

00721  
290  
a



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"DESARROLLO Y PERSPECTIVA DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN MEXICO".

UNAM a difundir en formato electrónico el contenido de mi trabajo

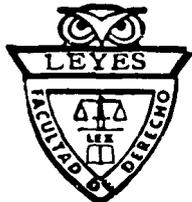
NOMBRE: OMAR FRANCO GARCIA

FECHA: 28 FEBRERO 2003

CIUDAD: Guadalajara

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
OMAR FRANCO GARCIA

ASESOR DE LA TESIS: LIC. GPE. MARGARITA VILLANUEVA COLIN.



CIUDAD UNIVERSITARIA

2003

**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

# PAGINACIÓN

# DISCONTINUA

# PAGINACIÓN

# DISCONTINUA

b

# DEDICATORIAS.

Agradecimiento a la Dirección General de difusión de la UNAM a difundir en formato electrónico el contenido de mi trabajo rec:

NOMBRE: DMAR

FRANCO GARCIA

FECHA: 28 - FEBRERO - 2003

FIRMA: [Firma]

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

A MI MADRE  
Y PADRE:  
POR ENSEÑARME  
A SER LIBRE  
EN MENTE Y CUERPO.

2

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**A TODA MI FAMILIA.**  
**FRANCO SOSA Y GARCÍA DIAZ:**  
*Por ser sin pretenderlo,*  
*en forma alternativa,*  
*mi ying y mi yang.*

e

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**A MI ADORABLE MAESTRA "LUPITA".**  
**PROFESORA GUADALUPE CAMACHO DÁVILA.**  
**Y SU ESPOSO.**  
**PROFESOR ADRIÁN DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ. +**  
*Sin cuya aparición en mi vida  
esto no hubiera sido posible.*

f

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**A MI ASESORA:**  
LIC. GPE. MARGARITA VILLANUEVA COLIN.  
Gracias por su tiempo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**A MIS AMIGOS, CÓMPLICES DE MIL AVENTURAS:**

**BETTINA.** *Por conocerme, muchas veces, mejor que yo;*  
**CARMEN.** *Por aguantar ser mi confidente;*  
**EDGAR.** *Por la rebeldía compartida; y*  
**JOSÉ.** *Por reírnos de todo.*

h.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**A TODAS ESAS PERSONAS  
QUE POR APARECER  
EN MI VIDA,  
FORMAN PARTE DE ELLA.**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**A LA UNAM.**  
*"Por mi raza hablará el espíritu".*

2

INDICE.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**"DESARROLLO Y PERSPECTIVA DE LA RESPONSABILIDAD DE  
LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO".**

Índice.

Introducción. II

**CAPÍTULO PRIMERO.**

**1. Antecedentes de la responsabilidad de los servidores Públicos.**

1.1. Época Prehispánica.	2
1.2. Época Colonial.	4
1.2.1. Juicio de Residencia.	4
1.2.2. La Visita.	5
1.2.3. Diferencias entre la Residencia y la Visita.	6
1.3. Constitución de Cádiz.	6
1.4. Constitución de Apatzingán.	7
1.4.1. El Siervo de la Nación.	7
1.4.2. El Congreso de Chilpancingo.	8
1.4.3. Alcances del Decreto.	9
1.5. Constitución de 1824.	10
1.5.1. Precedente.	10
1.5.2. Aprobación.	10
1.6. Bases de Organización Política de la República Mexicana.	12
1.6.1. Consideración Previa.	12
1.7. Constitución de 1857.	14
1.7.1. Precedente.	14
1.8. Ley de Responsabilidad de Benito Juárez.	16
1.8.1. El Código Penal de 1872.	18
1.9. Ley de Responsabilidad bajo Porfirio Díaz.	19
1.10. Ley de Responsabilidad en la Constitución de 1917 hasta 1939.	20
1.10.1. Código Penal de 1929.	21
1.10.2. Código Penal de 1931.	21

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

L

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**CAPÍTULO SEGUNDO.**

**2. Marco Teórico Conceptual.**

2.1. Preámbulo.	23
2.1.1. Noción de Administración Pública.	23
2.1.2. Noción de Servicio Público.	24
2.1.3. Elementos del Servicio Público.	24
2.1.4. Noción de Función Pública.	24
2.1.5. Distinción doctrinal entre funcionario y empleado público.	25
2.2. Servidores Públicos.	29
2.2.1. Concepto.	29
2.2.2. Clases.	30
2.3. Responsabilidad Pública.	31
2.3.1. Nota Introductoria.	31
2.3.2. Concepto.	31
2.3.3. Naturaleza Jurídica.	32
2.4. Tipos de Responsabilidad.	32
2.4.1. Responsabilidad Administrativa.	32
2.4.1.1. Sujetos	36
2.4.1.2. Autoridades.	38
2.4.1.3. Procedimiento.	38
2.4.1.4. Recursos Administrativos.	42
2.4.1.5. Prescripciones.	43
2.4.2. Responsabilidad Civil.	43
2.4.2.1. Concepto.	43
2.4.2.2. Marco Legal.	44
2.4.2.2.1. En el Código Civil.	44
2.4.2.2.2. En el Código Penal.	45
2.4.2.2.3. En la Ley Federal de Responsabilidades.	45
2.4.2.2.4. En la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.	47
2.4.3. Responsabilidad Laboral.	48
2.4.3.1. Concepto.	48
2.4.3.2. Autoridades.	48
2.4.3.3. Importancia.	49
2.4.4. Responsabilidad Penal.	49
2.4.4.1. Base Constitucional.	49
2.4.5. Responsabilidad Política.	52
2.4.5.1. Noción de Política.	52
2.4.5.2. Concepto.	53

11

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

2.4.5.3. Sujetos.	53
2.4.5.4. Causales.	54
2.4.5.5. Sanciones.	54
2.4.5.6. Prescripción.	55

**CAPÍTULO TERCERO.**

**3. Innovaciones a partir de la Constitución de 1917.**

3.1. Precedentes.	57
3.1.1. Diferencias entre los constituyentes de 1857 y 1917.	57
3.1.2. Facultades de la Cámara de Diputados en la Constitución de 1917.	58
3.1.3. Exposición de Motivos de la Ley de 1939 y 1979.	59
3.1.4. El Juicio Político en la Ley de 1939.	60
3.1.5. La Acción Popular.	62
3.2. Leyes.	65
3.2.1. Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.	65
3.2.1.1. Capitulado.	65
3.2.2. Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.	68
3.2.2.1. Capitulado.	68
3.2.3. Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.	70
3.2.3.1. Diferencias Notables.	70
3.2.3.2. Elementos regulados.	70
3.2.3.3. El registro patrimonial de los servidores públicos.	78
3.3. Título Cuarto Constitucional.	81
Artículo 108.	81
-Antecedentes.	81
-Texto original.	84
-Texto vigente.	85
-Comentario.	85
Artículo 109.	88
-Antecedentes.	88
-Texto original.	92
-Texto vigente.	92
-Comentario.	93

D

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Artículo 110.	96
-Antecedentes.	96
-Texto original.	98
-Texto vigente.	99
-Comentario.	99
Artículo 111.	101
-Antecedentes.	101
-Texto original.	104
-Texto vigente.	105
-Comentario.	116
Artículo 112.	108
-Antecedentes.	108
-Texto original.	109
-Texto vigente.	109
-Comentario.	109
Artículo 113.	110
-Antecedentes.	110
-Texto original.	112
-Texto vigente.	112
-Comentario.	112
Artículo 114.	113
-Antecedentes.	113
-Texto original.	114
-Texto vigente.	114
-Comentario.	114

#### CAPÍTULO CUARTO.

#### 4. El Juicio Político y la responsabilidad del Presidente de la República.

4.1. Juicio Político.	118
4.1.1. Concepto.	118
4.1.2. Naturaleza Jurídica.	119
4.1.3. Importancia.	120
4.1.4. Declaración de Procedencia.	121
4.1.5.4.1. Diferencias con el Juicio Político.	121

D.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN
------------------------------

4.1.5. Procedimiento del Juicio Político.	122
4.1.5.1. Sujetos y Partes.	122
4.1.5.2. Causas.	123
4.1.6. Desarrollo.	125
4.1.6.1. Ante la Cámara de Diputados.	125
4.1.6.2. Ante la Cámara de Senadores.	129
4.2. Responsabilidad del Presidente de la República Mexicana.	130
4.2.1. En la Constitución de 1917.	130
4.2.2. Juicio de Responsabilidad del Presidente.	131
4.2.3. El fuero del Presidente.	137
4.2.4. Improcedencia.	137
CONCLUSIONES.	140
BIBLIOGRAFÍA.	143
ANEXO.	147
APÉNDICES.	149

P

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN.

En el presente trabajo se analiza la evolución histórico jurídica que ha sufrido la *responsabilidad de los servidores públicos*, con miras a dar aportaciones para un mejor desempeño de esta figura. Este tema, como cualquier otro que tenga que ver con la administración pública del país, resulta en extremo atractivo; no solo por su trascendencia sino por ser tópicos en los que todos tenemos algo que decir, ya que estamos en contacto permanente con ellos; a pesar de esto, nuestro conocimiento sobre el particular es vago, superficial, lo que hace que nuestras opiniones no estén basadas en un análisis profundo sino más bien en un simple descontento —justificado o no— de saber la existencia de errores gubernamentales, es decir, las críticas que se hacen no se dan con un ánimo constructivo sino simplemente de descalificación.

Para tener mejores resultados sobre este ámbito se requiere de la confluencia de diversos factores sociales, sin embargo, un requisito *sine quanon*, sin lugar a dudas, es la consolidación de un cuerpo legislativo que brinde la mayor eficacia posible para erradicar la lacerante mala conducta de algunos servidores públicos. Con esto los beneficiados somos todos, pues la Administración Pública trabajaría sin reclamos al brindar mejor protección y seguridad a la ciudadanía.

Debido a su importancia la figura objeto de este estudio ha sido motivo de grandes discusiones doctrinales respecto de su efectividad, por lo que para no caer en un caos de información nos hemos remitido a fuentes que en su tiempo conformaron parte del derecho positivo.

En el Capítulo Primero denominado "*Marco Histórico*" se fijaron los puntos de investigación tomándose en cuenta los más importantes antecedentes que se lograron encontrar en la historia nacional, debido a que es aquí donde se quiere centrar el trabajo, sin dejar de hacer referencia a las influencias de otros países.

En cuanto al "*Marco teórico conceptual*", título del Capítulo Segundo, se analizará el concepto, las clases de los servidores públicos así como lo que implica la responsabilidad pública pues aunque suene una tarea fácil hay que caer en cuenta que este concepto cubre una amplia gama de áreas dentro de la vida social de cualquier país, ya que no solamente se habla de las sanciones que

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

implica un tipo de responsabilidad pública sino las repercusiones que tiene esa conducta sancionable, que lo es a nombre de los valores supremos de convivencia de toda una sociedad, no únicamente visto como un error o una falta cometida en el reducido campo laboral.

Retomando el estudio de las reglamentaciones sobre la responsabilidad; en el Capítulo Tercero intitulado "*Innovaciones a partir de la Constitución de 1917*" se hace una subdivisión en tres partes:

La primera sirve de preámbulo para conocer el contexto en que se dieron estas innovaciones, a partir de la fecha señalada. Se confrontan las características del constituyente de 1857 y 1917, se analizan las particularidades, a nuestra consideración, más importantes que repercutieron en la nueva visión que se tuvo para legislar.

En la segunda parte se analizan las leyes que sobre la responsabilidad, han estado vigentes en nuestro país: la de 1939 en la época del Gral. Lázaro Cárdenas, la de 1979 en el mandato presidencial de José López Portillo, y la que rige hasta nuestros días la cual fue decretada en 1982, en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado.

En la tercera subdivisión del capítulo, se hace una revisión de la evolución que han tenido los artículos constitucionales, base y fundamento de la reglamentación secundaria. Análisis por demás interesante pues no solo muestra el desarrollo de los preceptos, sino éstos al ser reflejo de la realidad, nos enseña la evolución del pensamiento de nuestro pueblo.

Por último en el Capítulo Cuarto con especial atención se analiza el *Juicio Político*, sus conceptos básicos, naturaleza jurídica, importancia, partes, causas, desarrollo ante la Cámara de Diputados y ante la de Senadores etc.

En dicho capítulo se hace mención de la figura del presidente en relación con el juicio político, pues siendo como lo establece nuestra constitución el depositario del Supremo Poder Ejecutivo, tal investidura, debe ser revisada en el texto legal.

El desarrollo de cada capítulo mostrará indudablemente ramificaciones tan interesantes e importantes como el mismo título de la tesis, las cuales pueden ser objeto de otros estudios; por lo que este trabajo tiene la ambición de despertar la inquietud de todos aquellos que lo tengan en sus manos para que en un tiempo no muy lejano cada uno con su granito de arena lleguemos de la mejor manera a los que verdaderamente por su posición y circunstancia tienen la facultad de decisión y de cambio en la vida del país.

Sabedores de que la tendencia legislativa se ha esforzado por la creación o el impulso de una vocación de servicio público de mejor calidad, pero que desgraciadamente no siempre se alcanza el éxito deseado, esta investigación no es más que una revisión del pasado para ampliar nuestros horizontes y actuar en consecuencia para no cometer los mismos errores, pues quien no conoce su historia esta condenado a repetirla.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CAPÍTULO I

"Expresamos nuestra convicción de que existe la ciencia jurídica y de que, por tanto, es posible obtener conocimientos que puedan ser ordenados, generalizados y sistematizados a través de una evolución lenta y dolorosa y de constantes retrocesos, en el noble propósito de regular la conducta humana para una mejor convivencia social."

*Héctor Fix Zamudio.*

## **1. Antecedentes de la Responsabilidad de los Servidores Públicos.**

### **1.1. ÉPOCA PREHISPÁNICA.**

Al pretender estudiar figuras e instituciones mexicanas no podemos dejar aún lado el conocimiento que imperaba en nuestras antiguas civilizaciones, si bien es cierto que no contamos con toda la información que quisiéramos, encontramos, gracias al trabajo de algunos cronistas, rasgos de convergencia no solo sobre el asunto que nos ocupa sino en general de cualquier otra materia. Lo cual es de hacerse notar para no olvidarnos de la sabiduría prehispánica.

Así observamos que los aztecas ya abordaban el fincamiento de responsabilidades, respecto concretamente de sus funcionarios judiciales, los cuales se aglutinaban en el Cihuacóatl o también llamado Acatecatl, que era la esfera jerárquica que seguía a la del Tlatoani o Tlacatecuhtli.

El Acatecatl estaba integrado por quienes desempeñaban el oficio de juzgador o jueces. Estas personas eran remuneradas con los frutos de tierras destinadas especialmente para este fin, a éstas se les denominaba de servicio que eran cultivadas por algunos vecinos considerados como renteros suyos, es decir, procuraban por ellas como si fueran de su propiedad por lo cual recibían una retribución, salida de esa misma cosecha.

La remuneración de los jueces era, en nuestra opinión, doblemente benéfica; por un lado era decorosa y por el otro, por ser tan visible, era fácil de controlar.

Con este mecanismo cualquier incremento patrimonial, mayor al esperado, presumía una desviación en las funciones públicas. Los jueces estaban obligados a no recibir dádivas, cohechos, ni cosas que parecieran presente o regalo; quien no cumplía con esta regla se atenía a sanciones que iban desde simples amonestaciones hasta la pena capital.

Por ejemplo: el embriagarse era una falta ligera, al culpable se le llamaba la atención hasta por tres veces y si a la tercera advertencia no se enmendaba, le trasquilaban el cabello, lo que entre los antiguos mexicanos era considerado gran afrenta, esto además de

la destitución del cargo. Ejemplo de pena de muerte lo encontramos cuando los jueces de cualquier consejo hacían alguna relación falsa al rey o señor superior, acerca de un delito o causa que en su tribunal o juzgado se conociera. Lo mismo para los jueces que sentenciaban injustamente.

Si bien ya dijimos que los datos que se tienen de las conductas que implican responsabilidad en la época prehispánica, se refieren a los jueces, es decir, a la función judicial, veremos una excepción que rebasa este ámbito llegando a la función legislativa; pues se tiene noticias de que en tiempo de Montecuhzoma aprehendieron y sentenciaron a muerte no solo a jueces sino también a muchos consejeros ancianos del Tlatoani y de las milicias mexicas, comúnmente respetados por su buena reputación y edad avanzada, como lo ha sido por siglos en las diferentes culturas.

Otro antecedente se encuentra en la legislación de Texcoco, que si bien era aliado y en cierto modo subordinado al dominio mexicana, tenía sus propios cuerpos legislativos y administrativos, los cuales en algunos rasgos mostraban un mayor grado de evolución, esto sin perjuicio de la conocida uniformidad de criterios que existía por lo menos en los pueblos de origen náhuatl.

Netzahualcoyotl emitió una ley en la que establecía que los jueces a quienes se averiguase haber admitido cohechos muriesen degollados. En faltas leves, como el embriagarse, la sanción era ser despojado del empleo y también los trasquilaban en público mercado.

La Décima Quinta de las ochenta leyes de Netzahualcoyotl estipula que: "los jueces no podían recibir ningún cohecho, ni ser parciales a ninguna de las partes, pena de vida (sic), a todos los cuales el Rey sustentaba y con ochenta días hacía mercedes, dándoles dones, presentes de oro, mantos, plumería conforme a la calidad de sus oficios y méritos, sin que en esto hubiera límite señalado más que lo que al Rey le parecía conveniente".<sup>(1)</sup>

(1) ALBA Ixtlixochitl, Fernando. "Obras Históricas" TOMO I. Relaciones Públicas y Anotadas por Alfredo de Chabero. México, 1891-1892. Reimpresión Fotográfica de México, 1965. p.159-160

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **1.2.ÉPOCA COLONIAL**

Los precedentes de la responsabilidad de los servidores públicos de esta época nos remiten a dos figuras, primero a los juicios de residencia y en segundo lugar a las visitas; procedimientos efectuados por ordenes que venían desde España que servían para vigilar el desempeño de los cargos públicos de todos los funcionarios, tanto en la Nueva España como en el resto de las colonias españolas.

Aunque nunca ha sido aclarada la diferencia entre visita y residencia en este apartado se les dará un tratamiento por separado y al final señalaremos algunos criterios para su diferenciación.

### **1.2.1. JUICIO DE RESIDENCIA.**

También se le conocía como residencia y era la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al terminar el desempeño de su cargo. El nombre de la institución proviene del tiempo que el funcionario debía permanecer obligatoriamente en el lugar donde ejerció su oficio.

Hacia el año 1500 se dictó en Sevilla la instrucción de corregidores y jueces de residencia, dotando a esta figura de los rasgos que lo caracterizarían por más de tres siglos, recogida tanto en la Nueva como en la Novísima Recopilación de Leyes de Castilla, trascendiendo en diversos aspectos a la legislación indiana.

A partir de ahí podemos hablar de la distinción de las dos partes del juicio: la primera, un procedimiento de oficio con carácter de secreto, y la segunda, pública para sustanciar las quejas presentadas por los particulares.

Para este efecto se dividió a los funcionarios de Indias en tres categorías, cada una con una normatividad específica.

La primera de ellas agrupaba a virreyes, presidentes de audiencia, gobernadores, políticos, militares, gobernadores intendentes e intendentes corregidores, a quienes se le aplicaba con toda fuerza y rigor las leyes sobre residencia. También quedaban dentro de esta categoría los asesores de estos funcionarios.

La segunda lo formaban: alcaldes ordinarios, regidores escribanos, procuradores alguaciles y otros subalternos a quienes se

eximía de la residencia, pues, dada su continua subordinación, se les podía vigilar eficazmente sin necesidad de acudir ante el tribunal.

La tercera categoría abarcaba: a los corregidores, alcaldes mayores, subdelegados de las intendencias o de los gobernadores y cualquier otro funcionario que hasta entonces hubiera debido dar residencia sin estar comprendido en las dos categorías anteriores.

Dentro de los fines del juicio de residencia tenemos por un lado, si acaso el más importante, la fiscalización de lo actuado por un funcionario público y de aquí se desprendía el siguiente fin que responde a la necesidad de demostrar su fiel cumplimiento para así poder optar por nuevos empleos.

Cabe aclarar que si bien la finalidad de la residencia era fincarle responsabilidades al funcionario no se podía modificar sus providencias. La revocación de las disposiciones incorrectas o injustas, le correspondían únicamente a los superiores o a los sucesores del residenciado.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

### 1.2.2. LA VISITA.

Existían dos tipos de visitas: las ordinarias, giradas por un oidor de las audiencias a todo su territorio, y las extraordinarias, acordadas por el Consejo de Indias cuando lo creía conveniente. Con el fin de garantizar la independencia y buen desempeño de su gestión, se dotaba al visitador de una elevada remuneración sin embargo no recibiría su sueldo ni podría volver a su cargo de oidor hasta comprobar que había solucionado todas las causas y asuntos de la visita encomendada.

Las visitas extraordinarias se formulaban "con el fin de fiscalizar la gestión de virreyes, oidores y demás funcionarios, realizadas por visitadores enviados desde España para dar razón del desempeño de todos los miembros del gobierno del Nuevo Mundo, tanto civiles como eclesiásticos, de todo lo cual daban noticia al Consejo de Indias".<sup>(2)</sup>

(2) VIÑAS Mey, Carmelo. "El régimen jurídico y de responsabilidad en la América Indiana" 2ed. Méx. UNAM. p52.

### 1.2.3. DIFERENCIAS ENTRE LA RESIDENCIA Y LA VISITA.

-En la generalidad de los casos los funcionarios visitados permanecían en sus puestos mientras que los residenciados debían abandonarlos durante el término del juicio.

-Si las sentencias del Consejo de Indias contenían condenas de privación perpetua del oficio o pena corporal, podían ser objeto del recurso de suplicación en las residencias pero no en las visitas.

-Ciertos funcionarios de la administración de las Indias estaban exentos de las residencias pero no de las visitas.

-Por lo general el juez gozaba de menos libertad en las residencias que en las visitas, pero estaba sujeto a un mayor formalismo en el procedimiento.

-La visita se despachaba generalmente para investigar el desempeño de un organismo. La residencia tenía por objeto inquirir lo referente al comportamiento de determinados funcionarios. Esto no impedía que pudieran iniciar a la vez los juicios de varios componentes de un organismo o que en un mismo juicio se residenciara a todos los que lo integraron durante un determinado espacio, lo cual era más común.

### 1.3. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ.

Está constitución tuvo vigencia en los últimos años de dominio hispano con una influencia decisiva en la historia debido a su carácter novedoso y revolucionario para el mundo español incluyendo a sus colonias. "Aquí el juicio de residencia vió su constitucionalización pues se facultó expresamente al Supremo Tribunal, en el artículo 261, sección sexta, a conocer de la residencia de todo empleado público que estuviera sujeto a ella por disposiciones de las leyes".<sup>(3)</sup>

Encontramos diversas disposiciones sobre nuestro tema como son :

Artículo 131. Las facultades de las Cortes son:

Fracción Vigésimaquinta: Hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios del Despacho y demás empleados públicos.

Artículo 226. Los secretarios del despacho serán responsables á las Cortes de las órdenes que autoricen contra la constitución o las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el Rey.

(3) BARRAGÁN Barragán, José. "El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824". México. UNAM. 1978.

En relación a sus fueros y privilegios, encontramos, debido al régimen Monárquico, que el artículo 168 establece: la persona del Rey es sagrada é inviolable, y no está sujeta a responsabilidad. En este mismo orden de ideas destacan el fuero de los diputados y senadores de las Cortes los cuales de acuerdo al artículo 128 eran inviolables por sus opiniones y en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad podrían ser reconvenidos por ellas. En cuanto al procedimiento criminal que pudiera seguirsele, era exclusiva competencia del Tribunal de Cortes. Respecto de demandas de carácter civil y ejecuciones en su patrimonio en caso de ser culpable la sentencia solo podía ejecutarse hasta después de un mes de terminado su mandato.

## 1.4. CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN.

### 1.4.1. EL SIERVO DE LA NACIÓN.

Antes de iniciar la revisión de la constitución de 1814 es necesario estudiar la figura de la cual surgió este cuerpo jurídico, no solo para entender los ideales que defendía sino por la importancia que en la historia nacional ocupa José María Morelos y Pavón. Nacido en el seno de una familia de la clase popular, se dedica desde temprana edad a la agricultura y posteriormente a la arriería por lo que vivió en carne propia, la pobreza, desigualdad e injusticia que imperaba en ese entonces. Ingreso a la edad de veinticinco años al Colegio de San Nicolás donde estudio a los principales pensadores de la Revolución Francesa, como Rousseau y Montesquieu, entre otros. Esta formación académica y su origen popular son los elementos que hacen destacar su figura.

En 1810 estalla el movimiento de Independencia y Morelos se siente entusiasmado con la idea de dar libertad a su patria, participa de inmediato en tan noble causa. Hacia 1813 cuando todo indicaba que la lucha se inclinaba a favor de los realistas, pues habían sucumbido importantes personajes del movimiento como: Hidalgo, Allende, los Aldama, los Abasolo, Galeana, Matamoros etc., Morelos toma el liderazgo del debilitado movimiento organizando a las fuerzas insurgentes sobrevivientes. Este fue el primero de sus méritos políticos: persuadir a los jefes de los ejércitos dispersos de las guerrillas y de los núcleos armados que luchaban desorganizadamente, de la necesidad de realizar un programa de organización política del país.

En tanto que muchos insurgentes pensaban en la posibilidad de hacer independiente a México, pero bajo un monarca procedente de la casa real de España, Morelos manifestó abiertamente su pensamiento republicano, ideas que plasmó en sus "Sentimientos de la Nación"; premisas bajo las cuales se abandona el marco jurídico-político español y se busca la integración de un nuevo modelo para el surgimiento de una nación soberana.

"Morelos fue no solo un guerrero valiente y un estratega de primera, sino un jurista nato, enamorado de lo que el derecho tiene no de fría ley, sino de justicia y orden, consecuentemente un estadista visionario".<sup>(4)</sup>

#### 1.4.2. EL CONGRESO DE CHILPANCINGO.

El 14 de Septiembre de 1813 se instala en Chilpancingo el Primer Congreso Mexicano que habría de proclamar formalmente su independencia; y en el que estaban representadas todas las provincias del país. "A la Asamblea Constituyente asistieron 17 Diputados, uno por cada provincia. Morelos nombró a los representantes de las provincias dominadas por el ejército realista".<sup>(5)</sup> Las deliberaciones de este Congreso culminaron con la redacción del texto constitucional, en el poblado michoacano de Apatzingán. El 22 de Octubre de 1814 se promulgó el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana". El documento consta de 242 artículos repartidos en 22 capítulos. Cuyos títulos son, entre los más importantes:

- De la Soberanía,
- De la Ley,
- De los Ciudadanos,
- Del Supremo Congreso,
- De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos,
- De la sanción y promulgación de las leyes,
- Del Supremo Tribunal de Justicia,
- De la observancia, sanción y promulgación del decreto etc.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

En cuanto a nuestro tema no debemos olvidar que desde los "Sentimientos de la Nación", Morelos contemplaba la necesidad de regular el actuar de los servidores públicos pues alude que "Se deben

(4) CALZADA Padrón, Alejandro. "Derecho Constitucional" México. Haria 1990. p105

(5) CUE Canovas, Agustín. "Historia social y económica de México 1521-1854" México. Trillas 1980. p.224.

considerar como enemigos de la Nación y adictos al partido de la tiranía a todos los ricos, nobles y empleados de primer orden, criollos o gachupines, porque todos éstos tienen autorizados sus vicios y pasiones en el sistema y legislación europea, cuyo plan se reduce en substancia a castigar severamente la pobreza y la tontera, es decir, la falta de talento y dinero, únicos delitos que conocen los magistrados y jueces de estos corrompidos tribunales..."

#### 1.4.3. ALCANCES DEL DECRETO.

Es así como el Decreto Constitucional de Apatzingán en sus capítulos XVIII y XIX: Del Tribunal de Residencia y de las funciones del Tribunal de Residencia, respectivamente, se encarga del particular, sin antes mencionar el artículo 27, que a la letra dice: "La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos".

Los mencionados capítulos que van del artículo 212 al 223 y del 224 al 231 nos muestran los alcances que tuvo el establecimiento de esta responsabilidad:

PRIMERO. Establece un órgano que conocerá de las causas en contra de los funcionarios públicos.

SEGUNDO. Delimita contra quien procede una residencia: individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los Supremo Tribunal de Justicia.

TERCERO. Marca términos para iniciar y concluir este tipo de juicios.

CUARTO. Dicta su forma de procedimiento.

QUINTO. Admite la recusación hasta de dos jueces.

SEXTO. Habla de la forma de concluir estos juicios.

SÉPTIMO. El capítulo XVIII es especialmente de la composición del Tribunal lo cual constituye un principio de certeza y de legalidad de cómo se llevará el juicio.



El decreto Morelense de 1814 marca una pauta indeleble en la historia mexicana. Significa ante todo, la introducción del ideal constitucional; refleja el anhelo de la nueva nación soberana de fundar su organización política, en un sistema de derecho protector de la libertad y de la igualdad. En el ideario de Apatzingán, encontramos ya

el principio central de todo movimiento independentista: organizar una sociedad libre, bajo los dictados del pueblo mismo. Y aunque este documento no llegó a regir la vida política de un estado nonato para entonces, es de importancia básica para comprender la evolución posterior de las ideas y de las instituciones políticas mexicanas.

## **1.5.CONSTITUCIÓN DE 1824.**

### **1.5.1.PRECEDENTE.**

El 7 de Noviembre de 1823 fue instalado el Nuevo Congreso Constituyente con la existencia de dos partidos: el centralista encabezado por Fray Servando Teresa de Mier, y el federalista, encabezado por Miguel Ramos Arizpe. Este último grupo rápidamente logra convertirse en mayoría en el Congreso y el 31 de Enero de 1814 se aprueba el Acta Constitutiva de la Federación, instrumento jurídico para el gobierno y la organización política de forma provisional, en tanto se concluía y se aprobaba la nueva constitución.

