicial compareciendo o informando por escrito, dentro de los siete días naturales a la notificación.

Considero que lo correcto sería que el denunciado diera su contestación por escrito y que posteriormente se fijara una fecha para la celebración de la audiencia.

¹⁸² Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Artículo 13.

Al acusado no le es dable ofrecer pruebas cuando la acusación esta en las Comisiones Unidas, puede hacerlo solo cuando la sección instructora abre el periodo probatorio.

b) PERIODO DE PRUEBAS.

En relación a este tema el maestro Arteaga Nava establece que:

"La LFRSP, establece un periodo probatorio de 30 días naturales, éste es común a las partes; en él deben ofrecerse admitir y desahogarse las pruebas; es susceptible de ampliarse cuando a si lo acuerde la sección instructora y en la medida que sea estrictamente necesario (art.14 de la LFRSP)."

"Así mismo nos dice que la admisión y desahogo de una prueba dependerá de su ofrecimiento oportuno. Una prueba será admisible si es factible desahogarla en el plazo marcado por la ley o su ampliación. Quien este interesado en la practica de una diligencia que pueda llevar días en su preparación, ya sea por las dificultades que implique o por la distancia, debe ofrecerla en los primeros días del término concedido a las partes. Hacerlo cuando está por concluir éste es exponerse a que sea desechada o a que no se desahogue."

"La que abre y concluye el término probatorio es la sección instructora, Ésta, si así lo considera necesario, también puede allegarse de elementos probatorios adicionales y diferentes de los ofrecidos por las partes; (art. 14 de la LFRSP); también recibe, califica y desecha pruebas. Puede así mismo encomendar su desahogo a un Juez de Distrito (art. 33 de la LFRSP), y por si o a

solicitud del acusador o del servidor público puede pedir que se remitan los documentos o expedientes originales de asuntos concluidos. Cuando se trata de asuntos contables existe la posibilidad de que se recurra a la contaduría mayor.”

“En el caso de que exista negativa de una autoridad, la sección instructora puede aplicar medidas correccionales (art. 37 de la LFRSP) y, cuando el acusado remiso dependa del Presidente de la República.”¹⁸³

Por lo que para reafirmar lo anterior que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos en su Artículo 14 establece que:

“Artículo 14. La Sección Instructora abrirá un periodo de prueba de treinta 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, desechando las que a su juicio sean improcedentes.”¹⁸⁴

En relación con los tipos de pruebas que se pueden ofrecer el maestro Arteaga Nava señala que:

¹⁸³ Arteaga Nava, Elisor, Op. Cit , pp. 1232- 1333.

¹⁸⁴ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Artículo 14.

"Tanto la sección instructora como la sección de enjuiciamiento están obligadas a admitir como pruebas todas las que ofrezcan las partes, siempre que en verdad lo sean artículo 206 del CFPP. La Ley admite como pruebas específicas la confesión artículo 207 del CFPPP, La inspección artículo 208 CFPP, la pericial artículo 220 del CFPP, la testimonial artículo 240 del CFPP, la confrontación artículo 258 del CFPP, careos artículo 265 CFPP, y la documental artículo 265 del CFPP, en virtud de lo dispuesto en el artículo 45 de la LFRSP."

"Las pruebas anteriores son admisibles en la medida que no atenten contra el principio de división de poderes y sus relaciones entre si; en éste contexto no es válido ofrecer ni admitir la confesional a cargo del presidente de la república, ni exigir que se presente a testificar ante las comisiones."¹⁸⁵

De los preceptos antes mencionados podemos decir que el artículo 14 en su primer párrafo no se establece a partir de que momento procesal se abrirá el juicio a periodo de pruebas creando con ello incertidumbre jurídica y dejando así en estado de indefensión a las partes en dicho juicio, por lo que estimamos que sería conveniente modificar dicho párrafo.

Por otra parte en su último párrafo dicho precepto legal faculta a la Sección instructora para calificar la pertinencia de las pruebas desechando las pruebas que a su juicio estime improcedentes, situación que a nuestro juicio se puede prestar para que dicha sección actué de manera parcial a favor de alguna de las partes sobre todo a favor del servidor público y mas aun que en dicho artículo tampoco se establecen los requisitos para la admisión de pruebas, aunque debemos entender que para ello se aplicarán las reglas establecidas en el

¹⁸⁵ Arteaga Nava, Elsur, Op. Cit., p. 1233.

Código Federal de Procedimientos Penales no obstante a ello, consideramos que debería modificarse en ese aspecto.

c) AUDIENCIA.

Al respecto diremos que en todo juicio debe de existir la garantía de audiencia a efecto de que el denunciado pueda defenderse de las imputaciones que se le hacen y así tenemos que el artículo 18 y 20 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que:

"Artículo 18. Una vez emitidas las conclusiones a que se refieren los artículos precedentes, La Sección Instructora las entregara a los Secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma, Quien anunciara 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 aquel se presente por sí y éste lo haga personalmente, asistido de su defensor, a fin de que aleguen lo convenga a sus derechos."¹⁸⁶

"Artículo 20. El día señalado, conforme al artículo 18, la Cámara de Diputados se erigirá en órgano de acusación, previa declaración de su Presidente. Enseguida 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 enseguida al servidor público o a su

¹⁸⁶ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Artículo 18

defensor o a ambos si alguno de estos lo solicitare, para que aleguen lo que convenga a sus derechos."

"El Denunciante podrá replicar y, si lo hiciere, 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."¹⁸⁷

Para un mejor entendimiento de lo anterior el maestro Arteaga Nava nos precisa que:

"La audiencia debe iniciarse con la declaración que le corresponde al presidente que la Cámara de Diputados se erige en órgano de acusación; en estos términos debe hacerse la declaración aun en el supuesto de que, concluida, la audiencia se adopte finalmente el acuerdo de no acusar al servidor público. Son las conclusiones de la sección instructora las que determinan el carácter de órgano acusador de esta cámara (art. 20 de la LFRSP).

"Cuando la Cámara de Diputados se erige en órgano de acusación, en forma temporal, cesa su función de legisladora; no puede conocer de ningún otro asunto que no sea escuchar, discutir y votar las conclusiones; no puede actuar como cámara de origen o revisor, como tampoco hacer uso de sus facultades exclusivas."

¹⁸⁷ *Ibidem*, Art. 20.

"No se requiere de quorum especial para que la cámara de diputados se erija en órgano de acusación; es observable el general."¹⁸⁸

De lo anterior debemos de suponer que en dicha audiencia serán desahogadas y valoradas todas y cada una de las pruebas ofrecidas por las partes en el juicio.

Más sin embargo a nuestro criterio dicho artículo nos parece impreciso ya que no se establece si en ese momento se desahogaran las pruebas ofrecidas por las partes ya que solo establece que se concederá el uso de la palabra al denunciante y al servidor público para que aleguen lo que a su derecho convenga.

También cabe hacer mención que en esta etapa es la última vez que se le permite intervenir al acusador en el procedimiento, ya que en lo sucesivo quien debe sostener la acusación es la Comisión especial nombrada por los diputados.

d) ALEGATOS.

El maestro Becerra Bautista define el término alegato de la siguiente manera:

"El alegato fue una figura procesal que corrió parejo con el juicio oral; se trataba de una exposición verbal que se hacía ante los jueces; con base en el expediente, cada parte razonaba, fundaba sus pretensiones y solicitaba se

¹⁸⁸ Arteaga Nava, Elsur, Op Cit , pp 1253-1254

dictara una resolución favorable. El momento para formularlos era al concluir el proceso, la vista y antes de la citación para sentencia. Con el tiempo adquirieron la forma escrita se dio oportunidad a las partes para replicar y duplicar.”¹⁸⁹

Es una de las garantías que a favor del acusado consagra el artículo 21 constitucional.

Así mismo el artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que.

“Artículo 15. 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 al 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.”¹⁹⁰

Por su parte el maestro Arteaga Nava nos dice que:

“En los juicios de responsabilidad que se siguen a los servidores públicos se reconoce y reglamenta el ejercicio de ese derecho. El acusador y el acusado pueden alegar una vez que ha concluido la instrucción.”¹⁹¹

¹⁸⁹ Becerra Bautista, José, *El Proceso Civil en México*, Editorial Porrúa, México, 1982, p. 155.

¹⁹⁰ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos Artículo 15.

¹⁹¹ Arteaga Nava, Elisur, Op. Cit., 1240.

En los términos del artículo 16 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, parece concluirse que los alegatos deben presentarse por escrito: "Transcurrido el plazo para la presentación de alegatos se hayan entregado o no estos...", legalmente no existe impedimento para que sean orales ni para que se recurra a las dos formas. Pueden alegar tanto el acusado directamente como sus abogados.