### **1.5.2.APROBACIÓN.**

Las discusiones de los constituyentes iniciaron el 1 de Abril y concluyeron el 4 de Octubre de 1824, día en que se dio a conocer a la Nación Mexicana la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, documento que derruía las bases de la colonia y el imperio criollo. El pacto Federal, firmado por los 99 Diputados, queda sellado bajo el símbolo de la unidad nacional y el respeto a cada una de las partes integrantes de la Federación.

Ésta Constitución se componía de 171 artículos repartidos en VII Títulos, los cuales a su vez se subdividían en secciones. Este cuerpo legislativo se caracteriza por adoptar una forma de gobierno representativo, republicano, popular y federal. La división de poderes se hacía de acuerdo con la doctrina clásica de Montesquieu: poder ejecutivo, legislativo y judicial. El ejecutivo se depositaba en una sola persona, el Presidente de la República, al tiempo que se instituía el cargo de Vicepresidente; el poder legislativo estaba compuesto de dos cámaras: la de diputados y la de senadores; y el judicial que se atribuía a la Suprema Corte de Justicia.

Respecto a la responsabilidades de los servidores públicos tenemos, que aunque todavía no aparece un apartado con este

nombre en particular, encontramos diversas disposiciones a lo largo de su articulado, que muestra una evolución respecto de las constituciones que anteriormente se han mencionado.

La primera referencia la encontramos en el Título III Del Poder Legislativo, Sección Cuarta. "De las funciones económicas de ambas cámaras y prerrogativas de sus individuos." Este título contiene los artículos que van del 38 al 44. (Ver apéndice I)

La importancia de estos artículos radica en que rebasan al poder legislativo, pues sus preceptos afectan de manera directa tanto al ejecutivo como al judicial, pues, como ya se señaló la acusación que pretenda recaer a un servidor público como primer paso debe pasar por alguna de las cámaras para que se apruebe o se deseche la formación de su causa.

Más adelante el Título Cuarto que habla Del Supremo Poder Ejecutivo de la Federación, va del artículo 107 al 109. (Ver apéndice II)

Este título nos muestra un principio de gobernabilidad que debe gozar el presidente para realizar sus funciones, delimitando muy bien en que supuestos y bajo que reglas se debe realizar una acusación en su contra. Este fuero es más restringido en el vicepresidente pues aquí se abre la posibilidad de acusación por cualquier delito.

Para completar este estudio el Título Quinto da cuenta del Poder Judicial de la Federación en donde se observa, como ya se había señalado, el primer paso en la acusación contra un servidor público debe darse en el poder legislativo, y al haber lugar a la formación de la causa entra en funciones el poder judicial. Este procedimiento marca en la constitución la interacción que entre poderes debe existir como una medida de mayor certeza en la toma de decisiones. (Ver apéndice III)

En términos generales podemos decir que la Constitución del 4 de Octubre de 1824 considera a la responsabilidad de los servidores públicos; no como un todo sino que la subdivide atendiendo a la función que realice el sujeto susceptible de fincarle responsabilidad. Así vemos que le da un tratamiento en su respectivo título, al poder legislativo, al ejecutivo y al judicial. Es decir, todavía no existía una integración que se tradujera en un capítulo o apartado especial en el que se comprendiera a la totalidad de los servidores públicos.

Sin embargo, es de resaltar que dado el marco histórico que vivió esta constitución, nos heredó avances que rompieron en definitiva con las antiguas figuras provenientes de la época del dominio español, las cuales (visita y juicio de residencia) incluso aparecen en la constitución de Apatzingán. No fue simple copia de los patrones que le sirvieron de modelo, por el contrario en todo su articulado denota un esfuerzo para adecuar el funcionamiento de ciertas instituciones a la realidad política de entonces.

## **1.6.BASES DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA. Fechada el 13 de Junio de 1843.**

### **1.6.1. CONSIDERACIÓN PREVIA.**

Como ya mencionamos anteriormente, México tenía, tras lograr su Independencia, una lucha interna por la forma en que habría de gobernarse. Esta lucha se polarizó entre el grupo de los centralistas y el de los federalistas. La pugna se torno en un ir y venir entre estos bandos, inclusive en la vida constitucional del país. Y aunque como sabemos, el federalismo logró imponerse sobre el centralismo; en este trabajo preferimos no omitir el punto de vista que sobre la responsabilidad de los servidores públicos tenía esta última corriente.

Si bien las "bases Orgánicas", nombre generalmente utilizado al referirse a este instrumento jurídico, no fue la única constitución de carácter centralista, realizamos su estudio por considerar que es la que mejor refleja esta postura.

El cambio en la forma de gobierno es sumamente radical, al disponer entre otras cosas que los gobernadores estarían sujetos al poder central; se suprimía las legislaturas de los Estados, a los que denominó Departamentos, y cuyas rentas públicas quedaban a disposición del gobierno central. El período presidencial tendría una duración de ocho años, se vigorizaba de tal modo el poder ejecutivo que tanto el legislativo como el judicial le quedaban subordinados.

El nuevo texto constitucional se componía de XI Títulos y 202 artículos, su vigencia fue breve, pues la lucha nacional por cambiar la forma de gobierno y retomar al sistema federal aún no cesaba; por el contrario, se había encendido ante las imposiciones del gobierno

centralista. Que entre otras injusticias impedía el acceso de las clases populares a los cargos de elección popular, puesto que los mismos solamente podían ser cubiertos por aquellos cuya posición económica los ubicaba entre las clases pudientes. Por ejemplo, para ser diputado se requería tener una renta anual efectiva superior a los mil doscientos pesos, de capital propio; los cargos de Presidente de la República, o los correspondientes a la Suprema Corte de Justicia solamente podían ser ocupados por quienes se distinguieran por sus méritos en las carreras civil, militar, o eclesiástica.

Sobre la responsabilidad encontramos que en el Título IV se habla del Poder Legislativo. Entre otras cosas se establece que los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que vierten, que cada una de las cámaras conocerá de las acusaciones que se hiciera contra sus respectivos individuos, las dos cámaras reunidas formarán jurado, en las acusaciones contra el presidente de la República etc.

En el Título V referente al Poder Ejecutivo se establecen lineamientos tanto para el Presidente, Ministros (actualmente Secretarios de Estado) y el Consejo de Gobierno. Mientras que en el artículo 118 encontramos las facultades de la Suprema Corte de Justicia y en el 124 a cerca del tribunal para juzgar a sus Ministros.  
(Ver apéndice IV)

Al igual que la constitución de 1824 todavía no existe un título exclusivo para nuestro tema y a diferencia de aquella, las Bases Orgánicas son más extensas en alcance y contenido; basta ver que el artículo 197 deja de ser un lineamiento general para ser más, la descripción de una conducta típica:

#### Título IX. Disposiciones generales sobre administración de justicia.

Artículo 197. Toda prevaricación por cohecho o soborno, produce **acción popular contra cualquier funcionario público** que la cometiere.

Consideramos a este artículo como un primer intentó de aglutinar a todos los sujetos de responsabilidad de la administración pública en la formación de un apartado especial.

## **1.7.CONSTITUCIÓN DE 1857.**

### **1.7.1.PRECEDENTE.**

Si bien, el país ya contaba con cierta experiencia constitucional, ésta constitución vio sus más claras influencias en los principios emanados de la Revolución Francesa, que por medio de la constitución norteamericana de 1787 habían tenido ya su materialización. Es debido a este hecho que nuestra asamblea de 1856-1857 adopta estos ideales para establecerlos en instituciones políticas y sociales. Con lo que se superó la cuestión, que por esos años causaba tanta polémica, si se restauraba la constitución de 1824, o bien, (como se impuso al final) si era necesario realizar las labores de un verdadero constituyente.

Esta nueva ley suprema iba más acorde con los hechos socio-políticos de la época, basta ver su artículo primero. "El pueblo reconoce que los derechos del hombre son la base y objeto de las instituciones sociales."; lo cual muestra el cambio de visión del Estado dedicado al hombre, y no el individuo a la nación.

Esta tarea no fue fácil, pues respecto de cada punto que tocaba la Comisión de Constitución, se advertían grandes problemas, así respecto del tema que nos ocupa, se observaba que la legislación referente a la responsabilidad, no solamente de los altos funcionarios, sino también de sus agentes inferiores había sido ineficaz. Aunque la preocupación de localizar y sancionar a los funcionarios infractores de la ley se manifestara, como hemos visto, desde el Decreto de Apatzingán.

Volviendo al constituyente de 1857, éste se enfrentó a dos corrientes doctrinales: la francesa que optaba por castigar a los culpables de una manera directa, más expedita, que a diferencia de la corriente norteamericana, que optaba por quitarles el poder a los culpables a fin de ponerlos a disposición de la justicia común. Se eligió ésta última y en la constitución se desarrollo de la siguiente manera:

**Título Cuarto. De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos.**

Artículo 103. Los Diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones

en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República, pero durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por los delitos de traición a la Patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.\*

En este artículo, encontramos la diferencia que se hace entre los delitos oficiales y los comunes.

Los cometidos en el *ejercicio* del mismo encargo, eran delitos oficiales; los realizados durante el *tiempo* del encargo, eran delitos comunes.

Artículo 104. Si el delito fuere común el Congreso erigido en Gran Jurado, declarará a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho separado de su encargo y sujeto a la acción de los Tribunales comunes.\*

Artículo 105. De los delitos oficiales conocerán; el Congreso como Jurado de acusación, y de la Suprema Corte de Justicia como Jurado de sentencia.

El Jurado de acusación tendrá por objeto declarar, a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Ésta en Tribunal pleno y erigida en Jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.\*

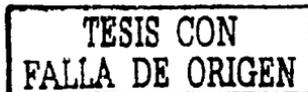
Artículo 106. Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto.

Artículo 107. La responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo, y un año después.

Artículo 108. En demandas del orden civil no hay fueros ni inmunidad para ningún funcionario público.

\* Reformado y adicionado por la ley de 13 de Noviembre de 1874.

+ Reformado por ley de 13 de Noviembre de 1874.



La constitución de 1857 es importante no solo por haber sido la primera en dedicar un título exclusivo para determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos, y por haber inspirado la regulación de la misma materia a nuestra constitución vigente, sino también por haber sido la primera bajo cuya vigilancia se dictaron las primeras leyes sobre el particular las cuales se estudiarán enseguida.

### **1.8. LEY DE RESPONSABILIDAD DE BENITO JUÁREZ.**

Noviembre 3, 1870. Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación.  
Ministerio de Justicia e Instrucción Pública.  
Sección Primera. El C. Presidente de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

Benito Juárez García, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

El Congreso de la Unión decreta.

Artículo 1. Son delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación: el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo, federal y a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de las garantías individuales y cualquier infracción de la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad.

Artículo 2. La infracción de la Constitución o leyes federales en materia de poca importancia constituye una falta oficial de los funcionarios a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 3. Los mismos funcionarios incurren en omisión por la negligencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus respectivos encargos, lo cual tratándose de los gobernadores de los Estados, se entiende solo en lo relativo a los deberes que les imponga la constitución o leyes federales.

Artículo 4. El delito oficial se castigará con la destitución del encargo en cuyo desempeño se haya cometido, y con la inhabilitación para obtener el mismo u otro cargo o empleo de la Federación, por un tiempo que no baje de cinco ni exceda de diez años.

Artículo 5. Son penas de la falta oficial, la suspensión respecto del encargo en cuyo desempeño hubiere sido cometida, la privación consiguiente de los emolumentos anexos a tal encargo y la inhabilitación para desempeñar, lo mismo que cualquier otro cargo o

empleo de la Federación por un tiempo que no sea menor a un año ni exceda de cinco.

Artículo 6. La omisión en el desempeño de las funciones oficiales será castigada con la suspensión así del encargo como de su remuneración; y con la inhabilitación para desempeñar, lo mismo que cualquier otro encargo o empleo del orden federal; por un tiempo no menor de seis meses ni que exceda un año.

Artículo 7. Los funcionarios cuyos delitos faltas u omisiones deberán juzgarse o castigarse conforme a esta ley son los mismos que enumera el artículo 103 constitucional y el tiempo que se les pueda exigir la responsabilidad oficial es la que explica el citado artículo y el 107 del mismo código.

Artículo 8. Declarada la culpabilidad de cualquiera de los funcionarios a que se refiere el artículo anterior por delito, falta u omisión en que haya incurrido desempeñando sus responsabilidades o encargos, quede expedito el derecho de la Nación o el de los particulares para hacer efectiva ante los tribunales competentes y con arreglo a las leyes, la responsabilidad pecuniaria que hubiere contraído por daños y perjuicios causados al incumplimiento en el delito, falta u omisión.

Artículo 9. Siempre que se ligare un delito común con un delito federal u omisión oficial después de sentenciado el reo por la responsabilidad de este último carácter será puesto a disposición del juez competente para que se le juzgue de oficio o a petición de parte y se le aplique la pena correspondiente del delito común.

Artículo 10. En caso del artículo anterior la acción del juez competente dictará dos propuestas: una que diga si es delito oficial o común; la siguiente si es culposo o no culposo, en el primer caso o si procede o no procede en el segundo.

Artículo 11. Los delitos, faltas u omisiones producen acción popular.

Esta fue la primera ley reglamentaria de los artículo 103 a 108 de la Constitución de 1857. Anteriormente cuando se cometía un delito oficial se estaba a lo preceptuado en el artículo 105 constitucional, que al carecer de pena aplicable y al no definir los delitos de carácter oficial era imposible su aplicación. Es aquí donde radica la importancia de este ordenamiento pues no solo distinguió los tipos de faltas sino que estableció penas a cada una de ellas, es decir, abarco la parte normativa:

- Sujetos. A quienes se les aplica este marco legal.
- Conductas. Por que acciones se puede fincar responsabilidad.
- Sanciones. De acuerdo al tipo de la infracción.

Esto es, en cuanto a sus avances; por otra parte dentro de sus carencias vemos que apenas consideró la cuestión procedimental y en términos generales careció de una estructura operativa que permitiera llevarla a cabo.

### 1.8.1. EL CÓDIGO PENAL DE 1872.

Con la aparición de este Código se pone punto final a la distinción hecha por la constitución de 1857 y la Ley de responsabilidad de 1870, entre delitos comunes, que comprende tanto a los delitos del orden común, como a los del orden federal, y a los delitos oficiales.

En este ordenamiento en el Título Décimo, denominado "Atentados contra las Garantías Constitucionales" se agrupan diversos tipos que se ubican en los diversos capítulos en que se subdivide este título, y que son a saber:

Capítulo I. Delitos cometidos en las elecciones populares,  
 Capítulo II. Delitos contra la libertad de imprenta,  
 Capítulo III. Delitos contra la libertad de cultos,  
 Capítulo IV. Delitos contra la libertad de conciencia,  
 Capítulo V. Violación de correspondencia, de la estafeta y de despachos telegráficos. Supresión de éstos,  
 Capítulo VI. Ataques a la libertad individual. Allanamiento de morado. Registro o apoderamiento de papeles,  
 Capítulo VII. Violación de algunas otras garantías y derechos concedidos por la Constitución.

Estos delitos, unos solo pueden ser cometidos por funcionarios o empleados públicos (capítulo VII) y otros por cualquier persona, en tanto que los establecidos en el Título Undécimo denominado "Delitos de los Funcionarios Públicos en el ejercicio de sus funciones", solo pueden ser cometidos por funcionarios.

Dentro de la subdivisión de éste último título tenemos:  
 Capítulo I. Anticipación o prolongación de funciones públicas. Ejercicio de las que no competen a un funcionario. Abandono de comisión, cargo o empleo.  
 Capítulo II. Abuso de autoridad,  
 Capítulo III. Coalición de funcionarios,

Capítulo IV. Cohecho,  
Capítulo V. Peculado y concusión,  
Capítulo VI. Delitos cometidos en materia penal y civil,  
Capítulo VII. Sobre algunos de los delitos de los altos funcionarios de la Federación.

Así, en conclusión tenemos que los delitos comunes son todos los contenidos en el Código Penal de 1872; y los delitos oficiales son los incluidos en la Ley de Responsabilidad de 1870 y en el artículo 1059 del citado código, que no es más que una repetición del artículo primero de la ley.

### **1.9. LEY DE RESPONSABILIDAD BAJO PORFIRIO DIAZ.**

Estando vigente la Constitución de 1857, el 6 de Junio de 1896 se expidió la siguiente Ley de Responsabilidades compuesta por 64 artículos distribuidos en seis capítulos, a saber:

Capítulo I. Responsabilidad y fuero constitucional de los altos funcionarios de la Federación. Artículos del 1 al 9.  
Capítulo II. De las secciones instructoras. Artículos del 10 al 13.  
Capítulo III. Procedimiento en el caso de delitos del orden común. Artículos del 14 al 25.  
Capítulo IV. Procedimiento del Jurado de Acusación. Artículos del 26 al 36.  
Capítulo V. Procedimiento del Jurado de Sentencia. Artículos del 37 al 43.  
Capítulo VI. Reglas Generales. Artículos del 44 al 64.

En este articulado se determina a quienes debía reputarse como altos funcionarios:

Artículo 1. Los diputados, senadores, magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de sus respectivos encargos y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de esos mismos encargos.

Aquí se observa la diferenciación que se hace entre delitos del orden común cuyo mecanismo procedimental se reglamentó en el capítulo III; de los delitos llamados oficiales capítulo IV y V.

También se estableció que el Presidente de la República solo podría ser acusado por delitos de traición a la Patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral, y delitos graves del orden común (artículo 2), y los gobernadores por infracciones a la constitución y a las leyes federales (artículo 3). Y se garantizaba cierta estabilidad política, al determinar que los integrantes del Poder Legislativo gozaban de fuero desde el día de su elección (artículo 6).

Determinó el mecanismo para que un alto funcionario solicitará de la Cámara de Diputados la declaración de inmunidad, para suspender la sustanciación de un juicio en contra (artículo 20). Estructuró el juicio político por delitos, faltas u omisiones oficiales, determinando que la Cámara de Diputados se erigiese como Jurado de Acusación (artículo 26) y la de Senadores como Jurado de Sentencia (artículo 37). Además de que sus veredictos son irrevocables. Y que a los que fueran condenados por responsabilidad oficial no se les concedería la gracia del indulto (artículo 43).

Esta ley también hace referencia a que los miembros de la sección instructora podían ejercer la acusación, es decir, excusarse de conocer de algún asunto que le fuera turnado.

Como se puede observar la ley de 1896 es superior a la de 1870, no solo por la cantidad de artículos, sino por que en ella se supera la cuestión procedimental. Hay una especialización en cada una de las etapas que se deben llevar para fincar responsabilidad, ya que incluso se establecen formulas que deban seguir las autoridades competentes en su actuar. Por ejemplo en las declaratorias de procedencia o improcedencia de un delito.

#### **1.10. LEY DE RESPONSABILIDAD EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917 HASTA 1939.**

La constitución de 1917 repitió en buena parte lo dispuesto por la de 1857, y aunque mejoró su redacción trajo también algunas novedades que como veremos más adelante se agregaron a futuras reglamentaciones. A continuación se mencionarán sus principales aportaciones.

El sistema de responsabilidades lo agrupo en el título denominado "De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos", abarcando los artículos 108 al 111. En donde entre otras cosas establecía que los gobernadores y diputados locales, asumían además de su carácter de funcionarios estatales, el de auxiliares de la

Federación, por lo que también podían incurrir en responsabilidad de carácter federal. Entre los altos funcionarios de la Federación se agregó al Procurador General de la República.

En cuanto al quórum, se estableció que este se formaría por la mayoría absoluta de votos del número total de miembros que forman la Cámara de Diputados, a diferencia de la constitución del 57 que requería la mayoría absoluta de votos de los presentes.

Regula también el juicio político para el caso de delitos oficiales determinando que el Senado erigido en Jurado abrirá la averiguación correspondiente, previa acusación de la Cámara de Diputados. Establece además que los funcionarios judiciales, incluyendo a los ministros de la Suprema Corte, pueden ser destituidos por el Congreso a petición del Presidente de la República.

#### 1.10.1. CÓDIGO PENAL DE 1929.

Este código derogó al de 1872; en el Título Noveno del Libro Segundo, denominado "De los delitos cometidos por funcionarios públicos", en cuatro capítulos se establecen las conductas penales que cualquier funcionario puede cometer. Y en un quinto se encarga solamente de los altos funcionarios de la Federación.

#### 1.10.2. CÓDIGO PENAL DE 1931.

Derogó al de 1929, ahora en el Título Décimo del Libro Segundo, encontramos, "De los delitos cometidos por funcionarios públicos"; también en cinco capítulos agrupa los delitos que cometen todos los funcionarios, altas o no, y por los que pueden ser materia de fincamiento de responsabilidades.

Este código no definió los delitos de los altos funcionarios, como lo hicieron los de 1872 y el de 1929, es decir, no existió concepto de los delitos oficiales; con lo cual se perdió lo ganado por la ley de responsabilidades de 1870. Este fue uno de los principales motivos por los que el General Lázaro Cárdenas en 1939 expide su Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados; cuyo estudio se verá en el Capítulo Tercero de esta tesis.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO II

"Los guardianes serán moderados en su educación y su temperamento por el consenso común de la comunidad misma, enraizado en el sistema de valores de su tiempo, el que servirá para guardar a los guardianes".  
*Antonio Martínez Baez.*

## 2. Marco teórico conceptual.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### 2.1.PREÁMBULO.

#### 2.1.1.NOCIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Entendemos por administración pública: el trabajo de los gobernantes, el quehacer gubernamental, es decir, el gobierno en acción; o en palabras de Carlos Marx "la actividad organizadora del Estado". Este trabajo del gobierno consiste en el desarrollo de controles; el establecimiento y manejo de servicios. Esta dualidad de dominio y dirección es en esencia la administración pública definida como gobierno en acción.

La administración pública consiste tanto en la dirección administrativa como en el dominio político. No solo coacciona para el cumplimiento de las leyes que regulan muchas de las actividades de la sociedad como: industria, comercio, agricultura, etc.; sino que organiza el trabajo para la realización de una gran variedad de funciones públicas como: la salud, la seguridad, la educación, obras públicas etc. Esto se ve traducido en el establecimiento de dependencias especializadas en cada una de las ramas existentes, las cuales pueden funcionar con mayor o menor eficiencia, dependiendo de sus facultades y limitaciones. Pero que sin duda han sido establecidas para prestar el mejor servicio posible. Este buen desempeño depende en gran medida de las personas que en primera instancia están en contacto con la realización de tan noble fin. En este respecto Andrés Serra Rojas nos comenta:

Una administración pública eficiente debe obligar al funcionario a reconocer que no es más que un servidor de la sociedad. Lo que contribuye al desorden y a la arbitrariedad es que las malas conductas parecen ser la regla general en cualquier ente burocrático lo que hace de cada órgano administrativo un interés particular sobre el colectivo.

El interés público como el privado deben buscar un equilibrio para bienestar de la sociedad y del Estado. Una mala administración pública no hace, más que demostrar los vicios que la humanidad tiene que desterrarse. c.f.r.

### 2.1.2. NOCIÓN DE SERVICIO PÚBLICO.

El servicio público es aquella acción o efecto de servir al pueblo, proteger sus intereses, satisfacer sus necesidades por medio de las funciones del Estado y de la actuación de los particulares. Son una consecuencia de la propia organización social, de su desenvolvimiento político y cultural, así como de la evolución de la ciencia y la tecnología.

El servicio público es una acción colectiva que está a cargo de los sectores público, social y privado, es decir, están comprometidos todos los componentes de una colectividad; y se puede ver de dos maneras, como prestadores de esa necesidad del pueblo, y como receptores o beneficiarios de la misma.

El fundamento de los servicios públicos, como afirma Adolfo Posada, radica en la cultura de un país, porque el fin del Estado es siempre reflejo de la situación cultural de un pueblo, la que además, se forma y genera merced a la reacción del poder público, el cual concreta y sintetiza las exigencias económicas, religiosas, estéticas, jurídicas y sociales de la colectividad por él regida.

### 2.1.3. ELEMENTOS DEL SERVICIO PÚBLICO.

Todo servicio público contiene los elementos siguientes:

- a) La materia objeto del servicio. Es el fin que persigue su prestación, puede ser político, jurídico, social, económico etc.
- b) La gestión del servicio. Es su prestación concreta, obra de un elemento o factor técnico capaz de prestarlo; que es lo que se denomina con el nombre de servidores públicos.
- c) Los medios económicos. En general, son los medios materiales, las cosas necesarias para hacer eficaz las prestaciones que se han de realizar.

### 2.1.4. NOCIÓN DE FUNCIÓN PÚBLICA.

En *latu sensu*, es aquella actividad desempeñada por organismos, dependencias, poderes, autoridades del estado, agentes y auxiliares del Poder Público en el ejercicio de las atribuciones legales que tiene encomendadas un pueblo determinado. En *strictu*

*sensu*, es una situación jurídica a que están sujetos los servidores públicos con relación a las tareas propias del Estado.

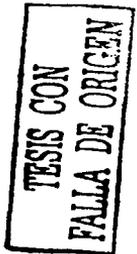
Siguiendo este orden de ideas, la función pública se integra por el conjunto de derechos, deberes y situaciones laborales que conforme a las normas pertinentes nos permiten ubicar el papel del Estado y sus servidores públicos. Dicha figura es el ejercicio de las atribuciones esenciales de los poderes públicos, realizadas como actividades de gobierno, de interés social, que implica a su vez el ejercicio de la soberanía del Estado; por lo que, las personas físicas que hacen las veces de servidores públicos se identifican con los Poderes del Estado y su acción trascienden como propias de la colectividad, con lo que se justifica la creación de un marco legal para su responsabilidad.

#### 2.1.5. DISTINCIÓN DOCTRINAL ENTRE FUNCIONARIO Y EMPLEADO PÚBLICO.

Los tratadistas distinguen el concepto de funcionario y empleado diciendo, que el primero supone un cargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concurra a la formación de la función pública.

“Consideramos que el funcionario, es la persona que desempeña una actividad pública, debiendo estar comprendida en los cuadros del personal de la administración, pero su principal característica es la de tener una responsabilidad pública, y por lo tanto está sujeto en forma inmediata a la opinión del pueblo, y la sociedad espera que desarrolle su actividad con eficacia y legalidad. En cambio, el empleado sólo tiene una relación interna con la unidad burocrática a la que pertenece y, aun cuando su responsabilidad es pública, lo es en forma interna con la administración.”<sup>(6)</sup>

En este concepto observamos que el criterio para establecer la distinción entre funcionario y empleado atiende solamente ante quienes deben responder por sus acciones.



(6) OLIVERA Toro, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo" México. Porrúa 1976. p.p.337-342

El empleado únicamente ante su unidad burocrática; mientras que el funcionario por tener una responsabilidad pública se encuentra también pendiente de los reclamos de la sociedad, que es por y para quien realiza sus funciones.

Otros criterios que se han considerado para distinguir a los funcionarios de los empleados es relativo a la duración del empleo, y sostienen que mientras los funcionarios son designados por un tiempo determinado, los empleados tienen un carácter 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.

El criterio de la retribución para fijar la distinción, considera que los funcionarios pueden ser honoríficos en tanto que los empleados son siempre remunerados. Este criterio no puede aplicarse en nuestro régimen ya que aquí todos los servidores públicos gozan de una remuneración.

Existe el criterio de 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. Como sabemos, la relación de la función pública de los empleados es por su naturaleza de derecho público, y, por lo tanto, el criterio de distinción es inadmisibile.

Otro criterio dice que los funcionarios públicos son los que tienen poder de decidir y ordenar, en tanto que los empleados son meros ejecutores.

También se ha recurrido al criterio de considerar como funcionario a aquel que tiene señaladas sus facultades en la Constitución o en la ley, y empleado al que 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 formal signifique facultades diversas que sean motivo bastante para hacer una distinción con lo que se trata de consignar.

Por último el funcionario supone un cargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el empleado sólo supone una

vinculación interna que hace que su titular sólo concurra a la formación de la función pública. c.f.r.

En este cuadro observamos, que en todos los criterios enlistados se considera de mayor jerarquía a los funcionarios respecto de los empleados, pero ninguno se puede tomar como regla general. De hecho en cada caso se pueden sacar características que nos indiquen si estamos ante un ejemplo de funcionario o empleado público.

Para Narciso Sánchez Gómez como rasgos distintivos para una diferenciación establece los siguientes:

- I. El funcionario asume el cargo en acatamiento a una disposición constitucional, una ley o un reglamento; por el contrario, el empleado es nombrado de acuerdo a una ley o un reglamento.
- II. El funcionario tiene en algunos casos autoridad y por lo tanto realiza actos jurídicos forzosos y ejercita los poderes de nombramiento, revisión, mando, vigilancia, disciplinario, etc. Por el contrario el empleado sólo hace las veces de un auxiliar para la preparación y ejecución de las tareas técnicas, operativas o administrativas de la oficina donde se encuentra adscrito.
- III. Los funcionarios se equiparan a trabajadores de confianza al servicio del Estado, por el contrario los empleados pueden asumir la categoría de eventuales o de base, en el primer supuesto asumen el cargo sin tener derecho a formar parte de un sindicato, y su estancia en el cargo puede ser temporal atendiendo a las necesidades del servicio público que presten, y los de base quedan sujetos a todos los derechos y obligaciones que establece la legislación burocrática respectiva, con más permanencia e inamovilidad en el cargo.
- IV. Las relaciones de los funcionarios en algunos supuestos es de carácter externa con la sociedad para atender servicios públicos y otras demandas colectivas en virtud de la representatividad que detentan, y tratándose de los empleados su relación es interna con la dependencia u organismo al que están subordinados no obstante que tengan trato con el público.
- V. Cabe advertir que las responsabilidades en que pueden incurrir los funcionarios públicos es de carácter administrativo, penal, civil y hasta política, está última es aplicable sobre todo para aquellos que se conocen como altos funcionarios que gozan de fuero constitucional; por su parte, a los empleados generalmente se les puede fincar una

responsabilidad administrativa cuando no cumplen correctamente con su deber, pero también se les puede acusar por responsabilidad penal al cometer un delito, o por responsabilidad civil por daños y perjuicios causados al patrimonio del Estado o de los particulares. <sup>(7)</sup>

Respecto de la cita anterior es necesario hacer un par de precisiones; para después continuar con la distinción entre funcionario y empleado público:

Por un lado, decir, que por altos funcionarios, tanto de la Federación como de las entidades federativas, se entiende que son aquellos que se encuentran colocados en la cúspide de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, por mandato constitucional, algunos son electos popularmente, y otros son nombrados siempre y cuando cumplan con diversos requisitos que se plasman en la misma Constitución, en esa virtud, algunos tienen encomendada la labor de elaborar la ley, otros de aplicarla, y los restantes de dirimir controversias entre particulares o entre éstos y las entidades públicas.

Por otro lado, al hacer mención del fuero constitucional se está en el entendido de que esto es un sinónimo de inmunidad procesal; la aclaración responde a que el Título Cuarto Constitucional ya no se refiere al término fuero constitucional, aún cuando la segunda parte del artículo 61 sí lo hace cuando se refiere a la inviolabilidad de las opiniones vertidas por los diputados y senadores en el desempeño de sus encargos.

En cualquiera de los dos casos se esta en presencia de una prerrogativa, en la que los funcionarios, mientras duren en su encargo, no puede ser ejercida en su contra acción penal en tanto que la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores —ésta solamente para el caso del Presidente de la República—, declaren la procedencia de la querrela o denuncia penal que contenga hechos constitutivos de delito cometidos en el ejercicio de sus funciones. El artículo 111 de la Constitución menciona a aquellos funcionarios que gozan de este derecho.

Retomando el tema principal de este apartado y para concluirlo, acudimos a los autores Miguel Ángel Fernández y José Luis Soberanes, quienes opinan que los que tradicionalmente han sido denominados funcionarios y empleados públicos ahora se

---

(7) SÁNCHEZ Gómez, Narciso. "Primer curso de Derecho Administrativo". México, Porrúa 1998. p.p.379-380.

engloban en el término de "servidores públicos", y que al eliminar está distinción se pretende imprimir una nueva mística de servicio a la sociedad. Este punto de vista se ve fortalecido por el expresidente Miguel de la Madrid al comentarnos que uno de los propósitos de las reformas constitucionales de 1982 fue "modificar el concepto de funcionario por el de servidor público, para expresar claramente la naturaleza del servicio que implica un empleo, cargo o comisión."<sup>8)</sup>

## 2.2. SERVIDORES PÚBLICOS.

### 2.2.1. CONCEPTO.



El artículo 108 de la Constitución establece:

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

Esta disposición hace sujeto de obligaciones específicas a las personas que prestan sus servicios tanto en las dependencias administrativas (Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos), como en las entidades de la administración pública paraestatal, cuyas actividades se desarrollan en áreas en que el Estado ha decidido participar por diversas razones. Si bien es cierto que muchas de ellas no corresponden a las funciones de soberanía características del poder público, sí son de interés general en la medida en que sus objetivos y los recursos que maneja son de origen o de destino público, es por eso que se les contempla como servidores públicos, sujetándolas al régimen de responsabilidades en beneficio de un correcto funcionamiento de la administración.

(8) DE LA MADRID Hurtado, Miguel. "El marco legislativo para el cambio" 1982. p.VI

## 2.2.2. CLASES DE SERVIDORES PÚBLICOS.

Atendiendo a la función que realizan, y considerando en cuanto a ella:

### 1. SU CARÁCTER:

- 1.1. Representativos. Funcionarios propiamente dichos.
- 1.2. Burocráticos o profesionales. Empleados.

### 2. SU NATURALEZA:

- 2.1. Agentes: Sin poder de mando coercitivo.
  - 2.1.1. Facultativos. Preparan los actos de mando.
  - 2.1.2. Auxiliares. Ejecutan los actos de mando.
- 2.2. Activos. Actúan por sí.
- 2.3. Consultivos. Informan o aconsejan.
- 2.4. Deliberantes. Resuelven.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

### 3. SU EXTENCIÓN:

- 3.1. Generales. Su acción se extiende a toda la administración.
- 3.2. Especiales. Dedicados a un solo ramo de la administración.

### 4. POR TERRITORIO:

- 4.1. Federales. De toda la república.
- 4.2. Locales. De los Estados.

### 5. SU MODO DE REALIZARSE:

- 5.1. Unipersonales. Actúan individualmente.
- 5.2. Corporativos. Actúan colectivamente.

### 6. SU INDOLE:

- 6.1. Políticos. Siguen al Gobierno y caen con él.
- 6.2. No políticos. Son independientes del gobierno en turno.

### 7. POR EL MODO DE DESIGNACIÓN:

- 7.1. Por elección:
  - 7.1.1. Directa. Sufragio universal.
  - 7.1.2. Indirecta. Representación de minorías.
- 7.2. Por nombramiento. De autoridad competente.

### 8. POR LA PERMANENCIA:

- 8.1. Inamovibles. No pueden ser transferidos sin justificación.
- 8.2. Amovibles. Pueden ser trasferidos libremente.

### 9. POR LA DURACIÓN:

- 9.1. Temporales. Tiempo determinado.

9.2. **Permanentes.** Sin tiempo señalado para el cargo.

**10. POR SU SITUACIÓN CON RELACIÓN AL CARGO:**

10.1. En expectativa de destino:

10.1.1. Aspirantes.

10.1.2. Excedentes.

10.1.3. Cesantes con derecho a reingreso.

10.2. En activo.

10.3. Apartados del servicio:

10.3.1. Retirados o jubilados

10.3.1.1. Voluntariamente.

10.3.1.2. Por edad.

10.3.2. Separados o cesantes sin derecho a reingreso



**2.3. RESPONSABILIDAD PÚBLICA.**

**2.3.1. NOTA INTRODUCTORIA.**

La responsabilidad del estado es la obligación que tiene de proteger jurídicamente a los ciudadanos contra las decisiones arbitrarias e ilícitas de la administración pública y de sus funcionarios, indemnizando por el daño causado mediante una compensación económica que restituya el perjuicio patrimonial e inclusive moral que el Estado ocasione como consecuencia de la actividad administrativa que desempeña en cumplimiento de las funciones que le han sido encomendadas.

**2.3.2. CONCEPTO.**

Es la obligación de responder que tiene todo servidor público que ha violado la ley, por haber cometido un delito, una falta o ha causado una pérdida o un daño. El incumplimiento de los deberes de la función pública por los servidores públicos origina responsabilidades de diferente naturaleza, con respecto de la administración pública y de terceros.

Todos los servidores públicos están subordinados a la ley, o sea, que están obligados a responder de sus actos públicos los

cuales deben estar siempre encaminados al bien común; nunca se debe actuar dentro de los Poderes Públicos en beneficio personal.

### 2.3.3. NATURALEZA JURÍDICA DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La responsabilidad de los servidores públicos prevista por los ordenamientos legales pueden ser de naturaleza política, penal civil y administrativa; conforme a lo señalado en el artículo 109 constitucional, los procedimientos para la aplicación de las sanciones disponen de autonomía por lo que un mismo acto u omisión pueden generar dos o más de esas responsabilidades. Cabe recordar que el mismo cuerpo legal prohíbe terminantemente la aplicación de sanciones de una misma naturaleza dos o más veces por la misma conducta, pero en este caso se habla de penas que son de distinta índole.

## 2.4. TIPOS DE RESPONSABILIDAD.

### 2.4.1. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Los artículos 109 y 113 constitucionales regulan la responsabilidad administrativa determinando que todo servidor público incurre en ella cuando de su conducta deriven actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observarse en el desempeño de los empleos, cargos o comisiones. Tal definición es adoptada por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 46 y 47; en el segundo se enumeran en veinticuatro hipótesis las obligaciones de hacer y de no hacer que deben cumplir las personas sujetas a esta responsabilidad.

La manera en que han sido establecidos estas hipótesis responden a principios básicos que toda administración pública debe observar como son:

#### PRINCIPIO.

- Eficiencia.
- Legalidad.
- Honestidad.
- Disciplina y lealtad.
- Imparcialidad.

#### FRACCIÓN.

- I, III, V.
- II, IX, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV.
- III, XIII, XV, XVI.
- IV, V, VII, VIII, XI, XIV, XX.
- V, VI, X, XII, XVII.

Las fracciones en cita son las siguientes:

- I. "Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión (eficiencia);
- II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos (legalidad);
- III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos (eficiencia y honestidad);
- IV. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas (disciplina y lealtad);
- V. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivos de éste (eficiencia, disciplina, lealtad e imparcialidad);
- VI. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad (imparcialidad);
- VII. Observar respeto y subordinación legítimas con respeto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones (disciplina y lealtad);
- VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba (disciplina y lealtad);
- IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones (legalidad);
- X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar

indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan (imparcialidad);

XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba (disciplina y lealtad);

XII. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público (imparcialidad);

XIII. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o sus parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte (honestidad);

XIV. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos (disciplina y lealtad);

XV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión (honestidad);

XVI. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII (honestidad);

XVII. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII (imparcialidad); XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial en los términos establecidos por esta Ley (legalidad);

XIX. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría conforme a la competencia de ésta (legalidad);

XX. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la Contraloría Interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que puede ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley, y de las normas que al efecto se expidan (legalidad);

XXI. Proporcionar en formas oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquella pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan (legalidad);

XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público (legalidad);

XXIII. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, (legalidad) y

XXIV. Las demás que le impongan las leyes y reglamentos. Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el subalterno podrá

practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.”(legalidad)

#### 2.4.1.1.SUJETOS.

El artículo 46 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos nos remite a su artículo 2, y este a su vez al 108 constitucional, o sea, es sujeto de esta responsabilidad, los que la Constitución reputa como servidores públicos. En forma de lista observamos:

##### **En la Federación.**

- \*Los representantes de elección popular;
  - El Presidente de la República.
  - Los Senadores Propietarios y Suplentes al Congreso de la Unión.
  - Los Diputados Propietarios y Suplentes al Congreso de la Unión.
  - Los Diputados Propietarios a la Asamblea del Distrito Federal.
  
- \*Los miembros del Poder Judicial de la Federación;
  - Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
  - Los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
  - Los Consejeros de la Judicatura Federal.
  - Los Magistrados Unitarios y Colegiados de Circuito.
  - Los Jueces de Distrito.
  
- \*Los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal;
  - Los Magistrados del Fuero Común del Distrito Federal.
  - Los Jueces del Fuero Común del Distrito Federal.
  - Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.
  
- \*Los servidores públicos del Instituto Federal Electoral;
  - El Consejero Presidente.
  - Los Consejeros Electorales.
  - El Secretario Ejecutivo.

\*Los funcionarios y empleados, en general, toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquiera naturaleza en la Administración Pública Federal o en la del Distrito Federal.

- Los Secretarios de Despacho.
- Los Jefes de Departamento Administrativo.
- El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.
- El Procurador General de la República.
- Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados.
- Los Directores Generales y sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria.
- Los Directores Generales y sus equivalentes de las sociedades y asociaciones asimiladas a éstas.
- Los Directores Generales y sus equivalentes de los fideicomisos públicos.
- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

\*En los Estados de la República;

- Los Gobernadores.
- Los Diputados de las Legislaturas Locales.
- Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.
- En su caso, los miembros de las judicaturas locales.

En atención a lo anterior, es necesario puntualizar que el ámbito de aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en materia de responsabilidad administrativa, está limitada a los servidores públicos federales que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el Poder Ejecutivo Federal, en el Distrito Federal, en el Poder Legislativo Federal o en el Distrito Federal y en el Poder Judicial del Distrito Federal: en virtud de que, por una parte, los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación son efectivamente sujetos de responsabilidad administrativa, pero no con base en las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sino con base en su ley orgánica, y por la otra, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos estatales debe estar regulada por sus propias leyes de responsabilidades, según lo dispone el primer párrafo del artículo 109

constitucional, a menos que el servidor público estatal de que se trate, y cualquiera que sea su nivel e investidura, cometa una infracción a las leyes federales o haga uso indebido de los recursos o fondos federales que dé origen a responsabilidad administrativa.

#### 2.4.1.2. AUTORIDADES COMPETENTES.

Fundamentalmente los encargados de aplicar los procedimientos disciplinarios en el ámbito de sus respectivas competencias son de acuerdo a la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos.

Artículo 3. Las autoridades competentes para aplicar la presente ley serán:

- I. Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- I Bis. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- II. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- III. Las dependencias del Ejecutivo Federal;
- IV. El órgano ejecutivo local del Gobierno del Distrito Federal;
- V. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- VI. El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal;
- VII. El Tribunal Fiscal de la Federación;
- VIII. Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva, y
- IX. Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Es necesario, respecto de las fracciones VII a IX, remitirnos al artículo 51, el cual les confiere la facultad de establecer conforme a su legislación respectiva, los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades administrativas.

#### 2.4.1.3. PROCEDIMIENTO PARA FINCAR LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

##### *Iniciación.*

Las maneras en que puede iniciarse se conocen como *instancias* y no son más que la etapa o acto que da impulso a toda la actividad procesal. Se conoce como de parte cuando se requiere la

petición del particular para poner a funcionar al órgano jurisdiccional; y se dice de oficio cuando no se requiere de tal intervención pues el órgano entra en funciones obligado y facultado por la ley. Así tenemos que en este caso se da:

-A instancia de parte. De conformidad con el artículo 49. "En las dependencias y entidades de la Administración pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente."

-De oficio. De conformidad con el artículo 62. "Si de las investigaciones y auditorías que realice la Secretaría de la Contraloría, apareciera la responsabilidad de los servidores públicos, informará a la contraloría interna de la dependencia correspondiente o al coordinador sectorial de las entidades, para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad, si fuera de su competencia. Si se trata de responsabilidades mayores cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría de la Contraloría, ésta se abocará directamente al asunto, informando de ello al titular de la dependencia y a la contraloría interna de la misma para que participe o coadyuve en el procedimiento de determinación de responsabilidades."

La autoridad también puede actuar de oficio cuando de las declaraciones de situación patrimonial se desprenden signos exteriores de riqueza que sean obviamente superiores a los ingresos lícitos que pudiera tener un servidor público.

#### *Investigación.*

Aquí es donde se debe determinar la existencia de la conducta irregular y la capacidad del órgano administrativo especializado para plantear jurídicamente la responsabilidad de que se trata. El quejoso deberá aportar los mayores elementos de prueba posibles para que el órgano administrativo pueda fincar la responsabilidad.

#### *Notificación.*

Si de las investigaciones del caso se desprende que hay elementos para instruir procedimiento, de acuerdo al artículo 64 fracción I, se "Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

También asistirá a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles."

#### *Audiencia.*

En esta etapa el presunto responsable, presentará las pruebas que le permitan desvanecer su responsabilidad y formulará alegatos en su defensa. La autoridad en un estudio minucioso de todo lo presentado conforme a derecho, emitirá su resolución.

#### *Resolución.*

Ésta debe contener las razones que permitieron llegar a la conclusión de que el actuar del servidor público se enmarca o no en las prevenciones de determinados preceptos legales.

Y de acuerdo a la fracción II del artículo 64: "Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría de la Contraloría, resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico."

#### *Sanciones.*

Las sanciones consisten en el apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación del cargo, independientemente de las de carácter económico que procedan y que deban establecerse en proporción con los beneficios 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 del monto de los daños y perjuicios.

#### *Apercibimiento.*

Es la prevención que dirige el órgano competente al servidor público para que se abstenga de cometer con sus actos u omisiones una conducta tipificada.

#### *Amonestación.*

Es la corrección de naturaleza disciplinaria por medio de la cual el órgano competente advierte al servidor público responsable

que su conducta es violatoria del marco jurídico que regula su función y su imposición obedece a las características de la responsabilidad, en tanto que esta se considere como leve.

*Suspensión.*

Es cuando el servidor público es separado temporalmente de su empleo, cargo o comisión que desempeña.

*Destitución.*

Es la sanción que deja sin efectos el nombramiento que formaliza la relación jurídico-laboral con el Estado.

*Inhabilitación.*

Es la privación temporal que se impone al servidor público para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo dentro de la administración.

*Sanción Económica.*

Consiste en la obligación a cargo del servidor público responsable de pagar a la Hacienda Pública una cantidad líquida, en su equivalencia a salarios mínimos calculada en dos tantos, por la comisión de conductas que ocasionen daños y perjuicios o por la obtención indebida de beneficios económicos.

Esta sanción está ligada con la responsabilidad civil del servidor público, ya que por su conducta está obligado a reparar el daño, satisfacer los perjuicios y pagar la sanción económica con bienes de su propiedad que alcancen a cubrir estos conceptos.

Para imponer estas sanciones las autoridades administrativas deben tomar en cuenta los elementos marcados en el artículo 54 de la ley reglamentaria que son: gravedad de la infracción, circunstancias socioeconómicas del infractor, su nivel jerárquico, los medios de ejecución, su antigüedad en el servicio, la reincidencia y el monto del beneficio, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

“Pero la gran falla en que incurre la ley es que no precisa qué sanciones corresponde aplicar respecto de que violaciones o incumplimientos de deberes, es decir, deja a las autoridades absoluta discrecionalidad para escoger la sanción para cada caso.

Este defecto de la ley puede propiciar que la misma conducta infractora merezca, a juicio de la autoridad, distinta sanción.

Debería ser el legislador el que precisara esto y evitar juicios ante tribunales."<sup>(9)</sup>

#### 2.4.1.4.RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

La sanción disciplinaria constituye un acto de autoridad que puede causar agravios a quien lo recibe, ya que puede suceder que el órgano disciplinario no haya resuelto correctamente el procedimiento, frente a esto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en sus artículos 70 a 74 establece un sistema de impugnación inspirado en el deseo de garantizar una resolución apegada al marco legal.

Con esta base el servidor público al que se le imponga una sanción administrativa tiene el derecho de recurrir la resolución dictada; lo cual se puede hacer mediante el recurso de impugnación o el de revocación.

##### *Impugnación.*

Se presenta ante el Tribunal Fiscal de la Federación en contra de la resolución dictada por la Secretaría de la Contraloría o las Contralorías Internas, de acuerdo al artículo 207 del Código fiscal "dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que hayan surtido efectos la notificación" de la resolución que se recurre.

Además la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación dispone que este tribunal administrativo es competente para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, entre otras, por las que se impongan sanciones a los servidores públicos en los términos de la Ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Las resoluciones se consideran definitivas cuando no admiten recurso o cuando su interposición es optativa.

##### *Revocación.*

Este tipo de inconformidad se presenta ante la propia autoridad que emitió la resolución recurrida, se presenta dentro de los quince días siguientes a la fecha a la que surta efectos su notificación. Su interposición puede suspender la ejecución de la resolución, a petición del interesado.

---

(9) NAVA Negrete, Alfonso. "Derecho Administrativo Mexicano," México, Porrúa, 1996, p.226.

Además si se opta por este recurso no se imposibilita acudir con posterioridad al Tribunal Fiscal con el objeto de impugnar la resolución.

#### **2.4.1.5. PRESCRIPCIONES PARA IMPONER LAS SANCIONES.**

La facultad del órgano disciplinario para imponer las sanciones resultado de la responsabilidad administrativa prescriben de conformidad a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

Artículo 78. "Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría de la Contraloría para imponer las sanciones que está ley prevé se sujetarán a lo siguiente:

I. Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal;

II. En los demás casos prescribirán en tres años, y

III. El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometido la falta administrativa.

El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.

En todos los casos la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo."

#### **2.4.2. RESPONSABILIDAD CIVIL.**

##### **2.4.2.1. CONCEPTO.**

"La responsabilidad civil de los servidores públicos, es aquella que se finca, cuando por negligencia, descuido, irresponsabilidad o engaño, se ocasionan daños o perjuicios a los intereses patrimoniales de los

particulares o del Estado, y en tal caso deben ser resarcidos o indemnizados los bienes o derechos dañados, de conformidad con las normas jurídicas observables.<sup>10</sup>

En términos de lo ordenado por el séptimo párrafo del artículo 111 constitucional, ningún servidor público dispone de inmunidad para responder de sus obligaciones civiles.

#### 2.4.2.2. MARCO LEGAL.

De forma estricta podemos considerar al Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal y el Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal; sin embargo, existen diferentes ordenamientos administrativos, como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (que se analizara brevemente más adelante) y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación que establecen las bases para el tratamiento legal de esta figura; contienen disposiciones relativas que prevén y sancionan conductas infractoras que dan lugar a este tipo de responsabilidad.

##### 2.4.2.2.1. *En el Código Civil.*

Conforme al artículo 1927 del Código Civil Federal, según sus reformas vigentes a partir del 1 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 les estén encomendadas, cuando la actuación de dichos servidores constituya ilícitos dolosos y su responsabilidad será subsidiaria en todos los demás casos." Este precepto nos permite comprobar que para el derecho civil la responsabilidad directa por los daños patrimoniales que sufran los particulares en el desarrollo de una función pública queda a cargo del servidor público que realizó la conducta dañosa o perjudicial, y al Estado se le queda la responsabilidad solidaria y subsidiaria para el caso de que dicho trabajador del Estado no pueda o esté imposibilitado económicamente para cubrir la reclamación en cuestión.

Se entiende por responsabilidad solidaria la obligación que en forma directa y por mandato legal asume el Estado y sus servidores públicos para responder por los daños y perjuicios que

(10) SÁNCHEZ Gómez, Narciso. "Primer Curso de Derecho Administrativo." México. Porrúa. 1998. p.444.

ocasionan a los bienes de los particulares, y por lo tanto indistintamente la parte agraviada puede exigirle a cualquiera de ellos el pago de daños y perjuicios. Por responsabilidad subsidiaria entendemos, el compromiso legal que asume la administración pública a favor de sus servidores públicos para reparar los perjuicios que se ocasionan a cualquier ciudadano por un servidor público, ante la falta de bienes o riqueza para pagar el responsable directo. Se trata del pago económico que asume una dependencia o entidad pública en nombre de sus trabajadores cuando lesionan estos últimos los intereses del gobernado, para que el daño patrimonial que sufrió el ciudadano se restituya legalmente. El mismo Código Civil en su artículo 1928 ordena que: "El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios puede repetir de ellos lo que hubiere pagado."

Es indudable que en el ejercicio de sus funciones los servidores públicos pueden causar daños y perjuicios al patrimonio del Estado, con lo que se producirá una responsabilidad de resarcimiento, solo que ésta se manifiesta en el ámbito administrativo, y se regula por las leyes y procedimientos administrativos; y tratándose de los daños y perjuicios que pueden ocasionarse por los mismos servidores a particulares conforme a nuestro sistema jurídico la responsabilidad es puramente civil, y no puede dársele esa denominación a la que surge entre el Estado y sus empleados, pues ésta queda prácticamente con la denominación de responsabilidad administrativa.

#### *2.4.2.2.2. En el Código Penal.*

Dentro de las penas y medidas de seguridad que contempla este ordenamiento para ser aplicadas a los delincuentes en forma general, tenemos la sanción pecuniaria que en materia penal, es toda la responsabilidad civil. Y la cual comprende:

- La multa. Consiste en el pago de una cantidad de dinero al Estado, se toma como base la percepción diaria del sentenciado al momento de cometer el delito.
- La reparación del daño. Es fijada por los jueces penales, según el daño que sea preciso reparar.

#### *2.4.2.2.3. En la Ley Federal de Responsabilidades.*

El artículo 77 Bis de esta ley ordena lo siguiente: "Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la

responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquier otra.

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expedidas, a su elección, la vía administrativa o judicial.

Quando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva."

Se sabe que la Comisión de Derechos Humanos no tiene facultades coercitivas, sin embargo su inclusión en este artículo es acertada, pues al actuar en estas circunstancias no solo cumple con su papel de vigilar las garantías individuales sino que además contribuye a que se tenga mayor presión y difusión sobre como deben actuar los servidores públicos.

El artículo 78 entre otras cosas, establece que, "el derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa".

Lo antes expuesto, nos marca claramente, que los particulares que resulten lesionados en sus bienes patrimoniales, o por daño moral, por actos u omisiones ilegales de los servidores públicos Federales y del Distrito Federal, tienen dos opciones para reclamar sus derechos, la vía civil ante un tribunal judicial, o la vía administrativa; en este segundo supuesto por su orden se debe acudir a reclamar tales derechos ante el superior jerárquico del servidor público responsable, ante la contraloría interna del organismo o dependencia de que se trate, o bien ante la SECODAM, para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar al afectado y ordenen su pago; si dichas autoridades niegan la

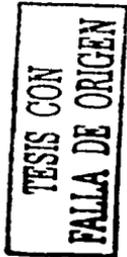


reclamación o no satisfacen su monto total, el agraviado podrá demandar ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y si el responsable es el Distrito Federal la instancia se hará valer ante su Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

#### 2.4.2.2.4. En la Ley de Presupuesto Contabilidad y gasto Público Federal.

La Secretaría de programación y presupuesto, a través del Ejecutivo Federal, es la dependencia facultada para aplicar las normas contenidas en ésta ley, y para tomar las medidas administrativas sobre responsabilidades derivadas del incumplimiento de la ley cuando causen daños y perjuicios a la Hacienda Pública o a la del Distrito Federal derivadas del incumplimiento de las disposiciones contenidas en el ordenamiento mencionado, a través de:

- \*Visitas, auditorías e investigaciones que realice la propia Secretaría de Programación y Presupuesto;
- \*El levantamiento de pliegos preventivos que formulen:
  - Las Unidades Administrativas de control de los órganos de gobierno con motivo de la glosa de su propia contabilidad;
  - Las Secretarías de estado y Departamentos Administrativos, en relación con las entidades paraestatales sectorizadas;
  - La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otras autoridades competentes; y,
  - La Auditoría Superior de la Federación.



**Autoridades Competentes en la Responsabilidad Civil.**  
Esto depende de:

\*La vía administrativa o judicial intentada por la víctima. Pudiendo ser el juez penal, el juez civil, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo administrativo o las Contralorías Internas de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal y de las Cámaras del Congreso de la Unión, la Auditoría Superior de la Federación o en su defecto la Contraloría General del poder Judicial de la Federación.

\*La modalidad de la conducta infractora del servidor público. Si causa daño a la Hacienda Pública, las competentes serán la Auditoría Superior de la federación, la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de la Contraloría.

\*La potestad pública a la que pertenezca el servidor público. Es decir, la dependencia en la que labora será la competente para conocer de la infracción.

## **2.4.3. RESPONSABILIDAD LABORAL.**

### **2.4.3.1. CONCEPTO.**

Es la que se finca cuando han sido violados los preceptos que tutelan las relaciones de equilibrio que tiene el Estado con la totalidad de sus trabajadores. Así tenemos, por un lado, que podemos hablar tanto de relaciones con agrupaciones sindicales como de relaciones que atienden a lo individual.

Este tipo de responsabilidad gracias a la celebración de convenios, da origen a deberes concretos (como el llamado escalafón), distintos de los que por su incumplimiento dan origen a la responsabilidad administrativa. Es decir, en sentido genérico, se protege las obligaciones generales de trabajo, que tienen un tratamiento por separado al tratarse de la aparición del estado como patrón.

### **2.4.3.2. AUTORIDADES COMPETENTES.**

A este respecto existe la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional, la cual en su Título Séptimo nos habla del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que tiene entre sus facultades:

- Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores;
- Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio;
- Conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo;
- Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales, y
- Efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón, Reglamentos de las

Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos.

Esta ley marca su forma de procedimiento así como las medidas de apremio y la ejecución de laudos, Título Séptimo y Octavo respectivamente.

### 2.4.3.3. IMPORTANCIA.

Aunque esta responsabilidad no es generalmente apreciada por la doctrina, su inclusión en este trabajo responde a la importancia que tiene las relaciones de trabajo en donde el Estado funge como patrón. No solo de manera general Estado-Sindicato(s), sino ver también la existencia de relaciones individuales, que son tan grandes como sea la pirámide de jerarquización de un organismo determinado.

## 2.4.4. RESPONSABILIDAD PENAL.

### 2.4.4.1. BASE CONSTITUCIONAL.

El artículo 109, fracción II constitucional, establece: "la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal". Así encontramos que el Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, en su Libro Segundo, Título Décimo artículos 212 al 224 "Delitos cometidos por servidores públicos", establece once figuras delictivas en las que pueden incurrir los servidores públicos, por lo que los infractores podrán ser sancionados con penas como: privación de la libertad, multa, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, decomiso de bienes por enriquecimiento ilícito.

Los delitos en cuestión son:

1. Ejercicio indebido del 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. Tráfico de influencia,
9. Cohecho,
10. Peculado y
11. Enriquecimiento ilícito.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Quando se descubra por el superior jerárquico, por la contraloría interna de la dependencia u organismo respectivo o por la SECODAM, la configuración de alguno de los mencionados delitos imputable a cualquier servidor público, se debe presentar de inmediato la denuncia penal ante el Ministerio Público Federal que corresponda aportando las pruebas necesarias para que se integre la averiguación previa del caso y se haga la consignación ante el juez penal competente.

Como sabemos existe una protección constitucional para que los servidores públicos de alta jerarquía no queden expuestos a detenciones arbitrarias por denuncias falsas, por lo que se requiere la previa autorización de la Cámara de Diputados, quien mediante un juicio que se entabla ante la misma, debe resolver si hay o no lugar a proceder penalmente en contra del acusado, esto de acuerdo al artículo 111 constitucional se llama declaración de procedencia, que no es más que una autorización para que un servidor público pueda ser puesto a disposición de las autoridades judiciales.

Ésta resolución puede darse en dos sentidos:

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

Si es afirmativa, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes, teniendo como primer efecto separar al inculpado de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal.