Entonces debemos de entender que en la etapa de alegatos las partes harán manifestaciones en relación a las constancias procesales fundando y motivando sus pretensiones a efecto de que se dicte una resolución favorable a sus intereses.

e) CONCLUSIONES DE LA SECCION INSTRUCTORA

Para iniciar este apartado comenzaremos por dar una definición del termino "Conclusiones" así pues tenemos que el maestro González Bustamante nos cita a Rafael Piña y Palacios quien nos define a las conclusiones como:

"el acto mediante el cual las partes analizan los elementos instructorios y, sirviéndose de ellos, fijan sus respectivas situaciones con relación al debate que va a plantearse".¹⁹²

Para el maestro Juan José González Bustamante, las conclusiones tienen la finalidad de.

¹⁹² González Bustamante, Juan José, *Principios de Derecho Procesal Penal*, Editorial Porrúa, México, 1991, p.216

"... conseguir que las partes puedan expresar, en una forma correcta, cual es la posición que van a adoptar durante el debate."¹⁹³

Tenemos que las Conclusiones las formulara la Sección Instructora en vista de las constancias del procedimiento.

Entonces tenemos que el Artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que las conclusiones las formulara la sección instructora en los siguientes términos:

*"Artículo 16. Transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, se hayan o no entregados éstos, la Sección Instructora formulara sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento. Para este efecto analizara clara y metódicamente la conducta o los hechos imputados y hará las consideraciones jurídicas que procedan para justificar, en su caso, la conclusión o continuación del procedimiento"*¹⁹⁴

De lo que se desprende que dichas conclusiones podrán de la siguiente manera:

- 1.- La conclusión del Procedimiento o en,
- 2.- La continuación del Procedimiento.

¹⁹³ Ibidem, p. 217

¹⁹⁴ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Artículo 16.

1. La conclusión del procedimiento. Al respecto el primer párrafo del artículo 17 establece que.

*"Artículo 17. 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 hecho materia de la denuncia, que dio origen al procedimiento."*¹⁹⁵

2. La continuación del procedimiento, al respecto el segundo párrafo del mismo artículo establece lo siguiente.

"Artículo 17. Si de las Constancias se desprende la responsabilidad del servidor público, las conclusiones terminarán proponiendo la aprobación de lo siguiente:

- I. Que esta 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.*

¹⁹⁵ *Ibidem*, Artículo 17.

*"De igual manera deberán asentarse en las conclusiones las circunstancias que hubieren concurrido en los hechos."*¹⁹⁶

La Sección instructora cuenta con 60 días naturales contados desde el día en que se le haya turnado la denuncia, para practicar todas las diligencias y formular sus conclusiones pudiendo ampliarse este plazo de ser necesario por un periodo que no excederá de 15 días, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por otra parte tenemos que una vez emitidas las conclusiones estas serán entregadas a los secretarios de la Cámara de Diputados para resolver sobre la imputación hecha al servidor público en estos términos el artículo 18 de la ley dispone.

*"Artículo 18. Una vez emitidas las conclusiones, la Sección Instructora las entregara 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 aquel se presente por sí y éste lo haga personalmente, asistido de su defensor, a fin de que aleguen lo que convenga a sus derechos."*¹⁹⁷

Por último tenemos, que las Resoluciones de la Cámara pueden ser en dos sentidos tal y como lo establece el artículo 21.

¹⁹⁶ Ibidem.

¹⁹⁷ Ibidem.

"Artículo 21. 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".¹⁹⁸

Del precepto anterior se desprende que aunque el servidor público quede a disposición de la Cámara de Senadores este seguirá en el ejercicio de su encargo.

3.6 SECCION DE ENJUICIAMIENTO

Al referirnos a esta sección tenemos que el maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez señala lo siguiente:

"La Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores estudiara el expediente y dará intervención al acusado, a su defensor y a la Comisión Acusadora, y formulará sus conclusiones que serán presentadas ante la **Cámara de Senadores** erigida en jurado de Sentencia, para que se dé lectura a las conclusiones que se le presenten y además resultado con la votación y además se escuche a las partes, para que después se proceda a la votación, que determinará el resultado con la votación de cuando menos las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión en que se dicte la sentencia, la cual deberá emitirse dentro del año siguiente a la fecha en que se inició la instrucción."¹⁹⁹

¹⁹⁸ Ibidem Artículo 21.

¹⁹⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Op. Cit., p. 38.

Por su parte el maestro Arteaga Nava apunta que:

"El jurado de sentencia de conformidad con la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, la comisión es especial, se elige por el lapso de su ejercicio, la Sección de enjuiciamiento sólo puede funcionar cuando esta reunido el Senado, ya sea en un periodo ordinario o en un extraordinario convocado para conocer la acusación, esto se deduce del art. 22 de la L.F.R.S.P, que es de aplicación en el caso por tratarse de una ley especial."

"La sección de enjuiciamiento tiene las siguientes atribuciones y obligaciones: emplazar a las partes, comisión de diputados encargada de sostener y presentar la acusación, al acusado y a su defensor; prevenirlos para que presenten sus alegatos en los cinco días naturales que sigan al emplazamiento; transcurrido el plazo, con o sin alegatos, debe formular sus conclusiones y proponer, en su caso, la sanción que deba imponerse al servidor público y fundar su determinación. Existe la posibilidad de que formulen sus conclusiones de inocencia. La sección de enjuiciamiento, si así lo estima conveniente y lo solicitan las partes, podrá escuchar alegatos verbales y por si podrá disponer la practica de las diligencias que estime necesarias."

"La ley no señala un plazo para que la sección cumpla su cometido; debe hacerlo en uno perentorio. Sus conclusiones se entregaran a la comisión de la Cámara de Senadores."²⁰⁰

²⁰⁰ Arteaga Nava, Ehsur, Op. Cit., 1255.

De conformidad con la Ley Orgánica del Congreso de la Unión en su artículo 79, la Comisión jurisdiccional es especial, se elige por el lapso de su ejercicio.²⁰¹

La Cámara de Senadores se encargara de recibir la acusación y esta a su vez la turnara a la Sección de Enjuiciamiento, la que Emplazara 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.

De lo anterior también observamos que existe un obstáculo para que la sección de enjuiciamiento funcione ya que esta solo lo podrá hacer cuando esta reunido el Senado en un periodo ordinario o en un extraordinario.

a) ALEGATOS.

Como ya hemos visto los alegatos son todos aquellos razonamientos en que las partes fundan y motivan sus pretensiones para que la sección de enjuiciamiento dicte una resolución favorable a sus intereses.

Entonces tenemos que una vez emplazados por la Sección de Enjuiciamiento, La Comisión de Diputados encargada de la acusación, el acusado y su defensor deberán presentar sus alegatos dentro de los **cinco días** naturales siguientes al emplazamiento de conformidad con el artículo 22 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

²⁰¹ Ley Orgánica del Congreso de la Unión

b) CONCLUSIONES DE LA SECCION DE ENJUICIAMIENTO.

Una vez hechos los alegatos por las partes, al igual que la Sección Instructora la Sección de Enjuiciamiento también formulara sus conclusiones, de la siguiente manera.

"Artículo 23. "...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 fundó."

"La sección podrá escuchar directamente a la Comisión de Diputados que sostiene 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 practica 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."²⁰²

En las conclusiones de la sección de enjuiciamiento se deberá establecer la sanción que se le impondrá al servidor público.

Del precepto anterior podemos observar que no se establece ningún plazo para que la sección de enjuiciamiento, emita sus conclusiones.

²⁰² Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

c) JURADO DE SENTENCIA

Una vez emitidas las conclusiones la sección de enjuiciamiento deberá erigirse en jurado de sentencia.

"Artículo 24. Recibidas las conclusiones por la Secretaría de la Cámara, su Presidente anunciará que debe erigirse esta 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, el 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 secretaria 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, 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 la misma se comunicará a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda."²⁰³

Así mismo y a manera de conclusión el maestro Lanz Cárdenas nos dice que el juicio político:

"Sólo constituye un procedimiento disciplinario, particularmente hablando, el juicio político en el que puede sancionarse al servidor público con medidas correctivas, lo que constituye la esencia de la materia disciplinaria."²⁰⁴

Por último el maestro Juárez Mejía nos apunta que "...tienen un tratamiento de excepción: Al Presidente de la República sólo se podrá acusar de traición a la patria y delitos graves del orden común; a los funcionarios locales, la resolución recalda se enviará a las Legislaturas Locales para que éstas, en el ámbito de sus funciones procedan el la forma que corresponda."²⁰⁵

²⁰³ Ibidem, Art 24

²⁰⁴ Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La Contraloría y el Control Interno en México Antecedentes Históricos y Legislativos*, Editorial Fondo de Cultura Económica y Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1993, p 586.

²⁰⁵ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, Op. Cit., p. 98.

3.7 DECLARACION DE PROCEDENCIA.

La declaración de procedencia es regulada por los artículos, 111 y 112 de la Constitución, así mismo tenemos que la declaración de procedencia es un procedimiento parlamentario, para desaforar a los servidores públicos y así las autoridades competentes puedan ejercitar acción penal contra los mismos, como veremos a continuación.

El maestro Juárez Mejía señala lo siguiente respecto de la declaración de procedencia:

"este antejuicio o procedimiento de desafuero, es tratado por el artículo 111 de la Constitución Federal y el Capítulo III del Título Segundo (capítulos 25 al 29) de la Ley reglamentaria. Su propósito es evitar que por banderías políticas o venganzas personales quede a merced de personas interesadas el desarrollo normal de una función pública que por su importancia merece ser protegida; esta protección buscada se logra mediante el fuero constitucional, que en el caso de antejuicio de procedencia adopta la modalidad de *fuero de no procesabilidad*. La finalidad de este procedimiento no es quitar el fuero del servidor público, sino separarlo del cargo protegido con el fuero constitucional, con lo que el servidor público pierde el privilegio que se deriva de la función que tenía encomendada y, de esta forma, dejar a la autoridad competente en posibilidad de ejercitar acción penal."²⁰⁶

²⁰⁶ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, Op. Cit., p. 107.

Al referirse a esta figura jurídica el maestro Sánchez Bringas nos señala:

"los servidores públicos que disponen de inmunidad constitucional no pueden ser sometidos a los procedimientos de la averiguación previa ni a los procesos penales sin que previamente se deje sin efectos la inmunidad constitucional."

"El procedimiento por virtud del cual se hace la declaración de procedencia lo desarrolla la Cámara de Diputados la que, una vez que conoce la presunta responsabilidad del servidor público por la comisión de delitos perseguidos por el Ministerio Público, declarará por mayoría absoluta de sus miembros si se procede o no contra el inculpado."

"Si la Cámara de Diputados niega la procedencia no significa que la imputación por el delito desaparezca ya que al concluir el ejercicio del encargo el servidor público acusado podrá ser sometido a los procedimientos correspondientes. Si la Cámara declara la procedencia el sujeto quedara a disposición de las autoridades competentes."²⁰⁷

Así mismo el maestro Arteaga Nava al respecto señala:

"La declaración de procedencia es un acto político, administrativo, de contenido penal, procesal, irrenunciable, transitorio y revocable, competencia de la cámara de diputados, que tiene por objeto poner a un servidor público a disposición de las autoridades judiciales, a fin de que sea juzgado

²⁰⁷ Sánchez Bringas, Enrique, Op. Cit., 710 - 711.

exclusivamente por el o los delitos cometidos durante el desempeño de su encargo y que la declaración precisa.²⁰⁸

Cabe hacer mención que en caso de que la Cámara de Diputados declare que no ha lugar a proceder, ello no implica la impunidad del servidor público, ya que la imputación podrá continuar cuando el servidor hay concluido el ejercicio de sus funciones.

Solo el Presidente de la República está exento de la declaración de procedencia, ya que si incurriera en delitos graves del orden común, el proceso penal correspondiente se seguiría conforme a las reglas del juicio político, o sea, la acusación estaría a cargo de la Cámara de Diputados y la Sentencia correspondería al Senado.

Las declaraciones y resoluciones que en estos casos produzcan las Cámaras del Congreso de la Unión son inimpugnables, y al efecto en el caso de la declaración de procedencia lleva consigo la separación del cargo mientras el servidor públicos se encuentre sujeto al proceso penal. Si éste culmina con sentencia absolutoria, el inculpado podrá reasumir su función y, consecuentemente su inmunidad. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, será improcedente el indulto y será sometido a la sentencia correspondiente.

Independientemente de las consecuencias que lleve consigo la declaración de procedencia, el servidor público tendrá que responder de las obligaciones

²⁰⁸ Arteaga Nava, Elisur, Op. Cit., p 1273

civiles a que su conducta a haya dado lugar, sin que éstas se encuentren protegidas por inmunidad alguna.

Por su parte el maestro Daniel Moreno, apunta:

"Cuando se trate de demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público, no se requiere que haya declaración de procedencia; lo que demuestra es que se trata de proteger la función pública de cierta relevancia, más no al individuo en sí."²⁰⁹

a) EN QUE CASOS PROCEDE

El artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que la declaración de procedencia procede:

*"Artículo 25. 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 el capítulo anterior en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados..."²¹⁰*

²⁰⁹ Moreno, Daniel, Op. Cit., 516 - 517.

²¹⁰ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Artículo 25.

Entonces tenemos que la declaración de procedencia procede cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimientos del Ministerio Público, ante el Congreso de la Unión por considerar que se satisfacen los requisitos para el ejercicio de la acción penal en contra del servidor público, a efecto de que la Cámara de Diputados les retire la inmunidad de la que están investidos y así quedar a disposición de la autoridad competente, para quedar sujetos al proceso penal.

b) SECCION INSTRUCTORA

La declaración de procedencia se substanciará en la Cámara de Diputados, quien se encargará de practicar las diligencias necesarias para determinar si se puede o no proceder en contra del servidor público:

"Artículo 25 "...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 inculcado."

"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 éste caso se observarán las normas acerca de la ampliación de plazos para la recepción de pruebas en el procedimiento referente al juicio político.*²¹¹

Con relación a la facultad investigadora que se le atribuye a la cámara de diputados el maestro Juárez Mejía nos hace la siguiente observación.

"Nos queda la duda si la Cámara puede ocuparse (investigar) de las denuncias por conductas que impliquen responsabilidad penal, en virtud del artículo 21 constitucional, a no ser de que se limite a ser receptora de la denuncia para hacerla del conocimiento de la autoridad competente, El Ministerio Público,...a nuestro juicio la Cámara podría ejercer estas facultades cuando el ejercicio de la acción penal lo requiera la autoridad competente."²¹²

Desde mi particular punto de vista me parece ilógico que la Cámara de Diputados ejerza funciones de carácter jurisdiccional ya que esta nos es un órgano especializado para tales efectos y por lo tanto no tiene la capacidad de investigar la conducta delictuosa de un servidor público.

c) JURADO DE PROCEDENCIA

"Artículo 26. 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

²¹¹ Ibidem, Artículo 25

²¹² Juárez Mejía, Godolfino Humberto, Op. Cit., pp. 85-86

al inculpado y a su defensor, así como al denunciante al querellante o al Ministerio Público, en su caso."²¹³

"Artículo 27. El día designado, previa declaración del presidente de la Cámara ésta conocerá en Asamblea del dictamen que la sección presente y actuará en los mismos términos previstos por el artículo 20 en materia de juicio político."²¹⁴

RESOLUCION DE LA CAMARA.

Las resoluciones de la cámara serán en el sentido si ha lugar o no a proceder contra el inculpado, en términos del artículo 28 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

*"Artículo 28. Si la Cámara de Diputados **declara que ha lugar a proceder contra el inculpado**, éste quedara 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."*²¹⁵

"Así mismo cuando se siga un proceso penal a un servidor público de los mencionados en el artículo 111 Constitucional sin haberse satisfecho el procedimiento de declaración de procedencia, La secretaria de la misma

²¹³ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Artículo 26

²¹⁴ Ibidem Artículo 27

²¹⁵ Ibidem Artículo 28.

Cámara o de la Comisión permanente librara 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.²¹⁶

Así mismo el Maestro Lanz Cárdenas nos apunta que "Aunque la 'declaración de procedencia' o 'desafuero' también es un proceso parlamentario que se lleva, exclusivamente a la Cámara de Diputados del Congreso Federal. En el, ni se juzga ni se prejuzga; ni se inculpa ni se sanciona ya que de ser procedente solo se retira al servidor público en cuestión de inmunidad relativa a la protección Constitucional de que disfruta, a fin de que pueda ser procesado penalmente por algún delito, sin que la declaración de la Cámara de Diputados predisponga a los tribunales competentes sobre la posible responsabilidad del servidor público."²¹⁷

Como conclusión podemos decir que la declaración de procedencia constituye lo que para muchos autores es un ante-juicio, es decir es un procedimiento previo para retirarle la inmunidad al servidor publico a fin de que pueda procederse penalmente en su contra.

En otras palabras mediante la declaración de procedencia se remueve el obstáculo que impide la actuación de la autoridad judicial competente.

²¹⁶ Ibidem, Artículo. 29

²¹⁷ Lanz Cárdenas, José Trinidad, Op. Cit., p. 585.

3.8. SANCIONES EN EL JUICIO POLÍTICO

En este apartado nos referiremos a las sanciones o penas que aplica la sección de enjuiciamiento en el juicio político las cuales ya han sido estudiadas en el primer capítulo de este trabajo por lo que ha continuación nos referiremos brevemente a este tema y con relación a ello el maestro Elisur Arteaga Nava nos dice que:

“Los castigos que el jurado de sentencia puede imponer son limitados: destitución e inhabilitación; no puede aplicar otro tipo de penas; en esto difiere de los jueces o tribunales ordinarios, que cuentan con una gama amplia de sanciones a su disposición que pueden utilizar con miras a enmendar y a castigar. (art. 24 del Código Penal). En el derecho comparado se ve una evolución notable en esta materia. Originalmente, el jurado de sentencia o el tribunal supremo de justicia, dependiente del parlamento, podía imponer como pena la pérdida de la vida. Lo hizo en el caso del rey Carlos I. Podía también castigar con prisión.”