El procedimiento para la declaración de procedencia se rige por lo preceptuado en los artículos 25 al 29 y demás relativos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El hecho de que exista un apartado especial para los delitos cometidos por los servidores públicos, no implica la sustracción de la acción de la justicia cuando cometan un ilícito y no se encuentren

desempeñando sus funciones como tales o cuando el ilícito no sea el motivo de las mismas, ya que por el contrario, la intención del legislador fue el crear un marco legal específico de actuación de los servidores públicos, quienes por supuesto también son responsables de los delitos que cometan fuera del ejercicio de sus funciones públicas.

Otro título especial aplicable a los servidores públicos es el Décimoprimer que alude a los delitos cometidos contra la administración de justicia; pero cabe hacer mención también de aquellos delitos que al presentar la modalidad en donde interviene la figura del servidor público son necesarios para nuestro estudio.

Tenemos entonces entre estas disposiciones:

Libro Segundo.

Título Primero. Delitos contra la seguridad de la nación.

- Rebelión.

Título Tercero. Delitos contra la humanidad.

- Genocidio.

Título Cuarto. Delitos contra la seguridad pública.

- Evasión de presos, -Asociaciones delictuosas.

Título Quinto. Delitos en materia de vías de comunicación y de correspondencia.

- Ataques a las vías de comunicación.

- Violación de correspondencia.

Título Séptimo. Delitos contra la salud.

Título Noveno. Delitos de revelación de secretos.

Título Decimosegundo. Delitos de responsabilidad profesional.

Título Decimotercero. Delito de falsedad.

Título Decimocuarto. Delitos contra la economía pública.

- Delitos contra el consumo y riqueza nacionales.

Título Decimoquinto. Delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual.

- Hostigamiento sexual, abuso sexual, estupro y violación.

Título Vigésimo primero. Privación ilegal de la libertad y otras garantías.

Título Vigésimo segundo. Delitos en contra de las personas en su patrimonio.

- Robo, -Fraude, -Extorsión.

Título Vigésimo tercero. Operaciones con recursos de procedencia ilícita.

**Título Vigésimo cuarto. Delitos electorales y en materia de registro nacional de ciudadanos.**

La responsabilidad penal en que pueden incurrir los servidores públicos puede presentar ciertas variantes, en tanto que el conocimiento del acto u omisión que sancionan las leyes penales sea competencia de los tribunales comunes de la materia en el Distrito Federal por delitos del fuero común, es decir, que son cometidos por el servidor público cuando no se encuentre en el desempeño de su empleo, cargo o comisión o con motivo de ellos; o que el acto u omisión cometido por el servidor público se tipifique en la ley penal de la entidad estatal en que lo cometió; y por último que dicho acto u omisión sea cometido por el servidor público en ejercicio de su empleo, cargo o comisión, o con motivo de ellos, en cuyo caso serán competentes para conocer del delito los tribunales federales.

## **2.4.5. RESPONSABILIDAD POLÍTICA.**

### **2.4.5.1. NOCIÓN DE POLÍTICA.**

Lo político se refiere al más posible orden de la vida interna de un país, a su seguridad, a la composición de la población y a la relación de ésta con los que ejercen el poder, para la obtención de metas bien definidas.

En el plano más general de la política, en donde los grandes fines serían la felicidad de la comunidad, la justicia, la libertad, la igualdad; la responsabilidad política se sitúa justamente en relación a la determinación de objetivos concretos y a la selección de los medios para alcanzarlos.

En este sentido, la política es acción que produce consecuencias, las cuales unas son previsibles y otras no. Por lo que el político debe prever, lo más que pueda por el alto fin social que persiguen sus acciones. Es por esta razón, que los servidores públicos susceptibles de esta responsabilidad, no sólo deben ser personas inteligentes, capaces sino también valientemente visionarias.

En suma, la responsabilidad en política se localiza en la fijación de objetivos y en la selección de medios; en la capacidad de tomar decisiones y en el valor para aceptar todas sus consecuencias.

#### 2.4.5.2. CONCEPTO.

Es aquélla que tienen los servidores cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales, transgredan leyes federales o las leyes que de ellas emanen. Este tipo de responsabilidad se atribuye a servidores públicos de alta jerarquía, mediante el juicio denominado político que se consagra en el artículo 114 constitucional.

De *iure* la responsabilidad política constituye para un sistema constitucional un medio de control que busca garantizar el orden legal.

De *facto* la responsabilidad política representa la mayor vergüenza que puede tener un servidor público, termina de un tajo con su carrera política, por lo que muchos lo consideran una muerte en vida.

#### 2.4.5.3. *Sujetos.*

Artículo 110 constitucional.

“Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimilados a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, 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 la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales...”

#### **2.4.5.4. Causales.**

Están consignadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Artículo 7. "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 y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;
- V. La usurpación de funciones;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal."

Aunque los conceptos anteriormente citados son de difícil precisión jurídica, esto no implica la ausencia de conductas tipo que hagan factible la integración de un juicio político. Debido a que la calificación para su establecimiento corresponde a la Cámara de Diputados y Senadores; en donde se valora no solo la existencia y gravedad de las faltas sino también el contexto de la realidad social que demanda el fincamiento de responsabilidad política.

#### **2.4.5.5. Sanciones.**

De acuerdo con el artículo 8. de la ley en cita, "si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará 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."

De lo anterior se desprende que un ex-servidor público puede ser inhabilitado.

El artículo 9, en su último párrafo dispone que "las sanciones respectivas se aplicarán en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento."

Finalmente el artículo 30 establece que "las resoluciones que se dicten por las Cámaras son inatacables."

#### *2.4.5.6. Prescripción.*

El cuarto párrafo del mismo artículo 9 impone que "el juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones."

## CAPÍTULO III

**"La administración pública reclama en un Estado democrático la búsqueda constante del equilibrio entre el propósito político, la exigencia científica o técnica y el cumplimiento de la ley que tutela las libertades de todos y promueve la justicia social para los más desfavorecidos".**  
***Antonio Carrillo Flores.***

### **3. INNOVACIONES A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917.**

#### **3.1. PRECEDENTES.**

##### **3.1.1. DIFERENCIAS ENTRE LOS CONSTITUYENTES DE 1857 Y 1917.**

La Constitución de 1857 fue la primera en dedicar un título exclusivo a la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Logro obtenido gracias a que este constituyente fue influenciado por los ideales emanados de la Revolución Francesa, que por medio de la Constitución Norteamericana veían su materialización. Es importante hacer notar que aunque estos dos acontecimientos históricos compartieron los mismos principios, los norteamericanos al elaborar su constitución en algunos aspectos imprimieron su propia corriente doctrinal. Por ejemplo, en la cuestión de la responsabilidad de los servidores públicos, mientras que los franceses optaban por un castigo directo; los estadounidenses iniciaban quitándoles el poder a los culpables a fin de ponerlos a disposición de la justicia común. Ésta última postura fue la adoptada por nuestro constituyente lo que se refleja en el artículo 104 de la citada Constitución del 57 donde ordenaba "*...que el Congreso es el encargado de declarar por mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado*".<sup>(11)</sup> Sin embargo hay que recordar que ésta constitución no tuvo plena vigencia, pues fue promulgada en una época de graves diferencias políticas entre los partidos liberal y conservador. Aunque si sirvió para que bajo su amparo en 1870 y posteriormente en 1896, se elaboraran las primeras leyes sobre la responsabilidad de los servidores públicos.

Respecto a la Constitución de 1917 se observa una repetición de las ideas expresadas en su antecesora de 1857; "...mejoró su redacción y nos trajo mayores complicaciones, a las que se sumo la Ley de 1939, por cuanto no entendió las reformas operadas en la Constitución de 17 y copió servil y en forma equivocada la Ley de 1896; estableció una distinción que no encontramos en la Constitución, entre delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y delitos de la misma naturaleza pero, de los demás empleados de la Federación..."

(11) F. ARDENAS, Raúl. "Responsabilidad los funcionarios públicos". Antecedentes y leyes vigentes de México, 1982. México, Porrúa. p. 68.

Es decir, no se adecuó el lenguaje jurídico de la ley reglamentaria al empleado en la Constitución del 17, lo que no es más que una falta de visión integral por parte del legislativo.

Otra diferencia que encontramos, es que mientras en la Constitución del 17 el fuero protege la detención sin la previa autorización de la Cámara; en la del 57, el fuero protegía el que se procediera en contra del alto funcionario por cuanto era a la Cámara de Diputados, por medio de sus secciones instructoras, a quienes competía investigar si *"existían presunciones o datos suficientes a juicio de la sección para creer racionalmente que el funcionario acusado puede ser autor del hecho criminoso."* (Artículo 14 de la Ley de 1896).

### **3.1.2. FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.**

Éstas facultades contenidas en los artículos 110 y 74 fracción V, comprenden en opinión de Raúl F. Cárdenas, un carácter doble: uno político y uno jurídico. En el ámbito político se toma en cuenta si conviene o no separar de su cargo al funcionario imputado, aún cuando se haya dictado la orden y esté debidamente fundada. En el ámbito jurídico la Cámara dada la naturaleza de la orden de aprehensión pedida por el Ministerio Público y dictada por el juez debe analizar si se han reunido los requisitos fijados en el artículo 16 de la Constitución.

La Cámara de Diputados está facultada para estudiar si los elementos que tuvieron en cuenta el Ministerio Público para ejercitar la acción penal y pedir la orden de aprehensión, y el juez para concederla, están o no fundadas; pero no está facultada para investigar los delitos imputados a un alto funcionario, desafortarlo y ponerlo a disposición del juez competente, por la sencilla razón de que a partir de 1917 el ejercicio de la acción penal corresponde única y exclusivamente al Ministerio Público, que siendo un órgano del Poder Administrativo pertenece (dentro de la división para el ejercicio del Poder) al Poder Ejecutivo.

Así el artículo 111 establece que tratándose "de los delitos oficiales conocerá el Senado erigido en Gran Jurado, pero no podrá abrir la averiguación sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias

que estime convenientes, y de oír al acusado, que éste es culpable, quedará privado de su puesto por virtud de tal declaración e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que marque la ley”.

También el artículo 74 fracción V establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la de “conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución y , en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores.

Es decir, el constituyente confirió a la Cámara de Diputados referente a los delitos oficiales la facultad de *acusar* y a la de Senadores de *procesar* y *declarar* sobre la culpabilidad del imputado.

### **3.1.3. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY DE 1939 Y 1979.**

La importancia de establecer la responsabilidad de los funcionarios se destaca en la exposición de motivos de la Ley de 1939, especialmente en los párrafos que hablan de las características que deben tener las personas dedicadas al servicio público, la función que debe adoptar el Estado y por último, el daño que podría sufrir la sociedad en caso de un mal desempeño en este ámbito.

El espíritu de este documento es en verdad muy simple, pues atiende al comportamiento del ciudadano que es escogido para desempeñar una función pública, el cual debe comprender cualidades que a la luz de todos sea un ejemplo constante de virtudes cívicas como medio, para fincar un sólido concepto de responsabilidad y de adhesión por parte del pueblo.

También se considera la participación del Estado, ya que él debe proveer de las mediadas más eficaces para perseguir a los malos funcionarios que, violando la confianza que en ellos se deposita, hacen de la función pública un medio para satisfacer intereses personales, y aún cuando el pueblo señale y sancione con su desprecio a los funcionarios corruptos y desleales que atentan contra la riqueza pública o contra la vida o la libertad, o la riqueza de las personas, etc., esa sanción popular, por más enérgica que sea, no puede considerarse como la única vía para dar satisfacción al reclamo de la justicia.

“La actuación criminal de los malos funcionarios cuando queda indefinidamente impune, además de constituir un pernicioso

ejemplo, puede conducir al pueblo a la rebeldía como único medio para liberarse de ellos, o bien, puede llevarlo a la abyección como resultado de un sometimiento importante, signo indudable de decadencia; o bien, produce un estado latente de inconformidad y de rencor, que lo hace ver al Gobierno no como la entidad superior instituida para su beneficio, respetable y orientadora, que habrá de conducirlo al bienestar y al progreso sino como un poder despótico y concupiscente que solo lo oprime y lo explota".<sup>(16)</sup>

Estas mismas consideraciones se repiten en la Exposición de Motivos de la Ley del 79, que solo presentó como novedad la justificación de algunos conceptos propios de la época y del desarrollo de la técnica legislativa.

Se habla del principio general del Derecho de la igualdad ante la ley, el cual se construye a otorgar idéntico tratamiento a los sujetos de una relación jurídica. Todos los funcionarios y empleados públicos son *servidores del pueblo mexicano*. Desde los más altos depositarios de los Poderes de la Unión hasta el más modesto empleado de oficina pública deben ser consignados, como sucede en el caso de un particular, cuando cometan hechos delictuosos.

La aplicación de éste fundamento legal es un imperativo para la realización de la justicia. Con este propósito desaparece en la tipificación, la distinción establecida por el ordenamiento en vigor entre los *delitos de los Altos Funcionarios de la Federación* y los cometidos por los *demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales*, para comprender bajo un mismo rubro a todos los sujetos responsables; respecto a los delitos oficiales siempre que no sean tipificados en el Código Penal o en otra Ley pues en ese caso, eran considerados como delitos comunes y sujetos al ordenamiento correspondiente, así como a los tribunales penales competentes.

En este aspecto, la iniciativa puntualizó la responsabilidad de los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la república, por los delitos comunes, los delitos oficiales, las faltas u omisiones que cometieren en su cargo o en ejercicio del mismo.

(12) *Ibidem*, pág. 11

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

“El fuero constitucional recibe tal nombre, por cuanto su destinatario tiene inmunidad al estar exento de la jurisdicción común durante el tiempo de su encargo, más no es en forma alguna prerrogativa de impunidad. Constituye un requisito de procedibilidad para conseguir los actos punibles cometidos por funcionarios aforados, previa autorización de la Cámara Federal correspondiente.”<sup>(13)</sup>

Como hemos visto a pesar de que en las Exposiciones de motivos se destaca la preocupación de perseguir a los malos funcionarios, las Leyes de Responsabilidad tanto del 39 como la del 79, incluso los preceptos constitucionales vigentes en esa época; fueron muy deficientes y no fue posible cumplir tan nobles propósitos; a causa de que las reformas al respecto no eran integrales y no se reforzaban fehacientemente con los acontecimientos actuales. Tenemos, como ejemplo, lo observado en capítulos precedentes: reformaban la Ley de Responsabilidades pero no el Código Penal o la Constitución pero no la ley.

### 3.1.4. EL JUICIO POLÍTICO EN LA LEY DE 1939.

Los constituyentes de 39, copiaron sin rubor, en los Capítulos III y IV, del Título Tercero de la Ley de Responsabilidades; los Capítulos IV y V de la Ley de 1896, con pequeñas modificaciones, quedando esta figura de la siguiente forma:

#### Jurado de Acusación.

La Sección Instructora del gran Jurado de la Cámara de Diputados, recibe también las denuncias por delitos oficiales. La propia sección instruye el proceso, tomando al acusado su declaración preparatoria, recabando pruebas y oyendo alegatos. Recibidos éstos, formula dictamen con las siguientes proposiciones finales:

- I. Que se comprobó legalmente el delito o falta oficial que se imputa al acusado, expresando cual sea;
- II. Que se probó plenamente su culpabilidad;
- III. Las circunstancias que hubiesen ocurrido en la comisión del delito o falta oficial, expresando por separado y con claridad, las que favorezcan o perjudiquen al funcionario acusado; y
- IV. La sanción que, en su concepto debe imponérsele.

(13) Op. Cit. Pág. 12

Dada cuenta del dictamen, el día prefijado, la Cámara se erige en Jurado de Acusación y oídos los alegatos del acusador y del acusado, se discute y da el dictamen.

Si ha lugar a acusar al funcionario, queda suspendido inmediatamente y se le pone a disposición de la Cámara de Senadores a la que se remitirá veredicto del Jurado de Acusación.

#### Jurado de Sentencia.

La Comisión Instructora del Senado, al recibir el veredicto de acusación, citará al acusador y acusado para que produzca alegatos. Concluido el plazo la Instructora emitirá dictamen proponiendo la sanción, que en su concepto debe imponerse.

Entregando el dictamen, se señalará día para que el Jurado de Sentencia, se concrete a aprobar el dictamen de la Instructora.

El Senado, según estas disposiciones, oye alegatos e impone una sanción; la Cámara de Diputados, en cambio, juzga sobre la responsabilidad del acusado.

### **3.1.5. LA ACCIÓN POPULAR.**

El texto constitucional de 1917 en su artículo 111 penúltimo párrafo establece "se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los funcionarios de la Federación y cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará una comisión de su seno, para que sostenga ante aquél la acusación de que se trate."

Esta intervención de particulares no se restringía a la sola denuncia ya que en el Título V de la Ley del 39, se reglamentó lo referente al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos.

En el artículo 79 se previene que el Jurado de Responsabilidades se formará de siete individuos, que deberán ser:

- Un representante de los servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal, Territorio o Estado;
- Un representante de la prensa;
- Un profesionista, perteneciente a cualquiera de las profesiones liberales que no sea funcionario ni empleado público;
- Un profesor;
- Un obrero;
- Un campesino; y
- Un agricultor, industrial o comerciante.

En el artículo 80 se establece cuales son las condiciones que debe reunir el miembro del Jurado de Responsabilidades, y en el número 81, las causas que impiden que un sujeto pueda desempeñar el cargo de miembro del Jurado.

En el Capítulo en cuestión se determina con detenimiento al Jurado, su intervención y en el Capítulo dos, lo relativo a su competencia, que es conocer de:

1. los delitos oficiales definidos por el artículo dieciocho de esta misma Ley, cometidos por los Funcionarios y Empleados de la Federación, a excepción de los cometidos por los Altos Funcionarios de la Federación a que se refiere el artículo segundo; y
2. las faltas oficiales de que se tratan los artículos veinte y veintiuno de esta misma Ley, en los términos de la fracción anterior.

En el artículo 90, se previene que el Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados del Distrito y Territorios Federales conocerá:

1. De los delitos oficiales mencionados en la fracción I del artículo anterior, cuando sean cometidos por funcionarios o empleados de dicha jurisdicción; y
2. De las faltas oficiales de los propios funcionarios y empleados, definidas y sancionadas por el mismo artículo veintiuno de esta misma ley.

En el Capítulo III, denominado "Del Procedimiento ante el Jurado de Responsabilidades", en los artículos 91 al 97, se establece el procedimiento que debe seguirse ante el Jurado de

Responsabilidades, en el que se prevé desde la forma en que se debe proceder a la insaculación y sorteo de los jurados, hasta la forma en que deben actuar.

Si en alguna de las listas figuran más de cincuenta personas, se tomarán los nombres de treinta de ellas para introducirlas en el ánfora, o cincuenta si pasaren de cien; al sacar del ánfora, establece el artículo 95, el primer nombre, el juez de Distrito o el juez presidente de debates lo leerá en voz alta. En el acto, el Ministerio Público o el acusado o su defensor podrán recusar con expresión de causa al designado por la suerte. La autoridad que presida la insaculación y sorteo de jurados, calificará de plano y sin ulterior recurso, la recusación expuesta, en vista de la causa en que se funde y de los demás datos o pruebas que puedan ofrecerse en el acto al recusante.

Si no presentare recusación alguna o si esta no fuere admitida, se tendrá como jurado al designado por la suerte con la representación que le corresponda, procediéndose de igual manera para la insaculación de los demás.

En el artículo 96 se establece que, integrado el Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales, que deba conocer de la causa de que se trate, se procederá de la siguiente forma:

1. En los casos a que se refiere el artículo 89, el procedimiento del juicio ante el Jurado de Responsabilidades, se sujetará a las disposiciones relativas del Código Federal de Procedimientos Penales,
2. En el artículo 90 el juicio ante el Jurado de Responsabilidades se seguirá con arreglo a las disposiciones relativas del Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales, en los términos de la fracción anterior.

En el artículo 97 se establece que en los casos de responsabilidad oficial de los funcionarios y empleados de la Federación o del Distrito y Territorios Federales, los veredictos del jurado son inatacables. Solo serán apelables las sentencias condenatorias que dicten los jueces respectivos, como consecuencia del veredicto de culpabilidad del jurado, en cuanto a la sanción impuesta.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Aunque el fundamento de la integración de este tipo de Jurados era la participación de los diversos sectores sociales del país para fortalecer nuestro sistema democrata, esto no fue más que una medida contraproducente, pues en la práctica no se dio la participación esperada por las mismas divergencias que tenían las diferentes personas que integraban un Jurado de esta naturaleza y aunque figuraban tanto en las legislaciones locales como federales no funcionó adecuadamente en ninguno de los dos ámbitos, por lo que no trascendieron en futuras reformas a la Ley.

No así la acción popular, pues en el artículo 109 constitucional, en su último párrafo, otorga a cualquier ciudadano la posibilidad de formular las denuncias de responsabilidad en contra de los servidores públicos. Esta facultad debe realizarse bajo la más estricta responsabilidad del denunciante y mediante la presentación de las pruebas en que apoye su dicho. Siendo igualmente la Cámara de Diputados la entidad receptora de las denuncias ciudadanas.

## **3.2. LEYES.**

### **3.2.1. LEY DE RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1939 Y PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL EL 21 DE FEBRERO DE 1940.**

#### **3.2.1.1. CAPITULADO**

Como ya se mencionó, a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, el Poder Legislativo, se vio en la necesidad de expedir una nueva Ley de Responsabilidades ya que al ser reglamentaria de las disposiciones constitucionales, la de 1896 era inoperante en muchos aspectos.

Esta Ley consta de 111 artículos, contenidos en seis títulos, subdivididos a su vez en varios capítulos y seis transitorios; el Título Primero comprende doce artículos, el Título Segundo denominado "De los delitos y faltas oficiales" se subdivide en dos capítulos, el Primero "De los Altos Funcionarios de la Federación, de los Gobernadores de los Estados y de los Diputados de las legislaturas locales" con cinco artículos y Segundo "De los delitos y faltas oficiales de los demás Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales" con cinco artículos; el Título Tercero "Del procedimiento respecto de los delitos y faltas oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación y de los Estados"

subdividido en cinco capítulos, el Primero "De las secciones instructoras" con tres artículos, el Segundo "Del procedimiento en los casos de delitos del orden común" con diez artículos, el Tercero "Del jurado de acusación" con doce artículos, el Cuarto "Del Jurado de Sentencia" con cinco artículos, el Quinto "Disposiciones Generales con dieciséis artículos, el Título Cuarto "Del procedimiento respectivo de los delitos y faltas oficiales de los demás Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales" subdividido en dos capítulos, el Primero "De la incoacción del procedimiento" con cinco artículos, el Segundo "Disposiciones Generales" con tres artículos; el Título Quinto "Del Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos" subdividido en tres capítulos, el Primero "De la integración del Jurado" con doce artículos, el Segundo "De la Competencia del Jurado" con dos artículos, el Tercero "Del procedimiento ante el Jurado de Responsabilidades" con siete artículos; el Título Sexto "Disposiciones Complementarias" con dos capítulos, el Primero "De la remoción de los Funcionarios Judiciales" con cinco artículos, el Segundo "Investigaciones del enriquecimiento inexplicable de los Funcionarios y Empleados Públicos" con nueve artículos.

En esta Ley se estableció la responsabilidad por delitos y faltas oficiales, distinguiendo el contenido de los dos conceptos y se concedió acción popular para denunciarlos. Asimismo se señaló expresamente la inexistencia de fuero e inmunidad en demandas del orden civil para los funcionarios públicos.

Respecto de los delitos del orden común se determinó la necesidad de establecer la declaración de procedencia por la Cámara de Diputados integrada en Gran Jurado.

Como sujetos de la Ley quedaron los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, y se denominaron como altos funcionarios de la República, Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Autónomo, Procurador General de la República, Gobernadores y Diputados de las Legislaturas Locales, señalándose que el Presidente de la República sólo podría ser acusado durante el período de su encargo y un año después.

Aunque no se definía los delitos, se hacía un listado de los imputables a los altos funcionarios: ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de garantías individuales e infracción a la Constitución o leyes federales que cause graves perjuicios a la Federación o a los Estados Constitucionales. A los Gobernadores y

Diputados de los Estados se les señaló como responsables en su calidad de auxiliares de la federación. La comisión de estos delitos sería sancionada con la destitución del cargo o del honor de que se encontrara investido y la inhabilitación de cinco a diez años.

Respecto de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales en 72 fracciones se enumeran en forma casuística diversas conductas que se tipifican como delitos, y en 11 fracciones se señala las sanciones aplicables a cada uno de los casos enunciados, los cuales van desde la destitución e inhabilitación de dos a seis años, hasta establecer penas pecuniarias y privación de la libertad hasta por doce años. Las faltas oficiales son determinadas por exclusión, es decir, cuando no sean delitos, y se establece que las leyes y reglamentos respectivos determinarán las sanciones aplicables.

Esta Ley previó cinco procedimientos diferentes, dos respecto de los altos funcionarios, de acuerdo a la naturaleza de los delitos de que se tratara, ya fueran oficiales o del orden común, y tres respecto de los demás funcionarios: uno por delitos y faltas oficiales, otro respecto de los funcionarios del poder judicial y otro por enriquecimiento inexplicable.

Tratándose de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios se reglamento también el juicio político, en el que la Cámara de Diputados actúa como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia.

En cuanto a los delitos del orden común cometidos por altos funcionarios, se estableció que la Cámara de Diputados debía erigirse en Gran Jurado para dictaminar la declaración de procedencia.

En el artículo 110 se determinó la obligación de declarar los bienes en un plazo de 60 días después de tomar posesión del cargo y dentro de los treinta días siguientes al término del mismo.

**3.2.2. LEY DE RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DEL 27 DE DICIEMBRE DE 1979 Y PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL EL 04 DE ENERO DE 1980.**

**3.2.2.1. CAPITULADO.**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Esta Ley consta de 92 artículos, contenidos en cinco títulos, que se subdividen a su vez en varios capítulos y dos artículos transitorios; el Título Primero comprende dieciocho artículos, y es el único que no se subdivide en capítulos; el Título Segundo denominado "El Procedimiento respecto de los Funcionarios que gocen de fuero" se subdivide en cinco capítulos, el Primero "De las Secciones Instructoras" con tres artículos, el Segundo "Del Procedimiento de los casos de delitos comunes" con diez artículos, el Tercero "Del Jurado de Acusación" con once artículos, el Cuarto "Del Jurado de Sentencia" con cuatro artículos, el Quinto "disposiciones Generales" con dieciséis artículos; el Título Tercero "Del procedimiento en los delitos y faltas oficiales de los funcionarios y empleados que no gocen de fuero" subdividido en dos capítulos, el Primero "De la Incoacción del Procedimiento" con tres artículos, el Segundo "Disposiciones Generales" con tres artículos, el Título Cuarto "Del Jurado de Responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados públicos por delitos y faltas oficiales" comprende dos capítulos, el Primero "De la integración del Jurado" con doce artículos, el Segundo "De la Competencia del Jurado" con tres artículos; finalmente el Título Quinto "Disposiciones Complementarias" consta de dos capítulos, el Primero "De la remoción de los funcionarios judiciales" con un artículo, el Segundo "Investigaciones del enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados Públicos" con ocho artículos.

En esta Ley se estableció que los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, eran responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometieran durante su encargo y con motivo del mismo. Los funcionarios o empleados eran responsables, como los particulares, por los delitos comunes que cometieran con la salvedad que no se podía aprehender a los altos funcionarios enunciados en el artículo 108 constitucional sin que se hubiera concedido desafuero por la Cámara de Diputados; se dispone que el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

La Ley de Responsabilidades del 79 consideraba como delitos oficiales a los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante

el tiempo de su encargo o con motivo del mismo, que redundaran en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

Las faltas oficiales eran definidas como "Las infracciones que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, en que incurran los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo". Para exigir responsabilidad por delitos o faltas oficiales, ésta podía hacerse efectiva durante el tiempo de su encargo o un año después de concluido aquél.

Los altos funcionarios de la Federación dejaban de gozar de fuero constitucional, por los delitos comunes y oficiales, faltas u omisiones en que incurrieran o bien cuando aceptaban el desempeño de algún empleo, cargo o comisión durante el período en que conforme a la ley disfrutaban del fuero.

Con respecto al juicio político, la Ley, precisó que el Senado de la República debía erigirse en Gran Jurado para conocer los delitos oficiales de los funcionarios previa acusación de la Cámara de Diputados.

Se establecieron como sanciones por la comisión de delitos oficiales, la destitución del cargo e inhabilitación por un término no menor de un mes ni mayor de seis meses, o inhabilitación hasta por un año para obtener otro cargo; quedando expedido el derecho de la Federación o de los particulares para exigir al funcionario la reparación del daño por responsabilidad pecuniaria ante los tribunales competentes.

Los funcionarios públicos no gozaban de fuero constitucional en demandas del orden civil.

Finalmente, el artículo 92 de la ley de Responsabilidades de 79 dispuso la obligación de todo funcionario o empleado de hacer ante el Procurador General de la República o del Distrito Federal una manifestación de sus bienes, tanto al tomar posesión del cargo como al término de este.

**3.2.3. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS  
SERVIDORES PÚBLICOS.  
DECRETADA EL 30 DE DICIEMBRE DE 1982.  
PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL EL 31 DE DICIEMBRE DE  
1982.**

**3.2.3.1. DIFERENCIAS NOTABLES.**

Ésta Ley, según su artículo primero transitorio abrogó a la de 1979, en cuya comparación notamos diferencias desde su denominación, ya que deja de enunciarse lo de "*Distrito Federal*" y de los "*Estados*", pues se considera que su aplicación conforme a la descripción de su articulado, abarca todo lo federal, incluyendo tanto a los burócratas del Distrito Federal, como de las demás entidades federativas, cuando incurran en ilícitos por el manejo o aplicación de recursos económicos federales, así como por violaciones graves a la Constitución. Es decir, la denominación de la actual Ley por ser más genérica es más adecuada, pues en su nombre evita la referencia específica de cuáles son los funcionarios y empleados a que se dirige, y en sus diversas disposiciones se va incorporando a todos aquellos que por alguna razón quedan comprendidos en la calificación de la labor federal.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Otra importante diferencia, es que ya no se habla de funcionarios y empleados, (clasificación que nunca fue lo bastante clara) y se adopta en su lugar la designación de "*Servidores Públicos*", acepción de mayor comprensión social, que en opinión de algunos autores muestra una relación más comprometida con la sociedad.