“La facultad de castigar está en relación directa con la competencia de que se ha dotado al jurado, ésta como se dijo anteriormente es limitada, sólo puede conocer de un número muy restringido de ilícitos. Lo demás es competencia de las autoridades judiciales ordinarias, pues pueden juzgar al servidor público nuevamente y sancionarlo por otros delitos no conocidos por el jurado de sentencia.”

“La razón por la que la facultad del jurado de sentencia para imponer castigos sea limitada es simple:”

*"Hemos visto que en Europa la destitución de un funcionario y su interdicción política, era una de las consecuencias de la pena y que en Norteamérica era la pena misma. De eso resulta lo siguiente: en Europa, los tribunales políticos están revestidos de infinidad derechos que a veces no saben como utilizar, no llegando a castigar por temor castigar demasiado. Pero, en Norteamérica, no se retrocede ante una pena que no hace gemir a la humanidad: condenar a un enemigo político a muerte, para arrebatarse el poder, es a los ojos de todos un horrible asesinato, pero declarar a su adversario indigno de ocupar el poder y quitárselo dejándole la libertad y la vida parece el resultado Honrado de la lucha."*²¹⁸

a) DESTITUCION

Con relación a la destitución tenemos que el maestro Arteaga Nava nos precisa:

*"Destituir es privar a alguien de su empleo, cargo, comisión o encargo; el término alude a quien lo hace es una autoridad competente de otra manera no se esta frente a una destitución. El jurado de sentencia tiene competencia mediante el juicio político, para destituir, puede hacerlo en lo que hace a los servidores públicos mencionados en el artículo 110 constitucional. Carece de competencia para realizarlo en otros casos."*²¹⁹

²¹⁸ Arteaga Nava, Elisur, Op. Cit., pp. 1241-1242.

²¹⁹ Ibidem.

Es importante subrayar que dicha sanción es eminentemente política y disciplinaria ya que la misma es pronunciada por un órgano de carácter político como lo es la Cámara de Senadores.

Mas adelante el mismo autor nos apunta:

"La destitución priva de la función, los emolumentos, privilegios y demás prerrogativas que le son inherentes. Lo hace a partir de la fecha en que la resolución se le notifica o del momento en que se entiende en que ha surtido sus efectos. El destituido esta obligado a entregar el despacho o el cargo a su sucesor y rendir un informe, pormenorizado o no, de su gestión. Debe, además, entregar todos los bienes que le fueron confiados para que prestara el servicio. La ley no dispone nada en relación con su estancia en determinado sitio, por ejemplo en el Distrito Federal o en el lugar donde legalmente se ejerce la función durante determinado tiempo, a fin de que responda de diversas acusaciones que se le formulen, algo similar a la institución del juicio de residencia, hacerlo es competencia de la autoridad judicial, por vía de la institución del arraigo o del enjuiciamiento."

"El enjuiciado ha perdido la calidad de servidor público y cualquier acto que haga en el ejercicio del cargo implica la comisión de un ilícito. Pero la misma resolución debe notificarse al órgano o al superior para que en su competencia, le dé cumplimiento y provea lo relativo a la suplencia."²²⁰

²²⁰ *Ibidem*.

De lo anterior entendemos que una vez que el servidor público haya sido destituido de su encargo este deberá de responder ante la autoridad judicial de las diversas acusaciones que se le formulen.

"Por último el que una legislatura insistiera en sostener a un servidor público, no obstante la resolución destitutoria, implicaría una violación grave a la constitución y leyes que de esta emanar; podría dar lugar al enjuiciamiento de los diputados locales responsables."²²¹

b) INHABILITACION

"En la Constitución de 1917 se establece como pena la suspensión de derechos (artículo 38, Fracción VI); implica la pérdida temporal de los derechos políticos, activo y pasivo, y de los derechos civiles: tutoría, apoderado, defensor, albaceazgo, etc. (Artículo 46 del Código Penal para el Distrito Federal). La inhabilitación es una de las formas en que se manifiesta la suspensión de derechos, es la pena usual en los casos de responsabilidad de los servidores públicos; en forma reiterada se a confiado su aplicación a los tribunales: jurado de sentencia y jueces de distrito. Esto confirma la LFRSP, que dispone como sanción ya que su aplicación corresponde a las autoridades judiciales (art.. 56, fracc. V). 'La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será aplicable por resolución jurisdiccional que dictara el órgano que corresponda según las leyes aplicables."²²²

²²¹ Ibidem.

²²² Ibidem, p. 1243.

Respecto a la problemática que conlleva la determinación de sanciones aplicables a los servidores públicos en el juicio político, dentro de nuestro sistema de responsabilidades, el maestro Juárez Mejía, hace un análisis muy interesante a este respecto diciendo que.

"De las sanciones para los dos tipos de responsabilidad oficial (política y administrativa), se ocupa la Ley reglamentaria del Título Cuarto constitucional. Para la responsabilidad política que habrá de determinar el jurado de Sentencia, únicamente hay dispuestos dos tipos de sanciones: la **destitución** y la **Inhabilitación**. Éstas deben entenderse diferentes de las que dispone la ley penal, que sanciona conductas y hechos de naturaleza distinta. La destitución debe entenderse en nuestra opinión, que es del puesto en que el servidor público cometió u omitió la conducta infractora, pero la norma nada dice sobre el tiempo durante el cual el destituido no podrá volver a ocupar ese cargo, con lo que deja la puerta abierta a interpretaciones interesadas, tramposas, como, por ejemplo que se le destituya hoy de ese puesto y se le vuelva a contratar mañana. Por ello, pudiera entenderse que es de por vida, pero entonces la sanción pudiera ser excesiva. Si la destitución se refiriera, inclusive, a un puesto distinto, podrían presentarse las siguientes dos situaciones: que se tratara de un puesto con funciones no protegidas con fuero, entonces la destitución tendría efectos de inhabilitación 'para desempeñar funciones, empleos, cargos, o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público', aunque como decimos sin precisar cuanto tiempo; o de otro distinto, pero igualmente con funciones protegidas con fuero, en este caso, es posible que la destitución pudiera extenderse a este nuevo cargo, si se considera como género característico el que la función esté protegida con fuero y de esta manera concluir que se trata de un mismo cargo; pero también podría tener cabida la consideración que se hizo para la primera

situación, de que se estimaran empleos, cargos o comisiones diferentes, y entonces la inhabilitación surtiera efectos de inhabilitación.”

“La inhabilitación como sanción del juicio político, deja menos dudas para su aplicación. La inhabilitación es para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años. Se entiende como una privación del derecho de empleo en el servicio público, entre otros, También la destitución es una privación de este derecho, entre otros; para ser diferente de la inhabilitación tendría que referirse al cargo en que se cometió la infracción; si fuera por todos los cargos sería un tipo de inhabilitación para privar del cargo en cualquier parte del servicio público, por una sola vez. Si se considera que la inhabilitación puede adoptar diversas formas, es posible, me atrevo a pensarlo así, que la destitución podría quedar comprendida en una clase de inhabilitación.”²²³

De lo anterior considero que tanto la destitución como la inhabilitación, ambas sanciones deben de respecto del cargo y para impedir que ocupe uno nuevo en el servicio público.

Así mismo podemos decir a manera de conclusión que dichas sanciones nos parecen insignificantes en relación con los beneficios económicos que pueden obtener los servidores públicos en el ejercicio de su cargo o comisión, en virtud de que con dichas sanciones no son suficientes para reparar los daños y perjuicios causados con la conducta del servidor público en detrimento de la sociedad.

²²³ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, Op. Cit., p. 111-112.

Nos resulta difícil hacer críticas respecto de una institución como lo es el juicio político, ya que en nuestra realidad social dicho procedimiento en realidad es totalmente inoperante.

Así mismo tenemos que las sanciones disciplinarias para combatir la mala actuación de los servidores públicos son de carácter político disciplinario y correctivas y no así de sanciones de tipo criminal.

Por lo que a nuestro criterio consideramos que las sanciones deberían ser más severas obligando al servidor público a la reparación de los daños causados con sus actos u omisiones.

Por último consideramos que dicho procedimiento debería llevarse a cabo ante un tribunal especializado, constituido especialmente para la tramitación de dicho juicio e integrado por miembros con los conocimientos jurídicos necesarios para aplicar e interpretar la ley.

CAPITULO CUARTO

LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN EL SIGLO XXI

4.- Impunidad de los servidores públicos dentro del sistema jurídico mexicano.

4.1.- Justificación de la responsabilidad de los servidores públicos

4.2.- Impacto de la Responsabilidad de los Servidores Públicos.

a) En la Sociedad.

b) En el Sistema Jurídico.

c) En el Sistema Político.

4.3.- La Responsabilidad efectiva de los Servidores Públicos.