**3.2.3.2. ELEMENTOS REGULADOS POR ESTA LEY.**

La Ley regula cuatro elementos básicos, previstos desde el texto constitucional: las responsabilidades políticas y la declaración de la procedencia del juicio político; las responsabilidades administrativas; el registro de situación patrimonial; y los fundamentos de actuación de la autoridad correspondiente.

**ARTÍCULO 1.**

En su primer artículo se establece el objeto de la Ley, que es el de reglamentar el Título Cuarto Constitucional, en donde, si bien se marcan los diversos tipos de responsabilidad: penal, política, civil, administrativa y laboral; ésta Ley solo es competente en el ámbito

administrativo y político, pues las demás responsabilidades se rigen por su reglamentación específica.

## **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 manejan o apliquen recursos económicos federales.*

Aquí vemos plasmada la fórmula para que se aplique al ámbito más amplio de Servidores Públicos, es decir, además de ser enunciativa para determinar los Servidores Públicos, que ocupan algún cargo en la Administración Pública Federal, no quiso ser limitativa sino por el contrario quedan incluidos como textualmente lo señala como sujetos de responsabilidad administrativa, todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales independientemente del empleo, cargo o comisión que formalmente tengan asignados.

## **ARTÍCULO 3.**

*Las autoridades competentes para aplicar la presente Ley serán:*

- I. Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión,*
- I Bis. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal,*
- II. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo,*
- III. Las Dependencias del Ejecutivo Federal,*
- IV. El órgano ejecutivo local del Gobierno del Distrito Federal,*
- V. La Suprema Corte de Justicia de la Nación,*
- VI. El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal,*
- VII. El Tribunal Fiscal de la Federación,*
- VIII. Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva, y*
- IX. Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.*

Las autoridades competentes para aplicar la presente Ley se enuncian claramente en el texto de este artículo, el cual ha tenido que reformarse en diversas ocasiones para incluir a las autoridades de nueva creación, reformas que seguramente seguirán ocurriendo, ya que como se puede observar, se tuvo que incluir en su oportunidad a la Asamblea de Representantes del D.F., al Consejo de la Judicatura del D.F., al órgano ejecutivo local del D.F.; y el cambio de mayor trascendencia, la supresión de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación por la de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo

Administrativo, en todos los artículos de la Ley, aunque a partir del primero de enero de 1997 por virtud de las reformas, al señalar Secretaría ya se entiende SECODAM.

#### ARTÍCULO 4.

*Cuando los actos u omisiones materia de las acusaciones queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 Constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma e independiente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo anterior turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.*

Este artículo establece la independencia o autonomía de los procedimientos mediante los cuales se pudiera determinar los diferentes tipos de responsabilidad en que incurran los servidores públicos (penal, política, administrativa, civil y laboral), lo cual es de suma importancia, ya que como sabemos un servidor público con motivo de una sola conducta puede incurrir en varias irregularidades que motiven diversos procedimientos, que al instruirse deberán, de hacerse de forma autónoma por mandato constitucional del artículo 109. Procedimientos que al concluir en una resolución sancionatoria, permiten imponer al infractor las sanciones que corresponda de acuerdo con las diversas materias de que se trate, pero siempre respetando la normatividad legal en el sentido de que no podrán imponerse con motivo de una misma conducta en diversos procedimientos sanciones de la misma naturaleza.

Siguiendo con el análisis de los elementos de ésta Ley, debemos revisar lo que se entiende por la responsabilidad administrativa. Ésta debe ser entendida como una obligación que nace como consecuencia del incumplimiento de un deber. El Estado tiene una serie de obligaciones derivadas de su naturaleza, fines y objetivos, consecuentemente, su incumplimiento da lugar a la obligación de responder. Este tipo de responsabilidad abarca a todos los sujetos que tengan la calidad de servidores públicos, independientemente de la naturaleza de sus encargos o de los órganos de la Administración Pública Federal, Estatal, Paraestatal o Municipal en que se encuentren ubicados.

El sistema de responsabilidades administrativas parte de un catálogo general de deberes comunes a todos los servidores públicos que establece el artículo 47 de esta Ley. Este registro constituye la

crystalización de los principios que orientan la función pública y al mismo tiempo determina la relación de sujeción de los servidores públicos al Estado, estableciendo la situación de privilegio de los órganos e instituciones del mismo sobre la conducta de los individuos a su servicio y el deber de éstos de ejercer tales potestades.

Se incurre en este tipo de responsabilidad, de acuerdo a este precepto, el servidor público que no cumple con sus obligaciones de salvaguardar la legalidad, la honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia que deben ser observados en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Se establecen en XXIV fracciones las diversas hipótesis o tipos administrativos que debe cumplir todo servidor público, las cuales consisten tanto en obligaciones de hacer como en obligaciones de no hacer, y cuya inobservancia dará inicio al procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades para que en su caso se impongan las sanciones que procedan de conformidad con el artículo 53 de la Ley en estudio.

Los criterios con base en los cuales han sido establecidos los diversos tipos administrativos consignados en este artículo son:

El criterio de eficiencia en la fracción I; el criterio de legalidad en la fracción II; el criterio de honestidad en la fracción III; el criterio de vigilancia, cuidado de documentos e información en la fracción IV; el criterio de disciplina moral en la fracción V, el criterio de autoridad y dirección en las fracciones VI y VII; el criterio de uso de cargo en las fracciones IX a XII; el criterio de los negocios familiares de las fracciones XIII a la XVII; el criterio de aceptación de regalos en la fracción XV.

Es importante resaltar la fracción XXIII que le impone la obligación al servidor público de abstenerse en sus funciones o con motivo de ellas de celebrar pedidos o contratos para la prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público o bien con las sociedades en la que dichas personas formen parte sin autorización previa de la SECODAM a propuesta razonada conforme a las disposiciones legales aplicables del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Esta prohibición llama la atención pues va en contra del principio de igualdad jurídica consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues se etiqueta en forma negativa a las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ya que por el solo hecho de ser

servidores públicos no tienen la posibilidad de celebrar algún pedido o contrato o ninguna prestación ni de servicios ni de obra pública, aún cuando se presente la hipótesis de que en las mismas circunstancias frente a otros proveedores otorguen mejor calidad y precio para la administración pública, sin tener la posibilidad de influir en el otorgamiento del pedido o contrato de que se trate, este requisito y mucho menos la prohibición se le aplica a las personas en general y que no tienen el cargo de servidores públicos.

Por otra parte, si esta prohibición se aplicara en sentido estricto impediría que entidades como la Comisión Federal de Electricidad pudiera comprar combustibles a PEMEX en forma directa, o que PEMEX le compre a la citada Comisión de energía eléctrica que ésta produce, a menos que se tenga la autorización de la SECODAM previa propuesta razonada del titular de la entidad.

Si bien es conveniente reflexionar que esta prohibición que el legislador plasmó, es evitar que con motivo del empleo, cargo o comisión que tenga un servidor público pueda influir o determinar el otorgamiento de algún pedido o contrato en contravención del artículo 134 constitucional, y se de lo que se llama un tráfico de influencias o en su caso un conflicto de intereses, pero cabe destacar que ambas hipótesis ya están previstas y sancionadas por otros artículos.

El artículo 53 enumera los tipos de sanciones aplicables: el apercibimiento privado o público que lleva implícita la advertencia para el servidor público de que en el caso de reincidir, se le aplicará una sanción mayor; la amonestación privada o pública que es una llamada de atención a través de la cual se solicita a un servidor público abstenerse de hacer algo; la suspensión que consiste en prohibir que se ejerzan funciones por determinado tiempo; la destitución del puesto como medida disciplinaria; la sanción económica que surge a consecuencia de haber obtenido beneficios o causado daños y perjuicios; y la inhabilitación temporal, que será aplicable previa resolución jurisdiccional.

En relación con la sanción de inhabilitación, se toma en cuenta el monto del lucro o daño que se obtenga o se cause al erario Federal, aunque debería suprimirse la expresión *perjuicios*, en virtud de que dicha terminología denota aquello que se deja de ganar u obtener, expresión que no es apropiada para el ámbito de las responsabilidades administrativas, como si lo es dentro del campo de la materia civil.

También se indica en este precepto que la sanción máxima para la inhabilitación es de diez a veinte años, la cual será aplicable por conductas graves de los servidores públicos, sobre el particular es conveniente señalar que la Ley en comento no da un concepto o una definición de lo que se debe entender como conducta grave del servidor público, por lo que hasta la fecha ha quedado al libre albedrío de las autoridades que aplican el procedimiento disciplinario de responsabilidades en determinar cuando se está en la hipótesis de una conducta grave, por lo que sería necesario que cuando la Ley en cita se modifique se precise por seguridad jurídica de los presuntos infractores que es lo que se debe entender por conducta grave.

En el penúltimo párrafo, de este artículo, se determina que para contratar a una persona sancionada por inhabilitación por un plazo mayor de diez años se deberá previamente informar a la Secretaría en forma razonada y justificada por el titular de la dependencia o entidad a la que se pretenda ingresar, lo cual es totalmente inoperante en atención a que los titulares aludidos tienen en sus reglamentos interiores de trabajo otro tipo de funciones, por lo que este aviso debería quedar a cargo del titular del órgano de control interno de la entidad o dependencia de que se trate, ya que éstos son los que tienen el papel de investigar las responsabilidades administrativas y como resultado, en su caso avalar o no la conducta del servidor público de referencia y por ende a ellos debería ser de su competencia solicitar la autorización ante la SECODAM.

#### ARTÍCULO 54.

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

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

Lo dispuesto por este artículo es imprescindible en el momento de motivar el por qué de una sanción administrativa, ya que obliga a los órganos encargados de impartir justicia administrativa a tomar en consideración los siete elementos que se consagran en este precepto, para poder imponer alguna de las sanciones administrativas a que se hace referencia en el artículo anteriormente citado.

#### ARTÍCULO 64.

El procedimiento para la imposición de las sanciones administrativas está reglamentado en el artículo 64 de la Ley y se circunscribe con estricto respeto a las garantías individuales consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, sin que sus resultados, como ha quedado de manifiesto, prevean la privación de la libertad del responsable.

Este procedimiento ofrece al servidor público sujeto a él, la garantía de sus derechos, toda vez que le da la oportunidad de aportar los elementos necesarios para su defensa en términos debidamente establecidos.

Señala así su fracción I, que deberá citarse al presunto responsable a una audiencia, otorgándole con ello la garantía de audiencia (artículo 14 constitucional), donde se le deberá hacer saber la responsabilidad que se le atribuye, el lugar, día y hora en que se celebrará dicha audiencia, su derecho a ofrecer pruebas y a formular alegatos por sí o por medio de un defensor, audiencia a la que deberá asistir el representante de la dependencia que para tal efecto se designe; y a fin de que pueda aportar las pruebas idóneas para que pueda desvirtuar las responsabilidades que se le atribuye se establece que entre la fecha de la citación a la audiencia y a la celebración de la misma deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

En la fracción II, se establece que desahogadas las pruebas, el órgano encargado de aplicar esta Ley deberá emitir una resolución administrativa, dentro de los treinta días hábiles siguientes al desahogo de dichas probanzas, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes, es decir, deberá emitir una resolución absolutoria o condenatoria, la cual notificará a las partes.

En la fracción III, se establece la posibilidad de que el órgano instructor del procedimiento disciplinario, practique investigaciones

para allegarse más elementos a fin de acreditar la responsabilidad del presunto responsable, e inclusive citar para otras audiencias.

En la fracción IV se establece la facultad para el órgano instructor, de que durante el procedimiento se suspenda temporalmente a los presuntos responsables de sus empleos, cargos o comisiones, sin que esta suspensión pueda ser interpretada como causa de responsabilidad.

Cabe destacar que si no resulta responsable el servidor público suspendido. Éste tendrá derecho a las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se encontró suspendido.

#### ARTÍCULO 77 BIS.

*Quando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias o entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o cualquier otra.*

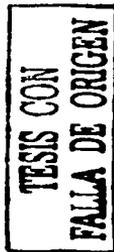
*El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.*

*Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial.*

*Quando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva.*

Este artículo consagra un derecho a favor de los particulares para que éstos puedan acudir a la SECODAM, a la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, para que según sea el caso, las mismas reconozcan la responsabilidad de que se les indemnice o se les repare el daño, en ese mismo procedimiento administrativo disciplinario evitando así que se tenga que acudir a otra instancia, salvo, que la indemnización no satisfaga al reclamante.

Es un gran logro que se haya consagrado este derecho a favor de los gobernados, ya que el mismo forma parte de la responsabilidad solidaria del Estado hacia los particulares, para



cubrirles los daños y perjuicios que un servidor público le haya causado, y en su oportunidad el Estado podrá repetir en contra del servidor público la indemnización hecha a los particulares.

Como contrapartida del anterior derecho debería incluirse en la Ley, la responsabilidad solidaria de los particulares en el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, ya que como es sabido y comprobado, en muchas ocasiones los particulares intervienen o participan conjuntamente con el servidor público en las responsabilidades administrativas, causando con ello cuantiosos daños al erario Federal, obteniendo lucros indebidos. Responsabilidad solidaria que por otra parte ya se contemplan en otras leyes, como son: la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y su reglamento, en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Es pertinente destacar en este punto, que también debe incluirse dentro del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades el embargo precautorio ya que con ello se aseguraría el crédito fiscal respectivo a favor del Erario Federal con lo que en su oportunidad se permitiría que se puedan ejecutar las sanciones económicas, y si se incluye la responsabilidad solidaria a cargo de los particulares, podría embargarse tanto a éstos, como a los servidores públicos.

### 3.2.3.3. EL REGISTRO PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERALES.

El registro patrimonial de los servidores públicos se encuentra regulado en el Título Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades, tiene un Capítulo Único con doce artículos que van del 79 al 90.

Su establecimiento tiene como finalidad conocer la riqueza, los bienes, los valores e ingresos que percibe el trabajador del Estado tanto al momento de su ingreso, al servicio público, como al permanecer en la misma por más de seis meses o cuando se renuncia o se asciende para ocupar otro cargo.

Sobre todo se pretende llevar un control de aquellos servidores que manejen recursos, fondos y valores públicos, así como bienes e insumos del Estado, incluyéndose a los que tienen puestos

directivos, desde mandos medios hasta llegar a los de mayor jerarquía dentro de los poderes públicos; para evitar que aumenten ilegalmente sus ingresos, acepten obsequios y exijan dinero, bienes o cosas a las personas que acuden a su oficina y que ello pueda dar margen a un enriquecimiento ilícito.

El enriquecimiento ilícito de los servidores públicos está prohibido legalmente en nuestro sistema jurídico, y en caso de ser descubierto por las autoridades competentes, los bienes o las riquezas adquiridas indebidamente a costa de un cargo público pasan a poder del Estado por resolución judicial competente, al aplicarse la sanción conocida como decomiso de bienes y ello en observancia del artículo 22, segundo párrafo y 109 fracción III, tercer párrafo de nuestra constitución; así como el artículo 224 del Código Penal para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia Federal, este último claramente contempla el delito de enriquecimiento ilícito de los servidores públicos.

Por lo tanto, el registro patrimonial cobra importancia desde un punto de vista institucional y para el Derecho Administrativo Mexicano, sin embargo, se trata de una cuestión que no se le ha dado la eficacia esperada toda vez que en la práctica existen muchas irregularidades para el control de los bienes, riquezas, valores e ingresos de los servidores públicos, al no declarar claramente lo que tienen al momento del ingreso a la función pública o cuando se retiran de la misma, al alterar el valor de esos bienes, o no manifestar todo lo que debe de quedar registrado, tampoco existe una inspección cuidadosa para confirmar o corroborar lo declarado, y a fin de cuentas solamente resulta un adorno administrativo. Dichas manifestaciones desgraciadamente no son dignas de credibilidad, no son prueba fehaciente par casos prácticos por lo que debería cambiarse el mecanismo, mentalidad y el control de esta institución, si es que se quiere acabar con este tipo de engaños.

En observancia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos corresponde a la SECODAM llevar el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, incluyendo al Tribunal Fiscal de la Federación y los Tribunales Federales de Trabajo.

Para los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, la misma Ley estatuye que podrán crear sus órganos encargados de dichas atribuciones, esto es, sus contralorías internas de cada caso,

para que tengan a su cargo dicho registro patrimonial. Lo mismo en lo concerniente de los Poderes del Gobierno del Distrito Federal.

En el artículo 80 de la mencionada Ley se especifica claramente quienes son los servidores públicos que tienen la obligación de presentar declaraciones de su situación patrimonial de cada uno de dichos Poderes Federales como del Gobierno del Distrito Federal.

#### ARTÍCULO 81.

*La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:*

- I. Dentro de los sesenta días naturales siguiente a la toma de posesión;*
- II. Dentro de los treinta días naturales siguientes a la conclusión del cargo; y*
- III. Durante el mes de mayo de cada año deberá presentarse la declaración de situación patrimonial, acompañada de una copia de la declaración anual presentada por personas físicas para los efectos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, salvo que en ese mismo año se hubiese presentado la declaración a que se refiere la fracción I.*

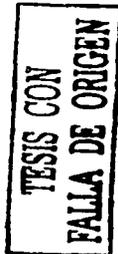
*Si transcurrido el plazo a que hace referencia la fracción I, no hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, quedará sin efectos el nombramiento respectivo previa declaración de la Secretaría, lo mismo ocurrirá en la declaración contemplada en la fracción III.*

*Para el caso de omisión, sin causa justificada, en la presentación de la declaración a que alude la fracción II, se inhabilitará al infractor por un año.*

La Secretaría expedirá normas y formatos bajo los cuales el servidor público deberá presentar la declaración de situación patrimonial, así como los manuales e instructivos que indicarán lo que es obligatorio declarar.

Cuando estos actos requiera orden de autoridad judicial la Secretaría hará ante ésta la solicitud correspondiente.

Del resultado de todas las inspecciones que con dichos motivos se realicen se levantará acta administrativa debidamente fundada, en presencia del visitado y dos testigos propuestos por el



servidor público inspeccionado o en su defecto por los visitadores, misma que al finalizar la inspección será firmada por el visitado, los visitadores y los testigos, haciéndose constar todas las observaciones que se detecten y la opinión del visitado; además en contra de dicha acta el servidor público podrá inconformarse ante la autoridad que ordeno la inspección dentro del plazo previsto.

Todos los casos de enriquecimiento ilícito de servidores públicos debidamente comprobados por la SECODAM, deben ser denunciados ante el Ministerio Público Federal, para que se inicie y se integre la averiguación previa conducente y se haga la consignación del asunto al juez penal competente.

### **3.3. TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL.**

#### **De las responsabilidades de los Servidores Públicos.**

En este apartado analizaremos los artículos del título cuarto constitucional que van desde el 108 al 114 los cuales son el fundamento legal del tema en estudio. Este esquema parte desde la legislación del imperio español, pasando por la época de la independencia y las legislaciones del México independiente; con el objetivo de crear una visión general del desarrollo de nuestra actual constitución, la cual se convierta en una herramienta para poder comprenderla y mejorarla.

El estudio de cada artículo se divide en tres partes la primera de los antecedentes, la segunda, el texto vigente y por último nuestro comentario, que será tanto sinopsis como la relación que guarda con otros artículos de la ley.

#### **ARTÍCULO 108.**

##### **ANTECEDENTES.**

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

Artículo 168. La persona del rey es sagrada e inviolable, y no esta sujeto a responsabilidad.

Artículo 226. Los secretarios del despacho serán responsables a las Cortes de las órdenes que autoricen contra la Constitución o las leyes, sin que le sirva de excusa haberlo mandado el rey.

**-Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.**

Artículo 59. Los diputados...se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la Administración pública, y además, podrán ser acusados en el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento por los delitos de herejía y por los de apostasia, y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión, y dilapidación de los caudales públicos.

Artículo 145. Los secretarios serán responsables en su persona de los decretos ordenes y demás que autoricen contra el tenor de este decreto o contra las leyes mandadas a observar y que en adelante se promulguen.

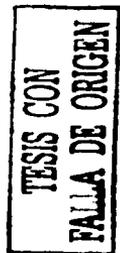
Artículo 150. Los individuos del gobierno se sujetarán, asimismo al juicio de la residencia; pero en el tiempo de su administración solo podrán ser acusados de los delitos que manifieste el artículo 59 y por la infracción del artículo 166.

Artículo 194. Los fiscales y secretarios del Supremo Tribunal de Justicia se sujetarán al juicio de residencia, y los demás, como se ha dicho de los secretarios del Supremo Gobierno; pero los individuos del mismo tribunal solo se sujetarán al juicio de residencia, en el tiempo de su comisión, a los que se promueven por los delitos determinados en el artículo 59.

Artículo 196. (Son facultades del Supremo Tribunal de Justicia) Conocer en las causas cuya formación deba preceder, según lo sancionado, la declaración del Supremo Congreso: en las demás de los generales de división y secretarios del Supremo Gobierno, en los de los secretarios y fiscales del mismo Supremo Tribunal: en las del intendente general de Hacienda, de sus ministros, fiscal y asesor: en las de residencia de todo empleado público, a excepción de los que pertenecen al tribunal de este nombre.

**-Constitución Federal De los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 04 de octubre de 1824.**

Artículo 38. Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones:



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

II. Del mismo Presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones del presidente, senadores y diputados o a que estos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta constitución, o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.

III. De los individuos de la Suprema Corte de Justicia y de los secretarios del despacho, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.

IV. De los gobernadores de los Estados, por infracciones de la constitución federal, leyes de la Unión, u órdenes del Presidente de la Federación, que no sean manifiestamente contrarias a la constitución y leyes federales de la Unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la misma constitución y leyes.

Artículo 107. El Presidente, durante el tiempo de su encargo, no podrá ser acusado sino ante cualquiera de las cámaras, y solo por los delitos de que habla el artículo 38, cometidos en el tiempo que ahí se expresa.

Artículo 109. El vicepresidente en los cuatro años de este destino, podrá ser acusado solamente ante la Cámara de Diputados por cualquier delito cometido durante el tiempo de su empleo.

Artículo 119. Los secretarios del despacho serán responsables de los actos del Presidente que autoricen con su firma contra esta Constitución, del Acta Constitutiva, leyes generales y constituciones particulares de los Estados.

**-Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 2 de noviembre de 1842.**

Artículo 76. La misma cámara se erige en Gran Jurado de hecho, para declarar en los delitos oficiales del presidente, los ministros y los gobernadores de los departamentos si son o no reos de los delitos por que fueron declarados con lugar a la formación de la causa.

Artículo 81. Son prerrogativas del presidente:

I. No poder ser juzgado civil o criminalmente durante su presidencia, ni un año después, sino por la Suprema Corte de Justicia.

II. No poder ser procesado criminalmente por delitos oficiales, cuando el hecho por el cual se le acuse, ha sido autorizado con la firma de uno de sus ministros. Exceptuándose: Primero, los

casos de infracción del artículo 80. Segundo, los delitos de traición contra la independencia nacional, forma de gobierno establecida, y los de cohecho o soborno. Tercero, los actos suyos encaminados manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, diputados y senadores, a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta Constitución, a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que tiene por la misma, o a coartar la libertad que ellas y sus individuos deben tener en sus deliberaciones.

Artículo 86. Los ministros serán responsables de los actos del presidente que autoricen con su firma contra la Constitución, las leyes generales y las constituciones y estatutos de los departamentos.

Artículo 87. Los ministros no pueden ser demandados civilmente, ni juzgados por los delitos comunes desde el día de su elección, hasta dos meses después de haber cesado en sus funciones sino ante la Suprema Corte de Justicia y previa, en el último caso la declaración del Gran Jurado. Respecto de sus delitos oficiales, se observará lo prevenido en la Constitución.

**-Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857.**

Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de este mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el presidente de la República, pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

**-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.**

*TEXTO ORIGINAL:*

Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho y el procurador general de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo

de su encargo, y por delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo.

Los gobernadores de los Estados y los diputados a las legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

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.

#### TEXTO VIGENTE:

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

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

Los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, serán responsables por violación a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

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

#### COMENTARIO:

Este artículo como en general el referido título, permaneció casi sin variación durante 65 años –incluso, el texto original de 1917 había seguido básicamente lo dispuesto por la Constitución de 1857 y, sobre todo, las reformas de 1874 a la misma- habiéndose reformado integralmente en el constituyente permanente a través del decreto

publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, mismo que en esencia se encuentra vigente.

Las reformas adoptadas en 1982 denotan una mejor técnica jurídica en su redacción y ofrecen un tratamiento unitario, sistematizado y completo del régimen de responsabilidades de los servidores públicos. La primera novedad que surge con las reformas vigente corresponde a la denominación del título cuarto; en efecto, en lugar de referirse a "las responsabilidades de los funcionarios públicos" ahora se alude "las responsabilidades de los servidores públicos", a efecto de establecer, según la exposición de motivos, "la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo, o comisión".

Sin embargo, cabe advertir, por una parte, el constituyente permanente omitió incluir expresamente como servidores públicos a los trabajadores y empleados de los Órganos Legislativo y Judicial (estos es, solo contempla a los titulares de tales órganos); por otra atendiendo a lo dispuesto en el artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración pública Federal, debe recordarse que esta se divide en administración centralizada y paraestatal, comprendiendo en esta última tanto a los organismos descentralizados como a las empresas de participación estatal, por lo que a pesar de los distintos principios jurídicos y económicos que rigen a las empresas públicas - con respecto al sector centralizado y a los organismos descentralizados-, sus trabajadores también se consideran servidores públicos y sujetos al régimen constitucional de responsabilidades. Así que en virtud de que la Ley Federal de responsabilidades de los servidores públicos se concretan a remitir el texto constitucional, será necesario que a través de una interpretación constitucional adecuada por los órganos competentes se precisen los alcances de este título y se establezcan los criterios apropiados para determinar quienes deben ser considerados como servidores públicos de la Federación o del Distrito Federal.

Como se observa, el texto constitucional no considera expresamente sujetos de responsabilidades federales a los presidentes municipales, ni a las demás autoridades de los ayuntamientos. Sin embargo, hay que recordar que el artículo segundo de la Ley Federal De Responsabilidades de los Servidores Públicos señala como sujetos a la misma, además de los mencionados en el artículo 108 constitucional, a "todas aquellas personas que manejen o aplique recursos económicos federales", con lo cual pudieran quedar comprendidos en ella no solo dichas

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

autoridades municipales sino infinidad de personas, incluso particulares (en tanto que el referido artículo segundo solo alude a "personas"), por lo que podría quedar incluidos, por ejemplo cualesquier retenedor de algún impuesto federal. Es claro que esto último resulta inconveniente, por lo que será necesario que, en su oportunidad, los tribunales federales, precisen la constitucionalidad y el auténtico alcance de tal disposición.

Es necesario advertir que lo previsto en el artículo 108 no consagra la impunidad del presidente de la República respecto de los demás delitos, sino sencillamente, establece la inmunidad temporal del mismo durante el período del encargo para proteger así la buena marcha de sus funciones; una vez concluidas estas, es claro que se puede proceder penalmente en su contra en los tribunales competentes, por cualquier delito que se haya cometido. En realidad, la única inmunidad absoluta prevista por nuestro régimen constitucional se concreta a las opiniones que manifiesten los diputados y senadores en el desempeño de sus cargos (artículo 61), en beneficio de la libertad parlamentaria, pero incluso los mismos son en todo momento penalmente responsables por cualquier otra conducta típica, previa declaración de procedencia de la cámara de diputados, según lo dispuesto en el artículo 111 constitucional.

El artículo 108 se relaciona, entre otros con el 74, fracción V, que faculta a la Cámara de Diputados, en forma exclusiva, para declarar si ha lugar o no a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en algún delito, así como para conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos que hubieren incurrido en alguna causal de juicio político, fungiendo como órgano de acusación en los mismos; con el 76, fracción VII, que otorga al Senado la facultad exclusiva de erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho; con el 94 párrafo final, y 97, primer párrafo; y con el 134 que establece que los recursos económicos de que dispongan el gobierno federal y el del Distrito Federal así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administraran con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

## ARTÍCULO 109.

### ANTECEDENTES.

#### **-Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812.**

Artículo 128. Parte conducente. En las causas criminales que contra ellos (los diputados) se intentaren no podrán ser juzgados sino por el Tribunal de Cortes en el modo y forma que se prescriba en el reglamento de gobierno interno de las mismas.

Artículo 131. Las facultades de las Cortes son:

Vigesimaquinta: Hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del despacho y demás empleados públicos.

Artículo 228. Para hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del despacho decretaran ante todas cosas las Cortes que ha lugar a la formación de causa.

Artículo 229. Dado este decreto, quedara suspenso el secretario del despacho; y las Cortes remitirán al Tribunal Supremo de Justicia todos los documentos concernientes a la causa que haya de formarse por el mismo tribunal, quien la sustanciara y la decidirá con arreglo a las leyes.

Artículo 254. Toda falta de observancia de las leyes que arreglan el proceso en lo civil y en lo criminal, hace responsables personalmente a los jueces que lo cometieren.

Artículo 255. El soborno, el cohecho y la prevaricación de los magistrados y jueces, producen acción popular contra de quien los cometa.

Artículo 261. Tocaba al Supremo Tribunal de Justicia, (referente a nuestro tema), conocer de las causas criminales de los secretarios de Estado y del despacho, de los consejeros de Estado y de los magistrados de las audiencias, perteneciendo al jefe político más autorizado la instrucción del proceso para remitirlo a este tribunal, conocer de todas las causas criminales que se promovieren contra los individuos de este Supremo Tribunal. Si fuera necesario hacer efectiva la responsabilidad de este Supremo Tribunal, las Cortes, previa la formalidad establecida en el artículo 228, procederían a nombrar para este fin, a un tribunal compuesto de nueve jueces, que serían elegidos por suerte.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**-Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.**

Artículo 27. La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social; ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Artículo 29. El magistrado que incurre en este delito, será depuesto y castigado con severidad que mande la ley.

Artículo 59. Los diputados, por su parte, se sujetaban al juicio de residencia de acuerdo a lo que les tocaba en la administración pública, y además, podrían ser acusados durante el tiempo de su diputación en la forma prevenida en este mismo ordenamiento, por los delitos de herejía y por los de apostasía, y por los de Estado, como eran los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

Artículo 145. los secretarios serán responsables en su persona de los decretos, órdenes y demás que autoricen contra el tenor de este decreto o contra las leyes mandadas observar y que en adelante se promulgaren.

Artículo 146. Para hacer efectiva esta responsabilidad decretara ante todas cosas al Congreso, con noticia justificada de la transgresión, que ha lugar a la formación de la causa.

Artículo 147. Dado este decreto, quedará suspenso el secretario, y el congreso remitirá todos los documentos que hubiere al Supremo Tribunal de Justicia, que informara la causa, la sustanciará y la sentenciará conforme a las leyes.

Artículo 148. En los asuntos reservados que se ofrezcan al superior gobierno, arreglara el modo de corresponderse con el Congreso, avisándole por medio de alguno de sus individuos, o secretarios; y cuando juzgare conveniente pasar al Palacio de Congreso, se lo comunicará, exponiendo si la concurrencia ha de ser pública o secreta.

Artículo 149. Los secretarios se sujetarán indispensablemente al juicio de residencia y a cualquiera otro que en el tiempo de su ministerio se promueva legítimamente ante el Supremo Tribunal de Justicia.

Artículo 150. Los individuos del gobierno se sujetarán asimismo al juicio de la residencia; pero en el tiempo de su administración solamente podrán ser acusados por los delitos que manifiesta el artículo 59, y por la infracción del artículo 166.

Artículo 194. Los fiscales y secretarios del Supremo Tribunal de Justicia se sujetarán al juicio de residencia, y los demás, como se ha dicho de los secretarios del supremo gobierno; pero los individuos del mismo tribunal solamente se sujetarán al juicio de residencia, en el

tiempo de su comisión, a los que se promuevan por los delitos determinados en el artículo 59.

Artículo 196. (Son facultades del Supremo Tribunal de Justicia) Conocer en las causas para cuya formación deba proceder, según lo sancionado, la declaración del Supremo Congreso: en las demás de los generales de división y secretarios del supremo gobierno: en la de los secretarios y fiscales del mismo supremo tribunal: en las del intendente general de Hacienda, de sus ministros, fiscal y asesor: en las de residencia de todo empleado público, a excepción de las que pertenecen al tribunal de este nombre.

Artículo 198. Fallar o confirmar las sentencias de deposición de los empleados públicos sujetos a este tribunal: aprobar o revocar las sentencias de muerte y destierro que pronuncien los tribunales subalternos, exceptuando las que han de sujetarse en los prisioneros de guerra y otros delincuentes de Estado, cuyas ejecuciones deberán conformarse a las leyes y reglamentos que se dicten separadamente.

Artículo 227. Conocerá también el tribunal de residencia en las causas que se promuevan contra los individuos de las supremas corporaciones por delitos, indicados en el artículo 59, a los cuales se agrega, por lo que toca a los individuos del supremo gobierno, la infracción del artículo 166.

Artículo 228. En las causas que menciona el artículo anterior se harán las acusaciones ante el Supremo Congreso o el mismo Congreso las promoverá de oficio y actuara todo lo conveniente, para declarar si ha o no lugar a la formación de causa; y declarando que ha lugar, mandara suspender al acusado, y remitirá el expediente al tribunal de residencia, quien previa esta declaración, y no de otro modo, formará la causa, la sustanciará y sentenciará definitivamente con arreglo a las leyes.

**-Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionadas por el Congreso General Constituyente, el 4 de octubre de 1824.**

Artículo 38. Cualquiera de las dos Cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones:

III. De los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios de despacho, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.

Artículo 43. En las causas criminales que se intentaren contra los senadores o diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, no podrán ser aquellos acusados sino ante la Cámara de éstos, ni éstos sino ante la

de senadores constituyéndose cada cámara a su vez en gran jurado, para declarar si ha o no lugar a la formación de causa.

Artículo 44. Si la cámara que haga de gran jurado en los casos del artículo anterior, declarare, por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, ha haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspenso de su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente.

Artículo 137. Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes:

V. Conocer:

Primero. De las causas que se muevan al presidente y vicepresidente, según los artículos 38 y 39 previa la declaración del artículo 40.

Segundo. De las causas criminales de los diputados y senadores indicados en el artículo 43, previa la declaración de que habla el artículo 44.

Cuarto. De las de los secretarios del despacho, según los artículos 38 y 40.

### **-Adiciones y reformas introducidas en la Constitución de 1857, el 13 de noviembre de 1874.**

Artículo 103. Los senadores, los diputados, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del despacho, son responsables por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales.

Lo es también el presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por delitos de traición ala patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por delitos oficiales, faltas u omisiones en 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 disfruta de aquel fuero. Lo mismo sucederá con 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 en el artículo 104 de la Constitución.

Artículo 104. Si el delito fuere común, la Cámara de Representantes, erigida en gran jurado, declara:a a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el

afirmativo el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

### **-Constitución política de 1917.**

#### **TEXTO ORIGINAL.**

Artículo 109. Si el delito fuere común, la Cámara de diputados, erigida en gran jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior, pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación.

En caso, afirmativo el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del presidente de la República, pues en tal caso, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratase de un delito oficial.

#### **TEXTO VIGENTE.**

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

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

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

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

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

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivo 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 pudiesen 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.

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

#### COMENTARIO.

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

#### *Responsabilidad derivada del juicio político.*

La fracción I del artículo 109 constitucional establece la procedencia del juicio político para aquellos servidores públicos de "alta jerarquía" (si bien se cuida de no usar esta expresión) señalados en el artículo 110, "cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos

fundamentales o de su buen despacho", correspondiendo a la ley reglamentaria del título cuarto establecer las causales respectivas. El segundo párrafo de esta fracción reitera lo previsto en forma general en el artículo 6 constitucional, y de manera particular para los diputados y senadores federales en el artículo 61 del mismo ordenamiento, al proscribir la procedencia del "juicio Político" por la mera expresión de ideas.

#### *Responsabilidad de carácter penal.*

La fracción II del artículo 109 se refiere a la responsabilidad penal de los servidores públicos por la comisión de delitos, la cual debe perseguirse y sancionarse en los términos de la legislación penal común, ya sea federal o local —esto es, sin distinciones, fueros o privilegios acordes a lo dispuesto en el artículo 13 constitucional—.

#### *Responsabilidad de carácter administrativo.*

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

#### *Acción popular para denunciar responsabilidades de servidores públicos.*

El último párrafo del artículo 109, por su parte, establece expresamente: "cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo". Cabe advertir que en el antiguo artículo 111 también se concedía acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados delitos comunes u oficiales cometidos por los altos funcionarios de la Federación, pero carecía de calificativo de " bajo su más estricta responsabilidad", lo cual si bien tiende a eliminar las denuncias

anónimas o falsas también puede tener un efecto negativo en el sentido de intimidar a los ciudadanos para que se abstengan de denunciar los de los servidores públicos por temor a incurrir en alguna responsabilidad penal o civil, ante las eventuales fallas procesales y las dificultades probatorias lo cual es lamentable.

Ahora bien, es importante señalar que el Poder Judicial de la Federación ha sostenido que carece de interés jurídico un ciudadano para promover un juicio de amparo en contra de la resolución que no considere culpable a cierto servidor público, en virtud de "una cosa es la que tenga derecho a presentar una denuncia en los términos antes señalados y otra muy distinta es el derecho de impugnar la resolución recaída a la misma".<sup>(14)</sup>

Sin embargo en otra ocasión resolvió que es procedente el juicio de amparo en contra de la resolución del oficial mayor de la Cámara de Diputados que declaró improcedente dar trámite a una denuncia de hechos, ya que la misma por no provenir de la propia Cámara, no tiene el carácter de definitiva e inatacable.<sup>(15)</sup>

El artículo 109 se encuentra vinculado con el artículo 22 de la propia Constitución el cual previene que no se considerara como confiscación el decomiso de bienes en caso de enriquecimiento ilícito; con el 23, que dispone que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, con el 61, que prevé 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; con el 74, fracción V, que faculta a la Cámara de Diputados en forma exclusiva, para declarar si ha lugar o no a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en algún delito, así como para conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos que hubieren incurrido en alguna causal de juicio político, fungiendo como órgano de acusación en los mismos; con el 76 fracción VII, que otorga al Senado la facultad exclusiva de erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho; con el 94 párrafo final, y 97, primer párrafo; y con el 134.

(14) Amparo en revisión 2014/89, José Guzmán Lazo, 23 de noviembre de 1989, Unanimidad de votos, CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, en *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época. Pp. 591-592.

(15) Amparo en revisión 684/89, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, 29 de junio de 1989, Unanimidad de votos, CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA, en *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época. Pp. 173-174.

## ARTICULO 110

### ANTECEDENTES

**-Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de Marzo de 1812.**

Artículo 131. Las facultades de las cortes son:

Vigesimaquinta: hacer efectivo la responsabilidad de los secretarios del despacho y demás empleados públicos.

Artículo 226. Los secretarios del despacho serán responsables a las cortes de las ordenes que autoricen contra la Constitución o las Leyes sin que les sirva de excusa a verlo mandado el Rey.

Artículo 228. Para hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del despacho, decretaran ante todas cosas las cortes que ha lugar a la formación de causa.

Artículo 229. Dado este decreto, quedará suspenso el secretario del despacho; y las Cortes remitirán al Tribunal Supremo de Justicia todos los documentos concernientes a la causa que haya de formarse por el mismo tribunal, que las sustanciara y decidirá con arreglo a las leyes.

Artículo 252. Los magistrados y jueces no podrán ser depuestos de sus destinos, serán temporales o perpetuos, sino por causa legalmente probada y sentenciada, ni suspendidos sino por acusación legalmente intentada.

**-Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán a 22 de Octubre de 1814.**

Al supremo Congreso pertenece exclusivamente:

Artículo 103. Elegir los individuos del supremo gobierno, los del supremo tribunal de justicia, los del de residencia, los secretarios de estas corporaciones y los fiscales de la segunda, bajo la forma que prescribe este decreto, y recibirles a todos el juramento correspondiente para la posesión de sus respectivos destinos.

Artículo 120. Hacer efectivo la responsabilidad de los individuos del mismo Congreso y de los funcionarios de las demás supremas corporaciones, bajo la forma que explica este decreto.

Artículo 145. Los secretarios serán responsables en su persona de los decretos, ordenes y demás que autoricen contra el

tenor de este decreto o contra las leyes mandadas a observar y que en adelante se promulgaré.

Artículo 149. Los secretarios se sujetaran indispensablemente al juicio de residencia y a cualquier otro que en el tiempo de su ministerio se promueva legítimamente ante el supremo Tribunal de Justicia.

Artículo 150. Los individuos del gobierno se sujetaran, asimismo, al juicio de la residencia; pero en el tiempo de su administración solamente podrán ser acusados por los delitos que manifiestan el artículo 59 y por la fracción del artículo 166.

Artículo 194. Los fiscales y secretarios del Supremo Tribunal de Justicia se sujetara a el juicio de residencia, y los demás como se ha dicho de los secretarios del Supremo Gobierno; pero los individuos del mismo tribunal solamente se sujetaran al juicio de residencia y en el tiempo de su comisión, a los que se promuevan por los delitos determinados en el artículo 59.

Artículo 212. El Tribunal de Residencia se compondrá de siete jueces, que el Supremo Congreso a de elegir por suerte de entre los individuos que para este efecto se nombren, uno por cada provincia.

Artículo 229. Las sentencias pronunciadas por el Tribunal de Residencia se remitirán al Supremo Gobierno para que las publique y haga ejecutar por medio del jefe o tribunal a quien corresponda, y el proceso original se pasara al Congreso, en cuya secretaria quedara archivado.

### ***-Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1856.***

Artículo 105. Están sujetos al juicio político por cualquier falta o abuso cometido en el ejercicio de su encargo: los secretarios del despacho, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los jueces de Circuito y Distrito, y los demás funcionarios públicos de la Federación, cuyo nombramiento sea popular. El presidente de la República esta sujeto al mismo juicio por los propios delitos y por otros graves del orden común.

Artículo 106. Para la sustanciación del juicio político habrá jurado de acusación y sentencia. El jurado de acusación será compuesto de un individuo por cada estado, nombrado por las legislaturas respectivas y pagado por el estado.

### **-Constitución de 1917.**

#### **TEXTO ORIGINAL.**

No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en 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 en el artículo anterior.

Podrán ser sujetos de juicio político os senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo; los representantes a la asamblea del Distrito Federal, el 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.

Los gobernadores de los estados, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, solo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicara a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

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

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de

aquella cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado.

Conociendo de la acusación aplicara 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 inculcado.

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

#### TEXTO VIGENTE.

Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo; 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.

Los gobernadores de los estados, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, solo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicara a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

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

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

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia aplicara 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.

### COMENTARIO.

Este artículo regula los sujetos, las sanciones, los órganos competentes para el juicio político así como su procedimiento. El texto vigente proviene de la reforma del 10 de Agosto de 1987, donde encontramos equivalencia entre el actual juicio político con el procedimiento que desde las Constituciones del siglo XIX y el texto original de la de 1917 se seguía para los casos de los llamados "Delitos Oficiales".

#### *Diferencia entre la responsabilidad derivada del juicio político y la penal.*

A través del juicio político se establece una responsabilidad política ya que las infracciones son de éste carácter, por lo que en cuyo caso, se aplica una sanción eminentemente de la misma naturaleza por conducto de un órgano también político. De este modo, a diferencia de la responsabilidad penal derivada de la comisión de delitos que se encuentran sancionados por las leyes penales y que son adjudicadas a través de tribunales penales comunes previa sustanciación de un proceso penal, en el caso del juicio político las infracciones y sanciones correspondientes se encuentran previstas en la propia Constitución y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El juicio político implica el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político, para remover o inhabilitar a cierto servidor público de alta jerarquía donde, si bien deben respetarse las formalidades esenciales del procedimiento, no se confiere al órgano político la potestad para privar al respectivo servidor público de su patrimonio, de su libertad o de su vida, función esta última que exige la imparcialidad de un juez en sentido estricto a fin de evitar los excesos de la pasión política.

Este precepto se relaciona con el artículo 61 de la Constitución; con el 74, fracción V, que faculta a la Cámara de Diputados en forma exclusiva para conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos que hubieren incurrido en alguna causal de juicio político; con el 76, fracción VII que otorga el senado la facultad exclusiva de erigirse en jurado de sentencia para conocer del juicio político; con el 90, que establece que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal; con el 94 párrafo final y 97 primer párrafo, y finalmente con el 134.

## **ARTICULO 111.**

### **ANTECEDENTES.**

#### **-Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de Marzo de 1812.**

Artículo 228. Para hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del despacho, decretarán ante todas cosas las cortes que a lugar la formación de causa.

Artículo 254. Toda falta de observancia de las leyes que arreglan el proceso en lo civil y en lo criminal, hace responsables personalmente a los jueces que la cometieren.

Artículo 255. El soborno , el cohecho y la prevaricación de los magistrados y jueces producen acción popular contra los cometen.

Artículo 261. Toca a este Supremo Tribunal de Justicia:

Segundo: juzgar a los secretarios de estado y del despacho, cuando las cortes decretaren haber lugar a la formación de causa.

Sexto: conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes.

#### **-Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de Octubre de 1814.**

Artículo 59. (parte conducente) Los diputados... se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública.

Artículo 120. (Atribuciones del Supremo Congreso). Hacer efectiva la responsabilidad de los individuos de las demás supremas corporaciones, bajo la forma que explica este decreto.

Artículo 146. Para hacer efectiva esta responsabilidad (de los secretarios), decretara ante todas cosas el Congreso, con noticia justificada de la transgresión, que ha lugar a la formación de la causa.

Artículo 147. Dado este decreto, quedará suspenso el secretario y el Congreso remitirá todos los documentos que hubiere al Supremo Tribunal de Justicia, quien formara la causa, la sustanciará y sentenciará conforme a las leyes.

Artículo 149. Los secretarios se sujetarán indispensablemente al juicio de residencia y a cualquier otro que en el tiempo de su ministerio se promueva legítimamente ante el Supremo Tribunal de justicia.

Artículo 150. Los individuos del gobierno se sujetarán, asimismo, al juicio de la residencia; pero en el tiempo de su administración solamente podrán ser acusados por los delitos que manifiesta el artículo 59 y por la infracción del artículo 166.

Artículo 224. El tribunal de residencia 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.

Artículo 225. Dentro del término perentorio de un mes, después de erigido el tribunal, se admitirán acusaciones a que haya lugar contra los respectivos funcionarios, y pasado este tiempo no se oír ninguna, antes bien se darán aquellos por absueltos, y se disolverá inmediatamente el tribunal a no ser que haya pendiente otra causa de su inspección.

Artículo 226. Estos juicios de residencia deberán concluirse dentro de tres meses; y no concluyéndose en este término, se darán por absueltos los acusados; exceptuándose las causas en que se admita recurso de suplicación, conforme al reglamento de la materia que se dictará por separado; pues entonces se prorrogará a un mes más aquel término.

Artículo 227. Conocerá también el tribunal de residencia en las causas que se promuevan contra los individuos de las supremas corporaciones por delitos indicados en el artículo 59, a los cuales se agrega, por lo que toca a los individuos del Supremo Gobierno, la infracción del artículo 166.

Artículo 278. En las causas que menciona el artículo anterior se harán las acusaciones ante el supremo Congreso, o en el mismo Congreso las promoverá de oficio y actuará todo lo conveniente, para declarar si ha o no lugar a la formación de causa; y declarando que ha lugar, mandará suspender al acusado y remitirá el

expediente al tribunal de residencia, quien previa esta declaración, y no de otro modo, formará la causa, la sustancia y sentenciará definitivamente con arreglo a las leyes.

**-Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 4 de Octubre de 1824.**

Artículo 38. Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones:

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

II. Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta Constitución, o impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.

III. De los individuos de la Corte Suprema de justicia y de los secretarios del despacho, por cualquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.

IV. De los gobernadores de los estados, por infracciones de la Constitución Federal, leyes de la Unión u ordenes del presidente de la Federación que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos estados, contrarias a la misma Constitución y leyes.

Artículo 39. La Cámara de representantes hará exclusivamente de gran jurado, cuando el presidente o sus ministros sean acusados por actos en que hayan intervenido el senado o el consejo de gobierno en razón de sus atribuciones. Esta misma Cámara servirá del mismo modo de gran jurado en los casos de acusaciones contra el vicepresidente, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de su destino.

Artículo 40. La Cámara ante la que se hubiere hecho la acusación de los individuos de que hablan los dos artículos anteriores se erigirá en gran jurado, y si declare por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspenso de su encargo, y puesto a disposición de tribunal competente.

**-Constitución Política de la República Mexicana de 1957.**

Artículo 104. si el delito fuere común, el Congreso erigido en gran jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder en contra del acusado. En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo el acusado queda por el

mismo hecho separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

Artículo 105. De los delitos oficiales conocerán : el Congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

Artículo 106. Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto.

Artículo 108. En las demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario.

### *-Constitución de 1917.*

#### TEXTO ORIGINAL

De los delitos oficiales conocerá el senado, erigido en Gran Jurado, pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados.

Si la Cámara de senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de oír al acusado y de practicar las diligencias que estime convenientes, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determina la ley.

Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella.

En los casos de este artículo y en los del anterior, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso de la Cámara de Diputados son inatacables.

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los funcionarios de la Federación y cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará una comisión de su seno, para que sostenga ante aquél la acusación de que se trate.

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos serán siempre juzgados por un jurado popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

**TEXTO VIGENTE.**

Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los representantes a la asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República y el procurador general de justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

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

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

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

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

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

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

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

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

obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

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

#### COMENTARIO.

Este artículo establece las bases constitucionales de la responsabilidad penal de los servidores públicos, así como de la inmunidad procesal temporal en materia penal.

Características de la llamada "declaración de procedencia" en materia penal. Con el propósito de proteger la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos de alta jerarquía, respecto de posibles obstrucciones o agresiones con fines políticos de las demás ramas de gobierno o de represalias y acusaciones temerarias, el artículo 111 vigente conserva y amplía la institución de la inmunidad procesal de ellos en materia penal, (antiguamente llamada en forma equivocada "fuero constitucional" y que, después de haber sido criticada, ahora se denomina "declaración de procedencia"), pero cuyo significado y alcance jurídicos siguen siendo exactamente los mismos.

En relación con la institución constitucional que se analiza, la Suprema Corte de justicia de la Nación ha sostenido que la misma deriva de la necesidad política de impedir que cierta función pública de especial importancia deje de prestarse o realizarse debido a la intervención de una jurisdicción extraña que priva a dicha función de algún servidor público que debe desempeñarla, sin participación, consentimiento, autorización o control, al menos de la Cámara de Diputados.

"La inmunidad procesal tiende a proteger la independencia y autonomía de un poder frente a los otros poderes del Estado y lejos de revestir de impunidad a quien lo disfruta, condiciona tan solo la intervención de otras jurisdicciones, a la satisfacción de determinados presupuestos, cuya ausencia las obliga a no enjuiciar" a determinado servidor público, sin el consentimiento de la Cámara de Diputados.<sup>(16)</sup>

(16) Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, T. LXXXVII, núm. V, pp.1881-1884.

*Procedimiento que debe seguirse para superar la inmunidad procesal.*

A diferencia de lo previsto por el antiguo artículo 109 constitucional, el texto vigente a partir de 1982 establece que la declaración respectiva será tomada por la mayoría absoluta sólo de los miembros presentes, mientras que antes se computaba a los ausentes como si votaran en sentido opuesto a que se procediera penalmente contra el inculpado (en tanto que se requería la mayoría absoluta de todos los integrantes de la Cámara).

Si bien la inmunidad procesal se encuentra justificada para salvaguardar la continuidad de la función constitucional, se estima conveniente que para evitar los abusos que tal inmunidad puede propiciar en la práctica se proceda a establecer algunos límites a la misma, por lo menos en cuanto a que no operara en caso de delitos flagrantes, tal y como ocurre en otros sistemas jurídicos.

*Efectos de las declaraciones y resoluciones de las Cámaras en materia de responsabilidad penal.*

Aunque las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y de Senadores continúan considerándose inatacables, es posible que proceda el juicio de amparo cuando durante la substanciación del procedimiento no se satisfagan los requisitos constitucionales, tal y como lo ha sostenido la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la doctrina, si bien otros precedentes puntualizan que las declaraciones y resoluciones de las Cámaras en tales casos, al ser inatacables, no resultan justificables y, por disposición constitucional, no son combatibles a través del juicio de garantías.

*Responsabilidad civil de los servidores públicos.*

Esta responsabilidad no se contrae a sus actos en tanto particulares, sino también a todos aquellos que, en el desempeño de su cargo o con motivo del mismo, dolosa o culposa causen algún daño al propio Estado o a los particulares, con la obligación preparatoria o indemnizatoria correspondiente. Sin duda nuestro sistema vigente de responsabilidad civil de los servidores públicos y la responsabilidad subsidiaria del Estado (prevista en el artículo 1928 del Código Civil para el Distrito Federal y para toda la República en materia Federal), debe complementarse de tal manera que se haga más eficiente .

### *Sanciones penales.*

Al respecto, el penúltimo párrafo del artículo 109 en vigor remite a la legislación ordinaria la regulación del enriquecimiento ilícito, de los servidores públicos, previendo como sanción el decomiso y la privación de la propiedad de los bienes respectivos.

El artículo 111 se relaciona con el artículo 13, que establece que ninguna persona o corporación puede tener fuero; con el 74, fracción V, que faculta a la Cámara de Diputados, en forma exclusiva, para declarar si ha lugar o no a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en algún delito; con el 94, párrafo final, y 97, primer párrafo; por último el 134, que establece que los recursos de que disponga el gobierno Federal y el gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

## ARTICULO 112.

### ANTECEDENTES

#### **-Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz el 19 de Marzo de 1812.**

Artículo 128. Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad, podrán ser reconvenidos por ellos. En las causas criminales, que contra de los se intentare, no podrán ser juzgados sino por el tribunal de Cortes, en el modo y forma que se prescriba en el reglamento del gobierno interior de las mismas. Durante las sesiones de las Cortes, y un mes después los diputados no podrán ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas.

#### **-Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingán el 22 de Octubre de 1814.**

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

de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

Es interesante hacer notar como en la última parte de este artículo Morelos no deja de lado su vocación religiosa y antes que los delitos que atentan contra el Estado, establece el delito de herejía, esto se entiende debido al papel que jugó la fe religiosa en nuestra guerra de independencia.

**- Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza fechados en Querétaro el 1 de Diciembre de 1916.**

Artículo 112. Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto.

**-Constitución de 1917.**

**TEXTO ORIGINAL.**

Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto.

**TEXTO VIGENTE.**

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

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

**COMENTARIO.**

Conforme a lo establecido expresamente en este artículo, cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo, se le puede perseguir penalmente, sin

necesidad de previa declaración de procedencia de la Cámara de Diputados.

Consecuentemente, en estos casos no opera la inmunidad procesal que se otorga a los servidores públicos en beneficio de la función constitucional que los mismos desempeñan, por estimar, si se encuentran separados del encargo, ésta no se afecta si se procede penalmente en contra de tales servidores públicos.

Conforme al texto actual, es claro que la inmunidad procesal no constituye un derecho ni un privilegio inseparable de cierto servidor público sino meramente una prerrogativa inherente a determinado cargo o función pública, por lo que en caso de que se renuncie al cargo, se encuentre el sujeto bajo licencia o, en general, siempre que se suspenda o concluya el ejercicio de la función pública protegida, entonces se suspende o expira el disfrute por ese sujeto de dicha inmunidad procesal.

El artículo 111 se relaciona, entre otros, con el 13, que establece que ninguna persona o corporación pueden tener fuero; con el 74, fracción V, que faculta a la Cámara de Diputados, en forma exclusiva, para declarar si ha lugar o no a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en algún delito; y con el 134 que establece que los recursos económicos de que dispongan el gobierno federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administraran con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, y que los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de las bases respectivas.

### **Artículo 113**

#### **ANTECEDENTES.**

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

Artículo 253. Si al rey llegare quejas contra algún magistrado, y formado expediente, parecieren fundadas podrá, oído el Consejo de Estado, suspenderle, haciendo pasar inmediatamente el expediente al Supremo Tribunal de Justicia para que juzgue con arreglo a las leyes.

**-Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingán el 22 de Octubre de 1814.**

Al supremo gobierno toca privativamente:

Artículo 164. Suspender con causa justificada a los empleados a quienes nombre, con calidad de remitir lo actuado dentro del término de cuarenta y ocho horas al tribunal competente. Suspender también a los empleados que nombre el Congreso, cuando haya contra éstos sospechas vehementes de infidencia, remitiendo los documentos que hubiere al mismo Congreso dentro de veinticuatro horas para que declare si ha o no lugar a la formación a la causa.

**-Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de Octubre de 1824.**

Artículo 38. Cualquiera de las dos Cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones:

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

II. Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta Constitución, o a impedir a las Cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.

III. De los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios del despacho, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.

IV. De los gobernadores de los estados, por infracciones de la Constitución Federal, leyes de la Unión u órdenes del presidente de la Federación, que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos estados, contrarias a la misma Constitución y leyes.

**-Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de Febrero de 1857.**

Artículo 107. La responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y un año después.

**-Constitución de 1917.**

**TEXTO ORIGINAL.**

La responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y un año después.

**TEXTO VIGENTE.**

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

**COMENTARIO.**

El presente artículo 113 prescribe que corresponderá a las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos ( ya se trate de la federal o de una entidad federativa, según su ámbito de competencia), el determinar las obligaciones administrativas de los mismos, las sanciones por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Igualmente se prevé ciertas características que deberán satisfacer las sanciones administrativas que se determinen legislativamente.

Es así como el artículo 113, junto con la fracción III del 109 y el 114, contemplan la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, " a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones".

"Precisamente, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución persigue, a través de la tabla axiológica mencionada en el párrafo que

antecede, una prestación óptima de servicios públicos por parte de las personas físicas encargadas de tal cometido, tanto desde un punto de vista jurídico (legalidad), moral (honradez, lealtad, imparcialidad) y material (eficiencia), como lo han sostenido los tribunales federales".<sup>(17)</sup>

## ARTÍCULO 114.

### ANTECEDENTES.

***-Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de Octubre de 1814.***

Artículo 149. Los secretarios se sujetarán indispensablemente al juicio de residencia y a cualquiera otro que en el tiempo de su ministerio se promueva legítimamente ante el Supremo Tribunal de Justicia.

Artículo 150. Los individuos del gobierno se sujetarán asimismo al juicio de la residencia; pero en el tiempo de su administración solamente podrán ser acusados por los delitos que manifieste el artículo 59 y por la infracción del artículo 166.

Artículo 194. Los fiscales y secretarios del Supremo Tribunal de Justicia se sujetarán al juicio de residencia y los demás, como se ha dicho de los secretarios del supremo gobierno; pero los individuos del mismo tribunal solamente se sujetaran al juicio de residencia, y en el tiempo de su comisión, a los que se promuevan por los delitos determinados en el artículo 59.

***-Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de Octubre de 1824.***

Artículo 108. Dentro de un año, contado desde el día en que el Presidente cesare en sus funciones, tampoco podrá ser acusado sino ante alguna de las Cámaras por los delitos de que habla el artículo 38, y además por cualesquiera otros, con tal que sean cometidos durante el tiempo de su empleo. Pasado este año, no podrá ser acusado por dichos delitos.