4.4.- Necesidad de reformar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para una aplicación más efectiva.

4.- IMPUNIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DENTRO DEL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO.

Primero que nada comenzaremos por precisar el término impunidad y así el maestro Pina de Vara nos la define como "La falta de sanción de un acto ilícito civil, penal, administrativo etc."²²⁴

De la definición anterior podemos observar que nuestro sistema de responsabilidades de los servidores públicos, permite en muchos casos la impunidad de los servidores públicos, es decir la falta de aplicación de una sanción por los actos u omisiones que cometan en el ejercicio de su encargo en perjuicio de los intereses públicos fundamentales.

La falta de aplicación de la ley se debe a muchos factores entre los cuales podemos mencionar intereses políticos, vaguedad e imprecisión de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos sobre todo en las causales establecidas en el artículo 7º de dicha ley, como ya hemos apuntado en el capítulo anterior.

En otro orden de ideas y siguiendo el tema de la impunidad tenemos que la misma tiene una íntima relación con el abuso del poder y con relación al tema que nos ocupa el maestro Rodríguez Manzanera nos precisa que "el abuso de poder aporta la 'cifra dorada' de la criminalidad y que es perpetrada por criminales que detentan el poder político y que lo ejercen impunemente, perjudicando a los ciudadanos y a la colectividad en beneficio de su oligarquía, o

²²⁴ Pina de Vara, Rafael, "Impunidad", Op. Cit . p 92.

que disponen de un poder económico que se desarrolla en perjuicio de la sociedad.²²⁵

De acuerdo a lo anterior es como se establece que el abuso del poder en nuestro sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos se relaciona íntimamente con el tema de la impunidad, ya que los servidores públicos aprovechándose de su posición jerárquica, o protección que les brinda el fuero, cometen actos u misiones en perjuicio de los intereses públicos fundamentales, sin que reciban una sanción o castigo por ello.

Desde mi punto de vista muy particular considero que la falta de aplicación de la ley y como consecuencia la impunidad de los servidores públicos, se debe a factores de carácter político sobre todo por que el legislador del '82 en gran medida al redactar la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al parecer de manera intencional redactó dicha ley a manera de que no se pudiera seguir un juicio a los servidores públicos, por falta de claridad y precisión en las causales que dan origen al juicio político es decir por la ambigüedad e imprecisión de dicho precepto.

Al referirnos que de manera intencional se redactó la Ley, es por que queremos decir que dicha ley presenta muchos obstáculos que impiden su aplicación, como por ejemplo la vaguedad e imprecisión de la ley, además de que difícilmente un ciudadano común y corriente se atrevería a presentar una solicitud de juicio político en contra de un servidor público, ya que ello significaría enfrentarse al aparato represivo gubernamental, por lo que como hemos dicho la

²²⁵ Rodríguez Manzanera, Luis, *Criminología*, Editorial Porrúa, México, 1997, p. 509

mayoría de los actos u omisiones de los servidores públicos en perjuicio de los intereses públicos fundamentales, generalmente quedan impunes.

Además también podemos observar claramente que la mayoría de las solicitudes de juicio político normalmente quedan a la deriva sin que se investigue minuciosamente la conducta de los servidores públicos, todo ello en razón que el órgano encargado de investigar y sancionar las conductas de dichos servidores públicos, como lo es el Congreso de la Unión, no es un órgano especializado, ni sus miembros tienen los conocimientos necesarios para determinar si los servidores públicos han cometido algún ilícito ya que como hemos dicho anteriormente se trata de un órgano de carácter meramente político.

El maestro Luis Rodríguez Manzanera continua diciendo al respecto que:

"El abuso del poder es el empleo deliberado del mismo para finalidades específicas que tienden a lograr, hacer, o no dejar hacer algo que legítimamente no puede justificarse."

"La característica más notable del abuso del poder es la impunidad, que el poder se protege a si mismo."²²⁶

Por otra parte el maestro Ossorio y Florit nos cita al autor Cabanellas, a efecto de precisar las causas que originan la impunidad, cuando apunta que:

²²⁶ Ibidem

"Los motivos y circunstancias que pueden llevar a esa situación aparecen claramente señaladas por Cabanellas cuando dice que la causa más común, por que es la que más hierde la sensibilidad colectiva, esta representada por aquellos casos en que, siendo conocidos los autores, no se les persigue por razones de orden político, siempre abusivas y propias de Estados en los que la libertad ha sido cercenada, la prensa amordazada, los tribunales prostituidos y el poder entregado en manos de una minoría sostenida por la coacción, el miedo y la cobardía general."²²⁷

Enseguida el maestro Ossorio y Florit señala que:

"A estas palabras del precitado autor, cabría añadir que la posibilidad del poder público, especialmente del Ejecutivo, de mantener impunes delitos que sirven un interés político, es mucho mayor en aquellos países en que hace falta la oralidad de los juicios, y en que se veda toda facultad de los particulares de mantener la acusación privada y aun la popular, confiándola tan solo al ministerio fiscal, órgano estatal frecuentemente vinculado con el Poder Ejecutivo."²²⁸

En atención a lo anterior se podemos decir que la impunidad de los servidores públicos obedece en muchos casos a intereses de carácter político, ya que como se ha dicho los órganos encargados de aplicar la ley se encuentran estrechamente vinculados con el ejecutivo.

Mas adelante el mismo autor nos cita al maestro Bernaldo de Quiros, quien "señala como *impunidades de hecho* las siguientes: crímenes que pasan, y

²²⁷Ossorio y Florit, Manuel, "Impunidad", Op. Cit., p. 491.

²²⁸ Ibidem

pasaran siempre, mas o menos desconocidos a los ojos de la justicia; crímenes que se conocen, pero cuyos autores escapan a la acción de la justicia por no haber sido determinada su personalidad o no haber podido ser aprehendidos; delitos cuyos autores son conocidos, pero que no se persiguen ni se penan, por excepción abusiva debida a la organización política y social propia de cada tiempo.²²⁹

De lo anterior podemos establecer que nuestro sistema jurídico permite que la mayoría de los servidores públicos escapan a la aplicación de la ley de responsabilidades, ya que muchas veces los servidores públicos cometen ilícitos que son conocidos por toda la sociedad pero los mismos no son castigados, por que para un ciudadano común y corriente sería muy difícil probarlos además de que tendría que enfrentar al aparato represivo gubernamental.

Por otra parte consideramos que la ley que se refiere a la Responsabilidad de los Servidores Públicos es inadecuada por dos razones, en primer lugar inhibe que se lleven a cabo, desde afuera, denuncias de corrupción, al exigir una cantidad exorbitante de pruebas y al hacer responsable al acusador de las acusaciones que no tengan sustento además de los intereses de carácter político.

Así mismo podemos decir que el actual procedimiento de control constitucional no ha funcionado, en razón, de que existe corrupción en nuestro sistema político dentro y fuera de la administración pública, tal situación no ha permitido fincar responsabilidades a los servidores públicos que en algún momento han infringido a la Constitución Política de los Estados Unidos

²²⁹ *Ibidem*.

Mexicanos, y a quienes han caído en los supuestos del artículo 7° de la Ley reglamentaria, no son generalmente sancionados y quedan impunes.

Además también debemos decir que la protección del fuero constitucional permite que la mayoría de los servidores públicos abusen de esta protección que la constitución les brinda cometiendo actos u omisiones en perjuicio de la sociedad, escapando generalmente a la acción de la justicia.

Por otra parte tenemos que el maestro Clemente Valdés nos apunta que, "Desgraciadamente para la población mexicana, el enorme poder que tiene el ejecutivo de poseer el monopolio del poder penal, esto es, el poder exclusivo de promover o impedir el castigo a los miembros de la sociedad, no es el único. El ejecutivo tiene además el poder exclusivo de vigilar, castigar, a los empleados de la sociedad como si fueran sus sirvientes."²³⁰

De lo anterior se deduce que la impunidad se debe sobre todo al enorme poder que tiene el poder Ejecutivo sobre toda la sociedad y ha que la mayoría de los servidores públicos de alta jerarquía, son designados por el mismo, y a su vez el tiene el poder de decidir a quien castigar.

El mismo autor más adelante nos apunta que:

"La frase Lord Acton, según la cual el poder tiende a corromper y el poder absoluto corrompe absolutamente, '*Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*', es, desgraciadamente, la realidad inevitable en las

²³⁰ Valdés S, Clemente, *El Juicio Político La impunidad, los Encubrimientos y Otras Formas de Oposición*, Ediciones Coyoacán S A de C.V, México, 2000, p 51.

sociedades humanas. La corrupción es un peligro constante en el desempeño de las funciones públicas en todos los países del mundo. Cuando una persona tiene el poder exclusivo de vigilar de manera secreta y de castigar a los empleados públicos. Tiene también el poder de encubrir los actos ilícitos o delictivos que éstos cometan. Si ese poder exclusivo se le da a un empleado que esta bajo la autoridad de la administración a la que se pretende controlar, sin una vigilancia real independiente, y sin tener que responder a nadie más del uso que se haga de tales facultades, el desarrollo de la arbitrariedad y de la corrupción es inevitable. El ejercicio de un poder exclusivo, sin tener que responder por el uso que se haga de él, es una de las formas del poder absoluto.²³¹

De la idea anterior podemos decir que uno más de los factores que generan la impunidad de los servidores públicos es el encubrimiento de la persona o el órgano, que tiene el poder exclusivo de vigilar y castigar a los servidores públicos, lo que a su vez propicia el desarrollo de la arbitrariedad y la corrupción.

Por lo que el maestro Clemente Valdés continua diciendo que: "Desgraciadamente, el poder secreto y exclusivo de vigilar a los demás, sin ninguna vigilancia sobre los vigilantes lleva directamente a la corrupción. El ocultamiento implica el secreto y éste va a servir para consolidarla. Así, el sistema conduce necesariamente a una red de complicidades que hace de los subordinados seres incondicionales de sus superiores, y a estos, a su vez, incondicionales de los que están sobre ellos hasta llegar al administrador principal, ya que los destinos de todos dependen de él."²³²

²³¹ *Ibidem*, p. 53- 54.

²³² *Ibidem*, p. 54.

De acuerdo a lo anterior deducimos que en nuestro sistema, los servidores públicos actúan a través de complicidades, desde el nivel más alto hasta empleados y subordinados de éstos, lo que lleva necesariamente a la corrupción y como consecuencia a la impunidad.

4.1.- JUSTIFICACION DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Para entrar en el estudio de este tema expondremos algunas ideas para tratar de justificar la Responsabilidad de los Servidores Públicos dentro de cualquier sistema jurídico y así tenemos que el maestro Juárez Mejía, señala que:

"Es innegable que en la base del sistema de responsabilidades de los servidores públicos se encuentra el Estado de Derecho, pero a la vez éste influido por aquél. Sin la posibilidad de que los servidores públicos se obliguen a responder por sus actos en ejercicio de la función pública, el Estado de Derecho se evidencia en uno de sus aspectos más sensibles: en el de sometimiento a la ley de quienes se desempeñan como representantes del poder."

"El Estado de Derecho está estrechamente vinculado al desarrollo político de las naciones y es la respuesta más directa y rotunda a la arbitrariedad y al Estado absoluto."

"El sistema de responsabilidades de los servidores públicos debe ser viable, por que uno impracticable niega la sumisión a la ley de los representantes del gobierno en sus tres ramas y, en particular, de la administración pública, se

lastima el Estado de Derecho y se cae en lo que este históricamente combate: la arbitrariedad."

"El sistema de responsabilidades de los servidores públicos es un freno a la extralimitación o a la omisión en las actividades o funciones. En este sentido y en un proceso de causación circular acumulativo, este sistema se funda en el Estado de Derecho, pero actuante, lo fortalece y desarrolla, y este nuevo Estado de Derecho fortalecido y desarrollado, perfecciona el sistema de responsabilidades."²³³

A continuación citare algunas ideas del maestro Laporta con el fin de tratar de justificar las responsabilidades de los servidores públicos dentro de nuestro sistema desde un punto de vista ético y moral, y así nos dice que:

"...las normas jurídicas *deben* ser morales, y las decisiones que ponen en vigor esas normas *deben* tratar de respetar ciertas exigencias de moralidad. Como quiera que los agentes que toman esas decisiones son los *políticos* conviene hacer una reflexión sobre las relaciones entre la ética y la política..."²³⁴

Primero que nada de lo anterior podemos decir todas las normas jurídicas deben de ser morales y sobre todo si se trata de política.

²³³ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, Op. Cit., "Introducción", p. XIII, XV, XVIII, y XIX.

²³⁴ Laporta, Francisco, *Entre el Derecho y la Moral*, Editorial Distribuciones Fontamara, S.A., México, 1995, p. 123.

El Mismo autor mas adelante sigue diciendo que:

"Tres problemas deben ser diferenciados con toda claridad para poder tomar para poder tomar posición sobre estas cuestiones sin aumentar aun más el confusionismo. Cada uno de estos tres problemas puede ser emparentado con un pensador moderno...El primer problema es el de la separación tajante entre la ética y la política al que podemos llamar problema *Maquiavelo*. El segundo es el de la distinción entre la ética privada y ética pública, que puede ser llamado problema *Mill*. Y el tercero, el de la opción entre una ética política de convicciones o principios o una ética política de responsabilidad que, como es, obvio tiene que recibir el nombre de problema *Weber*. Sucede que usualmente estos tres problemas se presentan en el debate cotidiano entrelazados en un revoltijo casi indescifrable, determinando con ello que muchas veces se pretenda con una solución o posición resolver o enfrentar el problema equivocado o que cuestione a uno de ellos y se responda a otro diferente."

"El problema *Maquiavelo* se suscita cuando nos planteamos la cuestión de si el político a de guiar sus acciones públicas con arreglo a criterios y pautas morales o, por el contrario, su acción como político a de ser instrumental en función de un conjunto de objetivos específicos que la tradición del Maquiavelismo identifica con la estabilidad del sistema político, la seguridad exterior o el acceso en la permanencia del poder."

En relación a ello el maestro Laporta nos dice que:

"se trata de decisiones que inciden directa sobre la vida individual y social, y, por tanto sobre la base misma de la moralidad. La política no es, por

consiguiente, una técnica de acceso al poder o una ingeniería social orientada a hacer estable y permanente un sistema, si no que es una actividad humana que afecta decisivamente al desarrollo de la personalidad individual y colectiva de sus destinatarios, y por ello no sólo debe estar, como cualquier otra, bajo el escrutinio de la moral, si no que debe ser contrastada y evaluada con patrones éticos incesantemente. Los políticos, en el curso de su actividad deben actuar sometidos a pautas morales.²³⁵

Por lo que deducimos que los políticos en nuestro caso los servidores Públicos deben de actuar con pautas éticas y morales ya que sus decisiones pueden afectar directa y gravemente la vida individual o social y por lo tanto a la moralidad.

Con relación al problema Mill nos señala que:

"Si lo llamo problema John Stuart Mill quien afirmó tajantemente: 'La única parte de la conducta de cada uno por la que es responsable ante la sociedad es la que se refiere a los demás. En la parte que le concierne meramente a él, su independencia es, de derecho, absoluta, sobre sí mismo, sobre su propio cuerpo y espíritu el individuo es soberano' (sobre la libertad). En opinión de Mill, la sociedad no puede intervenir en las acciones privadas de los seres humanos que no causan daño a otros...El reproche moral externo, la presión de la opinión y el control o sanción de tales conductas privadas carecen de justificación. El único tribunal competente para pronunciarse sobre la moralidad o la responsabilidad de esas acciones es el propio agente moral que las realiza."

²³⁵ *Ibidem*, pp.124-125.

El mismo autor al respecto nos dice que:

"las acciones de los políticos deben ser sometidas a escrutinio moral. Es preciso que especifiquemos ahora qué acciones de los políticos estamos legitimados para enjuiciar moralmente. Y estoy dispuesto a mantener que el principio general de *Mill* se aplica igualmente a todos los políticos en toda su amplitud, aunque contra ello parecen flotar en el ambiente tres posibles objeciones: la de la imagen pública como factor educador, la de la incidencia negativa en la conducta del electorado y la de la posible incoherencia entre el tipo moral ideal anunciado en el programa y al conducta privada real del político."²³⁶

De lo anterior puede observar que la sociedad no puede intervenir en las acciones privadas de los seres humanos que no causan daño a otros, por lo que si las acciones de los servidores públicos no causan daño a la sociedad la sanción de tales conductas privadas carecen de justificación.

Continuando con el problema denominado Weber Laporta nos expone lo siguiente:

"entremos en el problema: ¿cómo debe moralmente (actuar, legislar, decidir, gobernar, etc). el político? Max Weber diferencio como se sabe, una 'ética de convicción' y una 'ética de responsabilidad'. Nunca dijo que fueran absolutamente incompatibles, pero subrayó tanto los caracteres básicos de ambas que parecen dos mundos extraños entre sí. La ética de la convicción consiste en actuar en todo caso de acuerdo con la máxima moral, es decir

²³⁶ *Ibidem*, pp 125-126

adecuar la conducta o la convicción moral sin ninguna condición. La medida de la bondad o justicia de nuestra conducta es la norma que la inspira, y si nuestra conducta se ajusta a ella hemos obrado correctamente pase lo que pase. La ética de la responsabilidad, por su parte, consiste en actuar pensando en las consecuencias de nuestras acciones y decisiones, y la medida de la bondad o corrección de nuestra acción consiste el grado en que alcanzan o producen las mejores consecuencias posibles en los términos que se quiera.²³⁷

El maestro Laporta llega a la conclusión de la ética de la convicción, racional y críticamente asumida

De lo anterior podemos decir que las Responsabilidades de los Servidores Públicos se justifica, con la finalidad de regular la buena actuación de los servidores públicos y a que principios se deben sujetar estas, como ha quedado expuesto, principios éticos y morales.

Así tenemos que en nuestra legislación para justificar las Responsabilidades de los Servidores Públicos la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos nos establece que:

“El Estado de derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas.

²³⁷ *Ibidem*, 129-130.

Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, practica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos."

"La renovación moral de la sociedad exige un esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por los actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus derechos. El régimen vigente de responsabilidades de los servidores públicos deben renovarse para cumplir sus objetivos en un Estado de Derecho."²³⁸

Es decir el Estado debe de establecer los medios jurídicos a través de los cuales los miembros de la sociedad puedan exigir la responsabilidad de los servidores públicos por sus actos u omisiones en que incurran en perjuicio de los intereses públicos fundamentales.

Por otra parte la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que:

"Esta iniciativa propone reglamentar dicha propuesta de reformas constitucionales a fin de que los servidores públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia, Define las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurrir por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimiento para prevenirlos y corregirlo."²³⁹

²³⁸ Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México 1982.

²³⁹ Ibidem

Así mismo Góngora Pimentel y Acosta Romero establecen:

"...de un régimen democrático como el nuestro no sería concebible que el Estado únicamente dictara preceptos para reprimir la conducta de los gobernados, sin fijar, asimismo, las sanciones aplicadas a los servidores públicos que perturben el orden jurídico establecido para lograr la convivencia pacífica y el desarrollo de nuestro país."²⁴⁰

Las responsabilidades de los servidores públicos se justifica puesto que en todo sistema de gobierno debe de existir un instrumento a través del cual se castiguen los malos manejos que en su ejercicio o encargo tengan los servidores públicos.

Debemos decir que no es suficiente que exista un instrumento a través del cual se castigue a los servidores públicos, si no que además este debe ser realmente efectivo.

Es decir los servidores públicos deben de responder por sus actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos fundamentales.

Entonces tenemos que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se justifica en la medida que con la misma se pretenda evitar o prevenir los malos manejos de los servidores públicos del estado y así garantizar su buen desempeño en el ejercicio de sus funciones y el desarrollo de la sociedad.

²⁴⁰ Góngora Pimentel, Genaro David y Acosta Romero, Miguel, Op. Cit., p. 51.

Por otra parte con el establecimiento de las responsabilidades de los servidores públicos lo que se trata es de combatir la deshonestidad e incompetencia a través de sus diversas sanciones.

4.2.- IMPACTO DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Al respecto debemos de decir que el impacto de la responsabilidad de los servidores públicos en nuestro sistema es negativo, dado que la Ley Reglamentaria en cuanto a responsabilidades de los Servidores Públicos, específicamente en lo que se refiere al juicio político en realidad es inoperante.

El que no se aplique no quiere decir precisamente que los servidores públicos observen una conducta intachable en el desempeño de sus respectivas funciones, si no que, el diseño y estructuración de la propia ley, además de intereses políticos no lo permite por las razones que ya han sido expuestas anteriormente.

A nuestro criterio nos parece ilógico que en un sistema tan corrompido como el nuestro no existan juicios políticos en contra de servidores públicos corruptos y con malos manejos en el desempeño de sus funciones, situaciones que a los ojos de toda la sociedad resultan muy evidentes, pero que nadie se atreve a denunciarlos o por que los servidores públicos de cierta manera están protegidos por el mismo sistema ya sea jurídico o político.

A continuación estableceremos brevemente el impacto de la Responsabilidad de los Servidores Públicos en la Sociedad, Sistema Jurídico y Sistema Político.

a) **EN LA SOCIEDAD.** Como hemos dicho el impacto de la Responsabilidad de los Servidores Públicos en la Sociedad, lo podemos notar por el descontento que existe en la población al ver que cada día hay mas corrupción y deshonestidad de los servidores públicos y a los mismos no se les castiga por razones ya expuestas en el tema referente a la impunidad de los servidores públicos, es decir por vaguedad e imprecisión que existe en la ley y por intereses de carácter político.

Es decir a través de la reglamentación de las Responsabilidades de los Servidores Públicos se debe de proveer a la sociedad de los medios jurídicos para impugnar la actuación arbitraria e ilegal de los servidores públicos.

Por lo que debemos decir que el impacto de la Responsabilidad de los Servidores Públicos en la sociedad, es el de la desconfianza e inseguridad generalizada por la falta de aplicación de la ley y como consecuencia la impunidad de los servidores públicos.

b) **EN EL SISTEMA JURÍDICO.** El impacto de la Responsabilidad de los Servidores Públicos en este sistema, se determina sobre todo por la falta de aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos por lo que se refiere a juicio político, debido a su ambigüedad e imprecisión como lo trataremos mas adelante, ya que esta no cumple con su cometido es decir no es una ley realmente eficaz.

c) **EN EL SISTEMA POLÍTICO.** Podemos decir que el impacto en el sistema político, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos casi no tiene efectos sobre las actuaciones de los servidores públicos, en perjuicio de los intereses públicos fundamentales, sólo podemos decir que dicha ley lo único que propicia es el abuso de poder, la corrupción, arbitrariedad, encubrimiento, complicidad etc. temas que ya han sido explicados ampliamente en el tema referente a la impunidad de los servidores públicos de éste capítulo.

Por Lo que en conclusión podemos decir que ese impacto se traduce en corrupción, deshonestidad e impunidad de los servidores públicos.

Ya que como hemos visto la mayoría de las veces los servidores públicos escapan a al aplicación de la ley por razones ya expuestas anteriormente en el capítulo referente a la impunidad de los servidores públicos.

4.3.- LA RESPONSABILIDAD EFECTIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

En este apartado tratare de establecer que tan efectiva es la responsabilidad de los servidores públicos dentro de nuestro sistema jurídico y para empezar tenemos que el maestro Juárez Mejía señala que:

"Un sistema de responsabilidades eficaz viene a dar plenitud al Estado de Derecho; pero es el Estado de Derecho el que hace posible el Establecimiento

de un sistema de responsabilidades de los servidores públicos al sustentarlo en principios históricamente determinados²⁴¹

De acuerdo a lo anterior tenemos que el sistema de responsabilidades de los servidores públicos debe de estar fundado en Estado de Derecho, para que su aplicación realmente sea efectiva ya que como nos dice el maestro Juárez Mejía el Estado de Derecho, es el que hace posible el establecimiento de un sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

Por otra parte debo de decir que en nuestro sistema de responsabilidades de los Servidores Públicos la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, resulta ineficaz debido a su ambigüedad e imprecisión como ya ha quedado establecido.

También tenemos que están en juego muchos intereses políticos que impiden la eficacia y aplicación de la ley como ya ha sido tratado anteriormente.

El que la ley sea eficaz se traduce en dar confianza a la ciudadanía en la gestión de los servidores públicos en sus respectivos encargos.

Por otra parte tenemos que la ineficacia de la ley trae consigo la irresponsabilidad del Servidor Público, la cual genera como ya se ha dicho ilegalidad inmoralidad social y corrupción.

Por lo anterior considero que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es ineficaz por las siguientes razones.

²⁴¹ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, Op. Cit., "Introducción", p. XX.

Principalmente por la ambigüedad e imprecisión de las causales establecidas en el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que debería establecerse claramente una tipificación para cada una de dichas causales.

Por el diseño en la estructuración del procedimiento del juicio político. Ya que dicho procedimiento es poco claro en cuanto a sus fases procesales.

Por la substanciación del procedimiento ante el Congreso de la Unión en virtud de que el mismo es órgano de carácter político, ya que a nuestro criterio consideramos que dicho procedimiento debería substanciarse en un órgano especializado de carácter jurisdiccional, como lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo que llegamos a la conclusión que nuestra Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en nuestro sistema jurídico es ineficaz ya que la misma es inoperante por las razones ya expuestas.

4.4.- NECESIDAD DE REFORMAR LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS PARA UNA APLICACIÓN MAS EFECTIVA.

Por todo lo expuesto en el presente trabajo consideramos que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, necesariamente debe ser reformada, ya que la misma a nuestro parecer no cumple con su cometido es decir el prevenir y sancionar los actos u omisiones de los servidores públicos en perjuicio de los intereses públicos fundamentales.

Dicha reforma debe satisfacer las necesidades colectivas, es decir el que efectivamente se castigue a los servidores públicos corruptos y deshonestos.

El maestro Luis Rodríguez Manzanera nos dice que para que una ley sea eficaz esta debe de reunir ciertas características y señala lo siguiente:

"... una ley bien hecha, una ley bien elaborada, una ley que sepamos que es justa, positiva y vigente, (tres características básicas para que una ley sirva pues si le falta una de las tres no es eficaz)."²⁴²

De lo anterior debemos de decir que tomando en cuenta estos razonamientos, es como se debe buscar, una correcta aplicación de la ley de responsabilidades.

Dicha reforma debe ser necesaria en base a que como lo establece el maestro Ignacio Burgoa Orihuela:

" El orden de derecho de un Estado no solamente debe proveer a los gobernados de los medios jurídicos para impugnar la actuación arbitraria e ilegal de las autoridades, sino establecer también un sistema de responsabilidades para las personas en quienes la ley deposita el ejercicio del poder público. Es obvio que para el gobernado es más útil, por sus propios y naturales resultados, valerse de un medio jurídico de impugnación contra los actos autoritarios para preservar su esfera de derecho, puesto que tal medio tiene como efecto inmediato la invalidación de los mencionados actos y la restitución consiguiente del goce y disfrute del derecho infringido o afectado. En la generalidad de los

²⁴² Rodríguez Manzanera, Luis, Op Cit., p. 124

casos, satisfecho el interés del gobernado en particular como consecuencia del ejercicio del medio impugnativo de los actos de autoridad que lo agraven, la exigencia de la responsabilidad en que hubiere incurrido el funcionario público de quien tales actos emanen, presenta una importancia muy secundaria, circunstancia que no debería registrarse dentro de un autentico y operante régimen democrático. En efecto, considerando que un sistema de responsabilidades para los gobernantes debe ser el eficaz complemento de los medios jurídicos de impugnación.²⁴³

De lo anterior tenemos que la reforma debe comprender los medios jurídicos para impugnar la actuación ilegal y arbitraria de los servidores públicos y que los mismos realmente satisfagan la necesidad de la población de que se castigue efectivamente a los servidores públicos.

Por otra parte se debe de establecer un procedimiento de investigación para verificar que se reúnan los elementos para someter al servidor público a un juicio político, como si se tratara de una averiguación previa, pero a través de un órgano creado especialmente para ello.

Así mismo consideramos que sería apropiado elevar las sanciones aplicables a los servidores públicos ya que los ilícitos cometidos por estos son cometidos con las agravantes de alevosía, ventaja y traición en razón de ejercicio de poder.

También es necesario que las causales que dan origen al juicio político, y que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen

²⁴³ Burgoa Onhuela, Ignacio, Op Cit , p 555 - 556

despacho, sean mas claras y que se tipifiquen de una forma más metódica, ya que actualmente la interpretación de la ley es facultad de los miembros integrantes de las dos cámaras, lo que se presta a diversas interpretaciones.

En cuanto a la substanciación del procedimiento consideramos que el mismo debería substanciarse en un órgano especializado como lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación o en todo caso en coordinación con el Congreso de la Unión.

Lo anterior en atención a que nos parece ilógico que un órgano político como lo es el Congreso de la Unión, ejerza actos de carácter jurisdiccional.

Por último consideramos que el juicio político en nuestro sistema de responsabilidades no cumple con su finalidad, es decir el mismo no se ha utilizado como medio de control constitucional, cuyo objetivo consista primordialmente en garantizar la adecuada actuación de los servidores públicos.

CONCLUSIONES.

1.- Del estudio realizado se concluye que de la buena conducta de los servidores públicos en ejercicio de sus atribuciones, depende en gran medida, el desarrollo y buen funcionamiento de los órganos del Estado que representan, así como el bienestar y desarrollo de los de la sociedad.

2.- Por otra parte el sustentante de la presente tesis cree firmemente que nuestro sistema de responsabilidades la mayoría de los servidores públicos utilizan los poderes que les fueron conferidos como son el fuero y la inmunidad, para desempeñar funciones oficiales, en su beneficio personal, y con ello olvidándose del bienestar de la comunidad.

Así mismo tenemos muchos servidores públicos abusan de sus facultades para cometer actos arbitrariedad y abuso de poder lo que se traduce en impunidad es decir la falta de aplicación de una sanción por los actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos fundamentales.

3.- Desde mi punto de vista considero que los servidores públicos únicamente deben de estar para servir a la comunidad y procurar su bienestar y que por lo tanto es necesario un Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, adecuado para castigar sus actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos fundamentales.

4.- Por otra parte considero que el Juicio Político no ha cumplido la función de control constitucional, cuyo objetivo debe de ser el de garantizar la buena actuación de los servidores públicos, debido a la vaguedad e imprecisión

de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos así como diversos factores entre ellos intereses de carácter político.

5.- Desde mi muy particular punto de vista considero que el juicio político se debe substanciar ante un órgano de carácter jurisdiccional, y no así en un órgano Político o Legislativo como lo es el Congreso de la Unión, en razón de que debe de ser un órgano especializado e integrado por miembros con los conocimientos jurídicos necesarios para interpretar la ley, y así aplicarla correctamente.

Mi propuesta sería que quien conociera sobre las responsabilidades de los servidores públicos, fuera una fiscalía especializada dependiente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que es el órgano idóneo para conocer e interpretar la ley.

6.- En cuanto a las sanciones contempladas por La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en relación al juicio político, considero que estas deberían de ser más severas, ya que con la destitución e inhabilitación no son suficientes para reparar los daños causados a la sociedad, por la razón de que el servidor público con sus actos u omisiones puede causar daños incalculables y de difícil reparación a la comunidad, por lo que es necesario reglamentar nuevas sanciones para la reparación de los daños causados a la sociedad.

Además de que los servidores al cometer actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos fundamentales, generalmente resuelven su futuro

económico, sin preocuparles en los más mínimo la sanción que se les aplicaría en caso de que se les sometiera a un juicio político.

7.- Nuestro Sistema de Responsabilidades, es decir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley Reglamentaria, permite en la mayoría de los casos la impunidad, corrupción y complicidad de los servidores públicos, todo ello en razón de que en la realidad social de nuestro país, no se aplica la ley, por las razones expuestas anteriormente es decir por la vaguedad e imprecisión de dicha ley además de intereses de carácter político.

8.- Para que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos sea eficaz, esta debe de reunir tres requisitos fundamentales, es decir que esta sea justa, positiva y vigente, si falta cualquiera de ellos no tendría razón de ser.

9.- El juicio político implica seguir un procedimiento ante el Congreso de la Unión a través de sus dos Cámaras, para determinar la responsabilidad de los servidores públicos por sus actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos fundamentales.

También debe de ser el instrumento a través del cual efectivamente se castiguen estos actos u omisiones, con el fin de asegurar la eficacia de las garantías de seguridad jurídica.

10. Por último considero que es muy importante que el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, se base en el Estado de Derecho, para así garantizar el buen desempeño de los servidores públicos en ejercicio de sus funciones y como consecuencia garantizar el desarrollo de la sociedad.

BIBLIOGRAFIA

A) LIBROS

Acosta Romero, Miguel, *Derecho Administrativo Especial Volumen II*, Editorial Porrúa, México, 1999.

Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional Volumen 4*, Editorial Oxford University Press, México, 1999.

Barragán Barragán, José, *El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824*, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, México 1978.

Becerra Bautista, José, *El Fuero Constitucional*, Editorial Jus, México, 1945.

Becerra Bautista, José, *El Proceso Civil en México*, Editorial Porrúa, México, 1982.

Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1999.

Cárdenas F, Raúl, *Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Editorial Porrúa, México, 1982.

Carpizo Macgregor, Jorge y Madrazo Jorge, *Derecho Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto De Investigaciones Jurídicas, México, 1991.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Editorial Porrúa, México, 2001.

Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1993.

Góngora Pimentel Genaro y Acosta Romero Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Porrúa, México, 1992.

González Bustamante, Juan José, *Principios de Derecho Procesal Penal*, Editorial Porrúa, México, 1991.

- Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, Editorial Porrúa, México, 2002.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes Históricos y Legislativos*, Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1993.
- Laporta, Francisco, *Entre el Derecho y la Moral*, Editorial Distribuciones Fontamara, México, 1993.
- Moreno, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1973.
- Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1999.
- Osorio y Nieto, Cesar Augusto, *La Averiguación Previa*, Editorial Porrúa, México, 2000.
- Rodríguez Manzanera, Luis, *Criminología*, Editorial Porrúa, México, 1997.
- Ramírez Fonseca, Francisco, *Manual de Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 1967.
- Ruiz Massieu, José Francisco (Compilador), *Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades*, I.N.A.P, Editorial Praxis, México, 1984.
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1999.
- Sayeg Helú, Jorge, *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1987.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1999.
- Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 1999.

Valdés S. Clemente, *El Juicio Político. la Impunidad, los encubrimientos y Otras Formas de Oposición*, Editorial Ediciones Coyoacán, S.A de C.V. México, 2000.

B) DICCIONARIOS Y/O ENCICLOPEDIAS.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Buenos Aires 1963.

Instituto de Investigaciones Jurídicas (Varios Autores), *Diccionario Jurídico Mexicano* (Cuatro Tomos), Editorial Porrúa- Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.

Ossorio y Florit, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales*, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1992

Palomar de Miguel, Juan, *Diccionario Para Juristas*, Editorial Porrúa, México, 2000.

Pina de Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1982.

C) LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S.A, México 2002.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, Editorial SISTA, México 2002.

Ley Orgánica del Congreso de la Unión.