(17) Semanario Judicial de la Federación, Octava época, tomo IV, Segunda parte-1, pp.482,483.

***-Constitución Política de la República Mexicana sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de Febrero de 1857.***

Artículo 107. La responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podrán exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y un año después.

Artículo 108. En las demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

***-Constitución de 1917.***

**TEXTO ORIGINAL.**

En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

**TEXTO VIGENTE.**

El procedimiento de juicio político solo podrá iniciarse durante el periodo en que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

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

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

**COMENTARIO.**

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

Una vez transcurridos los plazos de prescripción establecidos en este artículo y lo aplicable en la legislación secundaria, se extinguen la acción y la sanción correspondientes, por

lo que con posterioridad no se podrá exigir ya responsabilidad alguna al servidor que presuntamente haya cometido alguna infracción política, penal o administrativa.

*-Prescripción de la responsabilidad derivada de juicio político.*

Cuando uno de los servidores públicos previstos en el artículo 110 Constitucional cometa, en el ejercicio de sus funciones algún acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, la Cámara de Diputados contará, cuando más, con un año posterior a la fecha en que el presunto infractor haya concluido el ejercicio del cargo, para iniciar el procedimiento de juicio político. Cabe señalar que, en caso de estimarse políticamente responsable cierto servidor público una vez que concluyó su encargo, solo tendría relevancia aplicarle la sanción de inhabilitación para ocupar otro cargo público, ya que la destitución carecería de objeto, salvo que para entonces se encontrase desempeñando un nuevo cargo público.

*-Prescripción de la responsabilidad penal.*

Con respecto a la responsabilidad penal de cualquier servidor público por delitos cometidos durante el encargo, el segundo párrafo del artículo que se comenta prevé que la misma será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en el respectivo Código Penal (ya sea federal o local), en la inteligencia de que, en todo caso, el Ministerio Público competente contará cuando menos con tres años para ejercer la acción penal respectiva.

Asimismo, al final del segundo párrafo se establece el principio de que los plazos de prescripción se interrumpirán tratándose de delitos cometidos por servidores públicos cuya función se encuentre protegida por inmunidad procesal prevista en el artículo 111 Constitucional, en tanto tales servidores continúen desempeñando dicha función. De este modo, por primera vez a nivel constitucional se garantiza que tal inmunidad procesal no se transforme en la impunidad de esos servidores públicos, pues si en determinado momento la Cámara de Diputados declara que no ha lugar a proceder penalmente en contra de cierto servidor público que presuntamente haya cometido algún delito (por estimar, sencillamente, que es preferible políticamente y para el bien de las instituciones que el mismo continúe desempeñando la función asignada), una vez que

dicho servidor público deje de desempeñar su encargo y tomando en cuenta que la resolución de la referida cámara no prejuzga sobre los fundamentos de la imputación, el Ministerio Público contara cuando menos con tres años para ejercer la acción penal correspondiente, en virtud de que hasta entonces no ha empezado a correr el plazo para la prescripción.

*-Prescripción de la responsabilidad administrativa.*

El tercer párrafo del artículo 114, encomienda a la ley reglamentaria la determinación de los casos de prescripción de la responsabilidad de los servidores públicos, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de aquellos actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones previendo también que cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

En este sentido, la ley federal reglamentaria señala que la prescripción negativa opera a los tres meses si el monto del beneficio obtenido o del daño causado no supera el equivalente a 10 días de salario mínimo, o bien si la infracción no fuere estimable en dinero; por otro lado, en caso de que supere esa cantidad, se determina que dicha responsabilidad prescribirá a los tres años.

Finalmente, si bien no hay mención constitucional expresa, es claro que en relación con el plazo para que opere la prescripción de la responsabilidad civil de los servidores públicos, se atenderá a lo escrito en el respectivo Código Civil, ya sea el federal o el local.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

## CAPÍTULO IV

**"El jurisperito asume un papel muy claro:  
mantener el derecho como fórmula que define  
el ámbito de actividad de la administración pública,  
distribuye la competencia de sus órganos,  
sanciona la responsabilidad de sus agentes  
y da certidumbre a las relaciones  
entre gobernantes y gobernados".**

*Emilio Chuayffet Chemor.*

## 4. EL JUICIO POLÍTICO Y LA RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

### 4.1. JUICIO POLÍTICO.

Aunque si bien este análisis pudo hacerse dentro de la Responsabilidad Política, se optó por dedicarle un capítulo especial debido a la relevancia que tiene con la figura presidencial; ya que como sabemos cada que termina un sexenio saltan a la luz pública muchas deficiencias y abusos en el ejercicio del poder. Y es hasta este momento en que atendemos a la legislación que hay al respecto.

Esta figura se encuentra dentro de nuestro objeto de estudio que es el Título Cuarto Constitucional. Se le relaciona con el enjuiciamiento pues aunque en un principio existen situaciones que no dañan de manera directa al ciudadano, al verse afectada a la Nación, éste perjuicio a fin de cuentas, es resentida por toda la población. Las injusticias difícilmente pueden ser reparadas por lo que se observa al juicio político como una herramienta con la que se puede subsanar, por lo menos subjetivamente en determinada medida el daño causado.

#### 4.1.1. CONCEPTO.

La palabra juicio proviene del latín *iudicium*, acto de decir el derecho. En términos generales, la expresión juicio tiene dos grandes significados en el derecho procesal:

Sentido general. Se utiliza como sinónimo de procedimiento o secuencia ordenada de actos a través de los cuales se desenvuelve todo proceso.

Sentido específico. También se utiliza la palabra juicio para designar solo una etapa del proceso (la llamada precisamente juicio) y un solo acto: La sentencia. *c.f.r.*

De acuerdo con lo establecido por el artículo 1 del Código Federal de Procedimientos Penales, la llamada etapa de juicio comprende, por un lado la formulación de conclusiones del Ministerio Público y de la defensa y por el otro, la emisión de la sentencia del juzgador.

"El vocablo política proviene de *polis*, que significa todo lo que se refiere a la ciudad y en consecuencia al ciudadano, y es la actividad humana destinada a ordenar jurídicamente la vida social humana. De ellas se deriva el gobierno de los hombres en la comunidad organizada y consiste en acciones ejecutadas con intención de influir, obtener, conservar, crear, extinguir o modificar el poder, la organización o el ordenamiento de la comunidad. Existiendo diferentes clases de política como son : política económica, política internacional, política de abastecimiento, entre otras."<sup>(18)</sup>

La ley no tiene establecido un concepto de juicio político, quizá aquí es donde se ve reflejada la importancia que nuestros legisladores ponen al tema, no solo porque es una figura prácticamente en desuso, sino porque a nuestro sentir se han dejado de lado los elementos puramente jurídicos y se pone mayor interés a los de carácter político. Por lo que cuando se quiera aplicar este recurso tendremos que enfrentarnos no solo a obstáculos políticos sino a limitaciones jurídicas.

Sin embargo, de la interpretación de la ley podemos construir un concepto cercano al espíritu de tan noble figura. Así tenemos que por juicio político entendemos al procedimiento constitucional, instaurado por las Cámaras del Congreso de la Unión en contra de algún servidor público mencionado en el artículo 110 constitucional y 111 en cuanto a la figura presidencial, por la comisión de conductas que originan la responsabilidad política y que son violatorias de los intereses públicos fundamentales.

Este juicio tiene un ámbito temporal de aplicación ya que solo podrá instaurarse en contra del servidor público durante el desarrollo de su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después a la conclusión del mismo. Y deberá sancionarse en un plazo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

#### 4.1.2. NATURALEZA JURÍDICA.

La naturaleza jurídica del Juicio Político queda determinada en razón del enfoque procesalista que se le ha dado, al ser considerado como una figura de carácter constitucional, equiparable al Juicio de Amparo

(18) GARRONE, José Alberto. "Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot" Tomo III. Argentina, 1987. Edit. Abeledo-Perrot.

por las características intrínsecas de su creación, como lo es, el hecho de haber surgido como una figura jurídica encaminada a la protección de las garantías consagradas dentro de la Constitución, las cuales son señaladas para el juicio de amparo como las garantías individuales y algunas otras dentro del texto de la Constitución que afecten el interés personal y directo del gobernado; mientras que las garantías salvaguardadas por el juicio político son de carácter indirecto, esto es, que afectarán a la Nación Mexicana en su conjunto y que podrán en su caso, dañar los fundamentos teóricos que sirven de base a la creación del sistema de gobierno mexicano, de las cuales su funcionamiento esta depositado en los servidores públicos.

Este tipo de juicio se realiza a través de un órgano de *naturaleza política*, que es el poder legislativo, esto es la Cámara de Diputados (que funciona como órgano de acusación) y la Cámara de Senadores (como jurado de sentencia); se le da tal *característica* en virtud de que los integrantes del Congreso de la Unión son electos mediante el sufragio universal y directo.

#### 4.1.3. IMPORTANCIA.

Para la defensa de la Constitución se crearon mecanismos de control en busca de salvaguardarla, siendo uno de éstos el Juicio Político por medio del cual se busca una sanción contra los abusos, que se cometan en contra de lo establecido en su texto, por los titulares de los organismos que la misma crea. Es decir, se tiene a este tipo de juicio como una especie de autocontrol constitucional, ya que la Constitución los crea, los limita, los controla y los sanciona.

Su finalidad estriba en que los servidores públicos desempeñen de manera correcta la función pública que para tal efecto fueron designados, atendiendo a las necesidades de la colectividad y que su actuar sea siempre dentro del marco jurídico establecido.

Su objeto radica en que las conductas ilícitas realizadas por los servidores públicos durante el desempeño de su encargo, y hasta un año después de concluido éste, traerán como consecuencia la sujeción al Juicio Político respectivo que podrá concluir en una destitución de su empleo, llegando incluso a una sanción de carácter penal y por consiguiente en una suspensión en el ejercicio de su profesión.

#### 4.1.4. DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA.

También se le conoce como desafuero, es decir, la pérdida del Fuero Constitucional del que gozan los Altos Funcionarios de la Federación, contemplado en el artículo 111 de la Constitución. Esto no es más que una protección que evita la obligación jurídica de estos funcionarios a que comparezcan ante las autoridades penales o sean detenidos y procesados por un delito de carácter penal, sin que se hayan analizado los hechos por la Cámara de Diputados, ya que sin este examen, podría dejarse al funcionario a los intereses políticos de algunas personas por un delito el cual no merece que sea separado de su función. Sin la declaración de procedencia no se puede proceder contra el funcionario, pero al darse la declaración podrá ejercitarse acción legal correspondiente contra el funcionario.

Es de gran importancia hacer notar que 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 seguirá conforme a las reglas del juicio político, es decir, la acusación estaría a cargo de la Cámara de Diputados y la sentencia correspondería al Senado.

#### 4.1.5.4.1. DIFERENCIAS CON EL JUICIO POLÍTICO.

La diferencia principal se encuentra en que la Declaración de Procedencia tiene como meta la suspensión inmediata del alto funcionario del cargo que desempeña y por consiguiente se pueda ejercitar la acción penal correspondiente, recalcando que ésta solo procede contra acusaciones de carácter penal. Su procedimiento es el mismo que el Juicio Político, pero nada más en su parte instructora, debido a que no se cuenta con un jurado de sentencia, sino con un jurado de carácter declaratorio, pero solo en la Cámara de Diputados.

El Procedimiento para la declaración de Procedencia se encuentra regulado en el Capítulo III; mientras que el Procedimiento en el Juicio Político en el Capítulo II, ambos son parte del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Así tenemos que no se puede considerar a la declaración de procedencia como juicio político en sí, ya que en la primera figura lo único que se busca es que el funcionario sea separado de su encargo

y como consecuencia que pierda su fuero para que sea sujeto a la jurisdicción de los tribunales del fuero común y en la segunda figura, el resultado que se requiere obtener es que el servidor público responda por delitos oficiales los cuales son derivados de las conductas ilícitas realizadas por éste, durante el ejercicio de su encargo.

Por último, otra diferencia es en relación a los delitos por los que surgen estas figuras. Respecto del Juicio Político sus causales ya han sido descritas en el apartado de causales de responsabilidad política: ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno republicano, ataque a la libertad de sufragio, etc., por mencionar algunas.

Mientras que los delitos por los cuales puede iniciarse el procedimiento de declaración de procedencia se encuentran: los delitos oficiales, aquellos cometidos por funcionarios y empleados en el desempeño de su comisión; los delitos políticos, los cuales se presentarán cuando se trate de separar o impedir el desempeño de su puesto a un alto funcionario de la Administración Pública de la Federación; los delitos federales, previstos en la legislación federal y los delitos especiales los castigados por leyes distintas al Código Penal.

Se debe señalar que los delitos especiales son los contemplados en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, "los cuales se refieren a situaciones jurídicas abstractas determinadas, contenidas en leyes no privativas, ni prohibitivas por el artículo 13 Constitucional, o sea, son impersonales, generales y abstractas y pensamos, podrían llegar a constituir un derecho penal especializado con ciertos atributos derivados de la naturaleza de las leyes administrativas, o bien, de delitos que están matizados por circunstancias agravantes de responsabilidad o penalidad."<sup>(19)</sup>

#### 4.1.5. PROCEDIMIENTO DEL JUICIO POLÍTICO.

##### 4.1.5.1. SUJETOS Y PARTES.

Son sujetos todas las personas que intervienen en el juicio ya sea de manera directa o indirecta. En este sentido serán sujetos de este juicio, todos los servidores públicos contemplados en el artículo

<sup>(19)</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. LOPEZ BETANCOURT, Eduardo. "Delitos Especiales" 2. ed. México 1990. edit. Porrúa

110 Constitucional, puesto que son susceptibles de que su conducta sea cuestionada y analizada en el momento en que se considere que han incurrido en alguna falta.

Son partes las personas susceptibles de adquirir derechos y obligaciones directamente y como consecuencia del juicio. De aquí surge una clasificación atendiendo al sentido formal y material.

Son partes formales aquellos sujetos del proceso que sin verse afectados concretamente cuentan con atribuciones conferidas por la ley, para impulsar la actividad procesal; por ejemplo al defensor del inculpaado y al denunciante mientras dura su actuación.

Es parte material aquella persona a la cual el resultado del proceso (sentencia) afectará en su ámbito jurídico de una forma particular y determinada, es decir, estamos hablando del inculpaado.

#### 4.1.5.2. CAUSAS QUE ORIGINAN EL JUICIO POLÍTICO.

Sus causales están enunciadas en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

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

*I. El ataque a las instituciones democráticas;*

Las que se realizan tanto a los Partidos Políticos como a los organismos de gobierno, en este caso el Instituto Federal Electoral, cuando se obstaculiza el desempeño de sus labores, las cuales tienen como fin dar la libertad de elegir en tiempo y forma el gobierno que regirá en el país.

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

Este tipo de ataque iría en contra de un principio básico del constitucionalismo mexicano (Artículo 40), logrado con tanto esfuerzo a través de los años y establecido para que no regresen formas tiránicas de gobierno.

*III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales;*

El problema que representa esta fracción es que el término "grave" no tiene un significado limitado, lo que deja al criterio de los encargados su interpretación y al aplicar la sentencia correspondiente

al servidor público, se puede caer en un exceso o en no aplicar la sanción correspondiente. Por otro lado lo que si podemos inferir de esta fracción es que se hace referencia de los encargados de la administración de la justicia que en su actuar pueden violar derechos de la población, creando una situación que pudiera dejar a los gobernados en estado de indefensión frente al estado; en cuyo caso se esta en la posibilidad de recurrir al Juicio de Amparo.

***IV. El ataque a la libertad de sufragio;***

Aquí existe una gama de posibilidades de cómo el servidor público puede transgredir la libertad de sufragio, puede ser mediante acciones que favorezcan a cierto candidato (ofrecer regalos, dádivas o favores, coacción a sus subordinados laborales, promesas de cambios benéficos etc.), evitar que se lleve a cabo la elección (evitar la instalación, acceso o accionar de la casilla , etc.).

***V. La usurpación de atribuciones***

Cuando el servidor es designado a un cargo, tendrá que realizar las actividades relacionadas al puesto y no podrá ir más allá de las atribuciones que se le confieran.

***VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales cuando causen perjuicios graves a la federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;***

***VII. Las omisiones de carácter grave en los términos de la fracción anterior y;***

El análisis de estas dos fracciones se presenta en los términos de la fracción III pues deja la incertidumbre de saber a que se le considerara "grave". Además respecto de la fracción VII, al hablar de omisiones se entiende que dentro de la Constitución necesariamente hay normas que determinan la actuación de los funcionarios, quienes al realizar una acción o una omisión que va contra sus facultades se está en presencia de una infracción por lo que este texto está de más dentro de la enunciación.

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

Las violaciones que se señalan en esta fracción se podrán presentar cuando se haga un mal manejo o desvío de los fondos

destinados a un determinado proyecto, o por no realizar el plan en el tiempo para el cual fue creado o porque el plan no se realizó.

Después de analizar las fracciones anteriores, nos damos cuenta que todas son de carácter subjetivo y no determinan exactamente una conducta que pudiera describirse plenamente. Su existencia solo puede determinarse en base a interpretaciones o analogías respecto con otras materias. Su conceptualización y entendimiento es vago, por esta naturaleza son difíciles o casi imposibles de probar.

#### 4.1.6. DESARROLLO

##### 4.1.6.1. ANTE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

###### *DENUNCIA.*

Las denuncias se presentan por escrito a la Oficialía Mayor\* de la Cámara de Diputados. Los efectos inmediatos dependen de la gravedad de la conducta infractora, en tanto que si la conducta infractora no es constitutiva de delito a juicio de las Cámaras del Congreso de la Unión, en el ámbito de sus respectivas competencias, instruirán el Juicio Político para sancionarlo, en caso de existir elementos, con la destitución del cargo que ocupe y discrecionalmente inhabilitarlo.

Las denuncias pueden presentarse sin pruebas cuando el denunciante no las tenga en su poder, pero si deberá señalar a las autoridades que las tengan en su poder, a efecto de que la subcomisión las solicite. El denunciante podrá solicitar a las oficinas correspondientes copias certificadas de los documentos de los documentos que pretenda ofrecer como pruebas ante la sección o la Cámara respectiva. Lo mismo procede para el inculpado, para la sección y para las cámaras.

###### *RATIFICACIÓN DE LA DENUNCIA.*

La ratificación debe realizarse dentro de los tres días naturales siguientes contados a partir de la fecha de presentación de la misma. La falta de este requisito procesal provocaría que la denuncia fuera desechada de plano.

\*Esta unidad administrativa desapareció con la nueva Ley Orgánica del Congreso de la Unión y fue sustituida por la Secretaría de Administración General, sin embargo, la ley de la materia sigue refiriendo a aquélla.

### **TURNO.**

Ratificada la denuncia, la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados deberá turnarla a la Subcomisión de Examen Previo para su trámite; asimismo aquella dará cuenta del turno a cada una de las coordinaciones de los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados.

La Subcomisión de Examen Previo procederá en un plazo no mayor a treinta días hábiles, para determinar:

- Si la persona denunciada en realidad tiene la calidad de servidor público al cual pueda fincársele Juicio Político.
- Si la conducta atribuida al servidor público presunto responsable corresponde a alguna de las que contempla el artículo 7 de la ley adjetiva.
- Si existen elementos de prueba suficientes para presumir que la conducta infractora del servidor público permite fincar el Juicio Político.

### *Efectos del dictamen de la Subcomisión de Examen Previo.*

- Si la Subcomisión determina que no es sujeto de Juicio Político, deberá desechar de plano la denuncia.
- Si se da el caso contrario, pero su conducta no puede encuadrarse en alguno de los supuestos contenidos en el artículo 7 de la ley de la materia, por no contar con los elementos de prueba suficientes, entonces deberá desechar de plano la denuncia; sin perjuicio de que si se presentan pruebas supervinientes originaría que la Subcomisión analizaría de nueva cuenta la denuncia.
- Si se superan los dos elementos anteriores, la Subcomisión deberá considerar procedente la denuncia y turnará al Pleno de las Comisiones Unidas, la de Gobernación y Puntos Constitucionales y la de Justicia, para hacer la resolución correspondiente, para después ordenar su turno a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados.

### **REVISIÓN DEL DICTAMEN.**

El desecamiento de la denuncia por parte de la Subcomisión de Examen Previo, podrá ser revisada por el Pleno de las Comisiones, o en su defecto a solicitud de por lo menos el diez por ciento de los diputados integrantes de ambas Comisiones.

La revisión solamente procede cuando se desecha la denuncia, en virtud de que cuando se declara su procedencia, el inculpado no sabe hasta ese momento, al menos de manera oficial, de la presentación de la denuncia en su contra, además de que en su oportunidad procesal podrá alegar lo que a su derecho convenga.

#### *INSTRUCCIÓN.*

Al llegar a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados, ésta practicará todas las diligencias para la comprobación de los hechos que dieron origen a la conducta infractora, precisando las características y circunstancias del caso y la intervención que haya tenido el servidor público denunciado.

La sección Instructora puede emplazar al denunciado para comparecer o puede contestar por escrito los requerimientos que se le hagan.

#### *Plazo para la instrucción.*

La Sección Instructora deberá entregar sus conclusiones a los secretarios de la Cámara de Diputados, en un plazo no mayor de sesenta días naturales contados a partir de la fecha en que se le haya turnado la denuncia. Existe una sola prórroga de quince días.

#### *PERIODO PROBATORIO.*

La Sección Instructora abrirá un período de pruebas de treinta días naturales dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezcan el denunciante y el servidor público acusado, así como las que la propia sección crea necesarias; las cuales serán calificadas y desechará aquellas que sean improcedentes.

#### *Vista de las actuaciones.*

Se pone el expediente a la vista del denunciante para que en un término de tres días tome los datos que a su juicio sean procedentes para formular sus alegatos. Concluido este término se hará otro tanto con el servidor público inculpado, para los mismos efectos.

*Formulación de alegatos.*

Dentro de los seis días naturales siguientes contados a partir de la conclusión del segundo término mencionado anteriormente, las partes deberán presentar por escrito sus alegatos.

**CONCLUSIONES.**

*Formulación.*

La Sección Instructora emite sus conclusiones con base en las constancias y actuaciones procesales. Aquí se justifica la conclusión o continuación del procedimiento.

*Efectos.*

Si al acusado lo declaran inocente propondrá a la Cámara de Diputados que declare la improcedencia de la denuncia.

Si el acusado es responsable entonces se pone a consideración lo siguiente:

- Ha sido probado el hecho material de la conducta,
- Se acredita la responsabilidad del denunciado,
- La sanción,
- En caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores para los efectos a que haya lugar.

Esta declaración surte efectos de acusación.

El Presidente de la Cámara de Diputados convocará a sus miembros para resolver sobre la imputación, dentro de los tres días siguientes. Lo anterior se notificará a las partes para que ante el Pleno de la Cámara de Diputados aleguen lo que a su derecho convenga.

**ÓRGANO DE ACUSACIÓN.**

El día y hora señalados para que las partes formulen sus alegatos, este órgano legislativo se erigirá en órgano de acusación para discutir y votar sobre las conclusiones de la Sección Instructora y determinara sobre la procedencia de la acusación.

*Efectos de la resolución del órgano de acusación.*

- En caso de no proceder la acusación, el servidor público continúa en el ejercicio de su encargo.
- Si procede la acusación, ésta se presentará ante la Cámara de Senadores.

En este último caso, la Cámara de Diputados deberá designar a tres de sus miembros, que integrarán comisión, para que sostenga la acusación ante el Senado.

#### 4.1.6.2. DESARROLLO ANTE LA CÁMARA DE SENADORES.

*Sección de enjuiciamiento.*

Esta sección emplaza a la comisión de diputados que debe sostener la acusación, así como al servidor público denunciado y a su defensor.

*Alegatos.*

La Comisión de Diputados, el servidor inculcado y su defensor deberán presentar por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes contados a partir de la fecha del emplazamiento.

*Conclusiones.*

Transcurrido el plazo para la presentación de alegatos se formulan las conclusiones con base en las consideraciones hechas en la acusación y propondrá la sanción aplicable. Estas se envían a la Cámara de Senadores que se erigirá en jurado de sentencia y citará dentro de las veinticuatro horas siguientes a partir de la recepción de la acusación, a los tres miembros de la comisión acusadora de la Cámara de Diputados, al acusado y a su defensor.

El día y hora señalados, el Presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en jurado de sentencia y hará lo siguiente:

- La Secretaría dará lectura a las conclusiones de la Sección de Enjuiciamiento.
- Se dará constancia del cumplimiento de cada una de las etapas del procedimiento.
- Se concederá el uso de la palabra a la comisión de diputados, al servidor público y a su defensor.

- Sin la presencia del acusado se discutirán y votarán las conclusiones para aprobar los puntos de acuerdo. El presidente hará la declaratoria que corresponda.

### **RESOLUCIÓN.**

#### ***Funcionarios estatales.***

La resolución que se dicte, sea condenatoria o absolutoria, tendrá únicamente efectos declarativos y la misma se comunicará a la legislatura local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda según corresponda.

#### ***Funcionarios Federales.***

Si la resolución es condenatoria, se sancionará al servidor público culpable con la destitución del cargo y de manera discrecional, con la inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión dentro del Gobierno Federal, Estatal o Municipal por un periodo de uno hasta veinte años. Si la resolución es absolutoria el funcionario público continuará en el ejercicio de su encargo.

### **RECURSOS LEGALES.**

El Título Cuarto Constitucional dispone que las declaraciones y resoluciones emitidas por la Cámara de Diputados y Senadores, son inatacables, por lo que pareciera que no existe ningún recurso legal para impugnarlas o revocarlas; sin embargo sí puede proceder el juicio de nulidad cuando no se satisfagan las formalidades esenciales del procedimiento.

## **4.2. RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA MEXICANA.**

### ***4.2.1. EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.***

Originalmente el artículo 108 constitucional en su último párrafo disponía que el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podría ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Este precepto con el tiempo sufrió adiciones que solo alteraron la forma y no el fondo de la responsabilidad presidencial, quedando actualmente el citado párrafo como segundo ya no como último.

Como sabemos anterior a este texto constitucional ya se tenía contemplada la necesidad de esta figura, así tenemos que la Constitución de 1824 (Artículos 38, 107, 109.) disponía que el Presidente de la República respondería ante cualquiera de las dos Cámaras, constituidas en Gran Jurado, por delitos como traición contra la independencia, cohecho o soborno etc.

También la Constitución de 1857 reconoce este tipo de responsabilidad, pero precisa que durante el tiempo del encargo, el Presidente solo podría ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

La circunstancia de que a través de la historia constitucional de nuestro país se haya puesto atención en la responsabilidad del Presidente, ha sido superada por mucho con la realidad social en que vivimos pues el Titular del Ejecutivo goza de un poder que muchos equiparan a la de un rey absoluto: conforma su gabinete de manera totalmente libre, puede llegar a influir en decisiones estatales, municipales etc. sea en materia ejecutiva, legislativa o judicial; la única limitante estriba en que el período presidencial dura seis años.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos como lo establece el artículo 80 constitucional será el "Titular del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión", encargado de llevar por buen camino el desarrollo del país, es protector de los intereses y riquezas nacionales; situación que lo coloca también en una gran polémica, ya que casi siempre es señalado como responsable de la situación social del país.

De aquí surge la extrañeza de que nuestras Leyes de Responsabilidades no han tenido un mejor desarrollo al respecto, tal parece que en los diferentes Constituyentes el reconocimiento de esta responsabilidad se dio más por compromiso que por un verdadero interés democrático.

#### *4.2.2. JUICIO DE RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE.*

Este se encuentra regulado en los artículos 108 y 111 constitucionales, sin embargo, en el artículo 110 que enumera quien puede ser sujeto a Juicio Político no aparece la figura presidencial, es

decir, existe una laguna jurídica. Y así sólo nos queda lo establecido en el artículo 108 "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".

Por lo que respecta al delito de traición a la Patria que encontramos tipificado en el artículo 123 del Código Penal Federal vigente, este contiene quince hipótesis diferentes, agregando analogías de los artículos 124, 125 y 126 del mismo ordenamiento, que se refieren a modificaciones de las circunstancias en especial, que engloban la traición a la Patria, siendo solo ocho las situaciones en que puede incurrir el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, ya que por la propia naturaleza de este delito, como ciudadano podría realizar todas, pero en funciones de Presidente solo algunas.

Artículo 123 del Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del fuero Federal: "*Se impondrá la pena de prisión de cinco a cuarenta años y multa de hasta cincuenta mil pesos al mexicano que cometa traición a la patria en alguna de las formas siguientes:*

*"Fracción I. Realice actos contra la independencia, soberanía o integridad de la Nación mexicana con la finalidad de someterla a persona, grupo o gobierno extranjero".*

El Presidente de la República como máximo dirigente de la Nación es el encargado de salvaguardar los intereses nacionales, de hacer respetar la soberanía del territorio nacional ante las naciones extranjeras, anteponiendo los intereses del pueblo mexicano y debiendo realizar los actos necesarios cuando se intente violar la soberanía nacional, haciendo las acciones necesarias para que se respete su autonomía, soberanía e integridad, por lo anteriormente enunciado cualquier acto que realice el Presidente de la República que vaya en contra de estos fines será el único responsable por esas faltas que cometiere.

*"Fracción VI. Tenga, en tiempos de paz o de guerra relación o inteligencia con persona, grupo o gobierno extranjeros o le de instrucciones, información o consejos con objeto de que realice una posible invasión del territorio nacional o de alterar la paz interior".*

La información a que puede tener acceso el Presidente no es limitada ya que como representante del pueblo mexicano ante la comunidad internacional, celebra tratados, acuerdos de cooperación, entre otros actos; presentándose una relación entre nuestro Presidente y los representantes de los otros países; ocasión que se podría aprovechar para planear una invasión o crear un estado contrario a los fines que dicta nuestra carta magna en un determinado lugar.

*"Fracción VII. Proporcione dolosamente y sin autorización tiempos de paz o de guerra, a persona, grupo o gobierno extranjeros documentos, instrucciones o datos de establecimiento o de posibles actividades militares".*

El Presidente como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas Nacionales es el único que tiene el conocimiento de las actividades militares que se realizan en el poder, así como, la preparación y la actualización que llevan a cabo las fuerzas armadas relacionadas adquisiciones de equipo militar adiestramiento de los elementos que las conforman, número de regiones militares y las formas en que están distribuidas en el territorio nacional, razón por la cual el Presidente Constitucional tendrá la facilidad de poder proporcionar este tipo de información a quienes se menciona en esta fracción.

*"Fracción VIII. Oculte o auxilie a quien cometa actos de espionaje, sabiendo que los realiza".*

La presente fracción tendrá validez cuando alguien que tenga el acceso a la información de carácter relevante y de suma importancia para el país, se dedique a proporcionar esa información a persona o a un grupo de algún gobierno extranjero con el objeto de alterar la estabilidad gubernamental en el país. El Presidente de la República, como depositario del ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, tiene todo el conocimiento de lo que sucede en el país y por ende la información de cualquier aspecto sea en materia económica, social, militar, de seguridad y procuración de justicia, entre otros y más si se presta a cubrir a estos grupos cuando alguna potencia mundial se lo pide a cambio de alguna remuneración económica o de apoyar alguna campaña para un puesto en algún organismo internacional.

*"Fracción XII. Trate de enajenar o gravar el territorio nacional o contribuya a su desmembración".*

Esta fracción se aplicará cuando se lleven a cabo ventas ilícitas de reservas ecológicas, zonas arqueológicas, zonas que son exclusivas del pueblo mexicano y de las cuales se obtengan un beneficio particular o se beneficie a algún grupo nacional o extranjero; y en caso extremo se intente vender alguna parte del territorio nacional, esto es, una isla, arrecife o un Estado.

*"Fracción XIII. Reciba cualquier beneficio, o acepte promesa de recibirlo, con el fin de realizar alguno de los actos señalados en este artículo".*

De las fracciones señaladas anteriormente el Presidente de la República está en la posibilidad de proporcionar información, ayuda, realizar ventas de zonas prohibidas, recibir beneficios de personas tanto nacionales como extranjeras e incluso de gobiernos, por la posición que guarda dentro de la estructura gubernativa del país, ya que cuenta con los medios y los elementos necesarios para reunir todo lo enunciado anteriormente y poder así contribuir a causar un daño irreparable al pueblo mexicano y obtener por consiguiente como se ha mencionado en reiteradas ocasiones un beneficio particular a costa de quienes lo llevaron a ese lugar.

Artículo 124 del Código penal de referencia señala:

*"Se aplicará la pena de prisión de cinco a veinte años y multa de hasta veinticinco mil pesos, al mexicano que:*

*"Fracción I. Sin cumplir las disposiciones constitucionales celebre o ejecute tratados o pactos de alianza ofensiva con algún Estado, que produzcan o puedan producir la guerra de México, o admita tropas o unidades de guerra extranjeras en el país".*

En esta fracción al celebrar el Presidente de la República algún tratado el cual no es ratificado por la Cámara de Senadores, el acuerdo será declarado nulo, razón por la cual cuando se celebre algún convenio este deberá estar sujeto a lo que establezca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y nunca será ratificado, cuando se vaya a causar un perjuicio a México. Además, cómo ya se comentó anteriormente el Presidente de la República está obligado a hacer respetar la soberanía nacional, la cual se entiende como oponerse a cualquier tipo de intervención en el territorio nacional.

*"Fracción IV. Con actos no autorizados ni aprobados por el gobierno provoque una guerra extranjera con México, o exponga a los mexicanos a sufrir por esto, vejaciones o represalias".*

Como se mencionó en la explicación de la fracción anterior cuando un tratado celebrado por el Presidente de la República no sea ratificado por la Cámara de Senadores éste será declarado nulo y por consiguiente no tendrá ninguna validez, y si es celebrado por alguna otra persona que no sea el Presidente tampoco tendrá validez jurídica para México, lo anterior se reafirma por lo establecido en nuestra Carta Magna en su artículo 133 que establece "... los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del senado, serán la Ley Suprema de toda la unión...".

Por lo que concierne a los delitos graves del orden común, éste fue un tema que presentaba una problemática diversa y por la naturaleza del concepto resultaba amplio y sin significado preciso y claro; y que a través de la evolución del derecho penal y de los estudios realizados en esta rama fue hasta el año de 1994 cuando se concretizó la calificación de los delitos llamados graves, especificándolos en el tercer párrafo del inciso "c" del artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, quedando agrupados desde nuestro punto de vista de la siguiente manera:

Delitos contra la Seguridad de la Nación.  
 Traición a la Patria.  
 Sabotaje.  
 Espionaje.  
 Terrorismo.

Delitos contra las personas.  
 Genocidio.  
 Homicidio.  
 Homicidio por la culpa grave.  
 Corrupción de menores.  
 Trata de personas.  
 Lenocinio con un menor de edad.  
 Violación.  
 Secuestro.  
 Tortura.

Tráfico de indocumentados.  
 Delitos contra el Patrimonio.  
 Piratería.  
 Falsificación y alteración de moneda.  
 Asalto en carreteras o caminos.  
 Robo calificado.  
 Contrabando.  
 Extorsión.

Delitos contra el Estado.  
 Ataques a las vías de comunicación.  
 Uso ilícito de instalaciones destinadas al tránsito aéreo.  
 Previsto en la Ley de Armas de Fuego y Explosivos.  
 Evasión de presos.  
 Contra la salud.

Una condición o característica intrínseca que no hay que olvidar por su gran importancia y relevancia que es necesaria para que se materialice la responsabilidad del Presidente de la República, es que la acción generada por el titular del Poder Ejecutivo se lleve a cabo durante el tiempo de su encargo, esto es, durante seis años, y una vez terminado este periodo, ya nada lo obliga a responder sobre su actuación.

A pesar de que en la propia constitución no se señala de una manera precisa como debe de iniciarse el multicitado procedimiento contra el Presidente, lo cual trae como consecuencia una confusión en el sentido de que la Cámara de Senadores será el único órgano encargado de valorar, juzgar y sentenciar; esto hace suponer que se iniciara ante la Cámara de Diputados la cual se erigirá en órgano de acusación una vez que agote las instancias que para el caso se presentan, lo anterior se deduce de un análisis de interpretación constitucional a que nos lleva el párrafo cuarto del artículo 111 constitucional, al señalar que es procedente "Acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110", además de que la misma constitución, así como la ley reglamentaria no señala en ningún momento si se llevará a cabo un procedimiento especial o diferente ante la Cámara de Diputados, en contra del Presidente de la República Mexicana.

#### 4.2.3. EL FUERO DEL PRESIDENTE.

Esta figura se creó como protectora del servidor público para que logre un buen desempeño de sus funciones, evitando su participación en algún proceso común que por rivalidades políticas o personales pueda provocársele, originado como consecuencia de la invención o simulación de alguna conducta constitutiva de delito, que va a afectar directamente su actividad. Es decir, el fuero constitucional tiene su importancia únicamente en la responsabilidad en que incurren los servidores públicos penalmente, puesto que para proceder contra algún servidor es necesario llevar a cabo una declaración de procedencia ante la Cámara de Diputados, para que éste pueda ser sujeto de la acción penal por las autoridades correspondientes cuando efectivamente incurre en algún delito.

#### 4.2.4. IMPROCEDENCIA.

En México existe un presidencialismo, por lo que se tiene una mención especial para el Jefe del Ejecutivo, lo cual no debería de suceder, puesto que el Presidente solo debe considerarse como parte de un todo, que es la Federación cuyo Supremo Poder de acuerdo al artículo 49 Constitucional "... se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."; los cuales son jurídicamente responsables de la situación del país y no solo uno de ellos pero al desvirtuar este sistema de gobierno simplemente pierde su naturaleza y se olvidan las causas que motivaron su creación quedando como consecuencia una figura en que se exageran sus beneficios a favor de los intereses de quien en ese momento es el Titular del Poder Ejecutivo.

El artículo 108 Constitucional en su párrafo segundo señala que " El Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado de traición a la Patria y delitos graves del orden común ", mientras que el párrafo IV del artículo 111 menciona "*Por lo que toca al Presidente de República solo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación Penal aplicable*". Siendo las únicas menciones que se hacen en cuanto a la responsabilidad constitucional del Presidente.

Mientras el artículo 110 Constitucional no mencione en su primer párrafo al Presidente de la República como sujeto de Juicio Político, no será posible aplicarle este tipo de enjuiciamiento, ya que la "lista" de sujetos de Juicio Político es limitativa, esto es, aquí aparece toda la relación de Servidores Públicos que pueden ser sujetos a proceso, lo que se entiende que quien no este en este listado no puede ser sujeto de Juicio Político, por lo que sólo existe la posibilidad de fincarle la responsabilidad que señala el artículo 108 constitucional.

"Además al no establecerse una responsabilidad clara para los expresidentes en materia política, se ratifica la idea del presidencialismo en exceso en México, debido a que el Presidente tiene mecanismo para presionar y someter a los otros dos poderes, por que estos no tienen ningún método o mecanismo Constitucional de presión contra esos excesos presidenciales."<sup>(20)</sup>

---

(20) Cfr. CARDENAS, Raúl F. "Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Antecedentes y Leyes vigentes de México. México 1982. Editorial Porrúa. P496

CONCLUSIONES.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CONCLUSIONES.

PRIMERA. Los antecedentes históricos señalados en el capítulo inicial de esta tesis, nos hacen advertir y valorar la preocupación por desarrollar legislaciones en cuanto a la responsabilidad de los servidores públicos; encontrando referentes desde nuestras culturas prehispánicas.

SEGUNDA. Este sistema de responsabilidades ha evolucionado de acuerdo a la realidad social de cada época, pero hay que destacar los trabajos de los distintos gobiernos del México Independiente, que es donde se aprecian renovados bríos para trabajar en pro del equilibrio social.

TERCERA. El hecho de que se establezca en la legislación los medios para regular el sistema de responsabilidades, no garantiza por sí sólo que exista una moral pública generalizada, pues ésta se obtiene del diario actuar tanto de las autoridades como de la ciudadanía.

CUARTA. La discusión doctrinal que existió en anteriores leyes, por diferenciar entre *funcionario* y *empleado público*, se ve superada por la adopción que hizo el legislador del término "servidores públicos"; cuyo objetivo fue el de crear un lazo más vinculatorio con la sociedad a que se sirve.

QUINTA. Una legislación viable en materia de responsabilidad debe distinguir diferentes tipos: el contexto en que se da la responsabilidad, y las características de la acción política, para saber cómo, cuándo y en que medida, debe exigirse. Equivocarse en cualquiera de estos aspectos lleva a grandes errores y a profundas injusticias; porque la política en función siempre del poder, es fuerza y es lucha, en la que hay un vencedor, y el vencedor podría juzgar sólo por el hecho de su triunfo, juicio que – con base en una consideración ética fundamental – quizá no fuere justo, de manera que la exigencia de responsabilidad política podría dar la apariencia de venganza del grupo vencedor.

SEXTA. La Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional propicia el fortalecimiento del aparato gubernamental. Por lo que, debe ser tarea, un regular examen sobre su operatividad, de manera objetiva e integral para lograr un completo, eficaz y moderno sistema de control.

**SÉPTIMA.** El fuero consagrado en el texto constitucional, se presta a confusión, puesto que al contemplarse en el artículo 109 los tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, se podría entender que el fuero implica a todas ellas, lo cual no es así, ya que solo la penal es la que goza de este privilegio, y para su procesabilidad es necesario obtener previamente la declaración de procedencia. Sin tener injerencia en el fincamiento de otras obligaciones, las cuáles se podrán aplicar autónomamente.

**OCTAVA.** La declaración de procedencia es un procedimiento diferente e independiente al Juicio Político, toda vez que sus fines son distintos. El primero busca la procesabilidad penal de un servidor público, privándolo de los beneficios del fuero constitucional; y el segundo pretende sancionar política y administrativamente la actuación del servidor público, destituyéndolo o inhabilitándolo.

**NOVENA.** La única impunidad o inmunidad absoluta prevista en nuestro régimen constitucional se concreta a las opiniones que manifiesten los Diputados y Senadores en el desempeño de sus cargos, en beneficio de la libertad y actividad parlamentaria. Conforme a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 61 constitucional; pero incluso los mismos son en todo momento penalmente responsables por cualquier otra conducta típica, previa declaración de procedencia.

**DÉCIMA.** Lo previsto en los artículos 108 y 111 no consagra la impunidad del Presidente de la República respecto de los demás delitos, sino sencillamente establece, la inmunidad temporal del mismo durante el período del encargo para proteger así la buena marcha de sus funciones; una vez concluidas éstas, es clara que se puede proceder penalmente en su contra ante los tribunales competentes, por cualquier delito que haya cometido.

**UNDÉCIMA.** El Titular del Ejecutivo Federal, cuya función es esencialmente política, no está contemplada dentro de los servidores públicos que pueden incurrir en responsabilidad política. Esto en razón de que no se le contempla en la lista limitativa del artículo 110 Constitucional, asimismo, se puede robustecer la afirmación precedente citando lo dispuesto por el precepto 108 del mismo ordenamiento, que en su segundo párrafo ordena: "El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común.", de lo que se deduce que si el Presidente durante el tiempo de su encargo, conduce la vida del país con una política equivocada que atente contra los

intereses públicos fundamentales, seguirá en el ejercicio de su encargo hasta el término de los seis años que le corresponden por mandato constitucional.

Por lo expuesto anteriormente, considero necesario que se incluya al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de los servidores públicos que pueden incurrir en responsabilidad política. Aclarando que solo se le debe destituir de su cargo cuando la Cámara de Senadores encuentre elementos de prueba suficientes, en el caso concreto, alguno de los supuestos del artículo séptimo de la Ley Federal de Responsabilidades. En un extremo de gravedad que atente contra el orden constitucional, como quedo establecido desde el origen del juicio político, de otra manera, se pone en riesgo la estabilidad que debe tener en su cargo el Titular del Ejecutivo para el buen ejercicio de su gobierno.

**DUODÉCIMA.** La lucha contra la corrupción es un principio imprescindible para el desarrollo de un país tanto en el aspecto político, social, cultural, económico, etc., por lo que no solo debe ser visto como un principio de moralidad.

En este estudio aprendimos del pasado con miras al futuro para que desde el punto de vista jurídico las condenas no solo sean morales sino eficaces.

1429

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA

## BIBLIOGRAFÍA:

- ACOSTA Romero, Miguel. "Derecho Administrativo I" México. Porrúa. 1996.
- ARNAIZ Amigo, Aurora. "Historia constitucional de México". México. Trillas. 1999.
- BARRAGÁN Barragán, José. "El juicio de responsabilidad en la constitución de 1814". México. UNAM. 1978.
- BEINER, Ronald. "El juicio político". México. F.C.E. Colección Popular #332. 1987
- BURGOA Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano" México. Porrúa. 1980.
- BURGOA Orihuela, Ignacio. "El juicio de amparo". México. Porrúa. 1977.
- CARDENAS, Raúl F. "Responsabilidad de los funcionarios públicos, antecedentes y leyes vigentes en México". México. Porrúa. 1982.
- CARPIZO, Jorge. "La constitución mexicana de 1917" México. Porrúa. 1986.
- CARRANCÁ y Trujillo, Raúl y CARRANCÁ y Rivas, Raúl. México. 20ª ed. Porrúa. 1999.
- CARRILLO Flores, Antonio. "La justicia federal y la administración pública". México. Porrúa. 1973.
- CASTELAZO R. José. "El régimen constitucional y administrativo de responsabilidades de los servidores públicos". México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1987.
- COSÍO Villegas, Daniel. "La constitución de 1857 y sus críticas". México. Hermes. 1957.
- DE LA TORRE Villar, Ernesto. "Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado mexicano". México. UNAM. 1964.
- DELGADILLO Gutiérrez, Luis H. "El sistema de responsabilidades de los servidores públicos". México. Porrúa. 1999.
- DUBLAN, Manuel y LOZANO José María. "Legislación mexicana 1896" México. Tomos XI y XXVI.
- FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo" México. Porrúa. 1985.
- GARCÍA Granados, Fernando. "La constitución de 1857" México. Editorial Nacional. 1982
- GONZALO Armenta, C. "Servidores públicos y sus nuevas responsabilidades". México. INAP. Serie Praxis #60.
- GONZALES Avelar, Miguel. "La constitución de Apatzingán y otros estudios". México. F.C.E. 1982.
- GUERRERO Orozco, Omar. "La administración pública en el Estado capitalista". México. INAP. 1979.
- GUERRERO Orozco, Omar. "La formación profesional de administradores públicos en México". Caracas. Red Iberoamericana

de Instituciones de formación e investigación en Gerencia Pública. 1991.

-HARO Bélchez, Guillermo. "La función pública en el proceso de modernización nacional". Toluca. Instituto de Administración Pública del Estado de México. 1991.

-MARTINEZ Morales, Rafael. "Derecho Administrativo". Segundo Curso. México. Harla. 1996.

-MORENO, Daniel. "Derecho constitucional mexicano". México. Porrúa. 1993.

-MONSERRIT Ortiz Soltero, S. "Responsabilidades legales de los servidores públicos". México. Porrúa. 1999.

-PORTES Gil, Emilio. "Estudio Histórico Jurídico". México. Talleres Gráficos de la Nación. 1974.

-RABASA, Emilio. "El pensamiento político del constituyente de 1856-57". México. Porrúa-UNAM. 1991.

-RAMIREZ H.G. y STOLARSKI Noemí. "Responsabilidades de los servidores públicos metropolitanos". México. Cambio XXI. 1993.

-NAVA Negrete, Alfonso. "Derecho procesal administrativo". México. Porrúa. 1996.

-SERRA Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". México. Porrúa. 1979.

-TENA Ramírez, Felipe. "Leyes fundamentales de México 1808-1997". México. Porrúa 1997.

-TENA Ramírez, Felipe. "Derecho constitucional mexicano", 18ª ed., México. Porrúa. 1981. pp. 553-573.

-TIERNO Galván, Enrique. "Actas de las Cortes de Cádiz". México. Editorial Taurus. 1973.

-VALDES, Clemente. "El juicio político: la impunidad, los encubrimientos y otras formas de opresión". México. Coyoacán 2000.

-ZORRILLA Martínez, Pedro. "Responsabilidad política y responsabilidad administrativa". México. PRI Monterrey. 1973

### COLECCIONES ESPECIALES.

-"Código ético de conducta de los servidores públicos" México. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas 1994. Serie G de estudios doctrinales.

-"Galería de la reforma: una remembranza y 45 testimonio de Juárez y su México". México. SEP. 1986.

-"De la Constitución de Cádiz a la República Federal de 1824". México INERHM 1990.

-"Derechos del Pueblo Mexicano". México a través de sus constituciones. Cámara de Diputados LVII legislatura. Tomos X y XI.

### HEMEROGRAFÍA.

- CARRILLO Flores, Antonio. "La responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación". *Revista Mexicana de Justicia*. México, Vol. III, Núm. 16. Enero-Febrero de 1982. pp. 69-89.
- OVALLE Favela, José. "La Nueva Ley de Responsabilidades de los funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados". Gaceta Informativa. Año 9, Vol. IX. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, 1980.
- , "Antecedentes y evolución del Título IV Constitucional", *Revista Mexicana de Justicia*, México, Vol. V, Número 3, Julio-Septiembre de 1988.

### LEGISLACIONES.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial ALCO. 2001.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ediciones Delma 2000.
- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados. Editorial Porrúa 1973.
- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos funcionarios de los Estados. Editorial Porrúa 1984.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Ediciones Delma 2000.
- Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal. Editorial Porrúa. 2001
- Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal. Editorial Porrúa. 2000.
- Ley Federal de Transparencia y acceso a la información pública gubernamental. En página de internet de la SEGOB.

ANEXO

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Hace un par de meses se publicó una nueva legislación denominada "*Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*", la cual representa un instrumento más, para propiciar el buen desarrollo de la administración pública.

Su finalidad de acuerdo a su artículo primero es "*proveer lo necesario para garantizar el acceso a toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.*" Esto viene a reafirmar el interés que se tiene respecto de nuestro sistema de responsabilidades, pues al garantizar a la ciudadanía la libertad de conocer las funciones que el gobierno realiza, se crea un mecanismo de control que obliga de manera indirecta a que los servidores públicos se desempeñen de una mejor manera.

Aunque la ley es de ámbito federal, es un primer paso para que a corto plazo, las demás entidades federativas hagan lo propio en sus respectivas competencias.

El articulado de la ley denota una congruencia con las demás legislaciones existentes, es clara en el desarrollo de sus diferentes tópicos, tiene un título reservado para el acceso a la información en el Poder Ejecutivo Federal, lo cual considero muy acertado; indica los procedimientos para lograr las metas de su contenido, se refiere tanto al texto constitucional como a la ley reglamentaria ( la Federal de Responsabilidades) de tal modo que no deja lugar a dudas sobre su aplicación.

El inconveniente de esta Ley, es que en su artículo cuarto transitorio, se señala el plazo en que las autoridades publiquen las disposiciones correspondientes para proporcionar el acceso a la información a los particulares, el cual es de hasta un año y en su artículo décimo transitorio dispone que para que completen la organización y funcionamiento de sus archivos, disponen hasta el primero de Enero del 2005. Plazo por demás excesivo no solo por la importancia de la tarea sino por la capacidad de recursos técnicos, humanos, etc. con que se cuentan.

APÉNDICES.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

## APÉNDICE I.

Artículo 38. Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones:

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

II. Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados ó á que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en está constitución, ó á impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuya la misma.

III. De los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios del despacho, por cualquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.

IV. De los gobernadores de los Estados, por infracciones de la constitución federal, leyes de la Unión, ú órdenes del Presidente de la Federación que no sean manifiestamente contrarias a la constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la misma constitución y leyes.

Artículo 39. La cámara de representantes hará exclusivamente de gran jurado, cuando el presidente o sus ministros sean acusados por actos en que hayan intervenido el senado o el consejo de gobierno en razón de sus atribuciones. Está misma cámara servirá del mismo modo de gran jurado en los casos de acusación contra el vicepresidente, por cualquiera delitos cometidos durante el tiempo de su destino.

Artículo 40. La cámara ante la que se hubiere hecho la acusación de los individuos de que hablan los dos artículos anteriores, se erigirá en gran jurado, y si declare por el voto de dos tercios de sus miembros presentes haber lugar a la formación de

causa, quedará el acusado suspenso de su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente.

Artículo 42. Los diputados y senadores serán inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

Artículo 43. En las causas criminales que se intentaren contra los senadores o diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, no podrán ser aquellos acusados sino ante la cámara de éstos, ni éstos sino ante la de senadores, constituyéndose cada cámara á su vez en gran jurado, para declarar si ha o no lugar a la formación de causa.

Artículo 44. Si la cámara que haga de gran jurado en los casos del artículo anterior, declare por el voto de los dos tercios, de sus miembros presentes, haber lugar a la formación de causa quedará el acusado suspenso de su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## APÉNDICE II.

Título Cuarto. Del Supremo Poder Ejecutivo de la Federación.

Sección Tercera. De las prerrogativas del presidente y del vicepresidente.

Artículo 107. El presidente, durante el tiempo de su encargo, no podrá ser acusado sino ante cualquiera de las cámaras, y sólo por los delitos de que habla el artículo 38, cometidos en el tiempo que ahí se expresan.

Artículo 108. Dentro de un año, contado desde el día en que el presidente cesaré en sus funciones, tampoco podrá ser acusado sino ante alguna de las cámaras por los delitos de que habla el artículo 38, y además por cualquiera otros, con tal que sean cometidos durante el tiempo de su empleo. Pasado este año no podrá ser acusado por dichos delitos.

Artículo 109. El vicepresidente, en los cuatro años de este destino, podrá ser acusado solamente ante la cámara de diputados por cualquier delito cometido durante el tiempo de su empleo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

152

**APÉNDICE III.**

**Titulo Quinto. Del Poder Judicial de la Federación.  
Sección Tercera. De las Atribuciones de la Corte Suprema de Justicia.**

**Artículo 137. Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, son las siguientes:**

**V. Conocer.**

**Primero. De las causas que se muevan al presidente y vicepresidente, según los artículos 38 y 39, previa la declaración del artículo 40.**

**Segundo. De las causas criminales de los diputados y senadores indicadas en artículo 43, previa la declaración de que habla el artículo 44.**

**Tercero. De las de los gobernadores de los Estados, en los casos de que habla el artículo 38 en su parte tercera, previa la declaración prevenida en el artículo 40.**

**Cuarto. De las de los secretarios del despacho, según los artículos 38 y 40.**

**Quinto. De los negocios civiles y criminales de los empleados diplomáticos y cónsules de la República.**

**Sexto. De las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, y contrabandos; de los crímenes cometidos en alta mar; de las ofensas contra la nación de los Estados Unidos Mexicanos; de los empleados de hacienda y justicia de la Federación, y de las infracciones de la constitución y leyes generales según se prevenga por la ley.**

**Sección Cuarta.**

**Del modo de juzgar a los individuos de la Corte Suprema de Justicia.**

**Artículo 139. Para juzgar a los individuos de la Corte Suprema de Justicia, eligirá la cámara de diputados votando por Estados, en el**

primer mes de las sesiones ordinarias de cada bienio, veinticuatro individuos que no sean del congreso general, y que tengan las cualidades de los ministros de dicha Corte Suprema. De éstos se sacará por suerte un fiscal, y un número de jueces igual a aquel de que conste la primera Sala de la Corte, y cuando fuera necesario, procederá la misma cámara, y en sus recesos el consejo de gobierno, a sacar del mismo modo los jueces de las otras Salas.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

154

**APÉNDICE IV.**

**Título IV. Poder Legislativo.**

Artículo 73. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que vierten y votos que emitan en el desempeño de sus funciones, sin que en ningún tiempo, ni por autoridad alguna, puedan ser molestados por esta causa.

Artículo 74. 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 por la constitución y las leyes.

Artículo 76. Cada una de las cámaras conocerá de las acusaciones que se hiciere contra sus respectivos individuos, para el efecto de declarar si ha ó no lugar á la formación de causa.

Artículo 77. Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado, para el efecto de declarar si ha ó no lugar á la formación de causa, en las acusaciones por delitos oficiales o comunes de los secretarios de despacho, ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial, consejeros de gobierno y de los gobernadores de Departamento.

Artículo 78. Las dos cámaras reunidas formarán jurado, con el objeto arriba expresado, 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, ó contra toda la Corte Suprema de Justicia ó la Marcial.

**Título V. Poder Ejecutivo.**

**Artículo 86. Son obligaciones del Presidente:**

VIII. Suspender de sus empleos y privar aún de la mitad de sus sueldos, hasta por tres meses, a los empleados de Gobierno y Hacienda, infractores de sus órdenes. Si creyere que se les deba formar causa, ó que es conveniente suspenderlos por tercera vez, los entregará con los datos correspondientes al juez respectivo.

## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Artículo 90. Son prerrogativas del Presidente: no poder ser acusado, ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por los delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en estas Bases. Tampoco podrá ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones.

Artículo 92. El presidente interino gozará de las mismas prerrogativas, honores y consideraciones que el propietario, sin otra limitación que reducirse a dos meses el término de que habla el artículo 90. Una ley señalará el sueldo del Presidente, y el que deba disfrutar el que lo sustituya.

Del Ministerio.

Artículo 96. Todos los negocios de gobierno se registrarán precisamente por el ministerio á cuyo ramo pertenezcan, sin que un ministro pueda autorizar los que correspondan a otro.

Las órdenes que expidieran contra esta disposición, y las del presidente que no aparezcan con la debida autorización, no serán obedecidas ni cumplidas.

Artículo 100. Los ministros serán responsables de los actos del presidente, que autoricen con sus firmas, contra la constitución y las leyes.

Artículo 101. Los ministros se reunirán en junta cuando el presidente lo disponga, ó cuando así lo pidiere al ministro del ramo. Todos firmarán el acuerdo en el libro respectivo, anotándose los que disientan.

Artículo 102. Serán responsables de las resoluciones que se tomaren en junta de ministros, los que las acordaren, y en todo caso lo será el ministro que las autorice.

Del Consejo de Gobierno.

Artículo 109. Los consejeros serán responsables de los dictámenes que dieren contra la constitución y las leyes.

Atribuciones de la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 118. Son facultades de la Suprema Corte de Justicia:

I. Conocer en todas instancias de las causas criminales que se promuevan contra los funcionarios públicos, á quienes el congreso

ó las cámaras declaren con lugar á la formación de causa, y de las civiles de los mismos.

II. Conocer todas las instancias de las causas civiles y criminales en que hagan de actores los funcionarios de que habla la fracción anterior, siempre que el reo lo solicite en cualquier estado del negocio, aún en el acto de citación para sentencia.

III. Conocer en todas las instancias de las causas civiles y criminales promovidas contra los ministros y demás agentes diplomáticos y cónsules de la República.

V. Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un Departamento intentare contra otro, ó los particulares contra un Departamento, cuando se reduzca a un juicio verdaderamente contencioso.

VIII. Conocer de las causas de responsabilidad de los magistrados de los Tribunales Superiores de los Departamentos.

IX. Conocer de las causas criminales que deban formarse contra los subalternos inmediatos de la Suprema Corte, por faltas, excesos ó abusos cometidos en el servicio de sus destinos.

XI. Conocer en tercera instancia de los negocios civiles promovidos contra los gobernadores, y de los civiles y causas criminales comunes de los magistrados superiores de los Departamentos.

Tribunal para juzgar á los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Artículo 124. Para juzgar a los ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial, se elegirá un tribunal de esta forma: cada bienio, el segundo día de las sesiones, se insacularán todos los letrados que haya en ambas cámaras. La diputados sacará por suerte doce individuos, y los que resulten, formarán el tribunal que conocerá de las causas mencionadas.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN