

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

“LA TELEOLOGÍA DEL PROCESO DE DESAFUERO  
EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.

TESIS  
QUE PARA OBTENER LA LICENCIATURA EN DERECHO

PRESENTA:

JUAN CARLOS FLORES CARRILLO.

ASESOR: DR. ELISEO MURO RUIZ.



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.

## AGRADECIMIENTOS

A DIOS, que todo lo puede y quien me permite alcanzar este objetivo.

A ELLA, cuyo recuerdo ha sido el principal impulsor y motivador, mi madre, Señora Remedios Carrillo Maldonado.

A mis hijos, que han sido motivo de orgullo y satisfacción, y quienes con su apoyo me han impulsado a enfrentar nuevos retos.

A mi Padre, que con sus sabios consejos me ha dado ánimos en momentos difíciles.

Al Dr. Eliseo Muro Ruiz, Maestro, Asesor y Guía pero sobre todo, me ha distinguido con su amistad.

Al Licenciado, Santos Sebastián Campos Ávila, Maestro y Amigo que formo en mi el modelo a seguir.

Y a todos aquellos que han sido parte de mi trayectoria tanto educativa como profesional los que no me atrevo a nombrar por temor a dejar a alguno de ellos fuera de este, por motivos de mi flaqueza mental.

Y por último, aunque no menos importante, reconozco sincera y humildemente mis limitaciones, las que los Maestros de esta Honorable Facultad de Derecho, han sabido aminorar.

GRACIAS A MI ALMA MATER

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

¡POR TODO! ...

LA TELEOLOGÍA DEL PROCESO DE DESAFUERO  
EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

INDICE GENERAL

Págs

**INTRODUCCION.....3**

**CAPITULO I. EL ESTADO FEDERAL Y LA RESPONSABILIDAD DE**

**LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....5**

1.-EL ESTADO FEDERAL Y LA DIVISIÓN DE PODERES.....5

2.-LA RESPONSABILIDAD DE LOS TITULARES

DE LOS PODERES CONSTITUCIONALES.....19

2.1 RESPONSABILIDAD POLITICA.....19

2.2 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.....21

2.3 RESPONSABILIDAD PENAL.....23

3.- RETOS DEL JUICIO DE DESAFUERO.....24

3.1 AUTORIDADES COMPETENTES.....27

3.2 INICIO Y SECUENCIA DEL PROCESO.....31

3.3 FUNCION DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL.....39

4.- *CONSIDERACIONES FINALES AL CAPITULO PRIMERO.....42*

**CAPITULO II. EVOLUCION CONSTITUCIONAL Y REGLAMENTARIA**

**DEL DESAFUERO EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....43**

*ANTECEDENTES.....43*

1.- CONSTITUCIONES Y LEYES FEDERALES.

CONSTITUCIÓN DE CADIZ DE 1812.....48

1.1 CONSTITUCION DE 1814.....49

1.2 CONSTITUCION DE 1824.....52

1.3 LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES.....54

1.4 LAS BASES ORGANICAS DE 1843.....54

1.5 EL ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847.....56

1.6 CONSTITUCION DE 1857.....57

1.7 CONSTITUCION DE 1917.....61

2.- EVOLUCION DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	73
3.- RECEPCION Y ADOPCION EN LA LEGISLACION CONSTITUCIONAL Y REGLAMENTARIA EN LAS ENTIDADES FEDERALES.....	91
4.- <i>CONSIDERACIONES FINALES AL CAPITULO SEGUNDO</i> .....	95

**CAPITULO III. SIMILAR DEL DESAFUERO  
EN EL DERECHO COMPARADO.....96**

*SUMARIO*

1.- ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.....	96
2.-ESPAÑA.....	103
3.-FRANCIA.....	109
4.- <i>CONSIDERACIONES FINALES AL CAPITULO TERCERO</i> .....	113

**CAPITULO IV. FUTURO DEL DESAFUERO EN  
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....114**

1.- NATURALEZA JURIDICA DEL PROCESO DE DESAFUERO.....	114
2.- MARCO JURÍDICO VIGENTE EN EL AMBITO FEDERAL.....	125
3.-SUBSTANCIACIÓN DEL PROCESO DE DESAFUERO EN EL ÁMBITO FEDERAL.....	127
4.- SUBSTANCIACIÓN DEL PROCESO DE DESAFUERO EN EL ÁMBITO LOCAL.....	133
5.- MECANISMOS DE DEFENSA DEL SERVIDOR PÚBLICO DESAFORADO.....	142
6.- ANÁLISIS DE PROPUESTAS PLANTEADAS SOBRE LA SUBSTANCIACIÓN DEL JUICIO DE DESAFUERO.....	143
6.1.- FACULTAD DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CONFORME LA FRACCIÓN XVI DEL ARTÍCULO 107 CONSTITUCIONAL.....	144
6.2 <i>CONSIDERACIONES FINALES AL CAPITULO CUARTO</i> .....	151
7.- CONCLUSIONES ENUNCIATIVAS Y PROPOSITIVAS.....	152
8.- BIBLIOGRAFÍA.....	161

## **INTRODUCCION.**

En México la responsabilidad de los funcionarios públicos se rige por el principio del Estado de derecho, y por lo tanto se regula y subordina al mandato de la norma jurídica.

Así, encontramos que en el ámbito de sus facultades, el Poder Legislativo, se encarga de vigilar el cumplimiento de las formalidades a seguir, en el caso de las responsabilidades de los funcionarios públicos incluyendo la de aquellos que se encuentran protegidos por las prerrogativas constitucionales (fuero constitucional).

El Principio plasmado en la Constitución Federal, acerca de la división de poderes, nos conduce hasta la hipótesis de que un poder no puede pasar por encima de otro conforme la misma carta magna.

Se encuentra de esa manera el ordenamiento constitucional y legal, para que en el caso de tener que fincarle responsabilidades a alguno de los funcionarios investidos de la prerrogativa constitucional, tendrán que apegarse a las reglas establecidas, es decir concurrir ante el Poder Legislativo, para que previo estudio dictamine si es procedente o no retirarle la inmunidad de que se encuentra investido el funcionario público señalado.

Un aspecto importante y que de la misma forma debe analizarse detenidamente, es el hecho de una posible confrontación entre los poderes del estado en el caso de no razonar debidamente las resoluciones dictadas a consecuencia en el referido tema de las responsabilidades de los funcionarios públicos investidos con fuero constitucional.

Cuando alguno de los funcionarios públicos mencionados en el Título IV constitucional incurre en algún tipo de responsabilidad que lo mismo puede ser política, civil, administrativa o penal, la sanción a que se hace acreedor el responsable para el caso del juicio de procedencia, será de tipo penal.

El presente estudio, contiene el marco jurídico al que estarán sujetos los funcionarios investidos de las prerrogativas constitucionales, así como los procedimientos a seguir en el caso de incumplimiento de los deberes adquiridos y por tanto sujetos a incurrir en responsabilidad.

El capítulo I, se ha referido a las formas distintivas del Estado mexicano, la división de poderes, los diferentes tipos y conceptos de la responsabilidad, así como los retos a que se encuentra sujeto el procedimiento en cuanto al fincamiento de responsabilidad a dichos servidores públicos, así encontramos también la fijación de las autoridades competentes

para el caso, los pasos a seguir y la función que en esta realiza la representación social.

El capítulo II se refiere a la relación historiográfica del Estado mexicano, en sus diferentes etapas y momentos, así como los sistemas políticos y diferentes sistemas de gobierno. En este mismo consignamos la evolución histórica del marco legal al que se sujetan los servidores públicos respecto a las responsabilidades tanto en el ámbito federal como el local.

El capítulo III es una comparativa acerca de las similitudes y diferencias con el tema de nuestro estudio, en otras latitudes, y otros sistemas políticos.

Y el capítulo IV hace un análisis lógico-jurídico del sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos, incluyendo el marco regulatorio, los mecanismos de defensa de los sujetos a las responsabilidades investidos del fuero constitucional, las propuestas propositivas así como una visión de la facultad de que se encuentra investida la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto al estudio en cuestión.

También, se plasma en este estudio, los criterios que al respecto manifiesta la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de sus tesis jurisprudenciales.

## **CAPITULO I.**

### **1.- EL ESTADO FEDERAL Y LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

*Sumario: 1.-EL ESTADO FEDERAL Y LA DIVISION DE PODERES; 2.-LA RESPONSABILIDAD DE LOS TITULARES DE LOS PODERES CONSTITUCIONALES. 2.1 RESPONSABILIDAD POLITICA; 2.2 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA; 2.3 RESPONSABILIDAD PENAL; 3.- RETOS DEL JUICIO DE DESAFUERO; 3.1 AUTORIDADES COMPETENTES; 3.2 INICIO Y SECUENCIA DEL PROCESO; 3.3 FUNCION DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL; 4. CONSIDERACIONES AL CAPITULO.*

#### **EL ESTADO FEDERAL Y LA DIVISION DE PODERES.**

Desde el nacimiento del Estado Federal, diversos doctrinarios han pretendido explicar su naturaleza a través del principio de soberanía o mediante la idea de descentralización<sup>1</sup>. Ya que en países en donde el poder estuvo anteriormente centralizado como en México, el sistema federal ha llegado a ser una alternativa de conveniencia y eficacia para el país.

Como principio regulador y distintivo de este tipo de estado, se encuentra la expedición de un conjunto de normas supremas que están contenidas en lo que se denomina Constitución Federal<sup>2</sup>, la que definirá entre otras, las competencias entre los Estados y la Federación; cada estado federado tiene su propio orden jurídico, regulado por una Constitución Local.

También se distingue<sup>3</sup> como una entidad con las siguientes características:

a).- Consta de un territorio propio, constituido como unidad por la suma de los territorios de los Estados miembros.

b).- Con una población, con derechos y deberes específicos de ciudadanía en relación con la entidad local, esa población de los Estados miembros, tomada en su conjunto forma la población del Estado Federal.

c).- Una sola soberanía, El poder supremo es el del Estado Federal; Toda vez que los estados miembros pierden ciertas facultades interiores a favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio, las facultades no otorgadas al gobierno central<sup>4</sup>, a la vez, el supremo poder de la federación mexicana, se divide, para su ejercicio, en legislativo,

---

<sup>1</sup> TENA RAMÍREZ Felipe, Derecho Constitucional Mexicano 34ª Edición, Editorial Porrúa, México. 2002 Pp108

<sup>2</sup> FIX-ZAMUDIO Héctor y VALENCIA CARMONA Salvador, Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. 2ª edición, editorial Porrúa. México, 2002, p p 246, 247.

<sup>3</sup> PORRÚA PEREZ Francisco. Teoría del Estado; Editorial Porrúa 33ª edición, México 2000. pág. 471

<sup>4</sup> TENA RAMÍREZ Felipe, ob cit pág 112 y ss.

ejecutivo y judicial, según el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha estructura implica, por consecuencia, que estos tres poderes se equilibren entre sí, limitándose unos a otros de tal forma, que evita el desarrollo excesivo de uno de ellos en detrimento y perjuicio de la colectividad. Esto no quiere decir que entre ellos no haya una estrecha colaboración y en determinado momento unos ejecuten funciones de los otros, siempre dentro de la armonía y sin afectar las facultades constitucionales.

En México se cuenta con una predominancia del poder ejecutivo sobre los otros poderes ya que como lo mencionan los teóricos de la materia, es necesario que exista una estrecha colaboración y que uno de los poderes coordine entre ellos<sup>5</sup>.

d).- El Estado Federal constituye una personalidad que es única; en el plano internacional no representan papel alguno los Estados miembros.

El Poder Legislativo Federal ordinariamente se compone de dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores, siendo estos últimos representantes de los Estados miembros, y los diputados se eligen generalmente por cierto número de habitantes.

#### DIVISIÓN DE PODERES.

La separación o división de poderes, es un principio característico de la democracia contemporánea<sup>6</sup> adoptado por todas las constituciones mexicanas. Supone una garantía para el propio Estado y para el ciudadano (que queda protegido por un marco legal que dificulta los abusos de poder y posibles actuaciones arbitrarias de instituciones públicas). La tradicional teoría de la separación de poderes divide éstos en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial.

El primero (normalmente ejercido por el Parlamento) es el encargado de redactar, promulgar, reformar y derogar las leyes; el segundo (cuyo responsable es el gobierno) procura su cumplimiento; el tercero (a cargo de los tribunales), administra justicia.

Un Estado que divide en este sentido sus facultades y funciones es menos susceptible de caracterizarse por procedimientos tiránicos o dictatoriales que aquel cuyas distintas potestades se encuentran asumidas por un número menor de instituciones responsables.

---

<sup>5</sup> Ídem pág.219.

<sup>6</sup> BURGOA ORIHUELA Ignacio Derecho Constitucional Mexicano. 17ª edición, editorial Porrúa, México, 2005 pág 579.

La separación de poderes es, en teoría, el principal garante del que ha sido denominado Estado de Derecho, cuya esencia es el “imperio de la ley”, y suele ser sinónimo de sistemas o regímenes políticos basados en comportamientos democráticos.

Para entender las características del Estado Federal, es necesario referirse a algunos doctrinarios que dan diversas versiones en su concepción acerca del Estado Federal, por citar algunos, nos referiremos a las ideas de Madison, Hamilton y Jay, quienes entienden al Estado Federal como un sistema donde la soberanía es compartida por la Federación y los Estados; la primera como representante de la totalidad estatal y éstos por la autonomía que significaba su vida interior.<sup>7</sup>

Alexis de Tocqueville, autor de *La Democracia en América*, participa de esta opinión al considerar que en el Estado Federal coexisten dos soberanías.<sup>8</sup> Jellinek, define al Estado Federal como una comunidad humana organizada socialmente, asentada en un espacio geográfico donde existen dos entidades: la Federación que comprende el todo e integra la población del país con sus autoridades, asentada en el territorio nacional y los Estados que también son corporaciones territoriales, que también tienen sus autoridades locales, y asevera que en el sistema federal, la Federación es soberana y los Estados miembros no lo son.<sup>9</sup>

Mouskheli<sup>10</sup>, señala que tanto el Estado Federal como el Estado Unitario tienen un derecho central que predomina sobre los estados miembros, nacionalidad única de la población, unidad de territorio, órganos de gobierno centrales con cobertura en todo el territorio nacional, y desarrolla atribuciones semejantes en el ámbito internacional, pero se distinguen en que el federal tiene autonomía constitucional para sus estados miembros, y participan en la formación de la voluntad política del todo estatal; tienen autonomía constitucional, porque están en posibilidad de hacer sus constituciones, reformarlas y sustituirlas sin que en esto intervenga la federación. Esa autonomía puede ser:

a).-absoluta, cuando los Estados miembros no son restringidos por la Constitución Federal para hacer, modificar o sustituir sus constituciones.

---

<sup>7</sup> HAMILTON Alexander, S. Madison, y John Jay, *El Federalista*, 2ª Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, páginas 219 y ss.

<sup>8</sup> TOQUEVILLE, Alexis De, *La Democracia en América*, 2ª Edición 12ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 2005.pp 157.

<sup>9</sup> SÁNCHEZ BRINGAS Enrique, *Derecho Constitucional*: 9ª edición, editorial Porrúa, México, 2004, pp 304.

<sup>10</sup> KELSEN Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*: 2ª edición, 4ª reimpresión, UNAM, México, 1988, Páginas, 376, ss.

b).- relativa si tienen el imperativo de ceñirse a los principios de la Constitución Federal al elaborar sus respectivas constituciones.<sup>11</sup>

Hans Kelsen<sup>12</sup>, parte de que las diferencias entre los varios tipos de estado son determinadas por el **grado de centralización o descentralización que exista en la producción normativa.**

En el Estado federal, el sistema jurídico se integra con dos órdenes normativos parciales. El primero es el de la Federación con sus órganos legislativo, ejecutivo y judicial, que despliegan sus atribuciones al producir las leyes, al ejecutarlas en la esfera administrativa y al aplicarlas al resolver controversias. El segundo, es de los Estados que también tienen sus órganos legislativos, ejecutivos y judiciales, los que desarrollan sus facultades dentro de sus competencias asignadas por la Constitución del Estado Federal, por lo que señala que en el Estado Federal hay una dualidad en los órganos públicos y en las competencias normativas, por ello, el grado de descentralización es relevante.

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela<sup>13</sup>, no acepta como fundamental el criterio basado en la centralización y descentralización para explicar la naturaleza jurídica del Estado Federal. Afirma que debe partirse de las ideas de autonomía y de participación de los estados miembros en la expresión de la voluntad nacional; su posición se identifica con las ideas de Mouskheli. Sin embargo, reconoce, que en la autonomía de los estados y en su participación en la formación de la voluntad nacional, esta presente el principio de descentralización.

Porfirio Marquet Guerrero<sup>14</sup>, observa en la dualidad de gobiernos, y en la autonomía política de los estados miembros, la pieza clave que explica la naturaleza del Estado federal y afirma: "...podemos concluir que el Estado federal es en realidad un solo Estado pero con un gobierno doble: el gobierno de la federación, del poder central, y el gobierno de cada una de las entidades federativas, pensamos que el único soberano es el pueblo de todo el Estado federal, la soberanía no se encuentra dividida entre las diversas entidades federativas, las que, desde este punto de vista no son Estados; estas, sin embargo, gozan de

---

<sup>11</sup> TENA RAMÍREZ Ob.cit. páginas 214,,ss.

<sup>12</sup> Ídem. pág. 217.

<sup>13</sup> BURGOA ORIHUELA Ignacio. Ob. cit páginas 407, 408.

<sup>14</sup> MARQUET GUERRERO Porfirio. La estructura Constitucional del Estado Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1975 pág. 260.

un régimen de descentralización política, de una autonomía constitucional, la cual se encuentra limitada por los principios fundamentales que la misma Constitución establezca.

Felipe Tena Ramírez<sup>15</sup>, siguiendo las ideas de Kelsen, afirma lo siguiente “... El Estado federal ocupa un sitio intermedio entre el Estado unitario y la Confederación de Estados. El Estado unitario posee unidad política y constitucional, es homogéneo e indivisible, sus comarcas o regiones carecen de autonomía o gobierno propio. En la Confederación los estados que la integran conservan su soberanía interior y exterior, de suerte que las decisiones adoptadas por los órganos de la Confederación no obligan directamente a los súbditos de los Estados, sino que previamente deben ser aceptadas y hechas suyas por el gobierno de cada Estado confederado, imprimiéndoles así la autoridad de su soberanía.

En la federación los Estados-miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central; pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central.

Enrique Sánchez Bringas,<sup>16</sup> señala que en el Estado Federal se encuentran tres instancias productoras de normas generales; La primera es la del Estado Federal y su órgano productor de normas generales, se compone con el órgano legislativo de la Federación o Congreso Federal y con las legislaturas o congresos de los estados y tiene a su cargo las modificaciones constitucionales que disponen de todo el territorio nacional como ámbito espacial de aplicación.

En la segunda instancia, que es de la Federación, se tiene un Congreso que se integra con dos cámaras: la de diputados y la de senadores. En esta instancia se producen las leyes federales relativas a las materias que específicamente se determinan o se reservan dentro de la competencia de la Federación. El ámbito de aplicación de estas normas también es el territorio nacional en su integridad.

La tercera instancia corresponde a los estados miembros que disponen de sus respectivas legislaturas o congresos. Estos órganos legislativos producen las normas generales que son de su competencia, de acuerdo con las reglas definidas en la Constitución

---

<sup>15</sup> TENA RAMÍREZ Felipe. Op. Cit. Derecho Constitucional Mexicano, .pág. 112,-114.

<sup>16</sup> SÁNCHEZ BRINGAS Enrique. Ob cit pp. 312.

del Estado Federal; la aplicación de las normas que producen los congresos de los estados se restringe a cada uno de sus respectivos territorios.

En el Estado Federal Moderno, nos referiremos a lo señalado por Miguel Carbonell<sup>17</sup> cuando señala que “El sistema federal fue adoptado por primera vez en México en la Constitución de 1824” que en su artículo 4º enmarcaba: “la nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal ...” El Federalismo supone el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas del poder central que tienen su propia sustantividad, y que, por esa virtud, reclaman un campo propio de acción jurídico-política, traducido entre otras cosas, en la posibilidad de crear por sí mismos normas jurídicas. Es una variante más del exuberante pluralismo de las sociedades actuales,<sup>18</sup> pluralismo territorialmente definido en el caso mexicano, que da lugar a la existencia de una pluralidad de fuentes.

Aún así, el federalismo no es reducible a una noción puramente jurídica, sino que se basa en una forma especial de entender la asociación política dentro del Estado, la cual “desborda el marco del derecho constitucional”, así, agrega: “El federalismo responde entre otras a las siguientes tres necesidades<sup>19</sup> .

a). La de organizar política y racionalmente grandes espacios geográficos, incorporando relaciones de paridad entre sus distintas unidades y suprimiendo las relaciones de subordinación empleadas en los imperios y colonias de los siglos pasados.

b). La de integrar unidades relativamente autónomas en una entidad superior, salvaguardando sus peculiaridades culturales propias.

c). La necesidad de dividir el poder para salvaguardar la libertad. tal como sucede con la división de los poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, también puede hacerse una división “territorial” del poder que se implementa a través de una partición funcional y competencial que diferencia los ámbitos posibles de actuación de cada nivel de gobierno.

---

<sup>17</sup> CARBONELL, Miguel. “Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México. Editorial Porrúa, México, 2005. pp. 64-70.

<sup>18</sup> GIUGNI, Marco G., “Federalismo e movimenti sociali”, Revista Italiana di Scienza Política, Bolonia, núm. 1 de 1996, pp.147-170.

<sup>19</sup> GARCÍA PELAYO, Manuel, Derecho Constitucional comparado, reimpresión de la 7ª edición, editorial Alianza, Madrid, 1999, pp. 216-217.

En México, el federalismo ha servido y puede servir con mayor intensidad en los próximos años como atemperante del presidencialismo que se ha propiciado desde el sistema jurídico y político nacional.

El federalismo permite que los partidos políticos que han sido derrotados en las elecciones presidenciales y legislativas federales luchen y ganen elecciones en el ámbito estatal y, con ello, vayan ejercitándose en el desempeño gubernativo y puedan desplegar las contraofertas que sostienen como programas futuros de acción desde la oposición federal.

Para entender la división de poderes, es prudente remontarnos a la historia y como lo señalan Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona<sup>20</sup>, la formulación primaria y definitiva de la teoría de la división de poderes fue propuesta por Locke y Montesquieu; aquel fue el más cercano predecesor y éste el creador indiscutible de la doctrina.

La División de Poderes inicia en la historia desde la Grecia antigua donde en el Estado-ciudad, Aristóteles diferencia la asamblea deliberante, el grupo de magistrados y el cuerpo judicial<sup>21</sup> y en la época moderna en el siglo XVII, cuando se hicieron presentes los movimientos político-sociales que otorgan a Inglaterra el honor de ser la precursora en este tipo de movimientos ya que las otras potencias europeas como Francia y España, se encargaron de apagar cualquier tipo de movimiento que se sucedieron en sus colonias tanto en América como en África.

En el Reino Unido, se inicia el movimiento libertario que terminara con el surgimiento de nuevos Estados en la nueva conformación mundial y se inicia precisamente como esta relatado en aquella memorable disputa que sostiene el Justicia Mayor Eduardo Coke, con el Rey Jacobo I y al cual pretendió dársele el enfoque de rebeldía cuando en este episodio, el soberano pretendió fallar en el conflicto de jurisdicciones aduciendo que como soberano podía fallar personalmente en cualquier causa, sustrayéndola del conocimiento de los jueces ordinarios y el justicia Coke se opuso diciendo "... de acuerdo con la ley de Inglaterra, el rey en persona no puede juzgar causa alguna; todos los casos civiles y penales, tendrán que fallarse en algún tribunal de justicia, de acuerdo con la ley y la costumbre del reino."

---

<sup>20</sup> FIX ZAMUDIO Héctor y VALENCIA CARMONA S Op. cit., pp. 387-398.

<sup>21</sup> TENA RAMÍREZ Felipe, Op. Cit. pág. 211-215.

Y el rey respondió: “Creo que la ley se funda en la razón; yo y otros, poseemos tanta razón como los jueces”. “Los casos que atañen a la vida, a la herencia, los bienes o al bienestar de los súbditos de su Majestad -replicó Coke- no pueden decidirse por la razón natural, sino por la razón artificial y el juicio de la ley, la cual es un arte que requiere largo estudio y experiencia antes de que un individuo pueda llegar a conocerla a fondo” respuesta que ofendió al soberano el cual dijo que en tal caso, “él estaría sometido a la ley, lo cual era traición sostener” Coke no evadió la discusión señalando “el rey no esta sometido a ningún hombre, pero si está bajo Dios y la ley”.<sup>22</sup> Con este enfrentamiento se diferencia entre el absolutismo de la monarquía y la incipiente democracia a través de las libertades inglesas.

La supremacía absoluta de la ley pregona por Coke, dio pauta alternativamente en los años sucesivos, al absolutismo regio, el absolutismo parlamentario y la dictadura de Cromwell, lo que permitió establecer que era necesaria una formula armónica de equilibrio entre el poder que hace la ley y el que la ejecuta; esto pregona por Cromwell en su “Instrumento de Gobierno”, y la gloriosa revolución de 1688 que significó el triunfo del Parlamento sobre la corona, son el inicio de un cambio en el contexto político-social. Y es precisamente esto último lo que influye en la apreciación de la filosofía política de John Locke, quién con la aparición de la filosofía política, siembra las raíces del futuro de la doctrina de la división de poderes<sup>23</sup>.

En sus Tratados del gobierno civil imprime en el primero, un contenido donde hace referencia a los conceptos de tipo patriarcal en cuanto al rey; en el segundo, exponía teóricamente los principios a que debía sujetarse el gobierno.

Consideró que los hombres vivieron al principio en un estado natural que de ninguna manera era salvaje, sino que todos los hombres eran libres e iguales, gobernados por una ley natural que les enseñaba que nadie debería dañar a otros en su vida, salud, libertad o posesiones. Y que abandonan ese estado por la necesidad imperiosa de comunidad social, para gozar de una existencia cómoda, resguardada y pacífica, en la que si bien todos dejaban de ser reyes, se superaban los peligros de la condición natural de por sí inestable y precaria. Por tal, los seres humanos convinieron mediante un “pacto fundamental” instituir la sociedad civil o política, siendo esta la manera y no otra distinta

---

<sup>22</sup> Frases textuales tomadas de Walter Lippman: Retorno a la Libertad. México, 1940. pág. 384.

<sup>23</sup> SÁNCHEZ BRINGAS Enrique. Ob cit pág. 401.

como se han unido los individuos que ingresaron o formaron cualquier gobierno legítimo en el mundo.

Tan pronto como la sociedad se integró, quedó armada con varios poderes esenciales a su supervivencia: el Legislativo, el Ejecutivo y el Federativo. Al Legislativo implantado por la primera ley positiva de la comunidad política, y en manos de diversas personas, le asiste “la facultad de legislar”; el Ejecutivo de “fuerza permanente y duradera”, atiende a la ejecución de leyes en vigencia; y en el Federativo, se contienen “el poder de paz y de guerra, ligas y alianzas y todas las transacciones con cualquier persona y comunidad ajena a tal república”. Acaece a menudo que aparezcan “separados” los poderes Legislativo y Ejecutivo; pero los poderes Ejecutivo y Federativo, aún siendo diferentes, porque uno comprende la ejecución de las leyes interiores de la sociedad y el otro el manejo de la seguridad de los intereses públicos en el exterior, se hallan casi siempre unidos y difícilmente cabría ponerlos en manos de distintas personas.<sup>24</sup>

Con base en esa filosofía, en su obra *El espíritu de las Leyes*, Montesquieu<sup>25</sup>, afirma la existencia de tres poderes que son: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, y tiene como argumento toral en su capítulo VI, que una Constitución es libre, cuando nadie puede excederse en el uso del poder, para lo cual resulta imprescindible que este no sea ilimitado, porque todo hombre que tiene el poder está inclinado a abusar del mismo, “... nos ha enseñado una experiencia eterna que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación. Ni la virtud puede ser ilimitada, para que no pueda abusarse del poder, es preciso que, por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder”. Y es así que se dice que el poder solo podrá ser contenido si existe otro poder en el Estado.

De aquí parte la teoría de los tres poderes que se contiene en la obra señalada donde se dice: En cada Estado hay tres clases de poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el Poder Ejecutivo de las cosas del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga

---

<sup>24</sup> LOCKE, John. Trad. De José Carnes *Ensayo sobre el Gobierno Civil*.; Fondo de Cultura Económica, México. 1941, pág. 94 y ss.

<sup>25</sup> MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, 14ª edición, editorial,.Porrúa, México.2001, p 145-,148

los delitos y juzga las diferencias entre particulares, se llama a este último Poder Judicial, y al otro Poder Ejecutivo del Estado.<sup>26</sup>

Reafirmamos entonces, que cuando el sistema de la monarquía absoluta había pasado de su apogeo en importantes países y estaba destinado a una próxima eliminación, es cuando el principio divisorio toma fuerza y se propaga con rapidez por varios Estados de Europa así como en la incipiente América.

Así, a partir de 1776, aparecen las primeras constituciones en los Estados integrantes de la Unión Americana, todos los documentos de la Europa Continental y de América acogen la división de Poderes como elemento esencial de su organización.

En la constitución de Massachussets, de 1780, se declara que el motivo de separar los Poderes en una rama legislativa, ejecutiva y judicial, es asegurar que su gobierno sea de leyes y no de hombres. Esta misma tesis se plasma en la Constitución Federal de los Estados Unidos de América de 17 de septiembre de 1787.

En los tres primeros artículos, se hace la referencia a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de Francia de 1789, se asienta “Toda sociedad en la que la garantía de derechos no esta asegurada ni la separación de Poderes determinada, no tiene Constitución.”

En cuanto a la división de Poderes que propuso Montesquieu, se ha dicho que dividir el poder en forma tan rígida, provoca entre los propios poderes rompimiento así como inmovilización, y el propio Montesquieu señala la necesidad de que los Poderes del Estado debían marchar coordinados;

Desde Kant y Rousseau se advierte la inclinación de que muchos pensadores inician su concepción en cuanto a la separación de los Poderes. Kant sostiene que: “los tres Poderes del Estado están coordinados entre sí cada uno de ellos, es el complemento necesario para los otros dos”. Más radical Rousseau afirma la sumisión del ejecutivo al legislativo, porque el gobierno, titular del poder ejecutivo es un enlace colocado entre el soberano y sus súbditos, y transmite a estos, la voluntad de aquel.<sup>27</sup>

En el derecho alemán, Jellineck advierte que la doctrina de Montesquieu “establece Poderes separados, iguales entre sí, que se hacen mutuamente contrapeso y que, aunque es

---

<sup>26</sup> MONTESQUIEU, Op cit.pp. 149-154.

<sup>27</sup> ROUSSEAU. Jean-Jacques El Contrato Social. Editorial Istmo S.A. España, 2004. pp. 87,ss.

verdad que tienen puntos de contacto, son esencialmente independientes unos de los otros... ni examina la cuestión general de la unidad del Estado y de las relaciones de los diferentes Poderes del Estado con esa unidad”<sup>28</sup>

En el derecho francés, Duguit afirma: “Teóricamente, esta separación absoluta de poderes no se concibe. El ejercicio de una función cualquiera del Estado se traduce siempre en una orden dada o en una convención concluida, es decir, en un acto de voluntad o una manifestación de su personalidad. Implica, pues, el concurso de todos los órganos que constituyen la persona del Estado.”<sup>29</sup>

En el derecho italiano, Groppali considera que “esta concepción puramente estática debía estar en contraposición con la dinámica de la vida estatal, que es movimiento, acción, espíritu de iniciativa frente a las situaciones nuevas que se determinan en el tiempo y por las que el gobierno, una vez que han sido fijados sus poderes legislativamente, debe tener autonomía de iniciativa y libertad de acción en los límites del derecho”.<sup>30</sup>

En el derecho español, Posada dice: “Los problemas políticos y técnicos actuales sobrepasan y mucho, la doctrina de separación de Poderes, que, por otra parte, no ha podido realizarse prácticamente nunca, por oponerse a ello la naturaleza de los Estados, organismos y no mecanismos, y la índole de las funciones de gobierno que piden, con apremio, gran flexibilidad institucional.”<sup>31</sup>

También en el derecho norteamericano se encuentra que Woodrow Wilson, hace referencia en contra de la que él llama pulverización del poder que realiza la Constitución de aquel país, y dice: “El objeto de la Convención de 1787 parece haber sido simplemente realizar este funesto error (la separación de poderes). La teoría literaria de los frenos y de los contrapesos es simplemente una exposición exacta de lo que han ensayado hacer los autores de nuestra Constitución; y estos frenos y contrapesos han resultado nocivos, en la medida en que se ha pretendido aplicarlos en la realidad.”<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> JELLINECK, Jorge. Teoría General del Estado, trad de Francisco de Ayala. México.1952.pp. 212-231.

<sup>29</sup> DUGUIT, León. La separación de los poderes y la Asamblea Nacional de 1789; Editorial Centro de Estudios Constitucionales, Madrid España, 1996, pág. 1.

<sup>30</sup> GROPPALI. Doctrina General del Estado. México 1944, pág. 238.

<sup>31</sup> POSADA Adolfo, La crisis del Estado y el Derecho Político; editorial Española y Extranjera, Madrid, España, 1934. pág. 77.

<sup>32</sup> WILSON, Woodrow, (Congressional government), El Gobierno Congresional, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002. pp. 9 y SS.

Tal tendencia a vincular entre sí los órganos del Estado, la realizan las constituciones modernas con una gran variedad de matices, todos los cuales caben entre los dos sistemas colocados en los puntos extremos: el sistema parlamentario inglés, que realiza el máximo de colaboración, y el sistema presidencial norteamericano, donde la independencia entre sí de los Poderes ha sido enérgicamente denunciada por Wilson.

En el caso de nuestro país, la división de poderes esta perfectamente definida por nuestra carta Magna, toda vez que delimita las funciones de cada uno de los Poderes; Para poder llegar al conocimiento de esta división de Poderes, es necesario que nos remontemos en la evolución histórica de nuestra nación.

A partir de que nuestro país alcanza su independencia, y en la búsqueda de la identidad así como en la forma de gobierno, estaba en boga la ideología política de la ilustración la cual ofrecía posibilidades muy sugerentes para la organización política de los estados que los fundadores de la nación no pudieron desatenderlas; Por lo mismo, todas las constituciones de nuestro país, han consagrado la división de poderes pero no lo han hecho de manera idéntica. Las variantes se refieren a dos criterios: la importancia formal de los órganos entre sí y su número:

En cuanto a la importancia, destaca la tendencia que presenta al legislativo como el órgano originario y fundamental.

Así, la Constitución de Apatzingán, de 1814, ordenaba que permaneciera el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso Mexicano. Además, dos corporaciones, una con el título de Supremo Gobierno, y la otra con el de Supremo Tribunal de Justicia.”

Son excepcionales en esta tendencia el Reglamento provisional político del Imperio Mexicano, de 1823, y el Estatuto del Imperio de Maximiliano, de 1865, donde se da una preeminencia indisputable al órgano ejecutivo depositado en el emperador. Y señala: El poder ejecutivo reside exclusivamente en el emperador, como jefe supremo del Estado. Su persona es sagrada e inviolable, y solo sus ministros son responsables de los actos de su gobierno, que autorizarán necesaria y respectivamente, para que tengan efecto.”

El resto de las constituciones reconocieron formalmente la preeminencia del órgano legislativo por dos motivos: porque le asignaron la representación de la nación y porque sus atribuciones fundamentales consistieron en hacer las leyes.

Destaca la Constitución de 1857, que suprimió al Senado de la República no obstante haber consagrado la forma de Estado Federal; al integrar al Poder Legislativo con una Asamblea de diputados dio tal fortaleza a este órgano que los presidentes de la República de esa época, entre ellos Benito Juárez, afrontaron severas dificultades para ejercer sus encargos.

Por lo que se refiere al número de los órganos, normalmente han existido los tres típicos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En el documento centralista de 1836, se estableció un sistema de cuatro órganos; además de los tres poderes conocidos, creó otro que sometía a los tradicionales; “El Supremo Poder Conservador”.

Y en la segunda ley, lo diferencio señalando: “...Artículo 1º. Habrá un Supremo Poder Conservador que se depositara en cinco individuos, de los que se renovará uno cada dos años,...” y en cuanto a las facultades de dicho Supremo Poder Conservador entre otras, se dijo: “... declarar la nulidad de leyes y decretos; declarar la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo y los de la Corte Suprema de Justicia; declarar la incapacidad física o moral del Presidente de la República; suspender a la Corte Suprema de Justicia; suspender hasta por dos meses las sesiones del Congreso General”.

Llego al extremo de otorgar al Supremo Poder Conservador la facultad de restablecer constitucionalmente a cualquiera de los tres poderes, o a los tres, cuando hubiesen sido disueltos revolucionariamente.<sup>33</sup>

Nuestra Constitución consagra la división de los Tres Poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, a través del artículo 49 en cuanto a la forma federal del Estado y dice: “...El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial ...”...asimismo en cuanto a los estados se registró por el artículo 116, y señala: “... El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ...” así como en la particularidad del Distrito Federal el cual esta enmarcado por el artículo 122 que señala: “... Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno esta a cargo de los Poderes Federales, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo”. Y remarca: “Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe

---

<sup>33</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. .ob cit pp. 404-407.

de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia...” En cuanto a los alcances normativos la división de poderes mencionada, se presentan cuatro características siguientes: a).- Crea tres órganos cupulares de producción normativa; b).- Los diferencia entre sí y les asigna las denominaciones con las que se identifica la naturaleza jurídica de las principales atribuciones que cada uno desempeña; c).- Prohíbe la invasión de competencias entre esos tres órganos; d).- Prohíbe que la función legislativa se deposite en un solo individuo o corporación.

De tal suerte que para la validez de un mismo acto, se necesite la participación de dos Poderes (ejemplo, en la celebración de los tratados participan el Presidente de la República y el Senado), u otorgando a uno de los Poderes algunas facultades que no son peculiares de ese Poder, sino de alguno de los otros dos (ejemplo), el Artículo 131. “... Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional...” “El ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para...”.

Así, también, El artículo 89 fracción X, y el 133, señalan la facultad que tiene el Ejecutivo para celebrar tratados internacionales, aunque sometiéndolos a la aprobación del Senado.

Y así pues, surge el concepto de “los temperamentos de la división de poderes”<sup>34</sup>, que deviene como consecuencia de considerar, erróneamente, que la distribución de facultades entre los órganos del Estado constituye rígidamente una “división de poderes” tal como se entendió durante el siglo XVIII, cuando surgió este principio.

Se conoce como temperamentos a los dispositivos constitucionales que establecen la participación de dos o más órganos del Estado para el desarrollo de una atribución, su aplicación en lo que se refiere a órganos del Estado, se explica porque teóricamente los temperamentos son medidas o acciones que suavizan o disminuyen la rígida división de poderes.<sup>35</sup>

---

34 SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Op. cit. Pag. 411.

35 Ídem, Pág. 410-411,

## 2.-LA RESPONSABILIDAD DE LOS TITULARES DE LOS PODERES CONSTITUCIONALES.

La Responsabilidad en el sentido semántico lo entendemos como la capacidad u obligación de responder de los actos propios y en algunos casos de los ajenos. En materia civil, lo entendemos como la obligación de reparar o indemnizar las consecuencias de actos perjudiciales para terceros<sup>36</sup>; En el caso que nos ocupa, nos referiremos a la responsabilidad a que están constreñidos los Titulares de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Refiriéndonos como titulares, a las personas que tienen el Título o nombramiento correspondiente al cargo que ejercen; como objeto de nuestro estudio, nos referimos a todo miembro de los poderes emanados de la Constitución.

Como se ha señalado, el Estado Federal está constituido por 3 poderes constitucionales que son Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, en este apartado nos enfocamos a señalar la responsabilidad de los Titulares de esos poderes,

### 2.1.-RESPONSABILIDAD POLÍTICA.

Esta, se da sobre la base de que solo podrán ser sujetos a ella cierto tipo de servidores, aquellos que no solo son servidores públicos, sino que han tomado como parte de su carrera, la política, y no para la generalidad de los servidores públicos; solo existe en relación con los servidores públicos a los que antes la Constitución consideraba “Altos funcionarios de la Federación”, y que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración, y que por tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales<sup>37</sup>. Por consiguiente no todos los servidores públicos podrían incurrir en este tipo de responsabilidad.

Los funcionarios a los que podrá fincarse responsabilidad a través del “juicio político”<sup>38</sup> conforme al artículo 110 Constitucional son: “Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la SCJN, 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

---

<sup>36</sup> Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Edición 2004, Editorial Ediciones Océano, España 2004.

<sup>37</sup> DELGADILLO GUTIERREZ Luis H. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. 2ª reimpresión de la 1ª impresión. Editorial Porrúa, México, 2001. pp 35 y ss

<sup>38</sup> SANCHEZ BRINGAS Enrique. Op. Cit. Pp 725.

General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal mayoritaria, Sociedades y Asociaciones asimiladas a estas y Fideicomisos Públicos.”

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, 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 comunicará a las Legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda. ....”.

A este grupo deben agregarse las personas encargadas de la conducción del banco central (artículo 28 constitucional párrafo sexto); el titular de la Auditoría Superior de la Federación (artículo 79 constitucional) y el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (artículo 102 constitucional, apartado B).

Este conjunto de Funcionarios se caracteriza precisamente por las altas responsabilidades, en el sentido de atribuciones, que le son conferidas<sup>39</sup>. A ningún otro servidor público se le puede exigir una responsabilidad política por los motivos a los que ya hemos hecho referencia.

Se ha de señalar que en el caso de los Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales y miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, el Juicio Político a que pueden ser sometidos, no concluye con una sanción por parte del Congreso Federal, sino solamente con una declaración que se comunica a las Legislaturas locales.

Las causas de procedencia de la pretensión en dicho juicio son los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

---

<sup>39</sup> DELGADILLO GUTIERREZ Luis H. O cit. pp 36,37.

El juicio político de responsabilidad se sigue en dos instancias ante las dos cámaras del Congreso de la Unión, respectivamente al tenor de lo dispuesto en los artículos 9 a 24 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

## 2.2.-RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Esta es la que se exige a todos los servidores públicos, por actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones<sup>40</sup> con fundamento en el artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El marco normativo de la responsabilidad administrativa lo componen fundamentalmente la propia Constitución en su artículo 109 fracción III del título cuarto, denominado “De las responsabilidades de los servidores públicos”, creado mediante reforma del 28 de diciembre de 1982 y la propia LFRASP<sup>41</sup>.

La LFRASP en su artículo 3°, señala como autoridades facultadas para la aplicación de la ley en el ámbito de su competencia a:

- I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- II.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y Consejo de la Judicatura Federal;
- III.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- IV.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- V.- Los Tribunales de Trabajo y Agrarios;
- VI.- El Instituto Federal Electoral;
- VII.- La Auditoría Superior de la Federación;
- VIII.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- IX.- El Banco de México; y
- X.- Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.

Y en su artículo 4°, señala que la investigación, tramitación sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la mencionada ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y responsabilidades de los órganos internos de control de las

---

<sup>40</sup> SANCHEZ BRINGAS Enrique. Op. Cit. Pp. 726.

<sup>41</sup> Ley Federal De Responsabilidades Administrativas De Los Servidores Públicos. Editorial PACSA, México 2005.

dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.

Cabe hacer mención que dentro de la Ley en comento, no todos los servidores Públicos quedan sujetos a esas autoridades, ya que en tal, resultaría que, por ejemplo, un Secretario de Despacho, podría ser removido por un Funcionario de su mismo nivel, como es el Secretario de la Función Pública o eventualmente, hasta por un subordinado, como el Contralor de su propia dependencia, esta solución ya fue puesta a prueba en el Consejo General del IFE en 1999, y se desecho por considerar que no podía quedar sujeto un Consejero Electoral, funcionario comprendido en la lista del artículo 110 constitucional, a la Jurisdicción de la Contraloría del Instituto Federal Electoral.

En consecuencia, la conclusión obligada es que en materia de responsabilidades administrativas los servidores de la Administración Pública Federal mencionados en el artículo 110 constitucional, solo pueden ser sancionados a través de un “Juicio Político”. De ahí que este sea el procedimiento idóneo para establecer las responsabilidades administrativas en las que hayan podido incurrir los servidores públicos de alto nivel, y solo por ese medio podrá destituírseles o inhabilitárseles.

Cuando un servidor público incurre en responsabilidad administrativa, el artículo 113 constitucional, y el artículo 13 de la Ley de la materia, señalan que se podrán aplicar las siguientes sanciones: suspensión, destitución, inhabilitación, 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. pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados. Además, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, contempla en su artículo 13, la amonestación, en forma pública o privada.

### 2.3.- LA RESPONSABILIDAD PENAL

Es aquella en que pueden incurrir los funcionarios públicos por la comisión de conductas típicas que reúnan además todas las características que integran el delito y que sea atribuible a los funcionarios públicos.

El Código Penal Federal en su Título X libro II, tipifica las conductas delictivas en que pueden ocurrir los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas<sup>42</sup>.

En cuanto a este tipo de responsabilidad en que pueden incurrir los Funcionarios Públicos, se puede dar lugar a la persecución penal de los servidores públicos, pero existen dos categorías de estos que son:

- a).- Los que pueden ser consignados ante un Juez Penal, como cualquier ciudadano,
- b).- Los que disponen de la protección prevista por el artículo 111 constitucional.

Estos funcionarios, para ser sometidos a un proceso penal, deben ser previamente desaforados; es decir, cuentan con una inmunidad relativa que solo puede levantarse mediante declaración de procedencia hecha por la Cámara de Diputados<sup>43</sup>.

Las conductas penalmente reprochables están acotadas en el Código Penal Federal en los artículos 214.- Ejercicio indebido de servicio público; 215.- Abuso de autoridad; 215-A Desaparición forzada de personas; 216.- Coalición de servidores públicos; 217.- Uso indebido de atribuciones y facultades; 218.- Concusión; 219.- Intimidación; 220.- Ejercicio abusivo de funciones; 221.-Tráfico de influencia; 222.- Cohecho; 223.- Peculado; 224.- Enriquecimiento ilícito;

Es de señalarse el penúltimo párrafo del artículo 109 constitucional establece que las leyes determinarán los casos y circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, aumenten sustancialmente su patrimonio sin que puedan justificar su procedencia lícita; además de las penas que correspondan, se sancionará con el decomiso y con la privación de la propiedad sobre dichos bienes, para lo cual se reforma también el artículo 22 constitucional.

En la materia penal, el Presidente de la República esta sujeto a un régimen específico que solamente es aplicable a este funcionario. Ya hemos dicho que únicamente puede ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común, y el juicio no se realiza ante los Tribunales del Poder Judicial Federal, sino que se conduce por ambas

---

<sup>42</sup> CASTREJON GARCIA G. Eduardo. Sistema Jurídico Sobre La Responsabilidad De Los Servidores Públicos. 2ª edición, editorial Cárdenas Velasco, México, 2004 pp. 175,176.

<sup>43</sup> ANDRADE SANCHEZ Eduardo. El Desafuero en el Sistema Constitucional Mexicano. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 2004, pp. 31-36.

Cámaras del Congreso de la Unión, una, la de Diputados, en condición de fiscal, y la otra la de Senadores, con el carácter de Juez.

A partir de lo expuesto, parece incontestable el argumento de que existe un sistema Constitucional previsto, para exigir responsabilidades a determinados servidores públicos. No se trata solo de un requisito de procedibilidad ni de una inmunidad de mayor o menor alcance, sino de una institución Jurídica compuesta por un conjunto de normas.

Finalmente es esa una de las acepciones de la palabra Fuero- que establecen una jurisdicción determinada, esto es, la capacidad de declarar el derecho respecto de dichos funcionarios públicos, en la cual se otorgan competencias específicas a ciertos órganos del Estado.

El antepenúltimo párrafo del artículo 111, establece sobre otro tipo de responsabilidad, **el civil**, que “en demandas del orden civil que se entablen en contra de cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia” y se sujetara a las formalidades esenciales que cualquiera otra persona o ciudadano común.

Algunos autores mencionan la responsabilidad civil, que aunque no se encuentra expresamente señalada, se encuentra implícita al hablar de responsabilidad penal o administrativa, en virtud de que el legislador pretendió, que el servidor público responsable fuera castigado en el aspecto económico (civil) particularmente cuando se causen daños y perjuicios a la Hacienda Pública<sup>44</sup>.

### **3.- RETOS DEL JUICIO DE DESAFUERO.**

Antes de hablar de desafuero, trataremos de explicar la naturaleza del fuero, y esta deviene del latín *forum* “que significa recinto sin edificar, plaza pública, vida pública y judicial; por extensión, así se le denomina al sitio donde se administra justicia, al local del tribunal”.

En el ámbito del derecho tiene distintas acepciones; la Real Academia Española recoge como la primera y más antigua de ellas la de “norma o código dados para un territorio determinado...” como segunda acepción aparece: jurisdicción, poder. Fuero eclesiástico, secular”; también significa “compilación de leyes. Fuero Juzgo, Fuero Real”.

---

<sup>44</sup> CASTREJON GARCIA Gabino E. ob cit. pag. 177.

Tiene asimismo el sentido de “Cada uno de los privilegios y exenciones que se conceden a una provincia, a una ciudad o a una persona”.

Otros significados de contenido jurídico son: “competencia a la que legalmente están sometidas las partes y que por derecho les corresponde”, y “competencia jurisdiccional especial que corresponde a ciertas personas por razón de su cargo. Fuero parlamentario” Como puede apreciarse se trata de un término con una larga tradición en el léxico jurídico.

En México las connotaciones procesales de fuero se orientan en un sentido similar. Se emplea “como sinónimo de competencia, cuando se habla de fuero común, fuero federal o fuero del domicilio, como sinónimo de jurisdicción, que sería el caso del fuero de guerra; también se habla de fuero constitucional, en donde tiene otro significado, ya que se trata de un requisito de procedibilidad<sup>45</sup>.

Ahora, pasando al punto de los retos del desafuero, señalamos que esta figura tiene ante sí el gran reto de convertirse efectivamente en un instrumento que deviene de las reglas que para el control de los funcionarios y sus responsabilidades de diversos tipos tienen para con la ciudadanía, con el país y con su ética profesional de la cual deben estar investidos todos los funcionarios que constitucionalmente gozan de las prerrogativas que les da el cargo de que son investidos.

El desafuero tendrá que ser acorde a los tiempos modernos, para ello es necesario que sean formuladas reglas en donde deje de influir el ánimo político que prevalece cuando se trata de someter a algún funcionario por acciones o presuntas irregularidades en el desempeño o gestión del cargo.

Es necesario reanudar el camino con la finalidad de cubrir las lagunas jurídicas que en la ley de Responsabilidades se encuentran, mismas que han servido para que sujetos que no han correspondido a la confianza de quienes en ellos la depositaron, hagan un mal uso de esas prerrogativas; ejemplos sobran.

**EL FUERO CONSTITUCIONAL.**

---

<sup>45</sup> CASTILLO DEL VALLE, Alberto Del. Bosquejo sobre responsabilidad oficial. 1ª edición. Editorial EJASA. México 2004 pág. 43. Se hace notar que el artículo 13 constitucional proscribía los fueros, pero en la misma constitución, los otorga a determinado tipo de servidores, según el artículo 111 constitucional.

Era el que tenían los llamados Altos Funcionarios de la Federación, para que antes de ser juzgados por la comisión de un delito ordinario, la cámara de diputados del Congreso de la Unión, resolviera sobre su procedencia.<sup>46</sup>

Esta expresión ha dado lugar a cuestionamientos y generado polémicas jurídicas. La reforma a los artículos 108 a 114 de nuestra Constitución, del 28 de diciembre de 1982, intentó suprimir toda referencia a la palabra fuero con el propósito de desechar la idea de un privilegio o protección especial para los funcionarios de mayor rango. Incluso la alusión a los “altos funcionarios de la Federación” que contenía el artículo 110 fue suprimida para generalizar el concepto de “servidores públicos”.

El mencionado artículo empleaba también de manera inequívoca el concepto de “fuero constitucional” para referirse a la inmunidad relativa de determinados servidores públicos que desempeñan funciones de alta jerarquía, sea porque en ellos se deposita directamente el ejercicio de un poder de la Unión o de los estados; el ejercicio de una atribución autónoma, o tienen delegada de modo inmediato una tarea de la administración pública que corresponde al titular del Poder Ejecutivo.

La pretensión de hacer desaparecer la noción de fuero constitucional del texto de nuestra norma suprema no alcanzó al contenido del artículo 61 cuyo segundo párrafo, introducido con motivo de la reforma política de 1977, dice: “El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnen para sesionar”.

Resulta, pues, evidente que el Constituyente ha reconocido la existencia de un *fuero constitucional*, por virtud de la cual las personas que desempeñan determinadas tareas públicas reciben una protección específica respecto de la manera en que puede procederse contra ellas en caso de que se les impute la realización de ciertas conductas ilícitas.

Las modificaciones introducidas en 1982 al Título Cuarto de la Constitución, relativo a las “Responsabilidades de los Servidores Públicos”, hasta entonces denominado “De las responsabilidades de los funcionarios públicos”, significaron un cambio semántico, pero los conceptos básicos permanecen idénticos. José Luis Soberanes<sup>47</sup> dice que el

---

<sup>46</sup> CARBONELL, Miguel, coordinador. Diccionario de Derecho Constitucional 2ª edición Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2005.

<sup>47</sup> FERNÁNDEZ DELGADO Miguel A, y SOBERANES FERNANDEZ José L, Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, 1ª Edición. IJUNAM. México, 1994 Pág. 47

procedimiento para que la Cámara de Diputados autorizara un proceso penal contra altos funcionarios antes de las citadas reformas se llamaba “desafuero”, pues con él se privaba al alto funcionario de su fuero constitucional. Ahora se llama “declaración de procedencia”.

La misma Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, sigue hablando de *fuero*. Efectivamente, el artículo 1° en su fracción V, se refiere a los “servidores públicos que gozan de fuero”.

El artículo 25, indica que como requisito del procedimiento para la declaración de procedencia tendiente a determinar si habrá de iniciarse un proceso penal contra determinado servidor público protegido por la institución jurídica a la que nos venimos refiriendo, la autoridad correspondiente deberá verificar “la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita”, y el artículo 28 señala que si la Cámara de Diputados declara la no procedencia, “no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero...”.

Lo hasta aquí expuesto comprueba que existen elementos constitucionales y legales para reconocer la validez en la doctrina jurídica del concepto llamado *fuero constitucional*.

Así, independientemente de la crítica que pueda merecer esta institución, resulta innegable que alude a una situación jurídica específica, consistente en un conjunto de normas aplicables a determinados servidores públicos que en razón de la función que desempeñan quedan sujetos a un régimen propio en cuanto a la exigencia de ciertas responsabilidades en las que puedan incurrir por su conducta.

### 3.1 AUTORIDADES COMPETENTES.

Constitucionalmente contamos con la Cámara de Diputados investida como autoridad en una doble vertiente, es decir, por un lado actúa como órgano autorizado por el artículo 111 para remover el fuero a los funcionarios que cuentan con el y que por alguna de sus acciones, se ven involucrados en lo que se ha denominado como juicio de procedencia.<sup>48</sup>

En la otra vertiente, la Sección Instructora, se convierte en autoridad y no como un agregado de la misma Cámara de Diputados, sino como un órgano autónomo en cuanto al

---

<sup>48</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur. DERECHO CONSTITUCIONAL. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 2000 pp. 421, ss.

trabajo a desarrollar, tanto en la labor de investigación, así como dotado de facultades por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos las cuales pueden ser ejercidas respecto de particulares, emitiendo actos unilaterales y coercibles mismos que tienen efecto de actos de autoridad.

En cuanto a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son órganos competentes en materia de responsabilidades:

- I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- I. Bis. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- II.- La Secretaria de la Función Pública.
- III.- Las dependencias del Ejecutivo Federal.
- IV.- El Gobierno del Distrito Federal.
- VI.- El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.
- VII.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- VIII.- Los Tribunales de Trabajo en los términos de la legislación respectiva.
- IX.- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Ahora bien, en cuanto al procedimiento penal contra los funcionarios expresamente señalados en el artículo 111 constitucional, solo será competente la Cámara de Diputados la cual declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado”. Artículo 74 fracción V,

Por lo enunciado es que se pone de manifiesto que esa facultad es exclusiva atribución de la Cámara de Diputados, por lo mismo es la autoridad competente para decidir acerca del desafuero de los servidores públicos. También es considerada como autoridad de última instancia, pues sus resoluciones son inatacables por mandato constitucional plasmado en el último párrafo del artículo 110 constitucional.

La Sección Instructora puede definirse como una autoridad distinta de la Cámara de Diputados<sup>49</sup>, si bien solo encargada de la instrucción del procedimiento con base en el cual elabora un dictamen que debe concluir con una propuesta que procede o no el desaforar al funcionario, solo que tal propuesta se vota en el pleno de la Cámara; Existe el caso de la

---

<sup>49</sup> ANDRADE SANCHEZ Eduardo, El Desafuero En El Sistema Constitucional Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2004, pp. 110.

notoria improcedencia en la cual hay una conclusión diferente, pero también debe ser votada por la Cámara.

Haciendo hincapié en que la Sección Instructora esta dotada de algunas facultades que son atribuidas a los jueces en los procedimientos ordinarios, por ejemplo, el párrafo segundo del artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala: “La Sección respectiva practicará las diligencias que no requieran la presencia del denunciado, encomendando al Juez de Distrito que corresponda las que deban practicarse dentro de su respectiva jurisdicción y fuera del lugar de residencia de las Cámaras por medio de despacho firmado por el Presidente y el Secretario de la Sección al que se acompañara testimonio de las constancias conducentes, el Juez de Distrito practicará las diligencias que le encomiende la Sección respectiva, con estricta sujeción a las determinaciones que aquella le comunique”.

Por cuanto al alcance de esta atribución, se entenderá que la Sección Instructora puede actuar directamente como Juez para realizar cualquier diligencia que, eventualmente, podría también encomendarle a un Juez de distrito, y es entendible que sólo quien tiene la facultad propia puede ordenarle a otra autoridad que la desarrolle de la manera como se señala.

Dice el artículo 32 párrafo segundo, de la LFRSP, que “...La Sección respectiva practicará las diligencias que no requieran la presencia del denunciado, y en su párrafo tercero, “encomendando al Juez de Distrito practicar las diligencias que le encomiende la Sección respectiva, con estricta sujeción a las determinaciones que aquella le comunique”.

El Juez de Distrito, autoridad de carácter federal, queda sometido a las instrucciones precisas de la Sección Instructora. Esto solo puede ocurrir si la Sección Instructora tiene por sí misma, las facultades para realizar diligencias de carácter jurisdiccional.

El carácter de autoridad de la Sección Instructora, es más contundente cuando se analiza el artículo 36, párrafo tercero de la LFRSP<sup>50</sup>, que establece que la Sección o las Cámaras podrán señalarle a la autoridad que no entregue las copias certificadas solicitadas por el denunciante o querellante en un plazo razonable para expedirlas, bajo el apercibimiento de imponer multas de cien veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, sanción que se hará efectiva si la autoridad no las expidiere.

---

<sup>50</sup> LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. editorial Pacsa. 2005.

Por lo mismo, queda claro que la Sección Instructora está investida de funciones de autoridad.

Por otro lado, en el artículo 37 de la LFRSP se señala que “las Secciones o las Cámaras podrán solicitar, por sí o a instancia de los interesados, los documentos o expedientes originales ya concluidos, y la autoridad de quien se soliciten tendrá la obligación de remitirlos. En caso de incumplimiento, se aplicará la corrección dispuesta en el artículo anterior”: Nuevamente existe la posibilidad de imponer multa a alguna autoridad por el incumplimiento de una obligación establecida por la ley, la cual puede ser exigida por la Sección Instructora o por la Cámara de que se trate. Todos estos preceptos nos permiten constatar de manera plena la naturaleza de autoridad que tiene la Sección Instructora.

De la misma manera hay que tener en cuenta que la Sección Instructora está facultada, por ejemplo, para ordenar la realización de inspecciones o cateos dentro de las diligencias que según la ley debe desahogar. El artículo 25 de la LFRSP dice claramente que la Sección Instructora “practicara todas las diligencias conducentes...” y que puede auxiliarse de un juez de distrito para que se efectúen las mismas<sup>51</sup>.

La Sección Instructora es un órgano de gobierno que tiene facultades de imponer sanciones, las otras comisiones de las Cámaras lo más que pueden hacer en cuanto no se cumplimenten sus pedimentos a cualquier archivo u oficinas oficiales, es acudir en queja al C. Presidente de la República, esto es que no pueden imponer su decisión para que les sean remitidas las informaciones que soliciten.

### 3.2 INICIO Y SECUENCIA DEL PROCESO.

Es de tomar en cuenta principalmente, que la Declaración de Procedencia solo puede iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeña su cargo, ya que se puede llegar al caso de que una de las sanciones en caso de proceder, sería la inhabilitación para ocupar otro cargo.

Hacemos mención que la Declaración de Procedencia es propiamente un Juicio y su procedimiento es similar al llevado a cabo ante el Juez de lo penal en tanto que la Cámara de Diputados se convierte en el Juzgador con la salvedad de que la Resolución a que llegue

---

<sup>51</sup> ANDRADE SANCHEZ Eduardo. Ob cit. Pp. 112.

está, será pura y meramente declaratoria siendo en dos sentidos, hay o no elementos de la existencia del delito, sin que se acredite plenamente la responsabilidad de la conducta ilícita del servidor público imputado, y tendrá que dilucidarse en otra esfera si es que se juzga como procedente privar al servidor de su fuero.

Como un caso especial, el inicio del Juicio de Procedencia tiene una similitud al Juicio Civil en donde el imputado tiene la oportunidad de conocer la acusación que existe en su contra y de la misma manera podrá contestar y aportar elementos de prueba en su favor siguiendo posteriormente lo relativo al procedimiento penal.

Según el artículo 9º de la LFRSP, el procedimiento se inicia con la denuncia que cualquier ciudadano puede presentar ante la Cámara de Diputados, luego, conforme al artículo 25 de la LFRSP, se actuara en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en materia de Juicio Político ante la Cámara de Diputados<sup>52</sup>.

En este caso, la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del Fuero Constitucional cuya remoción se solicita; concluida esta averiguación, la Sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado.

Como parte del procedimiento, se abunda, que la denuncia debe ser ratificada dentro de los tres días siguientes a su presentación;

El segundo párrafo del artículo 13 de la ley de la materia señala que “dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, la Sección Instructora informará al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá a su elección comparecer o informar por escrito dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación. Se hace notar que los plazos de que se habla, serán agotados dentro de los períodos ordinarios u extraordinarios de sesiones de la Cámara de Diputados. Con fundamento en el artículo 19º párrafo segundo de la ley de la materia.

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

---

<sup>52</sup> ANDRADE SANCHEZ Eduardo. Op cit. Pp 142.

Está parte es muy interesante porque ratifica la interpretación que permitiría la realización de la averiguación previa a la Sección Instructora, pues la realización de todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del inculpado es una tarea que forma parte de la averiguación previa.

Es de remarcar, que el párrafo segundo del artículo 9º resulta pertinente cuando se trata de denuncias o querellas de particulares, de manera que no sean notoriamente improcedentes y que puedan dar algún sustento para iniciar el procedimiento, pero reiteramos que el criterio sostenido por la Sección Instructora ha sido el de solo dar trámite a los requerimientos ya formulados con base en un pliego de consignación en el cual se establezcan las condiciones de existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, y se puede estimar que el acto deviene de la intervención del Ministerio Público y que por definición contiene los requisitos esenciales vinculados al pliego de consignación.

El pliego de consignación, ha sido tarea del Ministerio Público Federal y se considera que al haber requerimiento del órgano Investigador, se contienen todos los elementos en cuanto a la existencia del delito y a la responsabilidad del indiciado.

Se insiste en que existe la posibilidad jurídica de que la Sección Instructora sustituya al Ministerio Público como excepción, y realice la averiguación previa correspondiente, por estar facultado para ello en la Constitución en el artículo 74 párrafo 2º de la fracción V, así como en el artículo 13 de la LFRSP<sup>53</sup>.

Se reitera que el objeto del desafuero es poner al inculpado a disposición de la jurisdicción ordinaria, pero en esta hipótesis, ya no se trataría de un juez del fuero común, sino del Ministerio Público, que tendrá que verificar el contenido de la averiguación previa y en su caso, ratificarla mediante el ejercicio de la acción penal.

Posteriormente, la Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la remoción que se solicita.

La Sección Instructora deberá rendir su dictamen en un plazo de 60 días hábiles, salvo que fuese necesario más tiempo, a criterio de la Instructora; En tal caso, se estará a lo

---

<sup>53</sup> LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. Página web de la Cámara de diputados México. 2006.

previsto en lo referente a la ampliación de plazos para la recepción de pruebas en el juicio político. Se debe tomar en cuenta lo señalado en el artículo 45 de la ley en comento, que establece que “en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, de la misma manera se estará en lo conducente, las del Código Penal”.

Luego, se entra al período probatorio que reza el artículo 14 de la LFRSP, que “La Sección Instructora abrirá un período de pruebas de treinta días naturales dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezcan las partes, así como las que la propia Instructora estime necesarias” Y dentro del mismo período, se hará el desahogo de las mismas pruebas salvo nuevamente en que la Instructora pueda ampliarlo en la medida que estime que resulte estrictamente necesario; Durante el período probatorio, la Sección Instructora debe realizar dos tareas muy importantes, una, la calificación de la pertinencia de las pruebas y, la otra, la valoración de las mismas.

En cuanto a la valoración de las pruebas, el artículo 14 de la LFRSP, faculta a la Instructora para calificar la pertinencia de las pruebas, desechándose las que a su juicio sean improcedentes”. Es decir la Instructora puede calificar y aceptar o rechazar las pruebas que se le presenten, esto, debe interpretarse en relación al Código Federal de Procedimientos Penales, en cuanto a que las pruebas deben ser conducentes a verificar los hechos a que se refieren<sup>54</sup>.

Una vez desahogadas las pruebas, la LFRSP considera que está terminada la instrucción del procedimiento propiamente, de acuerdo con el artículo 15, y abre un plazo de tres días naturales para que el denunciante, que en el caso del juicio de procedencia ya lo es el Ministerio Público, tome de los autos los datos que requiera para formular alegatos. Después de esos tres días naturales, se ponen las constancias a la vista del indiciado y sus defensores por un plazo igual de tres días naturales y transcurridos éstos, las partes deben entregar por escrito sus alegatos dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del plazo mencionado.

Transcurrido el tiempo para la presentación de alegatos, se presenten o no los mismos, inicia el plazo para que la Instructora formule sus conclusiones conforme al

---

<sup>54</sup> Código Federal de Procedimientos Penales, artículo 2 fracción II. Editorial ISEF, México, 2006.

artículo 16 de la LFRSP, y presente su dictamen correspondiente a la presidencia de la Cámara, (artículo 18 de la LFRSP).

En cuanto a las promociones de las partes, debe recaer un acuerdo de la Sección Instructora relativo a las mismas.

Según el artículo 26 de la LFRSP, dada cuenta del dictamen correspondiente, el Presidente de la Cámara anunciará a ésta que debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente a la fecha en que se hubiese depositado el dictamen, con el conocimiento al inculpado y su defensor, así como al denunciante, querellante o al Ministerio Público.

El día señalado, conforme al artículo 20, la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas, así como las conclusiones de la Sección Instructora; acto continuo, se concederá la palabra al denunciante y en seguida al servidor público o a su defensor, o a ambos si alguno de estos lo solicitare, para que aleguen lo que convenga a sus derechos.

El denunciante podrá replicar, si lo hiciera, el imputado y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término posteriormente deberán retirarse ambos y se procederá a discutir y votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora.

Luego si la Cámara de Diputados en pleno declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su cargo, empleo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes; en caso negativo, no habrá procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión<sup>55</sup>.

En caso de presentación de pruebas supervenientes, la Subcomisión de Examen Previo podrá volver a analizar la denuncia que ya hubiese desechado por insuficiencia de pruebas.; Decimos que en controversia pues se ha dado el caso que en pasadas legislaturas, se excita al Poder Legislativo a petición del Ministerio Público, sin entrar en la función investigadora exclusiva del Ministerio Público. En el caso, lo primero que tiene que hacer la Sección Instructora, es constatar si la persona a quien se le imputa la comisión de un delito se encuentra protegida por la inmunidad relativa que el fuero representa; para ello

---

<sup>55</sup> Artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, editorial Pacsa, México, 2006.

debe verificar que continúa en el desempeño del cargo, que no se ha separado del mismo por alguna razón; que no ha concluido el periodo durante el cual debe desempeñarlo y, aunque parezca absurdo, hasta el hecho de que permanezca con vida aquel contra el cual se ha formulado acusación.

Una vez que se ha constatado que el funcionario efectivamente dispone de fuero, la Instructora debe avocarse al cumplimiento de los otros dos extremos.

Las constancias que se presenten a la Sección Instructora deben ser suficientes para demostrar que ha ocurrido una conducta típica, antijurídica, culpable y punible; por lo tanto, las pruebas aportadas tienen que permitir la demostración de que efectivamente existe un delito de una manera jurídicamente indubitable; esto es, que no se trata de una mera apreciación o de una convicción basada en valoraciones de carácter subjetivo o político, sino de una actuación de índole técnica que permita comprobar la existencia de una conducta delictiva.

De tal manera que aunque no prejuzgue, como señala la Constitución, “los fundamentos de la imputación”, la Sección Instructora necesariamente tiene que constatar aspectos de naturaleza penal, ya que la ley le obliga a efectuar una valoración tanto de la existencia del delito, lo cual supone el conocimiento de los elementos del mismo y que éstos se hayan dado de hecho, como de los datos que hagan probable la responsabilidad del imputado. Es cierto que la Sección Instructora no determina si esa responsabilidad queda probada, pero, evidentemente, los elementos de prueba que se aportan durante el proceso deben generar una convicción en sus miembros de que es susceptible de comprobarse la mencionada responsabilidad a la luz de las constancias que tiene a la vista.

La diferencia con un juicio penal es que en este último debe quedar probada la responsabilidad para poder condenar, y en el juicio de procedencia basta con que la Sección Instructora estime que es probable dicha responsabilidad, sin prejuzgar de la culpabilidad, pero si considerando que dicha culpabilidad puede darse en razón de la probable responsabilidad.

Por eso el desarrollo del procedimiento debe tender a la consecución de evidencias de la existencia del delito y de la mencionada probable responsabilidad. Igualmente, la forma que adopte la resolución final debe ser similar a la de una sentencia, de modo que se establezcan los hechos que resultan, las consideraciones lógicas y jurídicas a través de los

considerandos correspondientes que conduzcan a la formulación de conclusiones basadas en tales hechos y en su valoración con un criterio jurídico penal, para determinar si ha lugar o no a proceder contra el inculpado.

No puede sustraerse la Sección Instructora en el juicio de la declaración de procedencia de esta referencia a la materia penal, y, en consecuencia, no se trata solamente de que dé un criterio político que permita definir si se ve afectada o no la tarea desempeñada por el funcionario. No es una determinación que se refiera a la viabilidad política de la continuación del procedimiento basado en que la función se afecte o no, pues la ley exige que se determinen elementos de naturaleza penal para poder proceder contra el imputado.

Para la declaración de procedencia señala el artículo 25 de la LOCGEUM<sup>56</sup>, “se actuara en lo pertinente de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo anterior en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados”,

Luego se entra en el conflicto de saber que es “lo pertinente” tomar del procedimiento establecido para el juicio político, para efectos de la declaración de procedencia y se entiende a contrario sensu, que no es pertinente de lo previsto en el procedimiento de juicio político, aquello que tiene ver con la participación de ambas Cámaras y con la naturaleza específica del juicio político; Lo que no quede excluido, por ser inaplicable para el caso de la declaración de procedencia, debería considerarse pertinente.

Es de mencionarse que en actuaciones de Secciones Instructoras de recientes legislaturas, al amparo de la pertinencia y utilizando ese subterfugio, se abrió espacio para decisiones en muchos casos arbitrarias, acogiéndose a la idea de que quedaba totalmente a juicio de la Sección Instructora la pertinencia o no de la aplicación de las disposiciones mencionadas.

Según el artículo 109 de la Constitución párrafo VII y el 9º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el procedimiento de juicio político se inicia con la denuncia que cualquier ciudadano puede presentar ante la Cámara de Diputados; dentro de esta generalización, encontramos que los Diputados y Senadores también pueden

---

<sup>56</sup> Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. [www.congreso.gob.mx](http://www.congreso.gob.mx), 2006

iniciar acciones de juicio político ya que se encuentran comprendidos en el rubro de cualquier ciudadano.

Con la locución “bajo su más estricta responsabilidad”, se prevé que quien realice acusaciones sin fundamento puede ser objeto a su vez de una reclamación de responsabilidad, ya sea de carácter civil, o bien de naturaleza penal si se incurre en una difamación o calumnia en contra del servidor público al que se acusa; Cabe hacer en este espacio una comparación en cuanto a la declaración de procedencia ya que el artículo 109 constitucional alude al juicio político, a la comisión de delitos y a las responsabilidades administrativas.

En consecuencia, debe considerarse que tanto el juicio político como la declaración de procedencia pueden tener su origen en la denuncia formulada por cualquier ciudadano.

Es correcto que la Constitución y la ley exijan la ciudadanía para promover el inicio de un juicio político, pues ello concuerda con la parte final del primer párrafo del artículo 8º constitucional, en el que se indica que en materia política solo podrán hacer uso del derecho de petición los ciudadanos de la República.

El artículo 25 de la LFRSP, que alude expresamente al procedimiento aplicable a la declaración de procedencia, dice: “Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución General de la República, se actuará en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo anterior en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados”.

Siguiendo la redacción encontramos que atendiendo a la disposición constitucional también puede presentarse una denuncia o querrela por particulares directamente ante la Cámara de Diputados. De hecho así ocurre, la Cámara tiene la facultad de integrar la averiguación previa sustituyendo en tal caso al Ministerio Público en este caso como una excepción al monopolio del ejercicio de la acción penal que es facultad exclusiva de este.

Aunque el texto legal prevé que el inicio del procedimiento para la declaración de procedencia provenga de denuncia o querrela de particulares, en la práctica solo se da trámite a los requerimientos formulados por el Ministerio Público.

En este sentido ha razonado la Instructora que la expresión “cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal” obliga a pensar que esos sólo pueden ser cubiertos por el Ministerio Público, reconociendo en este, el monopolio del ejercicio de la referida acción penal y rechazando la interpretación que permitiría a la Cámara, a través de la Instructora, integrar la averiguación previa correspondiente.

Se puede argumentar que resulta más conveniente y adecuado desde un punto de vista técnico-procesal, que sea el Ministerio Público quien integre las averiguaciones previas dado el conocimiento existente por parte de ese personal y es así como se deja sin efecto el propósito del Constituyente de que cualquier ciudadano pueda iniciar tal procedimiento.

La segunda parte del primer párrafo del artículo 25 de la LFRSP señala que “en este caso, la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la instructora determinará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado.” Esta segunda parte es muy interesante, porque ratifica la interpretación que permitiría la realización de la averiguación previa a la Instructora, pues esta junto con todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del inculpado es una tarea que forma parte de la propia averiguación previa.

No obstante, aunque se admita la interpretación restrictiva, según la cual siempre debe ser el Ministerio Público el que realice dicha investigación, tiene que reconocerse que la naturaleza de los trabajos de la Sección Instructora esta vinculada a la demostración de ciertos elementos de carácter penal.

En su origen, la declaración de procedencia pudo estar desvinculada del análisis de la materia penal para atender solo a una cuestión de oportunidad política o de funcionamiento de la Cámara, en el entendido de que se protege una función pública y, en su caso, la integridad del Poder Legislativo, pero ahora es claro que en virtud del contenido de la LFRSP la función de la Sección Instructora se asemeja a la del investigador, pues tiene que realizar diligencias para establecer si el delito existe o no, con lo cual se ve en la necesidad de comprobar los elementos del cuerpo del delito y, eventualmente, incluso

conocer acerca de posibles excluyentes de responsabilidad, dado que de existir estos no se daría alguno de dichos elementos.

Así, aunque se pudiese verificar que hay tipicidad podría no existir algún otro elemento delictivo como la antijuridicidad. En este espacio señalamos que no se habla solo de comprobar los elementos del tipo, sino la existencia del delito, lo cual es más amplio, y tendería a comprobar que existe la conducta, la tipicidad, la antijuridicidad, la culpabilidad y la punibilidad.

### 3.3 FUNCION DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL

Esta enmarcada dentro del artículo 21 constitucional<sup>57</sup> que señala: “...La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público...” con lo que como se ha señalado, corresponde a este órgano el monopolio de la acción penal<sup>58</sup>, de la misma manera, el artículo 102 a párrafo segundo, puntualiza: “Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y por lo mismo, a él corresponderá solicitar las ordenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de estos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine”.

El artículo 109 constitucional en su fracción II da competencia al Ministerio Público al señalar “...La comisión de delitos de parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal;...” y como se reitera, el ejercicio de la acción penal corresponde única y exclusivamente al Ministerio Público.

De la misma manera, el tercer párrafo del artículo 111 constitucional, así como el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, le dan la facultad de intervenir cuando señala: “...si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el inculcado quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley” sin disfrutar ya del fuero que como impedimento procesal evitaba ese tratamiento ordinario. Ello significa que el Ministerio Público será el funcionario que lleve a cabo la

---

<sup>57</sup> SALDAÑA HARLOW Adalberto, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (comentada) Editorial Anaya, México 2006.

<sup>58</sup> CASTRO V. Juventino, El Ministerio Público en México. Editorial Porrúa, México, 2002, pp. 131 y ss.

acusación, y los tribunales competentes los que decidirán sobre la acción penal que ejerza aquél.

El monopolio del Ministerio Público no se rompe o se excepciona por esa cuestión incidental de previo desahogo y resolución. Por ello y porque las leyes reglamentarias se ajustan totalmente a las disposiciones constitucionales mencionadas, debemos concluir que jurisdiccionalmente (y con mayor precisión aún en los procesos penales mexicanos) el Ministerio Público ejerce un monopolio de la acusación pública y también de la privada que correspondería dentro del proceso penal a la parte ofendida por el delito, ante las autoridades judiciales competentes.<sup>59</sup>

A esta conclusión no se oponen ni el requisito de procedibilidad de la querrela, ni la declaración de procedencia que disponen la Constitución y los capítulos III y IV del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.

El artículo 110 constitucional establece el juicio político, que se lleva a cabo acusando la Cámara de Diputados a ciertos servidores públicos, ante la de Senadores, “erigida esta última en jurado de sentencia, por violaciones graves a la Constitución o a las leyes federales que de ella emanen, o por el manejo indebido de fondos y recursos federales,...”. Se trata pues, de un juicio político por infracciones a disposiciones políticas, sancionables para producir sus efectos en el área política, no se trata por ello de los llamados delitos políticos o bien del orden común, es otro universo totalmente distinto a la de los ilícitos típicamente penales.

Pues bien, como reiteramos, en este procedimiento aparece claro que la acusación no la lleva a efecto el Procurador General de la República o alguno de sus agentes, ni alguno de los Procuradores de los Estados de la Federación, sino la propia Cámara de Diputados, la cual cumpliendo disposiciones y procedimientos precisados en la tantas veces citada LFRSP, previo dictamen de la Sección Instructora, se erige en órgano de acusación, si así lo resuelve su soberanía.

El Título Cuarto constitucional, regula las responsabilidades de los servidores públicos y se aparta oportunamente de la regulación por parte del Ministerio Público, toda vez que trata sobre delitos que debiendo ser del conocimiento de los tribunales penales

---

<sup>59</sup> CASTILLO SOBERANES Miguel A. El monopolio de la Acción Penal del Ministerio Público en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 1992. pp. 14.

ordinarios, exigen un previo procedimiento (juicio de procedencia), y en cuanto a las faltas administrativas, se sancionaran conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; en lo que se ha mencionado, en tratándose de materia política o de funcionarios públicos, en ningún apartado se habla del órgano de acusación ante la autoridad instauradora del procedimiento. Estamos ante un procedimiento inquisitivo que ignora el procedimiento acusatorio mediante el cual se puede precisar, como órganos separados, quién acusa y quien juzga.

#### **4.-CONSIDERACIONES FINALES AL CAPITULO PRIMERO.**

*1.-Todo Estado Federal, se distingue por contener dos órdenes jurídicos que son uno de carácter Federal para todo el país cuyas reglas son de aplicación a nivel nacional, y otro de carácter regional o local que en el caso, también son poseedores de normas y reglas de competencia interna, cuentan como mediador en caso de conflictos con una Corte Suprema de competencia Federal.*

*2.-En un sistema democrático, se tiene que el poder se encuentra dividido normalmente en Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial. La separación de poderes es, en teoría, sinónimo de sistemas o regímenes políticos basados en comportamientos democráticos.*

*3.-En los estados democráticos encontramos que los cuerpos rectores se encuentran imbuidos de una serie de prerrogativas pero también de una serie de obligaciones y responsabilidades; Entre éstas, se diferencian la política, la administrativa la penal y la civil*

*4.-Para hacer efectiva la responsabilidad en sus diferentes matices, contamos con la figura del fuero constitucional así como su contrapropuesta que es el desafuero; figura jurídica para hacer efectiva la responsabilidad antes mencionada. Se cuenta también con la participación de la representación social cuyas funciones están delimitadas constitucionalmente entre otras esta, hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos y sus efectos en caso de incumplimiento.*

## CAPITULO II

### II.- EVOLUCION CONSTITUCIONAL Y REGLAMENTARIA DEL DESAFUERO EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

**Sumario:** *antecedentes; 1.constituciones federales; 1.1 constitución de 1814; 1.2 constitución de 1824; 1.3 las siete leyes constitucionales de 1836; 1.4 las bases orgánicas de 1843; 1.5 el acta constitutiva y de reformas de 1847; 1.6 constitución de 1857; 1.7 constitución de 1917; 2.- evolución de la ley de responsabilidades de los servidores públicos; 3.- recepción y adopción en la legislación constitucional y reglamentaria en las entidades federales; 4.-consideraciones al capítulo segundo.*

#### **Antecedentes.**

El Juicio de Residencia fue uno de los mecanismos de control que se aplicaban a los funcionarios públicos que terminaban el desempeño de su cargo; En la Nueva España se inician los Juicios de Residencia y las Visitas, ordenadas desde la Península Ibérica para analizar el desempeño de los cargos públicos de toda clase de funcionarios. A través de él, se limitó el poder de los funcionarios públicos, se pretendió controlar la corrupción y salvaguardar las garantías individuales.

El procedimiento del Juicio de Residencia, se dividía en dos partes:

a).- la primera consistía en un procedimiento de oficio con carácter de secreta, donde se investigaba la conducta del funcionario.

b).-En la segunda que era pública se recibían las demandas que interponían los particulares que se pretendían ofendidos por el enjuiciado.

El nombre de la institución se debe a que el funcionario debía permanecer -residir- obligatoriamente en el lugar donde ejerció su oficio durante 60 días después de haber concluido su cargo y antes de asumir algún otro. La residencia se tomaba en el lugar donde el funcionario desempeño su oficio<sup>1</sup>.

Este medio de control, tiene sus raíces en el derecho romano y medieval español, y alcanzó su máximo desarrollo al inicio de la colonización en el Nuevo Mundo pretendiendo que las disposiciones de la Corona española -(legales, administrativas y políticas)- fueran debidamente observadas.<sup>2</sup>

El 24 de agosto de 1799 se dictó Real Cédula buscando solucionar los abusos y confusión ante el incumplimiento de las disposiciones a los nombramientos, por lo que se

---

<sup>1</sup> JUÁREZ MEJIA Godolfino.H. La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales. Editorial Porrúa, México 2002. pág. 6,7.

<sup>2</sup> MARILUZ URQUIJO, José M. Ensayos sobre los juicios de residencia indianos. Escuela de Estudios Hispano Americanos, Sevilla España, 1952, Pág. 1

decidió dividir a los funcionarios de Indias en tres categorías, cada una con una normativa específica.

La primera agrupaba a Virreyes, Presidente de audiencia, Gobernadores políticos y militares, Gobernadores intendentes e intendentes corregidores, a quienes se aplicaban con fuerza y vigor las leyes sobre residencias. También dentro de esta categoría quedaban los asesores de los funcionarios mencionados.

En la segunda, estaban los 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 al 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.

Por auto de la Real Audiencia de México, el 24 de octubre de 1600, se estableció que los alcaldes mayores no podrían dar residencia por procurador y que en caso de ausentarse serían vueltos a su costa al lugar donde habían ejercido el oficio.

En 1676, se dispuso que los oidores y otros ministros dieran personalmente sus residencias al ser promovidos, pero si esto era impedimento para realizar su viaje, podrían darla por procurador. Dentro del juicio de residencia, el otorgamiento de fianzas por parte de los funcionarios constituía el medio más eficaz para asegurar la efectiva aplicación de las condenas impuestas.

En la segunda mitad del siglo XVIII se trató de sustituir las fianzas por otro sistema que asegurara también el cobro de las condenas, luego de varios experimentos, el 30 de diciembre de 1777 se dictó Real Cédula preceptuando que en las reales cajas del distrito donde ejercieran sus oficios se les retuviera la quinta parte de sus sueldos, a los provistos en empleos que no tuvieran anexa la cobranza de reales tributos y cuyos salarios anuales llegaran a la cantidad de ocho mil pesos, la cantidad retenida sería íntegramente devuelta a los funcionarios, si no les resultaban cargos en sus residencias;

El 23 de marzo de 1786, la Real Audiencia de México escribió al Rey solicitando que se liberara de la residencia a los ministros de la audiencia que por haber sido varias veces residenciados tenían “muy calificado honor, integridad y moderación”, por lo que se dictó la Real Cédula de 21 de mayo de 1787, relevando de dar residencia a la totalidad de

los ministros de las Reales Audiencias de las Indias, salvo en los casos en que la propia Corona o en Consejo “dispongan lo contrario”.

Con el fin de darle la mayor difusión posible a la residencia, se publicaban los edictos de este juicio, El pregón cumplía con la doble función de dar a conocer a todos la celebración del juicio y la de indicar el momento a partir del cual comenzarían a contarse los términos establecidos en la cédula de comisión, a partir de la fecha de la publicación, y en medio de un solemne ceremonial, se consideraba abierto el procedimiento y el juez de residencia comenzaba sus pesquisas.

Para comenzar el juicio, el Juez debía determinar las personas sometidas a él, lo que traía consigo dificultades, porque en los despachos de comisión, se nombraba únicamente al principal de los residenciados y no a sus oficiales que debían ser enjuiciados junto con él, para convocar a estas personas, el juez pedía al ex magistrado o a su apoderado una lista de sus criados o allegados, al Cabildo una relación certificada de los demás Ministros ejecutores y de justicia que hubieran desempeñado sus oficios durante el gobierno del residenciado, y a la Escribanía de Gobierno, la nómina de las personas que hubieran entendido en la visita del distrito, reducción de indios, repartición de ellos, jueces de la comisión y otros cualesquiera Ministros que hubieran sido proveídos por el residenciado.

La prueba más socorrida durante la etapa secreta era la testimonial, el Juez debía cerciorarse de que los testigos no fueran enemigos del residenciado, estos, se rechazaban, y los presos o condenados por éste, tampoco debían admitirse.

Siempre se procuraba que los testigos declararan con entera libertad durante la fase secreta; en caso de existir temor fundado de que los residenciados trataran de ejercer presión sobre alguno de ellos, el Juez podía alejar del lugar de la residencia a las personas sometidas a juicio; el Juez confeccionaba una lista de cargos de que daba traslado al residenciado, para que presentara su defensa.

Por Real Cédula de 17 de abril de 1606, se ordenaba que en el juicio de visita no se diera a los visitados copia de los dichos ni de los nombres de los testigos que depusieron, está era una de las diferencias entre la visita y la residencia.

Una vez dados los cargos y presentados y probados los descargos por el residenciado, el Juez podía dictar sentencia. Las penas que solían imponerse eran las de multa (la más común), inhabilitación temporal o perpetua y traslado, aunque esta última era

realmente extraña. Había un término legal para dictar sentencia, si se pronunciaba fuera de él, la sentencia seguía siendo válida, pero entonces se imponía al juez un castigo.

Sentenciada, la residencia era enviada por el Juez, ya fuera a la audiencia o al Consejo, para que la vieran en segunda instancia, se agregaba un resumen del proceso para facilitar su examen.

### *Segunda Instancia.*

En un principio, la resolución definitiva se dictaba en España, pero el trabajo y las enormes distancias provocaron que el Consejo ordenara que solo fueran examinadas las residencias tomadas a los Gobernadores y miembros de las Audiencias, y que el resto se resolvieran en las Audiencias de sus distritos.<sup>3</sup>

Las Reales Audiencias de los distritos, a final del año, deberían enviar una relación de las residencias, con expresión de los nombres de los residenciados y del resultado de sus sentencias.

Si con anterioridad a la residencia el funcionario hubiera sido sometido a ciertas investigaciones y se le hubieran formalizado algunos cargos, aunque hubieran quedado aclarados de inmediato, podían revivirse en la residencia. Lo que no se podía hacer era que una vez pronunciada la sentencia definitiva, el funcionario fuera requerido nuevamente ante el tribunal.

Para la determinación de las residencias se atendía a lo votado por la mayoría de la Sala, debiendo existir por lo menos tres votos “conformes de toda conformidad”. De no recabarse dicha votación, la causa se remitía a otros jueces con el fin de que se reunieran a determinarla junto con las demás.

No era necesario que los Jueces de Residencia consultaran a la Corona para dictar sentencia, salvo en los casos de imposición de pena corporal, suspensión o privación de oficio contra Virreyes, Presidentes, Oidores, Alcaldes del Crimen, Fiscales o Gobernadores, en cuyo caso debían consultar lo acordado con el Monarca.

---

<sup>3</sup> FERNÁNDEZ DELGADO Miguel A y SOBERANES FERNÁNDEZ José L. Antecedentes Históricos De La Responsabilidad De Los Servidores Públicos En México en su “Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos” Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; México; 1992. pp. 13, ss

Durante mucho tiempo estuvo unida la rendición de cuentas con el juicio de residencia, al mismo tiempo se respondía por el desempeño del oficio, que por la recaudación o inversión de los caudales estuvieron a cargo del residenciado.<sup>4</sup>

### **La visita.**

Que era otro medio de control consistente en verificar el buen desempeño del cargo aún en funciones; existían dos tipos de visitas: las ordinarias, estas giradas por un oidor de las audiencias a todo su territorio, y las extraordinarias, acordadas por el Consejo cuando lo creía conveniente.

Para garantizar la independencia y moralidad de su gestión, se dotaba al visitador de una elevada remuneración (200,000 maravedíes al año); no podía realizar visitas acompañado de familiares ni criados, ni por el resto de los oidores, se premiaba también el celo de su actuación ofreciéndole una cantidad mayor en recompensa.

El visitador no recibiría sueldo ni podría desempeñar su cargo de oidor hasta comprobar que había solucionado todas las causas y asuntos de la visita encomendada.

Las visitas extraordinarias eran 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>5</sup>.

Mariluz Urquijo enumera sin pretender un carácter absoluto, sino de principios generales las diferencias entre ambos procedimientos:

1).- En la visita podía comenzarse a actuar desde antes de la publicación de los edictos. En las residencias el pregón del edicto marcaba el inicio del procedimiento.

2).- En la visita, los funcionarios permanecían en sus puestos, mientras los residenciados debían abandonarlos durante el juicio.

3).- Los nombres de los testigos se comunicaban al residenciado no al visitado.

---

<sup>4</sup> CARDENAS F Raúl. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. editorial Porrúa, México, 1982, p13.

<sup>5</sup> VIÑAS MEY, Carmelo, El Régimen Jurídico y de responsabilidad en la América Indiana, 2ª Edición UNAM. 2002 pp. 52 y ss.

## **CONSTITUCIONES FEDERALES.**

### **I.- CONSTITUCIÓN DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA.<sup>6</sup>**

Promulgada en Cádiz en 1812, suspendida en la Nueva España por el Virrey Venegas poco después, y restablecida por Calleja al año siguiente en algunas de sus partes.

Mencionamos la Carta de Cádiz entre las leyes fundamentales de México, por la influencia que ejerció en la mayoría de nuestros instrumentos constitucionales; está, menciona en diversos apartados el control que habrá sobre los funcionarios públicos, en el capítulo referido a las Facultades de las Cortes<sup>7</sup>, se facultó expresamente al Supremo Tribunal, en el artículo 21, sección sexta, a “Conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposiciones de las leyes”, así como en lo referente a la organización de los tribunales, encargados de sustituir a las audiencias

“Hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del despacho y demás empleados públicos”; artículo 131 fracción vigésima quinta.

“Dado el Decreto, el secretario del despacho quedaba suspenso y las Cortes remitirían al Tribunal Supremo de Justicia todos los documentos concernientes a la causa a formarse, el mismo Tribunal la substanciara y decidirá con arreglo a las leyes”.

“Los Magistrados y Jueces no podían ser depuestos de sus destinos, temporales o perpetuos, sino por causa legalmente probada y sentenciada, ni suspendidos sino por acusación legalmente intentada”.

En su artículo 253 señala: “Si al rey llegaren 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”.

Se menciona la responsabilidad en que incurren los jueces por la falta de observancia de las leyes que arreglan el proceso en lo civil y en lo criminal.

Se sujetarían a la acción popular quienes cometan soborno, cohecho y la prevaricación de Magistrados y Jueces.

---

<sup>6</sup> TENA RAMÍREZ Felipe. Leyes Fundamentales de México. 1808-2002. 23ª edición, Editorial Porrúa México, 2002, p 59.

<sup>7</sup> CRUZ BARNEY OSCAR, Constituciones Históricas de México. (et al) Miguel Carbonell. Editorial Porrúa, México, 2002. pp71-83.

El Supremo Tribunal tiene facultad para: ...II “Juzgar a los Secretarios de Estado y de Despacho cuando las Cortes decretaren haber lugar a la formación de causa”.

III.- “Conocer las causas de separación y suspensión de los Consejeros de Estado y de los Magistrados de las audiencias”.

IV “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 al Tribunal”.

V “Conocer de todas las causas criminales que se promovieren contra los individuos del supremo tribunal. Si llegare el caso de hacer efectiva la responsabilidad de ese Supremo Tribunal, Las Cortes previa la formalidad establecida en el artículo 228, procederán a nombrar para ese fin un Tribunal compuesto de nueve jueces, elegidos por suerte de un número doble”.

VI. Conocer de la residencia de todo empleado público que este sujeto a ella.

“Las Cortes tomarán en consideración las fracciones de la Constitución que se les hubieren hecho presentes, para poner el conveniente remedio y hacer efectiva la responsabilidad de los que hubieren contravenido a ella”.

### **1.1.-LA CONSTITUCIÓN DE 1814** <sup>8</sup>

Sancionada en Apatzingán en 22 de octubre de 1814, en el capítulo III referido al supremo Congreso señala: “Artículo 59°. Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacerseles cargo de ellas; pero se sujetarán 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”.

Asimismo, en el Capítulo VIII *De las atribuciones del Supremo Congreso* “Hacer efectiva 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 120.

---

<sup>8</sup> Puede consultarse al respecto, la obra de CARBONELL Miguel (compilador).- Constituciones Históricas de México, editorial Porrúa, México, 2002.

El artículo 149, señala que “ 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.; y en el artículo 150 señala que “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, el cual señala: que no podrá el Supremo Gobierno “arrestar a ningún ciudadano en ningún caso más de cuarenta y ocho horas, dentro de cuyo término deberá remitir el detenido al tribunal competente con lo que se hubiere actuado”.

Dentro de las atribuciones del Supremo Gobierno esta:

“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 a los empleados que nombre el Congreso, cuando haya contra éstos sospechas de infidencia, remitiendo los documentos que hubiere al mismo Congreso dentro de las veinticuatro horas, para que declare si ha o no lugar a la formación de la causa.

Sujetar a “Los fiscales y Secretarios del Supremo Tribunal de Justicia al Juicio de Residencia. Los individuos del mismo Tribunal solamente se sujetarán al juicio de residencia, y en el tiempo de su comisión a los que se promuevan por los delitos determinados en el artículo 59.

De las Facultades del Supremo Tribunal de Justicia: "fallar o confirmar las sentencias de deposición de los empleados públicos sujetos a ese Tribunal...”

El artículo 200, menciona que para formar el Supremo Tribunal, se requiere indispensablemente la asistencia de los cinco individuos en las causas de homicidio, de deposición de algún empleado, de residencia o infidencia; en las de fuerza de los juzgados eclesiásticos, y las civiles en que se verse el interés de veinticinco mil pesos arriba.

Esta asistencia de los cinco individuos se entiende para terminar definitivamente las referidas causas, ya sea pronunciando, confirmando o bien revocando las sentencias respectivas, fuera de estas causas bastara la asistencia de tres individuos para formar Tribunales; y menos no podrán actuar en ningún caso”.

Y el capítulo XVIII del Tribunal de Residencia, señala:

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

“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.

Dentro del término perentorio de un mes, después de erigido el tribunal, se admitirán las acusaciones a que haya lugar contra los respectivos funcionarios, y pasado este tiempo no se oirá 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.

Los Juicios de Residencia deberán concluirse dentro de tres meses; y no concluyéndose en ese término, se darán por absueltos los acusados; exceptuándose las causas en que se admita el recurso de suplicación, conforme al reglamento de la materia, que se dictará por separado; pues entonces se prorrogará a un mes más el término.

El Tribunal de Residencia conocerá de las causas que se promuevan contra los individuos de las Supremas Corporaciones por los delitos indicados en el artículo 59 a los cuales se agrega, por lo que le toca a los individuos del Supremo Gobierno, la infracción del artículo 166.

Las acusaciones se harán ante el Supremo Congreso, o 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, formara la causa, la sustanciará y sentenciará definitivamente con arreglo a las leyes.

Las sentencias del 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 pasará al Congreso, en cuya secretaría quedará archivado.

El Tribunal de Residencia, se disolverá luego que haya sentenciado las causas que motiven su instalación. o pasado el término que fijaren las leyes,

## **1.2.-CONSTITUCIÓN FEDERATIVA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS<sup>9</sup>**

Promulgada el 4 de octubre de 1824, que adopta para su gobierno la forma de República Representativa Popular Federal; la Sección Cuarta se refiere a las funciones económicas de ambas Cámaras y de las prerrogativas de sus individuos señala:

Las Cámaras conocerán en calidad de Gran Jurado sobre las acusaciones:

I.- Contra el Presidente de la Federación, por los delitos de traición, contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, por cohecho o soborno, por actos dirigidos a impedir se hagan las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados, o a que estos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta Constitución, o impedir a las Cámaras 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.

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.

La Cámara ante la que se hubiere hecho la acusación de los individuos, se erigirá en Gran Jurado, y si declarare 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.

En las causas criminales 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 estos, ni éstos 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.

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, haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspenso de su encargo, y puesto a disposición del Tribunal competente.

---

<sup>9</sup> CARBONELL, Miguel. Constitución, Reforma Constitucional y fuentes del derecho en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 1998, pp. 80-81.

Y de las prerrogativas del Presidente y Vicepresidente señala:

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 allí se expresa. 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.

Y el artículo 110 fracción XX señala: “El presidente podrá suspender en sus empleos hasta por tres meses, y privar aún de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, a los empleados de la Federación, infractores de sus ordenes y decretos; y en los casos que crea deberse formar causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al Tribunal respectivo.

La Suprema Corte conocerá:

*Primera,* “De las causas que se muevan al Presidente y Vicepresidente, según los artículos 38 y 39, previa la declaración del artículo 40.”

*Segunda,* De las causas criminales de los Diputados y Senadores indicadas en el artículo 43, previa la declaración de que habla el artículo 44.

*Tercera,* 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.

*Cuarta,* De los Secretarios del Despacho, según los artículos 38 y 40.

*Quinta.* De los negocios civiles y criminales de los Empleados diplomáticos y Cónsules de la República.

Para juzgar a los individuos de la Corte Suprema de Justicia, la Cámara de diputados, elegirá 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 que los ministros de dicha Corte Suprema. De estos se sacarán por suerte un fiscal, y un número de jueces igual a aquel de que conste la Primera Sala de la Corte, y cuando fuere necesario, procederá la misma Cámara, y en sus recesos el Consejo de Gobierno, a sacar del mismo modo los Jueces de las otras Salas.

### **1.3.- LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA MEXICANA.<sup>10</sup> DE 1836.**

Cuerpo de leyes promulgadas la primera de ellas el 15 de diciembre de 1835 y las seis restantes el 30 de diciembre de 1836. Asignó al Supremo Poder Conservador la facultad de nombrar a dieciocho juristas que no fueran servidores públicos para juzgar a los Ministros de la Alta Corte de Justicia y de la militar (segunda ley, artículo 12. XII);

El Supremo Poder Conservador solo tendrá responsabilidad ante Dios y la opinión pública, y no podrán ser reconvenidos por sus opiniones. Los miembros de ese poder que incurran en delito se someterán al Congreso General, quien iniciaría la causa ante la Suprema Corte de Justicia (segunda ley, artículos 17 y 18);

Estableció la inmunidad por delitos comunes del Presidente y otros funcionarios; en el caso del primero, desde su nombramiento hasta un año después de haberlo concluido; los Senadores, desde el día de su elección, hasta dos meses después de concluido; En cuanto a los delitos oficiales del presidente de la República y de otros importantes servidores públicos otorgó al Congreso la facultad de examinar la procedencia de la acusación y de ser el caso, de sostenerla ante los tribunales (tercera ley, artículo 48).

En el caso de delitos comunes, hecha la acusación, declarará la Cámara si ha o no lugar a formación de causa, en caso de afirmativa, se pondrá el reo a disposición del tribunal competente para ser juzgado.(tercera ley, artículo 49).

Toda prevaricación, por cohecho, soborno o baratería, produce acción popular contra los magistrados y jueces que la cometieren. (quinta ley, artículo 36).

### **1.4. LAS BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA 1843<sup>11</sup>.**

Este cuerpo documental, se caracteriza por ser de corte marcadamente centralista y favorecedor de un ejecutivo poderoso y exento de responsabilidad<sup>12</sup>.

El 23 de diciembre de 1842, el presidente de la República Nicolás Bravo hizo la designación de ochenta notables, que integrando la Junta Nacional Legislativa debían elaborar las bases constitucionales según lo propuesto por el último movimiento triunfante,

---

<sup>10</sup> CRUZ BARNEY, Oscar, .ob cit. pp. 90-96.

<sup>11</sup> TENA RAMIREZ, Felipe, Leyes fundamentales ob cit pp. 403-436.

<sup>12</sup> JUAREZ MEJIA Godolfino H. La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales. Editorial Porrúa, México, 2002, pp. 31-36

instalada la Junta el 6 de enero de 1843, acordó por mayoría, de conformidad con la opinión del ministerio, que no se reduciría a formular simples bases constitucionales, sino que expediría una Constitución.

Durante poco más de tres años, las Bases Orgánicas presidieron con nominal vigencia el período más turbulento de la historia de México, lejos de atajar las discordias internas, parecía avivarlas la guerra con los Estados Unidos de Norteamérica, y las facciones siguieron luchando entre sí por la forma de gobierno.

La actitud del gobierno centralista que veía con simpatía una tendencia monárquica, produjo una poderosa reacción adversa, por lo que el 4 de enero de 1846 estalló en la Ciudadela un pronunciamiento donde a través de una circular se denunciaba como traición a la independencia los proyectos del gobierno, por lo que se solicitaba la reunión de un nuevo Congreso Constituyente conforme a las leyes electorales de 1824 y el triunfo de este movimiento puso fin a la administración centralista así como a la Constitución de las Bases Orgánicas;

En este documento, se consagra la inviolabilidad del fuero que se otorga a los Diputados y Senadores por las opiniones que emitan en el desempeño de sus funciones (artículo 73); continúa otorgando inmunidad a los mismos durante el tiempo de su encargo y dos meses después de concluido (artículo 74); otorgó competencia a cada cámara para conocer de las acusaciones que se hicieran contra sus respectivos miembros (artículo 76).

En otro apartado, se finca la responsabilidad del Presidente de la República, resolviendo su procedencia ante el pleno de las dos cámaras por delitos de alta traición contra la independencia nacional y contra la forma de gobierno (artículos 78 y 90), también dispone que no podrá ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, tampoco podrá ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones.

Se faculta a la Corte Suprema de Justicia para conocer en todas las instancias de las causas criminales que se promuevan contra los funcionarios públicos, a quienes el Congreso o las Cámaras declaren con lugar a la formación de causa y de las civiles de los mismos (artículo 118). Se propone la creación de un tribunal para juzgar a los ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial, (artículo 124).

## **1.5. EL ACTA DE REFORMAS DE 1847<sup>13</sup>.**

En este documento conformado de 22 artículos que a instancias principalmente del ilustre Don Mariano Otero, se propone y acepta el acta donde se señala la responsabilidad contra los Altos Funcionarios a excepción del Presidente de la República, en los artículos 12 y 13 que acotan la responsabilidad señalando respectivamente:

Asume como responsabilidad exclusiva de la Cámara de Diputados el erigirse en Gran Jurado para declarar a simple mayoría de votos, si ha o no lugar a la formación de causa contra los Altos Funcionarios, a quienes la Constitución o las leyes conceden fuero. Esta disposición reconoce que esta declaración de procedencia es un privilegio de los Altos Funcionarios en consideración de sus funciones, pero también que solo ellos son sujetos de responsabilidad.

El artículo 13 señala que si el delito fuera común, y declarado que ha lugar a la formación de causa, se pasará el expediente a la Suprema Corte; si fuere de oficio, el Senado se erigirá en Jurado de sentencia, y se limitara a declarar si el acusado es o no culpable. Para esta declaratoria de procedencia, se necesita de las tres quintas partes de los individuos presentes, y hecha que sea, se asigna a la Suprema Corte la definición de la pena según la ley lo prevenga.

Este artículo hace una precisa distinción de las responsabilidades derivadas de delitos comunes y de oficio, determina claramente las competencias del Senado y de la Suprema Corte.

El artículo 16 se refiere a la responsabilidad del Presidente así como de los Secretarios del despacho, el primero es responsable de los delitos comunes que cometa durante el ejercicio de su encargo; y aún de los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre que el acto en el cual consistan, no esté autorizado por la firma del Secretario responsable.

Finalmente, responsabiliza a los secretarios de despacho por la comisión, u omisión de los actos e infracciones que se cometan, de acuerdo a la ley.

## **1.6. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1857.**

---

<sup>13</sup> Ídem, págs. 36-38

La Constitución de 1857 es el primer cuerpo de ordenamientos que hace un apartado especial por el cual se reglamenta el régimen de responsabilidad de los servidores públicos (el Título IV)<sup>14</sup>;

Desde el dictamen de la comisión encargada de presentar el proyecto de la ley fundamental para la que fue convocada, se menciona, en base a las experiencias vividas, que es una necesidad prioritaria, limitar el mal actuar de los funcionarios gubernamentales, por lo que es necesario plasmar constitucionalmente reglas del control para los funcionarios y la responsabilidad para sujetarlos a ella;

De tal que el diputado José María Mata, se empeñaba en someter a juicio político al presidente de la República; así en el artículo 103 del proyecto de Constitución, se dieron una serie de debates a favor de regular la actuación de los funcionarios públicos, se reconoció la responsabilidad del presidente, señalando también que durante el tiempo de su encargo 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.

Dentro de la discusión, siguiendo a Tocqueville, el diputado Mata afirmó que “el juicio político, no tiene más finalidad que la de retirar la confianza a quienes se hagan indignos de ella, por lo que la única pena que debe aplicárseles es la de destitución”<sup>15</sup>.

Ponciano Arriaga refiriéndose a la responsabilidad del presidente, afirma que es difícil limitar al presidente y sus ministros, así, considera que todos deben ser responsables.

Es así que se conforman grupos de diputados unos a favor y otros no tanto en cuanto a la regulación de las responsabilidades de los funcionarios públicos, pretendiendo acotar el actuar del Ejecutivo; la misma comisión señala: “... y pasamos a hacer algunas indicaciones acerca del juicio político, que es también una de las grandes novedades que se introducen en nuestro régimen de gobierno”.

“Hasta hoy la responsabilidad no solamente de los altos funcionarios de la Federación, sino también de sus agentes inferiores, ha sido ineficaz, imposible.

De un lado la influencia de ellos, fortificada tras de formulas dilatadas y embarazosas, y de otro la dificultad nacida de complicar la suspensión o destitución del

---

<sup>14</sup> CARDENAS F, Raúl. RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS. Ob.cit.pp. 53 y ss. También puede consultarse al respecto: *Constituciones Históricas de México*, ob cit pp 102,108. ; *Leyes Fundamentales de México*, ob cit pp 606 Y ss.

<sup>15</sup> FERNÁNDEZ DELGADO Miguel A y SOBERANES FERNÁNDEZ José L. op cit. pp. 38 y ss.

funcionario acusado, con la pena común o criminal, han hecho que algunas veces el jurado de acusación tema declarar la formación de causa, y otras el de culpabilidad, o el de sentencia, se resistan a calificar el hecho, o la aplicación de la pena.

Si el juicio político no se contrae exclusivamente a los delitos de este género, sino que comprende también cualesquiera otros, con tal que hayan sido cometidos en el ejercicio de las funciones oficiales, tiene por lo menos la ventaja de que su sentencia debe limitarse a retirar del poder o de las funciones de su encargo, al funcionario acusado, reduciéndolo a la condición de individuo particular, y sometiéndolo a los tribunales ordinarios para el castigo de los delitos comunes en que haya incurrido, o bien para la indemnización de los perjuicios que haya causado.

El juicio político es además el juicio de la opinión y de la conciencia pública.

El juicio político, resuelve las dificultades, pues reducido a un solo objeto, el de quitar el poder al responsable, una vez logrado este, la sociedad sale del conflicto y el orden se restablece. Añádase a todo esto, que la sentencia en un estricto juicio político no infama, no irroga perjuicio, no causa un daño irreparable, si no es la destitución o la inhabilitación para ejercer otro cargo, es decir, una infamia, un perjuicio o daño del orden político.

El voto del pueblo no es infalible; sus esperanzas pueden frustrarse, venirle males imprevistos de quien le prometió crecidos bienes, y es lógico y muy justo que por un medio legal, sin conmociones ni turbulencias, pueda retirar el poder a su delegado. Así el castigo será, si se quiere, más leve; pero en todo caso más seguro. Así, los encargados de las funciones públicas son más fieles y más celosos en el cumplimiento de sus deberes.

El juicio político, tal y como se propone, es una institución que tiene poca semejanza con la que hasta hoy hemos practicado, la comisión se toma la libertad de copiar las doctrinas de algunos de los autores que al estudiar la constitución anglo-americana, han tratado la materia.

De Tocqueville, comparando el juicio de los Estados Unidos con el acostumbrado en Francia y otros países europeos, dice: “En Europa los tribunales políticos pueden aplicar todas las disposiciones del código penal, en América cuando han quitado al culpable el carácter público de que estaba revestido y le han declarado indigno de ocupar cargos

políticos en lo sucesivo, esta extinguido su derecho y principia la incumbencia de los tribunales ordinarios...”.

En Europa el juicio político es más bien un acto judicial que una providencia administrativa. Lo contrario se ve en los Estados Unidos, y es fácil de convencerse de que el juicio político es allí mucho más lo segundo que lo primero. El blanco principal del juicio político en los Estados Unidos es por consiguiente retirar el poder al que hace mal uso de él, e impedir que este mismo ciudadano este revestido de él en lo sucesivo...”

En Europa los tribunales políticos, revestidos de facultades terribles, no castigan, temerosos de castigar demasiado... En América no se arredran delante de una pena que no hace gemir a la humanidad.

Resta solamente manifestar que, una vez acordada la supresión de la cámara de senadores, ejercerá sus atribuciones como jurado de sentencia, el congreso de la Unión, necesitándose para un fallo condenatorio las dos terceras partes de los votos de los diputados presentes; que el jurado de acusación se formara de los ciudadanos elegidos al efecto por las legislaturas de los Estados, y no tendrá sesiones sino solamente un mes en cada año, para tomar en consideración y resolver las acusaciones que se le dirijan.

Ya dentro del articulado en el Título Quinto denominado “Del juicio Político “ se propone el correspondiente del 105 al 109, la sujeción a esta, a los secretarios del despacho, los ministros de la suprema corte de justicia, los jueces de circuito y de distrito, y los demás funcionarios públicos de la Federación, cuyo nombramiento sea popular. El presidente de la República estará sujeto al mismo juicio por los propios delitos y por otros graves del orden común.

Se propone la substanciación a través de un jurado de acusación y uno de sentencia; el de acusación, se compondrá de un individuo por cada Estado, y el de sentencia será el Congreso de la Unión y en su fallo se limitara a absolver o destituir al acusado; En casos graves podrá declararlo incapaz de obtener empleo o cargo de honor, de confianza o de provecho que dependan de la Federación. Hasta aquí la exposición en el proyecto de Constitución presentado por Ponciano Arraiga en México en fecha 23 de junio de 1856<sup>16</sup>.

Finalmente después de intensos encuentros y desencuentros, el proyecto presentado fue aprobado Así, en los artículos 103 al 109 se encuentran los antecedentes de las

---

<sup>16</sup> TENA RAMIREZ Felipe. Ob cit, Leyes Fundamentales de México, pp 596.

disposiciones actualmente vigentes, que regulan lo referente a la responsabilidad de los funcionarios, importante materia al grado que se dedicó uno de los títulos de la Constitución.

Por lo que se refiere a los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de su encargo, ello daba lugar al llamado juicio político, que después al retirarse el primer proyecto, fue substituido por el término delito oficial, todo ello se refería a los altos funcionarios, pues los demás no estaban sujetos a un régimen especial.

Se precisa que en los casos de los delitos cometidos por los funcionarios mencionados en el artículo 103 de la Constitución, el Congreso erigido en Gran Jurado, declararían a mayoría absoluta de votos, si había lugar o no a proceder contra el acusado, en caso negativo, no había lugar a ningún procedimiento ulterior, en el afirmativo, el acusado quedaba por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. Se trataba simplemente de un requisito de procedibilidad, de una autorización para procesar a los funcionarios que gozaban de fuero.

Por lo que toca a los llamados delitos oficiales, según la Constitución, conocería la Cámara de Diputados como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia, como jurado de sentencia.

La Constitución fue jurada en 5 de febrero de 1857 referente al tema quedó delimitado en el Título IV de “La responsabilidad de los funcionarios públicos” y que se contienen en los artículos 103 al 108. , de esos ordenamientos destacan las siguientes características: se determinó como responsables por delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo y por los delitos o faltas oficiales y omisiones, a los diputados del Congreso de la Unión, a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y a los secretarios de despacho. Responsabilizó también a los gobernadores de los Estados por violaciones a la Constitución y a las leyes federales.

Se dispuso que el presidente de la República, durante su encargo, solo podría ser acusado por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos del orden común. Reglamentó la figura de la **“declaración de procedencia”** y el caso de delitos comunes en que incurran los altos funcionarios públicos.

En fin reguló el juicio político para el caso de los delitos oficiales y estableció la modalidad de que el Congreso de la Unión tendría a su cargo formular la acusación, en tanto que la Suprema Corte de Justicia pronunciaría la sentencia.

En estas disposiciones se negó la gracia del indulto para los casos de responsabilidad por delitos oficiales y se estableció el plazo de un año, contado a partir de que el servidor público concluyera su encargo, para que procediera la acusación. Se manifiesta que en demandas de orden civil no existe fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

### **1.7. CONSTITUCION DE 1917**

La Constitución de 1917 fue promulgada el día 5 de febrero de 1917, y entre otros se expresan estos importantes razonamientos:

“Debe establecerse, en primer lugar, la responsabilidad de todos los funcionarios; en segundo, el procedimiento para juzgarlos, y en tercero la penalidad respectiva.”.

Buscando asegurar la estabilidad del Ejecutivo, reconocía la necesidad de limitar las posibilidades de atacar a éste, sin causas graves y fundadas, por lo que sostenía, que “la estabilidad del Poder Ejecutivo exige que solamente por delitos de carácter muy grave pueda ser juzgado durante el período de su encargo, y por este motivo se limitan los hechos por los que puede ser juzgado el Presidente, a los delitos de traición a la patria o a los de carácter grave del orden común”.

Respecto a los gobernadores y diputados locales, no considerados en la Constitución de 57, asumen, además de su carácter de funcionarios de cada Estado, la de auxiliares de la Federación, por lo cual pueden incurrir, con ese carácter, en responsabilidades de carácter federal.

En cuanto al procedimiento, en la exposición de motivos se expresaba, que éste era distinto “según se trate de delitos del orden común o delitos oficiales”.

Respecto a los primeros, el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de tribunales especiales, somete a los funcionarios a los jueces del orden común como a cualquier otro ciudadano. Solamente que para evitar a estos funcionarios ataques injustificados por parte de enemigos políticos, que pudieran perjudicar la buena marcha de la administración, se estableció que, para quedar un alto funcionario a disposición del juez común, debía hacerse antes una declaratoria por la Cámara de Diputados”.

Por otro lado, se hacia referencia a los delitos oficiales, “los que serían juzgados no por los tribunales del orden común, porque evidentemente salen de la naturaleza de los hechos sometidos al conocimiento de estas autoridades, y se estableció que los juzgue el Senado, mediante un procedimiento especial...

Finalmente, en la Exposición de motivos, se hizo hincapié en la necesidad de que los delitos cometidos por los funcionarios y empleados públicos, cualquiera que sea la pena en que incurran, sean juzgados por el jurado popular. Se acepto la responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación por los llamados delitos comunes que cometan durante el desempeño de su función y por los delitos, faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Entre los altos funcionarios de la Federación, se agregó al Procurador General de la República, así como a los diputados a las legislaturas locales, responsables “por violaciones a la Constitución y leyes federales y por lo que toca al Presidente de la República, se limitó su responsabilidad a la comisión de delitos por traición a la patria y graves del orden común.” Siendo así que el tema en cuestión quedó de la siguiente manera:

#### **TÍTULO CUARTO.**

##### **De las responsabilidades de los funcionarios públicos.**

Art. 108.- Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, 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 cargo. 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, solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Art. 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, solo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratase de un delito oficial.

Art. 110.- 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 período 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.

Art. 111.- 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 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 determine 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 109, 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 altos funcionarios de la Federación. Y cuando la Cámara mencionada declare que hay lugar a acusar, nombrará una comisión de su seno para que sostenga ante el Senado la acusación de que se trate.

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serán siempre

juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20. El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta de cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios y de los Jueces del orden común del Distrito Federal y de los Territorios.

En estos casos, si la Cámara de Diputados primero y la de Senadores después, declaran por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido y se procederá a nueva designación.

El Presidente de la República antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oírá a este en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud.

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

Art. 113.- La responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podrán exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después.

Art. 114.- En demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad, para ningún funcionario público.

Dentro de la evolución constitucional, encontramos que en fecha 28 de diciembre de 1982, se reformaron y adicionaron diversos preceptos constitucionales, fundamentalmente al Título IV<sup>17</sup> (artículos 108 a 114), y encontramos que, la denominación del mencionado Título, ahora alude a “Responsabilidades de los Servidores Públicos”, y pretende delimitar quien puede ser sujeto de este tipo de responsabilidades, es decir que se debe entender por servidor público.

El artículo 108 constitucional fue reformado todo el precepto y quedo de la siguiente manera:<sup>18</sup>

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

---

<sup>17</sup> JUÁREZ MEJIA Godolfino H. Ob cit., pp. 84 y ss

<sup>18</sup> DE LA HIDALGA Luis, Historia del Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa México 2002, p 587.

Judicial Federal, y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios, empleados y toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. El presidente de la República durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las Leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

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

El 31 de diciembre de 1994, se reforma el tercer párrafo para incluir en su caso a los miembros de los consejos de las judicaturas locales, quedando como sigue<sup>19</sup>:

Art. 108.- ... Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las legislaturas locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de justicia de los Estados, y en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales, amén de las responsabilidades que los ordenamientos locales pueden establecer dentro del ámbito de su competencia.

El 22 de agosto de 1996, se reforma el primer párrafo para incluir a los servidores públicos del Instituto Federal Electoral, para quedar de la siguiente manera: Art. 108.- 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.

---

<sup>19</sup> Ídem, pp. 587.

Respecto del artículo 109, fue reformado de manera total en fecha 28 de diciembre de 1982, y quedó en la forma siguiente:

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

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

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

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben 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 plenamente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no 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”.

El artículo 110 por su parte, fue reformado el día 28 de diciembre de 1982<sup>20</sup> y quedó de la siguiente forma: “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, el jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y los 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 estas 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 declarativo y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

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

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

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

---

<sup>20</sup> JUÁREZ MEJIA Godolfino H. Op cit. pp. 88

Este mismo artículo, fue reformado en fecha 10 de agosto de 1987<sup>21</sup> en su párrafo primero suprimiendo la figura de jefe del Departamento del Distrito Federal incluyendo los representantes de la Asamblea y órganos de gobierno del Distrito Federal, de nueva creación para quedar como sigue:

Art. 110.- Podrán ser sujetos de... Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la ....”.

En fecha 31 de diciembre de 1994<sup>22</sup>, se incluye en el primer párrafo a los Consejeros de la Judicatura Federal y del Distrito Federal, y en el segundo párrafo a los mismos Consejeros de las Judicaturas Locales, quedando los demás párrafos igual;

El 22 de agosto de 1996, se reforma únicamente el primer párrafo para incluir ahora a los miembros de la Asamblea del Distrito Federal antes llamados representantes, incluyendo a los funcionarios del Instituto Federal Electoral y los Magistrados del Tribunal Federal Electoral;

Por otra parte, el artículo 111 sufre su primera modificación el 20 de agosto de 1928 por esa, se unen los dos primeros párrafos en uno solo y en lo que era el segundo solamente se invierten los términos: practicar las diligencias y oír al acusado. Se agrega un nuevo tercer párrafo, quedando de la siguiente manera:

Art. 111.- 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 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 determine la ley.

En los casos de este artículo y en el del 109, 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 Altos Funcionarios de la Federación. Cuando la Cámara

---

<sup>21</sup> TENA RAMÍREZ Felipe, Leyes Fundamentales de México op cit. pp 1047.

<sup>22</sup> Ídem, pp 1140.

mencionada declare que ha lugar a acusar, nombrará una comisión de su seno para que sostenga ante el Senado la acusación de que se trate.

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

El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios y de los jueces del orden común en el Distrito Federal y de los Territorios. En estos casos, si la Cámara de Diputados, primero, y la de Senadores, después, declaran por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a nueva designación.

En fecha 21 de septiembre de 1944 se adiciona un séptimo párrafo quedando: Art. 111.- “.... El Presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oirá a este, en lo privado a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud.

En 8 de octubre de 1974, fue reformado nuevamente el quinto y sexto párrafo exclusivamente para suprimir la referencia a los Territorios quedando así:

Art. 111.- Párrafos 1º al 4º...

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, determinando...

El 28 de diciembre de 1982<sup>23</sup> se reforma totalmente el artículo quedando de la siguiente manera:

---

<sup>23</sup> JUÁREZ MEJIA Godolfino H. Ob cit. pp 89, 90.

Art. 111.- 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, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, 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 inculcado. Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculcado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación. Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley. Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a 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 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 Diputados y Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si este culmina con una sentencia absolutoria el inculcado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto. En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos 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 y perjuicios causados.

Nuevamente este artículo fue reformado con fecha 10 de agosto de 1987 en su párrafo primero para incluir a la Asamblea de Representantes y al Titular del Gobierno del Distrito Federal, y quedó como sigue<sup>24</sup>:

Art. 111.- “Para proceder penalmente contra...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 ...”

El artículo que nos ocupa, volvió a ser objeto de reformas en fecha 31 de diciembre de 1994 y en su primer párrafo se incluyó a los miembros de la Judicatura y al Titular del Órgano del Distrito Federal, y el párrafo quinto para incorporar a los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales;

El 26 de agosto de 1996, este artículo, volvió a sufrir modificaciones en el párrafo primero para incluir a los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, al Jefe de Gobierno del mismo, así como a los Magistrados del Tribunal Electoral y del Instituto Federal Electoral quedando el primer párrafo en los siguientes términos:

“Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado... quedando los párrafos 2º al 10º en la forma señalada con anterioridad.

---

<sup>24</sup> DE LA HIDALGA Luis. Op cit. pp 595.

Los restantes artículos del Título Cuarto constitucional que son el 112, 113 y 114, solo han sufrido una reforma desde su promulgación, y fue en fecha 28 de diciembre de 1982 quedando de la siguiente manera:

Artículo 112.- No se requerirá de 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 electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

El artículo 113, se modificó sustancialmente quedando como sigue: 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.

Después de la reforma mencionada, el artículo 114 quedo como sigue:

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

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

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

## **2.- EVOLUCION DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos como tal, inicia cuando reorganizada la República, vigente nuevamente la Constitución de 1857, el 3 de noviembre de 1870, trece años después de haber sido promulgada la Constitución de 1857, el presidente Benito Juárez, publicó en el Diario Oficial, el **Decreto del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios**<sup>25</sup>, que fue la primera ley que se expidió en nuestro país sobre la materia; y sin duda, por su sencillez, es la mejor, aún cuando no abarcó los numerosos problemas que se desprenden, de las situaciones complejas que provoca la responsabilidad de los funcionarios y sus relaciones políticas, de partidos, y con la sociedad en general. La ley en si, respondió a una necesidad política, ya que el Congreso no se mostraba muy devoto al Presidente Juárez y resultaba urgente limitar la amplísima libertad de la entonces única integrante del Congreso, la Cámara de Diputados, en cuanto a la interpretación de los delitos políticos o delitos oficiales mencionados en el artículo 105 de la Constitución de 1857.

Esta ley reguló en su artículo primero las conductas que daban origen a los delitos oficiales y establecía: “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 garantías individuales y cualquiera infracción a la Constitución o leyes Federales en puntos de gravedad

En los artículos 2° y 3° referida a las faltas y omisiones, señala:

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

---

<sup>25</sup> CARDENAS F. Raúl. Op cit. Pág 36.

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.

En el artículo 4°, se fijan las sanciones que corresponde a los autores de los delitos oficiales, que son destitución del cargo e inhabilitación para obtener el mismo u otro encargo o empleo de la Federación por un tiempo que no sea menor de cinco ni exceda de diez años.

Las faltas oficiales, atento lo dispuesto por el artículo 5°, se sancionan con la suspensión del encargo e inhabilitación por un plazo que no baje de un año, ni exceda de cinco y en los supuestos de omisiones, atento lo previsto por el artículo 6°, la pena se reduce de seis meses a un año de suspensión e inhabilitación.

Precisa el artículo 7°, que los funcionarios cuyos delitos, faltas u omisiones deberán juzgarse o castigarse conforme a esta ley, son los enumerados en el artículo 103 constitucional, y el tiempo para que se les pueda exigir responsabilidad oficial, es el que expresa el propio artículo y el 107 constitucional o sea el de un año.

Es importante señalar que en el artículo octavo se hacia referencia a que una vez declarada la culpabilidad del funcionario público, el Estado o los particulares tenían el derecho de hacer efectiva ante los tribunales competentes la responsabilidad pecuniaria que hubieren contraído por los daños y perjuicios causados al incurrir en él.

El artículo 9° considera el supuesto de imputar al funcionario, además de un delito oficial, un delito común, en cuyo caso, se dispone que después de sentenciado por la responsabilidad oficial, será puesto a disposición del juez competente, para que de oficio o a petición de parte se le juzgue y se le aplique la pena correspondiente por el delito común.

La ley de 3 de noviembre, hace alusión brevemente a problemas de procedimiento y el artículo 11 a la acción popular que se concede para denunciar los delitos oficiales.

Respecto al procedimiento, considera el artículo 10 que la acción del Gran Jurado terminará con dos proposiciones: una que corresponda a los delitos oficiales, pidiendo se declare que es o no culpable el acusado, y la otra relativa a los delitos comunes, consultando si hay o no lugar a proceder.

Reiteramos que estas conductas sólo se podían atribuir a los Altos Funcionarios, que establecía el artículo 103 de la Constitución de 1857 y que eran los Diputados del Congreso General, los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho.

Las conductas que daban origen a los delitos oficiales, mencionadas en el artículo primero se advierte, son vagas y difícilmente podían configurar delitos propiamente dichos, más que nada eran situaciones políticas que el presidente Juárez había tratado de limitar, para que sus opositores, no pudieran actuar en contra de él.

### **Código Penal de 1872.**

En 1872, en el mes de abril, se publicó el primer Código Penal de nuestro país, el cual tipifica los delitos oficiales establecidos en la Ley de Responsabilidades de 1870.

El capítulo VII de este código, en el Título XI denominado “Sobre algunos de los delitos de los altos funcionarios de la federación”. En su artículo 1059 disponía:

“Todo ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno adoptado por la Nación, o a la libertad de sufragio en las elecciones populares, la usurpación de atribuciones, la violación de alguna de las garantías individuales, y cualquiera otra infracción de la Constitución y leyes federales, que en el desempeño de su encargo cometan, así como las omisiones en que incurran los altos funcionarios de que habla el artículo 103 de la misma Constitución, se castigara con las penas que señala la ley orgánica de 3 de noviembre de 1870”

Entonces, los delitos oficiales se encontraban regulados tanto en la ley de 1870, como en el artículo 1059 del Código Penal, pero se castigaban con las penas establecidas en la ley de 1870.

En 1874, el 13 de noviembre, fue reformado el artículo 105 constitucional en virtud de que se volvió al sistema bicameral en nuestro país, la reforma quedo establecida en los siguientes términos: “De los delitos oficiales conocerán: La Cámara de Diputados como jurado de acusación, y la de Senadores 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 continuara en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Cámara de Senadores, está, erigida en Jurado de Sentencia y con

audiencia del reo y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe”.

Con la mencionada reforma, se sustituyó a la Suprema Corte de Justicia por el Senado, al que se le dio la facultad de constituirse en Jurado de Sentencia, el cual por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros aplicaría la pena establecida en la ley de 1870.

La siguiente Ley de Responsabilidades fue la de 6 de junio de 1896, que a diferencia de la anterior, no hacía alusión a los delitos oficiales, puesto que el Código Penal de 1872 los definía en su artículo 1059. Únicamente hablaba de los delitos comunes, cometidos por funcionarios durante su encargo o en el desempeño de sus funciones.

Esta Ley denominaba al fuero constitucional, “*fuero licencia para enjuiciar*”. Estuvo vigente hasta la expedición del Código Penal de 1929, a pesar de las modificaciones que trajo consigo la Constitución de 1917, que alteraron en parte las disposiciones relacionadas con la responsabilidad de los funcionarios.

### **Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación.<sup>26</sup>**

(Publicada en el Diario Oficial el 6 de junio de 1896)

Esta ley reglamentó los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, constaba de 64 artículos repartidos en seis capítulos; en el primero denominado “Responsabilidad y Fuero constitucional de los Altos Funcionarios Federales”, precisaba, en los términos de la constitución de 1857, a quienes se reputaba como Altos Funcionarios Federales: los Diputados y Senadores, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, responsables tanto de los delitos comunes que cometan durante el tiempo de sus respectivos cargos, como por los delitos, faltas u omisiones oficiales en que incurran en el ejercicio de sus cargos.(artículo 1°).

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo solo podía 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 (artículo 2°); los Gobernadores de los Estados, como agentes de la Federación, son considerados también responsables, pero solo por infracciones a la Constitución y Leyes federales (artículo 3°).

---

<sup>26</sup> CARDENAS F. Raúl. Ob cit. pp 40

El Congreso General, en la forma y modo prescritos en la Constitución de 1857, es competente para conocer de la responsabilidad oficial de los Altos Funcionarios, esta responsabilidad podrá ser exigible después de que los funcionarios hubiesen cesado en su encargo, pero dentro del término que señala el artículo 107 constitucional o sea de un año. (artículo 4°).

Esta ley omitió enunciar las conductas que daban origen a los delitos oficiales, pero la definición de los mismos quedaba contenida en el artículo 1059 del Código Penal de 1872.

En los siguientes artículos, contenidos en este primer capítulo, se previene que, en tratándose de los delitos comunes que hubieren cometido los Altos Funcionarios durante el desempeño de sus encargos, no se podrá proceder sin que previamente el Gran Jurado declare que ha lugar a proceder en contra del acusado; que los Altos Funcionarios gozan de fuero desde el día de su elección, y los Senadores y Diputados suplentes, desde el día que se les llame para el desempeño de su encargo; sin embargo, no disfrutaran de fuero constitucional durante el desempeño y con motivo de algún empleo, cargo público o comisión que hubieren aceptado en el período en que disfruten de aquel fuero, a no ser que al propio tiempo estuvieren ejerciendo sus funciones propias; en este último caso se les juzgara por quien corresponda, previa declaración del Gran Jurado, de haber lugar a proceder, en dichos casos, para que dicha causa pueda iniciarse, debe procederse en los términos de los artículos 104 y 105 constitucionales. En cuanto a las demandas del orden civil, no existe fuero o inmunidad para los altos funcionarios.

Esta ley estuvo vigente hasta la expedición de la Constitución de 1917, pero durante la dictadura de Porfirio Díaz, que abarca desde el año de 1877 hasta su forzada renuncia en mayo de 1911, no se dio lugar a ninguna acción en contra de Altos Funcionarios.

## RESPONSABILIDADES EN LA CONSTITUCION DE 1917<sup>27</sup>

El texto original de la Constitución de 1917 establecía un régimen de responsabilidades de los funcionarios públicos basado en la distinción entre delitos comunes y delitos oficiales, este, era aplicable a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Magistrados (sic) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los

---

<sup>27</sup> FERNÁNDEZ DELGADO Miguel A., y SOBERANES FERNANDEZ. José L. Ob cit. pp 42.

Secretarios de despacho y el Procurador General de la República, también se preveía fincar responsabilidades a los Gobernadores de los Estados y a los Diputados a las legislaturas locales por violaciones a la Constitución y a las leyes federales.

La propia Constitución, en su artículo 110, se refería a quienes desempeñaban este conjunto de cargos como “Altos Funcionarios de la Federación”. En cuanto al Presidente de la República, la redacción primigenia del párrafo correspondiente del artículo 108 ha quedado intocado hasta la fecha, señalando que durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Por **delitos oficiales** se entendían aquellos cometidos con motivo del desempeño del cargo público conferido. Delito común por exclusión, sería todo aquel que se cometiera sin relación con el desempeño de la función pública encomendada al funcionario. En el Contexto del artículo 108 original de la Constitución de 1917, además de delitos propiamente dichos se consideraban las faltas y las omisiones en que se incurriera en el ejercicio del cargo, como causas de responsabilidad.

Los procedimientos aplicables para hacer efectiva la responsabilidad correspondiente eran distintos. **La imputación de un delito común daba lugar al *desafuero***; la de un delito oficial, o las faltas u omisiones de la misma naturaleza, originaba la apertura de un juicio ante la Cámara de Senadores, en el cual actuaba con el carácter de órgano acusador la Cámara de Diputados. A este último procedimiento la doctrina lo denominaba ***juicio político***, pero no lo calificaba así el texto constitucional.

Tena Ramírez consideraba que entre ambos procedimientos había una diferencia sustancial: en el caso del desafuero el acto de la Cámara de Diputados por el que se declara que ha lugar a proceder contra el acusado “no es un acto jurisdiccional, sino de índole administrativa, el simple acto administrativo de separar de su encargo a un funcionario”.

En cambio razonaba que cuando la Cámara de Senadores inicia el juicio político a partir de la acusación de la Cámara de Diputados para juzgar a aquel funcionario al que se le imputaba la comisión de un delito oficial estamos en presencia de “un verdadero Juicio, que por serlo justifica, ahora si, la denominación de Gran Jurado que el artículo otorga a aquella Cámara (la de Senadores). Debe al efecto oír al acusado y practicar todas las diligencias que estime convenientes, para concluir con una resolución que es auténtica sentencia, ya sea que absuelva o que condene”.

Tena Ramírez objetaba la denominación de Gran Jurado contenida en el artículo 74 fracción V del texto original de la Constitución de 1917, que aplicaba este título a la Cámara de Diputados cuando debía realizar la función de declarar si había o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios que gozan de fuero constitucional; esto es, cuando se trataba de privarlos del fuero, procediendo, consecuentemente al desafuero. Las razones de este reconocido autor se justificaban por el hecho de que efectivamente en el caso de los delitos oficiales habría de desarrollarse un verdadero juicio penal, en el cual la Cámara de Diputados acusaba y la de Senadores fungía como jurado de sentencia, en el entendido de que la acusación tenía por objeto determinar si se habían cometido delitos oficiales, los cuales serían sancionados con la pérdida del cargo y la inhabilitación para ocupar otro.

En ese entonces la Constitución establecía una excepción al principio de *non bis in idem*, dado que además del juicio penal, que podía efectuarse en el seno del Congreso de la Unión, si el acusado resultaba condenado, podía ser juzgado por la justicia común, en tanto la conducta que se le hubiera imputado mereciese otra pena de acuerdo con lo previsto por el entonces vigente artículo 111, en su párrafo segundo, que textualmente se reproduce: “Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley el acusado quedara a la disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella”.

Como puede observarse, la propia Constitución abría la posibilidad de que la misma conducta fuera juzgada penalmente en dos distintos momentos, dado que el artículo que comentamos en su párrafo primero señalaba: “De los delitos oficiales conocerá el Senado erigido en Gran Jurado”. Evidentemente, como bien apreciaba Tena Ramírez, estábamos en presencia de un juicio penal.

El párrafo quinto del artículo 111 de la Constitución de 1917 establecía la obligación del Congreso de la Unión de expedir a la mayor brevedad, una ley de Responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, sin embargo, la obligación de expedir la ley de responsabilidades de los servidores públicos se cumplió hasta el año de 1939.

## **Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados.**<sup>28</sup>

Publicada en el Diario Oficial el 21 de febrero de 1940, en uso de facultades extraordinarias otorgadas al Presidente Lázaro Cárdenas, esta ley, fue muy criticada por los doctrinarios, toda vez que confería a la Cámara de Diputados facultades de investigación y decisión sobre el desafuero en confrontación al artículo 21 constitucional<sup>29</sup>.

Otro error fue que copió los capítulos IV y V de la ley de 1896 referente al Juicio Político, ignorando que se contradecían con el artículo 111 constitucional.

Sustentada en el artículo 108 de la Constitución de 1917, el cual correspondía al 103 de la Constitución de 1857: en el dictamen que acompañaba este artículo con otros del Título IV Constitucional, establecía:

“La estabilidad del Poder Ejecutivo exige que solamente por delitos de carácter muy grave pueda ser juzgado durante el período de su encargo, y por este motivo se limitan los hechos por los que puede ser juzgado el Presidente, a los delitos de traición a la Patria, o a los de carácter grave del orden común...”

Dividida en seis Títulos, y un total de 111 artículos y seis transitorios, aun cuando en la exposición de motivos se hace referencia a un artículo 16 que no existe.

Dentro de las críticas recibidas por esta, se encuentra el hecho de que el conjunto de sus disposiciones no fueron suficientemente coherentes, consecuentes ni eficaces<sup>30</sup>.

El contenido del Título Primero (Disposiciones Preliminares), en su mayor parte repite definiciones constitucionales; el Segundo (De los delitos y faltas oficiales), es el más ambicioso pues trata de diferenciar los delitos de los Altos Funcionarios y de los no-altos; el Tercero, (del procedimiento respecto de los delitos y faltas oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación y de los Estados), refiere el procedimiento que debe seguirse en los delitos comunes y oficiales cometidos por los funcionarios con fuero señalados en el artículo 108 constitucional; el Cuarto (del procedimiento de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales); el Quinto (del Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos) y el sexto (Disposiciones complementarias), refiere el procedimiento

---

<sup>28</sup> CARDENAS F. Raúl op cit. pp 63 y ss.

<sup>29</sup> FERNÁNDEZ DELGADO Miguel A y SOBERANES FERNÁNDEZ JOSE L ob cit pag. 44

<sup>30</sup> JUÁREZ MEJÍA Godolfino H. Ob cit. pp 64 y ss.

contra los demás funcionarios y empleados, y presenta como novedad algunas materias que no se habían tratado.

El artículo primero, dispone que “los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios, son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño de su cargo, en los términos de dicha ley y de las leyes especiales a que se refiere”.

El artículo segundo, distingue a quienes se consideran Altos Funcionarios de la Federación, y son:

El Presidente de la República,

Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión,

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

Los Secretarios de Estado,

Los Jefes de Departamento Autónomo y el Procurador General de la República.

La responsabilidad del Presidente de la República, se dará en los términos referidos en la Constitución;

El artículo 6° se refiere a las demandas del orden civil;

Se faculta a los procuradores en la averiguación de los delitos oficiales;

Se concede acción popular a los particulares frente a una resolución favorable al funcionario;

También manifiesta que “para proceder contra los altos funcionarios por delitos o faltas del orden común, es indispensable que el Gran Jurado declare previamente que ha lugar a proceder contra el acusado;

A partir del día de la elección de los Altos Funcionarios de elección popular, empiezan a gozar de fuero constitucional;

Prohíbe conceder indulto a los Funcionarios por delitos oficiales.

El Título Segundo, “De los delitos y faltas oficiales”. Se refiere a los delitos de Altos funcionarios de la Federación mencionados en el artículo 2° de esta Ley, los cuales son los mismos que en las leyes precedentes de Juárez y Códigos de 1871 y 1929, a saber:

I.- El ataque a las instituciones democráticas;

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

III. El ataque a la libertad de sufragio;

IV. La usurpación de atribuciones;

V. La violación de las garantías individuales;

VI. Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VIII. Las omisiones de carácter grave en los términos de la fracción anterior.

Se reafirma la distinción de las responsabilidades de los Altos Funcionarios, por los delitos comunes cometidos durante el desempeño de su encargo y de los delitos oficiales cometidos en el desempeño de su encargo, tal como se estableció en la Constitución de 57.

Es de resaltar que esta ley hizo una distinción que no estableció la Constitución de 1917, referente a los delitos oficiales cometidos por los Altos Funcionarios de la Federación y los delitos y faltas oficiales cometidos por los demás Funcionarios.

Por lo mismo estableció dos procedimientos para castigar los delitos, uno, para castigar los delitos oficiales cometidos por los Altos Funcionarios de la Federación, lo que era competencia del Congreso General en la forma preescrita por la Constitución de 1917.

Y otro procedimiento para sancionar los delitos y faltas oficiales cometidos por los demás funcionarios, que conforme lo dispuesto en el artículo 111 constitucional, párrafo quinto, los delitos y faltas oficiales serían siempre juzgados por un jurado popular.

Por lo mismo se establecieron el Jurado Federal y de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación y el Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados del Distrito y Territorios Federales, los cuales eran integrados por un representante de los servidores públicos, un representante de la prensa, un profesionista, un profesor, un obrero, un campesino y agricultor, industrial o comerciante. (artículos 7 y 78).

Se alude a “los delitos y faltas oficiales de los demás Funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, no comprendidos en el artículo 2º de esta Ley”; y en seguida hace una larga enumeración de diferentes tipos que toma de los Títulos X y XI del Código Penal de 1931.

Los Gobernadores y Diputados Locales, no considerados en la Constitución de 1857, asumieron además de su carácter de Funcionarios Estatales, el de auxiliares de la Federación, por lo que también podían incurrir en responsabilidad de carácter federal. En la

exposición de motivos del mismo dictamen se decía que el procedimiento sería distinto según se tratara de delitos del orden común o de delitos oficiales.

Respecto a los primeros, el Principio de igualdad ante la ley y la prohibición de tribunales especiales, somete a los Funcionarios a los Jueces del orden común, como a cualquier otro ciudadano. Solamente que para poner a cubierta a estos Funcionarios, de ataques injustificados, por parte de enemigos políticos, ataques que pudieran perjudicar la buena marcha de la administración, separando constantemente a los Jefes de los Departamentos, se estableció que para quedar un Alto Funcionario a disposición del Juez Común, debe hacerse antes una declaratoria por la Cámara de Diputados.

Sobre los delitos oficiales no podrán ser juzgados por Tribunales del orden común, puesto que rebasan la naturaleza de los hechos sometidos al conocimiento de estas autoridades, prefiriendo que los juzgue el Senado. También se considero apropiado que en estos juicios interviniera un Jurado Popular.

Esta Ley, copió los capítulos IV y V de la Ley de 1896 en lo que concierne al “Juicio Político”, sin tomar en cuenta que contradecían palpablemente lo dispuesto en el artículo 111 constitucional, tratando de fijar las bases sobre las cuales debía la Cámara de Diputados instruir el procedimiento en los Juicios Políticos en contra de los Altos Funcionarios, siendo que el Procedimiento debía seguirse por la Cámara de Senadores.

La propia Ley de 1940 provocó, asimismo confusiones respecto a la naturaleza de los delitos oficiales y los comunes.

Finalmente, la Ley de Responsabilidades de 1940, en el título sexto, se refiere en el capítulo primero, a la remoción de los Funcionarios Judiciales, y a las investigaciones del enriquecimiento inexplicable de los Funcionarios y Empleados Públicos, que se agrupan en el capítulo segundo.

En efecto en términos del artículo 103, si se sospecha de un Funcionario Público o de un empleado, que se ha enriquecido indebidamente, dadas sus posibilidades económicas, el Ministerio Público Federal, o del orden común, podrá de oficio o en virtud de denuncia, investigar la procedencia de dichos bienes y el Funcionario o empleado de que se trata, esta obligado a justificar que es legítima”. Se presumirá, salvo prueba en contrario, que los bienes de la esposa de los Funcionarios y Empleados, cualesquiera que sea su régimen

matrimonial, así como los de sus hijos menores, son propiedad de dichos funcionarios o empleados.

En el artículo 104 dispone que si de las diligencias que se practiquen, aparecen datos fundados para presumir fundadamente que ha habido falta de probidad en la actuación del Funcionario o Empleado, por no justificar plenamente la legítima procedencia de los bienes a que se refiere el artículo 103, el Ministerio Público hará la consignación al juez que corresponda para que aquel justifique su legítima procedencia, tanto de los que posea a su nombre o de interpósita persona o para que el propio juez abra en su caso el proceso respectivo.

Los bienes cuya procedencia legítima no se justifique, podrán ser asegurados.

El artículo 106, fija un procedimiento especial para que, en el caso de no existir proceso penal, y previos los alegatos del Ministerio Público y el interesado, el Juez declare lo procedente; si se hubiere justificado la procedencia de los bienes, lo declarará el Juez y levantará el aseguramiento decretado. En caso contrario, el Juez ordenará que pasen los bienes al dominio de la Nación o del Distrito Federal, salvo que alguna persona reclame la propiedad del bien.

Los Funcionarios y Empleados, al aceptar un cargo, deben hacer manifestación de bienes lo mismo, sesenta días después de terminar el desempeño de su encargo.

Como colofón, se añade que la gran mayoría de los artículos, son francamente violatorios de las garantías individuales; no se precisa que Juez será el competente para seguir la investigación que se propone; que valor puede tener la resolución que dicte ese Juez, su sentencia será o no apelable, etc., etc.

En resumen, la ley de Responsabilidades de 1940, establece la responsabilidad de los Altos Funcionarios de la Federación, por la comisión de delitos comunes durante el desempeño de su cargo, como de la comisión de delitos oficiales en el desempeño del mismo, distingue también los delitos oficiales de los Altos Funcionarios que menciona, sin tipificarlos en el artículo 13, de los delitos oficiales de los demás Funcionarios y Empleados de la Federación y Empleados Federales y del Distrito Federal. Además copió los procedimientos de la Ley de 1896, en lo que toca a la Responsabilidad de los Altos Funcionarios y derogó los tipos contenidos en el Código Penal, como delitos de Funcionarios, al describirlos en el artículo 18 de la Ley Orgánica de 39.

## **LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1980.<sup>31</sup>**

La **Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados**, de 27 de diciembre de 1979 y publicada el 4 de enero de 1980, tiene demasiadas similitudes con su antecesora Ley de Responsabilidades de 1940, y consta de 92 artículos, contenidos en cinco Títulos, y dos artículos transitorios.

El Título Primero consta de 18 artículos, y estos señalan a quienes se consideran Altos Funcionarios así, como quienes de estos están investidos por el Fuero Constitucional.

El Título Segundo, denominado “Del procedimiento respecto de los Funcionarios que gocen de fuero”, se subdivide en cinco Capítulos: los que se denominan de la siguiente manera:

Capítulo I “De las Secciones Instructoras”;

Capítulo II, “Del procedimiento en los casos de delitos comunes”;

Capítulo III, “Del Jurado de acusación”;

Capítulo IV “Del Jurado de Sentencia”,

Capítulo V, “Disposiciones Generales”.

El Título Tercero, denominado “Del Procedimiento en los delitos y faltas oficiales de los Funcionarios y Empleados que no gocen de fuero” se subdivide en dos capítulos:

Capítulo I “De la incoacción del procedimiento”,

y Capítulo II “Disposiciones Generales”.

El Título Cuarto, llamado “Del Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos por delitos y faltas oficiales”, contiene dos capítulos: el Capítulo I “De la integración del jurado”, y el Capítulo II; “De la competencia del jurado”.

Finalmente el Título Quinto, de las “Disposiciones complementarias”, consta de dos capítulos; I, “De la remoción de los Funcionarios Judiciales” y

II “Investigaciones del enriquecimiento inexplicable de los Funcionarios y Empleados Públicos”.

---

<sup>31</sup> CARDENAS F. Raúl. Op cit. pp 529.

Toda vez que en sus artículos transitorios se dispuso sin más que se derogaba la anterior Ley de Responsabilidades, y dado que se habían derogado los artículos del Código Penal aplicables a los Funcionarios Públicos con la entrada en vigor de la Ley de 1940, dichos artículos señalaban a la letra: Primero.- La presente ley entrara en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; Segundo.- Esta Ley deroga la “Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, de fecha 30 de diciembre de 1939 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940.

Como consecuencia de ello, se dejó en libertad a varios procesados, pues en la nueva Ley no se contemplaban ciertos delitos que la anterior había considerado como tales, y con fundamento en el artículo 57 del Código Penal de 1931 que establecía: “Cuando una ley quite a un hecho u omisión el carácter de delito que otra ley anterior le daba, se pondrá en absoluta libertad a los acusados a quienes sé este juzgando, y a los condenados que se hallen cumpliendo o vayan a cumplir sus condenas; y cesarán de derecho todos los efectos que éstas y los procesos debieran producir en lo futuro.” Por consecuencia, se encontró en la imposibilidad de aplicación de la Ley hasta la integración en noviembre de 1981, del Jurado de Responsabilidades Oficiales.

Fue también esta Ley la última en hablar de *fuero constitucional*. En un comentario sobre la exposición de motivos de esta Ley, Raúl F. Cárdenas sostuvo que el fuero constitucional recibe tal nombre por cuanto su destinatario cuenta con inmunidad al estar exento de la jurisdicción común durante el tiempo de su encargo, más no es una prerrogativa de impunidad, sino que constituye un requisito de procedibilidad para perseguir los actos punibles cometidos por Funcionarios aforados, previa autorización de la Cámara Federal correspondiente<sup>32</sup>.

La Ley, por otra parte, va precedida de una exposición de motivos de la que se observan las siguientes declaraciones de importancia tal que sirven para justificar algunos de los conceptos que inspiraron esta nueva Ley de Responsabilidades:

“Es principio general del derecho, el que la Ley otorgue idéntico tratamiento a los sujetos de una relación jurídica. Todos los Funcionarios y Empleados Públicos son

---

<sup>32</sup> Ídem, pág. 501.

servidores del pueblo mexicano. Desde los 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 igualdad ante la ley es un imperativo para la realización de la justicia, con este propósito desaparece en la tipificación, el distingo establecido 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.

En lo que respecta a los delitos oficiales, se precisa su tipificación.

Se definen como “los actos u omisiones de los funcionarios o empleados referidos, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio del buen despacho”. Para evitar conflictos normativos, se preceptúa que estos delitos serán considerados oficiales, siempre que no sean tipificados en el Código Penal o en otra ley, pues en tal caso, serán considerados como delitos comunes y sujetos al ordenamiento correspondiente, así como a los Tribunales Penales competentes.

En este aspecto, la iniciativa puntualiza 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 encargo o en ejercicio del mismo.

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 perseguir los actos punibles cometidos por funcionarios aforados, previa autorización de la Cámara Federal correspondiente, bajo esta perspectiva, la presente iniciativa señala cuáles funcionarios gozan de fuero, así como los términos de su ejercicio.

Naturalmente, la consecuencia del delito debe ser la misma en uno y en otro caso; llegados a ese punto del examen del sistema establecido por los preceptos constitucionales, es de ponerse de relieve que tratándose de funcionarios con fuero, la sanción consiste en la privación del puesto que se desempeñe e inhabilitación para obtener otro por el tiempo que

determine la Ley; así como que el párrafo 2<sup>a</sup> del artículo 111 es categórico al preceptuar que “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”, congruentemente, al tratarse de funcionarios o empleados que no gocen de fuero, por el delito oficial, solo podrán ser sancionados con destitución e inhabilitación, para mantener el principio de igualdad ante la ley.

En la Exposición de Motivos, se manifiesta la importancia del principio de igualdad ante la ley, que se recoge en el artículo 1<sup>o</sup>, al señalar la responsabilidad en que incurren los funcionarios y empleados de la Federación, y del Distrito Federal, por la comisión de los delitos comunes y delitos y faltas oficiales cometidas durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de ley”. Se puntualiza que a los altos funcionarios se les otorga fuero para garantizar el cumplimiento de su función, pero como en la mayoría de los países del mundo, si los órganos respectivos autorizan proceder en su contra, pierden el fuero y quedan sujetos a la acción de los tribunales judiciales.

El artículo 2<sup>o</sup> señala quienes por virtud de esta, serán considerados como responsables por los delitos cometidos desde el momento de su encargo así, como por los delitos oficiales, faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de ese cargo;

Un señalamiento, después de la iniciativa y es el referente a que los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas Locales, son responsables por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales, y por los delitos y faltas tipificados en la Ley. Reiterando como sus antecesoras, que el Presidente de la República, solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común y todo esto solo dentro del tiempo de su encargo.

El artículo 3<sup>o</sup>, tipifica los delitos y conductas que serán reguladas por esta Ley y que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

Se hace una descripción de las conductas que serán tipificadas como faltas oficiales y serán las infracciones que afecten de manera leve los intereses públicos y no trasciendan al funcionamiento de las Instituciones y del Gobierno; artículo 4.

El artículo 6<sup>o</sup>, distingue a los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional desde el día de su elección, y los suplentes, desde que fueren llamados a ejercer la función legislativa.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación gozarán de fuero constitucional desde el día de su designación.

El artículo 8º, acota los límites del fuero constitucional de los Altos Funcionarios de la Federación por la comisión de delitos durante el desempeño de algún cargo, empleo o comisión durante el período en que conforme a la ley, se disfrute del fuero constitucional, lo mismo sucederá, respecto a los delitos comunes que se cometan durante el desempeño de dicho empleo.

El artículo 9º, faculta al Senado, erigido en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales.

El artículo 10º, regula la sanción por la comisión de los delitos oficiales por parte de Funcionarios con fuero constitucional, así como por los cometidos por funcionarios que no cuenten con fuero.

En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para los funcionarios públicos. Se concede acción popular para la denuncia de los delitos comunes u oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación.

El Procurador General de la República así como el Procurador de Justicia del Distrito Federal y los Agentes del Ministerio Público tanto Federal como de sus respectivas localidades, tendrán la obligación de iniciar las averiguaciones correspondientes por los delitos o faltas oficiales y denunciar ante las autoridades competentes de la comisión de dichos delitos o faltas y dar cuenta a sus superiores.

El indulto será negado a los condenados por responsabilidad oficial.

La Cámara de diputados hará la Declaración de Procedencia en contra de los Altos Funcionarios por la comisión de delitos comunes.

Los Tribunales Federales, serán competentes para proceder en contra de Funcionarios Públicos que no cuenten con fuero constitucional.

El Jurado Popular, tiene competencia para juzgar de los delitos o faltas oficiales a aquellos funcionarios que no cuenten con fuero.

## **LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1982<sup>33</sup>**

---

<sup>33</sup> MARTINEZ BULLE G. Víctor M. Responsabilidad Administrativa. En su: "Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos". Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México, 1994, 87 pp.

El 28 de diciembre de 1982, dados grandes casos de corrupción entre los funcionarios, se reformaron y adicionaron diversos preceptos constitucionales, fundamentalmente el Título IV (artículo 108 a 114) y se publicó enseguida la **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos** el 31 de diciembre del mismo año.

Del análisis de las reformas constitucionales y la nueva Ley de Responsabilidades, la denominación del Título IV de la Constitución, ahora alude a “Responsabilidades de los Servidores Públicos”, por lo que se debe precisar quien puede ser sujeto de este tipo de Responsabilidades, es decir que se debe entender por servidor público.

El artículo 108 constitucional enumera como servidores públicos a los representantes de elección popular (incluido el Presidente de la República, pero en una categoría especial), a los miembros de los Poderes Judiciales Federal y del Distrito Federal, Funcionarios, Empleados y toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal. Por otro lado, los Gobernadores, Diputados y Magistrados de los Tribunales de los Estados, también son sujetos de responsabilidades por violación a la Constitución, a las Leyes Federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales, amén de las responsabilidades que los ordenamientos locales pueden establecer dentro del ámbito de su competencia. El artículo 2° de la Ley de Responsabilidades agrega a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

El artículo 109 establece, los lineamientos generales a que deben ajustarse el Congreso de la Unión y las Legislaturas locales dentro del ámbito de sus respectivas competencias, al expedir las leyes sobre responsabilidad de los Servidores Públicos, deslindando claramente las diversas clases de responsabilidad: política, penal o administrativa; esta última constituye una novedad en el sistema jurídico mexicano.

Por otro lado, el artículo 110, sienta las bases del juicio político que procede contra los Servidores por faltas y omisiones que perjudiquen los intereses públicos.

El artículo 111 por su parte, establece los principios y procedimientos del Juicio de Procedencia o Desafuero. Algunos servidores públicos gozan de cierta inmunidad (fuero constitucional) que no significa impunidad, que deben sujetarse a un procedimiento, previo y especial, antes de ser consignados ante las autoridades penales competentes.

### **3.- RECEPCIÓN Y ADOPCIÓN EN LA LEGISLACIÓN CONSTITUCIONAL Y REGLAMENTARIA EN LAS ENTIDADES FEDERALES.**

Hemos de señalar que en general, la responsabilidad pública es aquella en que incurren los gobernantes cuando en el desempeño de sus funciones desatienden las normas que determinan su competencia y sus atribuciones; Este fenómeno suele producirse por ignorancia, torpeza o descuido, pero normalmente se genera en la corrupción., riesgo del que ningún Estado se encuentra exento, el fenómeno se presenta generalmente con mayor frecuencia en el órgano ejecutivo.

Para reafirmar señalamos que corrupción significa degeneración, putrefacción; la palabra se aplica como sinónimo de soborno y de vicio, el fenómeno es inherente a la interacción social, en especial a la que implica el ejercicio del poder público y económico porque en ambos siempre se relacionan, directa o indirectamente, los gobernantes con los gobernados. A esto se debe que la corrupción este presente en todas las culturas que registra la historia humana. Se considera en la perspectiva sociológica que el grado de corrupción de un sistema esta en relación directa con el nivel de desarrollo económico y político de su población.

Para enfrentar el fenómeno de las responsabilidades de los Funcionarios a nivel estatal, todas y cada una de las entidades federativas han instrumentado conforme al artículo 109 constitucional y a sus constituciones locales, leyes que regulan el desempeño de sus funcionarios así como también tipifican los delitos o conductas en que pudieran incurrir dichos funcionarios como ejemplo de lo anterior tenemos el Estado de Aguascalientes que tiene su Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado,<sup>34</sup> que en su artículo 73 señala:

“Para los efectos de las responsabilidades a que alude este capítulo se reputaran como Servidores Públicos a los Representantes de elección popular, a los integrantes del Poder Judicial y a sus Funcionarios y Empleados, así como a los Consejeros Ciudadanos que integran el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y el personal que labore para el mismo, y en general a quien desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Estatal, los Directores Generales o sus equivalentes

---

<sup>34</sup> SUMMAE JURÍDICA PROFESIONAL. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimoniales del Estado de Aguascalientes [CD-ROM] Versión 2004. México. Programa computacional.

de los Organismos Descentralizados, Empresas de participación estatal o municipal mayoritaria, Sociedades y Asociaciones asimiladas a estas y de Fideicomisos Públicos quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Todos los servidores públicos son responsables por violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a las Leyes Federales, a esta Constitución y a las leyes que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos del Estado y de los Municipios, de los delitos del orden común que cometan durante el tiempo de su encargo, y de los ilícitos oficiales, sean civiles, penales, administrativos o políticos, en que incurran en el ejercicio de sus cargos.

La Ley de los Servidores públicos del estado determinara sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, cargos y comisiones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas, además de las que señalen las leyes.

La responsabilidad a que se refiere este artículo, será determinada a través de:

I.- Juicio Político

II.-Declaratoria de Procedencia por la comisión de delitos, y

III.-Responsabilidades, Sanciones y Recomendaciones Administrativas.

Podrán ser sujetos de Juicio Político el Gobernador, Los Diputados a la legislatura Local, los Magistrados del Poder Judicial, Los Secretarios de Despacho del Poder Ejecutivo, el Procurador General de Justicia, y los Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos.

El Gobernador del Estado, durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por violaciones a esta Constitución y delitos graves del orden común, además será el responsable en términos del artículo 110, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al procedimiento establecido en el mismo.

La responsabilidad del estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes y derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Del mismo modo, La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima<sup>35</sup> en su artículo 126 menciona quienes podrán ser sujetos al Juicio Político y son:

El Gobernador, Los Diputados, Los Magistrados del Supremo tribunal de Justicia, El Secretario General, El Procurador General de Justicia, el Subprocurador, el Tesorero General del Estado, el Contralor General del Estado y los Munícipes podrán ser sujetos de Juicio Político por violaciones graves a la Constitución General de la República, a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima y las leyes que de ambos emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, estatales y municipales.

En el caso del Estado de Chihuahua, se cuenta con La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua<sup>36</sup>. Que señala:

Artículo 1º.- Está ley tiene por objeto reglamentar el Capítulo VI, del Título XII de la Constitución Política del Estado, en materia de:

- I.- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público Estatal y Municipal;
- III.-Las responsabilidades y sanciones administrativas a los servidores públicos en el desempeño del servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;
- IV.-Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar las sanciones;

Artículo 2.- Son sujetos de esta Ley, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o municipal y en los Poderes Legislativo y Judicial del Estado. Así como todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos Estatales, Municipales y concertados o convenidos por el Estado con la Federación.

Artículo 3º.- Las autoridades competentes para aplicar esta Ley serán:

- I.- El Congreso del Estado;
- II.- El Supremo Tribunal De Justicia; ...”

---

<sup>35</sup> SUMMAE JURÍDICA PROFESIONAL. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimoniales del Estado Libre y Soberano de Colima [CD-ROM] Versión 2004. México. Programa computacional.

<sup>36</sup> . Pág. Web Chihuahua.gob/responsabilidades.mx. “Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua.”2006.

De la misma manera hemos de hacer hincapié en que todas y cada una de las entidades federativas cuenta con una ley sustantiva de las responsabilidades de los servidores públicos adecuada a su Constitución Local y sin transgredir a la Constitución Federal ni los principios de ella emanados.

#### **4.-consideraciones al capítulo II. EVOLUCION CONSTITUCIONAL Y REGLAMENTARIA DEL DESAFUERO EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

1.- *El Juicio de Residencia es el antecedente de mayor trascendencia en el actual régimen de responsabilidades de los funcionarios públicos, su finalidad, verificar la conducta y el buen desempeño del cargo al término de este, por parte del funcionario.*

*Otra de las formas de control en la época colonial fue la Visita que consistía en verificar el desempeño del cargo cuando el funcionario estaba todavía en funciones y se hacía cuando existía la sospecha de un mal desempeño del cargo, los oidores enviaban a los visitadores a constatar la conducta del funcionario.*

2.-*La Constitución de Cádiz de 1812 inicia la evolución constitucional, dedica un capítulo al Tribunal de Residencia, continúa en 1814 con la Constitución de Apatzingan, que faculta al Congreso a hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios. En 1824 desaparece el Juicio de Residencia, se imponen disposiciones para determinar responsabilidades e imponer sanciones a los funcionarios del gobierno; en las siete leyes constitucionales de 1836, se individualiza a los responsables y la forma en que enfrentarán el fincamiento de estas; Las Bases Orgánicas de 1843, atribuyen facultades extraordinarias al Supremo Poder Conservador para sujetar a los funcionarios responsables. Se favorece un ejecutivo poderoso y exento de responsabilidad. El Acta Constitutiva de 1847, precisa el sistema de responsabilidades faculta a la Cámara de Diputados a erigirse en Gran Jurado y declarar si ha o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios a quienes la Constitución concede fuero. La Constitución de 1857 ordena los preceptos sobre las responsabilidades de los funcionarios y distingue el juicio político; Dedicar un Título específico para las responsabilidades de los funcionarios públicos. La Constitución de 1917, continúa con un apartado referente a la responsabilidad de los Servidores Públicos.*

3.-*La Legislación acerca de las Responsabilidades en México inicia en 1870 con la promulgación del Decreto del Congreso General sobre los delitos Oficiales de los Altos Funcionarios (Ley Juárez); continúa con la Ley de responsabilidades de los Funcionarios y empleados de la Federación de 1896(Ley Díaz); luego sigue con la Ley De Responsabilidades De Los Funcionarios Y Empleados De La Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados;(Ley Cárdenas) de 1940, prosigue con la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980; hasta llegar a la vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.*

4.-*Constitucionalmente se encuentra un apartado referente a las responsabilidades de los Servidores Públicos en el Título IV, además se encuentran los ordenamientos a nivel federal como son: La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, El Código Penal Federal, El Código de Procedimientos Penales, Las diversas Leyes Orgánicas de las Secretarías de Estado, y las distintas Leyes Estatales de Responsabilidades.*

## CAPITULO III.

### SIMILAR DEL DESAFUERO EN EL DERECHO COMPARADO.

**Sumario:** 1.- Estados Unidos De América; 2.- España; 3.- Francia;  
4 Consideraciones Al Capitulo III.

#### 1.- ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

En los Estados Unidos de Norteamérica, se encuentra vigente el “Impeachment”, que es una figura diferente del fuero en el derecho constitucional mexicano, aunque se observan algunos efectos parecidos.

Semánticamente “impeachment” es un vocablo diferenciado en el *Velásquez Spanish and English Dictionary* como 1.- Reconvención, tacha, desdoro. 2.- Acusación pública; acción de pedir cuentas; en especial de acusación y proceso de un alto funcionario del orden civil. 3.- Imputación, declaración.

Para los efectos de nuestro estudio aunque es aceptable cualquiera de las definiciones, sería más práctico utilizarlo como “acusación pública”.

La versión en español de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica que aparece en la Base de datos políticos de las Américas<sup>1</sup> traduce el artículo II, sección 4, de la manera siguiente: “El Presidente, el Vicepresidente y todos los Funcionarios civiles de los Estados Unidos serán separados de sus puestos al ser acusados y declarados culpables de traición, cohecho u otros delitos y faltas graves”.

El texto constitucional norteamericano, evita cualquier referencia que pudiera dar la impresión de establecer privilegios o tratamientos especiales a los funcionarios del gobierno federal; Los estados eran particularmente sensibles a toda posible extensión indebida del poder que se confería a los Órganos de la Unión<sup>2</sup>.

Durante las Convenciones de ratificación que se realizaron en cada estado de la nueva República para convalidar la Constitución de 1787, los autores de ésta daban amplias explicaciones a los congresistas locales acerca del alcance de los preceptos adoptados.

En cuanto a los privilegios creados para los miembros del Congreso, en la Constitución de los Estados Unidos de América, aparece solamente una inmunidad explícita de carácter limitado; El artículo I, párrafo 6, prevé que los Congresistas disponen del privilegio de no poder ser detenidos durante su presencia en las sesiones de sus

---

<sup>1</sup> Pág. web [www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/USA/usa1787.html](http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/USA/usa1787.html).

<sup>2</sup> COTARELO, Ramón, *Sistemas Políticos De La Unión Europea (con inclusión de Estados Unidos y Japón.* Pp 295.

respectivas Cámaras, así como durante su traslado hacia y desde ellas, excepto en casos de traición, delitos graves o quebrantamiento de la paz.

Textualmente no se puede identificar un tratamiento privilegiado para los Funcionarios con excepción de lo ya anotado.

El “impeachment” norteamericano es una acusación que tiene por objeto juzgar si un determinado funcionario ha incurrido en una conducta por la cual tenga que ser removido de su cargo y, eventualmente imposibilitado para ocupar otro en el futuro.

Entre los funcionarios que se mencionan se encuentran el Presidente y el Vicepresidente de los Estados Unidos. Las sanciones en este procedimiento son solo la remoción y la inhabilitación.

En la doctrina norteamericana se ha discutido si en el caso de que los motivos de la aplicación de dichas sanciones configuran delitos, la remoción debe necesariamente proceder previamente a la realización de un juicio penal, pese a opiniones en ambos sentidos, en la práctica no se ha procedido penalmente contra un presidente eludiendo la celebración del proceso iniciado a partir del “impeachment”, si bien en ningún caso se ha despojado al titular del ejecutivo de su cargo.

Si entendemos que el impeachment es independiente de un posible proceso penal en el sentido de que puede iniciarse este sin agotar aquél, debemos concluir que no se concibe la institución norteamericana como una forma de inmunidad relativa, y consecuentemente no puede equipararse al desafuero vigente en el derecho mexicano.

### *FUNCIONARIOS.*

La figura del “impeachment” se planteó como una forma de controlar el poder del presidente<sup>3</sup>, a contrario de México donde se busca proteger la función pública así como la legislativa.

En la redacción de la Constitución norteamericana, se buscó establecer un mecanismo tendiente a evitar el abuso de la autoridad presidencial o la posibilidad de que su conducta pusiera en peligro a la institución misma, pese al riesgo de que se pudiese emplear para someter indebidamente al propio Presidente a una excesiva presión del Congreso; así, también finalmente se incluyó al Vicepresidente y a todos los Funcionarios

---

<sup>3</sup> COTARELO, Ramón, Ob cit pp 298.

Públicos civiles que abarca según la interpretación jurídica aceptada a todos los miembros del gabinete presidencial formado por los Secretarios de Estado y otros Altos Funcionarios y a los Jueces Federales, incluyendo a los Ministros de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América.<sup>4</sup>

Los Legisladores están excluidos de esta figura, se entiende la facultad que cada Cámara tiene para poder expulsar a alguno de sus miembros que incurra en conductas que merezcan tal sanción. La Constitución estadounidense no prevé prerrogativa especial para alguno de sus legisladores.

La interpretación consagrada al respecto proviene de un caso resuelto por el Senado en 1797 donde el Senador por Tennessee, William Blount, fue acusado mediante un impeachment, pero el Senado lo absolvió con el argumento de que un Senador no es un “funcionario público civil”.

La Constitución de los Estados Unidos de América determina que los Funcionarios Públicos señalados, “serán removidos de su cargo mediante “impeachment” y condena por traición, cohecho, u otros delitos y faltas graves”.

Las causas previstas constitucionalmente y que pueden dar lugar a cada acusación en sus palabras originales son: a).- Treason (traición); b).- Bribery (cohecho); c).- Other high crimes, and misdemeanors (otros delitos y faltas graves), enseguida algunas precisiones:

a) traición, esta causa está definida en la propia Constitución estadounidense en el artículo III, sección 3: “La traición contra los Estados Unidos solo consistirá en hacer la guerra en su contra o en unirse a sus enemigos impartiendoles ayuda y protección”

b).-Cohecho. El cohecho, como causa de impeachment, se tipificó como delito en el estatuto emitido al respecto en 1790, pero éste se refiere específicamente a la comisión de tal ilícito por parte de los jueces que pueden quedar sujetos a una acusación de esta naturaleza. La ley de 30 de abril de 1790 constituyó el estatuto aplicable a la traición y al cohecho definidos como delitos. Con relación a estas dos figuras, parece no haber dudas en cuanto a que una acusación formulada por la Cámara de Representantes debe demostrar la realización de una conducta típica penal para que el Senado pueda condenar al funcionario procesado.

---

<sup>4</sup> ANDRADE SÁNCHEZ Eduardo. Ob cit. pp 37 y ss.

Al analizar la siguiente causa nos encontramos con agudos problemas, véase:

c).-Otros delitos y faltas graves. En primer lugar es necesario señalar que por *misdemeanor*, se entiende en el derecho anglosajón un delito menor, es decir, una infracción, por definición, de menor gravedad.

Parecería pues un contrasentido hablar de delitos menores que a su vez sean graves, no obstante, es admisible la posibilidad de separar los delitos de las faltas como las entendemos en el derecho mexicano, en su sentido de infracciones administrativas, y establecer criterios de gravedad entre las propias faltas, por lo que pudiera decirse que al hablar de *misdemeanors*, pudiera estarse hablando no de delitos propiamente.

La Corte Suprema de los Estados Unidos ha sostenido el criterio clásico de que “no hay delito sin ley” para estar en condiciones de que para que procediera el *impeachment* se haría necesario indefectiblemente imputar al funcionario una trasgresión de la ley tipificada como delito, pero como veremos, ésta no ha sido la práctica norteamericana. Y se ha sustentado en las siguientes consideraciones:

I.-Las intenciones declaradas por los Constituyentes las cuales han servido de base para sostener que en la mente de los creadores de la Constitución estadounidense estuvo siempre presente la idea de que los delitos y las faltas graves que podrían ser tomados en cuenta para remover del cargo a un Funcionario Público no necesariamente tenían que ser conductas típicas penales en estricto sentido.

II.-La naturaleza no penal del proceso realizado a partir del *impeachment*, es un segundo argumento empleado para favorecer la concepción de que es posible juzgar a un funcionario público a través de este procedimiento para despojarlo de su cargo por motivos que no estén vinculados a una conducta penalmente tipificada es el relativo al carácter del proceso y las sanciones aplicables.

La Constitución norteamericana indica en su artículo I, sección 3, párrafo 7, que: En los casos de responsabilidades oficiales, el alcance de la sentencia no irá más allá de la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier empleo honorífico, de confianza o remunerado de los Estados Unidos; pero el individuo condenado quedará sujeto, no obstante, a que se le acuse, se enjuicie, juzgue y castigue con arreglo a derecho.

En la Constitución norteamericana existe otro precepto contenido en el artículo III, sección 2, párrafo 3 que dice: “Todos los delitos serán juzgados por medio de un jurado excepto en los caso de acusación por responsabilidades oficiales...”

De las consideraciones anteriores se concluye que el constituyente pareciera estar diciendo que el Juicio que se realiza en el Senado por medio de la acusación (impeachment) formulada por la Cámara de Representantes tiene por objeto juzgar acerca de un delito que por excepción prescinde de la institución del jurado; por lo que se ha impuesto el criterio de que el impeachment da lugar a “un procedimiento de naturaleza puramente política; no ha sido diseñado tanto para castigar a un delincuente como para asegurar al Estado frente a graves faltas de los funcionarios públicos; no afecta ni a la persona de éstos ni su propiedad simplemente los priva de su poder político”.

En síntesis, las conductas que pueden dar lugar a la acusación por responsabilidades oficiales han quedado definidas, además de un conjunto de acciones que, sin ser necesariamente delitos tipificados, puedan caer dentro de la noción de “delitos y faltas graves”, a la cual se da una interpretación de carácter político más que jurídico-penal. En cuanto al desafuero mexicano, los comportamientos que puedan dar lugar a su inicio, necesariamente tienen que ser considerados como tales por la ley penal.

En concreto, en cuanto a las similitudes con el desafuero, se parecen en que ambas instituciones llevan como resultado la pérdida del cargo público, pero difieren en cuanto al carácter jurídico de dicha pérdida; tan es así, que en el desafuero si el servidor público puesto a disposición de la jurisdicción penal ordinaria resulta absuelto, está en condiciones de reasumir la función pública, ya que no se le sanciona con la pérdida del empleo.

En cuanto a las autoridades que conocerán del impeachment, se tiene que el acto que constituye propiamente la acusación por virtud de la cual se imputa la realización de una conducta que da lugar a una responsabilidad oficial, solamente puede ser ejercido por la Cámara de Representantes; Esta facultad se contiene en la parte final del artículo I sección segunda párrafo 5, en la que se indica que la Cámara de representantes será la única facultada para declarar que hay lugar a proceder en los casos de responsabilidades oficiales.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Versión en español de la Constitución de los Estados Unidos. Pág Web [www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/USAusa1787.html](http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/USAusa1787.html).

La atribución de juzgar acerca de la mencionada acusación (impeachment) corresponde exclusivamente al Senado conforme al artículo I, sección tercera, párrafo 6 que señala: “El Senado poseerá derecho exclusivo de juzgar sobre todas las acusaciones por responsabilidades oficiales. Cuando se reúna con ese objeto, sus miembros deberán prestar un juramento o protesta.

Cuando se juzgue al Presidente de los Estados Unidos deberá presidir el del Tribunal Supremo. Y a ninguna persona se le condenará si no concurre el voto de los dos tercios de los miembros presentes.

En consecuencia, el proceso de responsabilidades oficiales se desarrolla con la intervención de las dos Cámaras del Congreso: la de Representantes como órgano acusador, y el Senado como jurado de sentencia. Para formular la acusación basta el voto de más de la mitad de los miembros de la Cámara de Representantes, pero la sanción solo puede ser impuesta por mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros presentes del Senado.

En comparación, la mecánica instrumentada se asemeja a la correspondiente al juicio político en el derecho mexicano.

En cuanto al desafuero propiamente dicho, hay una diferencia abismal, ya que la facultad de despojar del fuero a un funcionario corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados

Otro aspecto interesante es el relativo a la facultad de iniciar el procedimiento la Constitución estadounidense no contiene previsión alguna al respecto, en cuanto al desafuero, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos señala: “...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 conducta a que se refiere el presente...” es decir que se conceden una especie de acción popular para denunciar conductas atípicas de los funcionarios públicos.

En cuanto a la revisión por el Poder Judicial, en la Constitución norteamericana no se excluye explícitamente tal posibilidad, aunque se ha entendido que en materia de impeachment, el Senado tiene la última palabra”:<sup>6</sup> En cambio en el derecho mexicano

---

<sup>6</sup> BERGER, Raoul, Impeachment. The Constitutional Problems, Harvard University Press, Cambridge USA.1974, pág. 108.

expresamente el artículo 110 y el 111 constitucionales prevén:”Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables” lo que significa que contra de ellas no procede juicio o recurso alguno.

En otra similitud esta que tanto la Constitución de los Estados Unidos de América como la Constitución mexicana, bloquean la posibilidad de indulto por parte del ejecutivo contra funcionarios que hubiesen sido condenados por responsabilidad, ya que la Constitución norteamericana señala en su artículo II, sección segunda, párrafo I ...El Presidente tiene la facultad de “suspender la ejecución de sentencias y para conceder indultos tratándose de delitos contra los Estados Unidos excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales”.

En México, el artículo 111 constitucional párrafo séptimo expresamente señala: “Si la sentencia fuere condenatoria y se trata de un delito cometido durante el tiempo de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto”.

En cuanto a las sanciones se ha señalado que el impeachment puede emplearse como sinónimo de todo el proceso, el castigo consiste en la pérdida del cargo y la inhabilitación, en su caso, para ocupar otro.

En el desafuero, no suele considerarse propiamente sanción alguna, pues la separación del cargo no tiene tal carácter, se trata de remover el obstáculo que significa el ejercicio del cargo para que se pueda ejercitar la acción penal contra el servidor público inculcado, pero no se prejuzga acerca de su responsabilidad penal. Tan es así, que si resulta absuelto, puede reasumir su función.

## 2.- ESPAÑA.

El Estado Español, constitucionalmente se reconoce<sup>7</sup> como -“Un Estado social y democrático de Derecho...”, “Su soberanía reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”. “La forma política del Estado Español, es la Monarquía Parlamentaria”, asimismo, el artículo 56.1 constitucional, refiere que la Jefatura del Estado recae en el Rey quien asume la más alta representación del Estado español,..., 56.3.- La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos, estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65.2;

“Los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno, y en su caso, por los Ministros Competentes. La propuesta y el nombramiento del Presidente del Gobierno, y la disolución prevista en el artículo 99, serán refrendados por el Presidente del Congreso. 64.2.- De los actos del Rey, serán responsables las personas que los refrenden.

Por su parte, el Título III, se refiere a las CORTES GENERALES, y en su artículo 66.1 manifiesta: Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado. El mismo artículo en su apartado 2 distingue: Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución. Y en su apartado 3, manifiesta: Las Cortes Generales son inviolables.<sup>8</sup>

El artículo 71.1 clarifica “Los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones”.

Artículo 71.2.- “Durante el período de su mandato, los Diputados y Senadores gozarán asimismo de inmunidad y solo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva.

Artículo 71.3.- En las causas contra Diputados y Senadores, será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

Por otro lado, el artículo 79.1 señala que para adoptar acuerdos, las Cámaras deberán estar reunidas reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros.

---

<sup>7</sup> GONZALEZ ENCINAR, José Juan director, Derecho Constitucional, 4ª Edición Editorial. Ariel, 2002, Barcelona España. pp. 15, 16...28

<sup>8</sup> Código Penal Español, artículos. 472.4 y 492 a 502. editorial Ariel, Madrid 2004

Y, mientras el artículo 79.2 señala que dichos acuerdos para ser válidos, deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes, sin perjuicio de las mayorías especiales que establezcan la Constitución o las leyes orgánicas y las que para elección de personas establezcan los Reglamentos de las Cámaras.

El artículo 98.1 hace diferenciación en cuanto a quienes son los miembros del gobierno y estos serán: El Presidente, los Vicepresidentes, los Ministros y demás miembros que establezca la Ley.

En cuanto a la responsabilidad criminal del Presidente, será exigible en su caso ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, así como la de los demás miembros del gobierno. Mientras el artículo 102.2 anota que si la acusación fuere por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, solo podrá ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo.

La prerrogativa Real de Gracia no será aplicable a ninguno de los supuestos del presente artículo.

En cuanto a la responsabilidad política del gobierno, tenemos que el Congreso solo podrá exigir la responsabilidad política del gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura.

Y el artículo 113.2 señala que la moción de censura deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los Diputados.

En todos los sistemas constitucionales (parlamentarios, presidencialistas, directoriales) debe existir un control del poder legislativo sobre el ejecutivo, la existencia de la responsabilidad política del segundo ante el primero es, en cambio, un atributo característico y diferenciador de los parlamentarios<sup>9</sup>

Un gobierno parlamentario es formalmente responsable ante el Parlamento porque está situado en relación de dependencia respecto a éste, que, eventualmente puede imponerle la sanción de remoción de su puesto.

---

<sup>9</sup> SANTAOLALLA, Fernando. Derecho Parlamentario Español. Editorial Espasa-Calpe. España 1990. pág. 346.

En el caso de España, el Gobierno es dependiente del Congreso de los Diputados porque su formación requiere la investidura por esta Cámara; al mismo tiempo, puede derribarle a través de las mociones de censura y cuestiones de confianza.

Se dice que el gobierno es políticamente responsable porque puede ser privado del poder. En cambio, en un sistema presidencialista pueden existir diversos controles entre el Legislativo y el Ejecutivo, pero ninguno de ellos determina responsabilidad política del segundo ante el primero<sup>10</sup>.

Desde el punto de vista jurídico, la responsabilidad política en el Estado español, tiene dos vertientes que son la cuestión de confianza y la moción de censura<sup>11</sup>. Estas son calificadas como medios de control del Parlamento sobre el Gobierno, tienen todas las características del control parlamentario, en cuanto implican unas sanciones o medidas correctivas sobre el Gobierno, pero, al mismo tiempo, estas sanciones llevan aparejada su destitución y, en este sentido, son medios para exigir su responsabilidad política.

Mociones de censura y cuestiones de confianza son, por tanto, unos instrumentos especialísimos de control en cuanto comportan la sanción de máxima gravedad para el sujeto controlado: el apartamiento del poder.

Las mociones de censura y los votos de confianza tienen como finalidad servir para exigir la responsabilidad política, ya que su aprobación determina el cese inexorable. Esa responsabilidad es solidaria, y alcanza a todo el gobierno y no solo al Presidente (art. 108 y 114 C E.)

Como medios garantes de la inviolabilidad del status de los Diputados y de los Senadores, tenemos que existen dentro del Reglamento del Congreso de los Diputados, así como el Reglamento del Senado lineamientos a seguir para cada una de las Cámaras y son conocidas como:

“Prerrogativas de los parlamentarios”<sup>12</sup>

Que son medios de carácter jurídico que protegen no al Parlamentario en forma individual, sino a las Cámaras en si mismas, cuyo objetivo es garantizar la independencia y libertad, es decir la funcionalidad de las Cámaras (Parlamento). De ahí que no sean, en

---

<sup>10</sup> LOWESTEIN Karl, Teoría de la Constitución, editorial Ariel, Barcelona, 1976 páginas 133 y ss

<sup>11</sup> [www.congreso.es/funciones.Constitución Española](http://www.congreso.es/funciones.Constitución Española)

<sup>12</sup> LOPEZ GUERRA, Luis coordinador, Derecho Constitucional V. II “Los Poderes del Estado 4ª Edición. Madrid, España 2000. págs. 75-85.

términos jurídicos, derechos de los parlamentarios de los que éstos puedan disponer libremente. Son, por el contrario, reglas objetivas, cuyos destinatarios son otros órganos de los poderes públicos y que deben ser aplicados de oficio, son, por tanto irrenunciables, y sólo la Cámara puede disponer de ellas.

Estas prerrogativas parlamentarias son: La Inviolabilidad, La Inmunidad y El Fuero Especial. Y protegen de manera similar tanto a los Diputados en el Congreso como a los Senadores. Pasemos a hacer una breve semblanza de cada uno de ellos.

a) La inviolabilidad

Tiene por objeto, garantizar la libertad del parlamentario en el curso de su actividad como tal: asegurar, que sus intervenciones parlamentarias y sus votos en la Cámara no puedan acarrearle consecuencias negativas o sanciones jurídicas de ninguna índole. La inviolabilidad impide que se inicie contra el parlamentario cualquier procedimiento sancionador por causa de sus opiniones o manifestaciones realizadas en el ejercicio de su función como tal.

El ámbito de protección de la inviolabilidad, se reduce a las actuaciones que se realicen en el ejercicio de la función parlamentaria. (Artículo 71.1 CE), por lo que cubre todas las opiniones que se expresen en actos parlamentarios, tanto en las sedes de las respectivas Cámaras como fuera de ellas, pero no ampara las opiniones emitidas en actos no parlamentarios. La inviolabilidad tiene proyección en cualquier ámbito sea de índole penal, laboral, administrativo.

b) La inmunidad

Esta prerrogativa tiene como objetivo proteger al parlamentario frente a cualquier atentado contra su libertad y que pudiera tener como sustento motivaciones políticas; le protege, por tanto, frente a la detención o cualquier forma de privación de libertad y frente a la iniciación de procedimientos penales en su contra.

La inmunidad no impide que se sigan procedimientos penales contra los parlamentarios, su finalidad es garantizar que tales procedimientos no tengan como móvil la persecución política.

En relación con la inviolabilidad, tiene muy notables diferencias, como primera, se tiene que la protección solo se refiere al ámbito penal, luego, como segunda diferencia, la inmunidad tampoco es absoluta ya que los parlamentarios pueden ser detenidos en caso de

flagrante delito, y pueden ser procesados si lo autoriza la Cámara (artículos 71.2 CE, 12 RC, y 22 RS<sup>13</sup>, también los artículos 750 a 756 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal).

Como característica de la inmunidad se tiene que para que se inicie un procedimiento penal contra un parlamentario debe ser la Cámara la que juzgue si en dicho procedimiento hay o no indicios de persecución política; concediendo o denegando el “supplicatorio” (autorización) para continuar el procedimiento.

Es pues realmente la Cámara la que dispone de la prerrogativa, de suerte que aún cuando el Parlamentario desee que se continúe el procedimiento no le cabe sino solicitar a la Cámara que conceda la autorización y esta podrá denegar, como ya ha sucedido.

La Cámara tampoco puede actuar en forma libérrima, pues el Tribunal Constitucional ha declarado que la denegación o concesión del suplicatorio debe ser motivada, expresando, por tanto, las razones que impelen a la Cámara a autorizar que se prosiga o no el procedimiento; además no basta con la sola motivación, sino que ésta debe ser coherente con la finalidad de la inmunidad, que es, evitar la persecución por razones políticas.

En cuanto al ámbito temporal de esta prerrogativa, se limita a la duración del mandato parlamentario (artículo 71.2 C E). Sin embargo, sus efectos son en cierto sentido retroactivos: es decir, de ser elegido como parlamentario alguien que se encuentra procesado, es menester la autorización de la Cámara para continuar el procedimiento. Si además, el electo se encuentra detenido o procesado, es obligada su inmediata excarcelación (artículo 751 Ley de Enjuiciamiento Criminal).

Otra diferencia con la inviolabilidad, es que la inmunidad cubre, además de los actos funcionales del parlamentario, los que no lo son: cualquier procedimiento penal contra un parlamentario debe contar con la concesión del suplicatorio para ser perseguido.

Dicha autorización debe ser solicitada a través del Tribunal Supremo, en cuanto que es el órgano competente para enjuiciar a Diputados y Senadores. Tanto el efecto retroactivo de la inmunidad como el hecho de que afecte a todo tipo de procesos, cualquiera que sea el delito que los ocasiona, se justifican, una vez más, en que el objetivo más inmediato es garantizar que una persecución política encubierta por una supuesta acusación penal no

---

<sup>13</sup> CE. Constitución Española. RC: Reglamento Del Congreso, RS Reglamento Del Senado. Página web <http://www.constitución.es/leyes/constitución/castellano.2006>.

pueda tener efectos sobre la composición de la Cámara ni condicionar la voluntad de los Parlamentarios.

La concesión del suplicatorio es un acto de clara naturaleza política, y no jurisdiccional. La Cámara por tanto, debe abstenerse de enjuiciar el fondo del asunto, limitándose a valorar la concurrencia o no de persecución política en el procedimiento penal, autorizando su prosecución en el segundo caso. Si el suplicatorio es concedido, cabe continuar el procedimiento, en otro caso, éste no podrá continuar contra la persona del Parlamentario, aunque sí contra los demás inculcados, si los hubiere.

Por otro lado la concesión del suplicatorio y el eventual procesamiento posterior pueden dar lugar a la suspensión temporal del procesado en su condición de Parlamentario. c).- El fuero Especial.-

Tenemos por último que los parlamentarios gozan de esta otra prerrogativa, el fuero especial, la cual consiste en que el órgano competente para conocer las causas penales que se sigan contra Diputados y Senadores es el Tribunal Supremo (artículo 71.3 CE). Con ello se pretende asegurar que el órgano que enjuicia los procesos contra Diputados y Senadores goce de las más altas cotas de independencia, imparcialidad y cualificación jurídica que el ordenamiento puede otorgar, dando así una garantía adicional a los Parlamentarios.

Ciertamente ello impide al encausado ejercer, en su caso, el posible derecho a la revisión de la Sentencia por otro Tribunal, pero se trata de una garantía establecida en la Constitución con el propósito de otorgar una protección especial.

Por lo que hemos analizado con anterioridad, encontramos que los miembros del Congreso así como los Senadores, gozan de ciertas prerrogativas que en determinado momento se comparan con el fuero Constitucional del que gozan algunos servidores públicos de los señalados en el título Cuarto Constitucional, ya que para poder ser juzgados, si no fueren sorprendidos en flagrante delito, requerirán de la autorización de la Cámara respectiva que en nuestro Derecho sería el Juicio de Procedencia.

Y en cuanto a los funcionarios del gobierno español, no gozan de ninguna prerrogativa especial y podrán ser sancionados por faltas que serán identificadas como muy graves, graves y leves; estas faltas serán sancionadas conforme al Reglamento del Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, y las sanciones dependiendo de la clasificación de la falta, podrán ser desde: Apercibimiento hasta la

Separación del Servicio, pasando por Traslado con cambio de residencia, Suspensión de Funciones hasta la Separación del Servicio.

### **3.- FRANCIA**

Continuando con nuestro estudio de derecho comparado, toca ahora estudiar y analizar el status de los Funcionarios Públicos en Francia<sup>14</sup> y la forma de substanciación en el caso de la comisión de delitos contando con fuero.

Caso particular es el que hemos de analizar, pues como lo señala Ramón Cotarelo<sup>15</sup>, El estado Francés se distingue de los demás sistemas políticos ya que aunque se proclama como un sistema parlamentario, en realidad, se trata a partir de la Constitución promulgada en 1958 para la V República, como de un “semipresidencialismo”, o un presidencialismo dictatorial, pues como se vera más adelante, el régimen se distingue por los poderes otorgados al Presidente de la República.

La Constitución contiene un apartado donde se enuncian las facultades y prerrogativas del Presidente de la República, entre otras, menciona en el artículo 5 acerca de la responsabilidad del mismo, al señalar que: velará por el respeto de la Constitución, garantizará el funcionamiento regular de las autoridades públicas así como la continuidad del estado; Garantizara la independencia nacional, la integridad del territorio y el respeto a los Tratados.

En su artículo 8º, menciona que tiene la facultad de nombrar al Primer Ministro, y pone fin a sus funciones previa la presentación por éste de la dimisión del Gobierno; A propuesta del Primer Ministro, nombra a los otros miembros del Gobierno y pone fin a sus funciones;

Dentro de los poderes delegados al Presidente tenemos el punto que lo diferencia dado que en el artículo 12 se le faculta para disolver la Asamblea Nacional; también firma resoluciones y decretos deliberados en el Consejo de Ministros; artículo 13; nombra a los empleados civiles y militares del Estado, Consejeros de Estado, Embajadores y enviados extraordinarios, etcétera.

---

<sup>14</sup> <http://www.legisfrance.fountions>.

<sup>15</sup> COTARELO RAMON, ob cit. Pp. 113-140

Artículo 14.-Acredita a los embajadores y a los enviados extraordinarios extranjeros ante él. Artículo 15.- Es el Jefe de los ejércitos; Preside los Consejos y a los Comités Superiores de la Defensa Nacional.

El Presidente tiene la facultad de hacer gracia. (artículo 17).

El artículo 19, se refiere a los actos del Presidente referidos en los artículos 8,11,12,16,54,56 y 61 que serán refrendados por el Primer Ministro el cual será responsable por el refrendo que de ellos se de, así como también los otros Ministros responsables.

En cuanto a la materia de nuestro estudio, encontramos que la Constitución de 1958 que rige a la V República vigente, establece un Estatuto de los Parlamentarios, los elementos principales de este estatuto se refieren, por una parte a las Incompatibilidades y, por la otra, a las Inmunidades Parlamentarias.

Las Incompatibilidades Parlamentarias.

Son normas reguladoras que tienen como finalidad asegurar la protección y la independencia del elegido para hacer frente a la administración si así se requiriera. La incompatibilidad no debe confundirse con la inelegibilidad, esta última impide ser candidato; la incompatibilidad lo permite, pero obliga a optar entre el Mandato Parlamentario y la Función o Profesión Incompatible.

Legalmente la enmarca la Constitución en el artículo 23. “Ningún miembro del Parlamento podrá desempeñar un puesto o empleo público mientras se encuentre en funciones dentro del Parlamento. Son funciones incompatibles con el ejercicio de todo mandato parlamentario”.

Las Inmunidades Parlamentarias.

Se trata de un sistema de protección contra las amenazas o medidas de intimidación de que pudiera ser objeto un Parlamentario con ocasión del ejercicio de su representación. Se distinguen tradicionalmente la irresponsabilidad y la inviolabilidad y se agregan las reglas referidas a la Remuneración Parlamentaria.

La Irresponsabilidad puede ser considerada como una inmunidad teniendo que: “Ningún miembro del Parlamento puede ser perseguido, buscado, arrestado, detenido, o juzgado con motivo de las opiniones o votos emitidos por él en el ejercicio de sus funciones. Ningún miembro del Parlamento puede ser objeto, en materia criminal o correccional, de una detención o de cualquier otra medida privativa o restrictiva de libertad

sin contar con la autorización de la mesa de la Asamblea de la que forma parte. Está autorización no se requiere en caso de crimen o delito obvio o de condena definitiva.

Se trata de una inmunidad de carácter absoluto, es decir, que se produce en el dominio civil y penal tanto como en el político.

La inviolabilidad es una inmunidad de procedimiento que garantiza al parlamentario contra las perspectivas abusivas que podrían llevarse a cabo contra él por hechos distintos de los relativos al ejercicio de sus funciones.

Se trata de evitar que el elegido pueda ser objeto de intimidaciones o arrestos injustificados por parte del gobierno. La cuestión, es que no puede llevarse a cabo ninguna persecución de carácter penal contra un Parlamentario durante el periodo de sesiones, salvo con autorización de la Asamblea o cuando el Parlamentario sea sorprendido en flagrante delito.

Otra prerrogativa de los Parlamentarios es la remuneración a la que tienen derecho y cuyo objetivo es poner al elegido a salvo de las necesidades y eventualmente de las tentaciones.

Las condiciones para poder ser elegido al Parlamento, son de fondo y de forma; entre las primeras tenemos que se requiere ser de nacionalidad francesa, con sus derechos civiles vigentes, y con dignidad moral.

Son consideradas moralmente indignas de votar las personas que hayan sido condenadas a penas por actos criminales, a ciertas penas correccionales, las condenadas en rebeldía, por falsificación de documentos, privado, comercial o bancario, los quebrados y los Funcionarios Ministeriales destituidos.

Luego en cuanto a las responsabilidades de los Funcionarios tenemos que el artículo 68 menciona que el Presidente de la República solo es responsable de los actos realizados en el ejercicio de sus funciones en caso de alta traición; fuera de esto, no es responsable de ninguno de sus actos y para que pudiera ser acusado en tal caso, se requiere la petición de las dos Asambleas (es decir, la Asamblea Nacional y el Senado), y sería juzgado por el Alto Tribunal de Justicia.

Lo anterior reafirma que el Presidente esta protegido por una figura de irresponsabilidad,

Luego se ha de señalar que los Funcionarios Públicos en Francia, no son sujetos de ningún procedimiento especial en caso de responsabilidades toda vez que en tal caso, solo se requiere el visto bueno de la Cámara a la que pertenece el Parlamentario para enfrentar acusaciones de índole penal , civil, o administrativa, poder ser detenido, arrestado, juzgado o sentenciado.

En el caso de los Ministros, bastara con que el Parlamento le dirija una moción de censura para que se proceda a la Revocación del Mandato del Gobierno.

Se ha de señalar que los Funcionarios Públicos Franceses, se rigen por una ley orgánica la cual regula su actuación así como su responsabilidad para el caso de conductas atípicas.

Es necesario señalar que la Constitución francesa no establece ningún mecanismo u órgano de control de las faltas cometidas por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus atribuciones.

Existe constitucionalmente un apartado dedicado a la responsabilidad de los miembros del gobierno, se encuentra señalado en los artículos 68-1, 68-2 y 68-3.

### **Consideraciones Finales al capítulo III. Similar del Desafuero en el Derecho Comparado.**

*1.-En los Estados Unidos de América, el impeachment es una figura jurídica similar a la declaración de procedencia, diferente del fuero constitucional mexicano con algunos efectos parecidos, sujetan al Presidente, el Vicepresidente y todos los funcionarios civiles:*

*Ambas instituciones llevan a la pérdida del cargo público, difieren en cuanto al carácter jurídico de dicha pérdida, si en el desafuero el servidor público resulta absuelto, puede reasumir la función pública, ya que no se le sanciona con la pérdida del empleo, no así en el impeachment.*

*2.- En España, el rey no es sujeto a responsabilidad, los Diputados y Senadores no podrán ser inculcados ni procesados sin autorización de la Cámara respectiva. Son miembros del gobierno: El Presidente, los Vicepresidentes, los Ministros y demás miembros que establezca la Ley. La responsabilidad del gobierno podrá exigirse mediante la moción de censura, por lo que podrá ser derribado. la inviolabilidad de Diputados y Senadores, será respaldada por las prerrogativas parlamentarias las que en determinado momento se comparan con el fuero Constitucional en México, los funcionarios del gobierno español, no gozan de ninguna prerrogativa especial y podrán ser sancionados por faltas. las sanciones, podrán ser desde: Apercibimiento hasta la Separación del Servicio, pasando por traslado con cambio de residencia.*

*3.-FRANCIA. se distingue por los poderes otorgados al Presidente, el Primer Ministro es responsable por los actos del Presidente y el refrendo que de ellos se de. Los parlamentarios, se rigen por un estatuto referido, a las Incompatibilidades y, a las Inmunidades Parlamentarias. Las Incompatibilidades Parlamentarias, son sistemas de protección a los Parlamentarios, La Irresponsabilidad Parlamentaria puede ser considerada como una inmunidad de fondo, pues “Ningún miembro del Parlamento puede ser arrestado, detenido, o juzgado en sus funciones. ni ser objeto, en materia criminal, de detención sin autorización de la Asamblea de la que forma parte. Está, no se requiere en caso de delito obvio o de condena definitiva. los Funcionarios Públicos, no son sujetos de ningún procedimiento especial en caso de responsabilidades. En el caso de los Ministros, bastara con que el Parlamento le dirija una moción de censura para que se proceda a la revocación del mandato del Gobierno. la Constitución francesa no establece ningún mecanismo u órgano de control de las faltas cometidas por los Funcionarios Públicos en el ejercicio de sus atribuciones.*

## **CAPITULO IV.**

### **FUTURO DEL DESAFUERO EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**Sumario:** 1.-naturaleza jurídica del proceso de desafuero; 2.-marco jurídico vigente en el ámbito federal; 3.-substanciación del proceso de desafuero en el ámbito federal; 4.-substanciación del proceso de desafuero en el ámbito local; 5.-mecanismos de defensa del servidor público desafortado; 6.-análisis de propuestas planteadas sobre la substanciación del juicio de desafuero; 6.1.- facultad de la suprema corte de justicia de la nación conforme la fracción xvi del artículo 107 constitucional. **Consideraciones al capitulo IV.**

#### 1.- NATURALEZA JURIDICA DEL PROCESO DE DESAFUERO.

En la doctrina constitucional mexicana se han dado cita criterios diversos en cuanto a la finalidad así como el objetivo que se busca desde la concepción de la figura del desafuero tal y como lo concebía originalmente la Constitución de 1917 que, como hemos visto, distinguía entre los delitos oficiales y los delitos comunes.

Por un lado existe la corriente que adhiere entre otros al maestro Felipe Tena Ramírez, así como Elisur Arteaga Nava<sup>1</sup>, quienes sostienen que: “El acto de la Cámara de Diputados no entraña, ni juicio ni condena, sino que su objeto en caso de responsabilidad de los Funcionarios Públicos, la separación de su encargo, solo entraña un acto de índole político-administrativa, suspender el fuero de que gozan y ponerlo a disposición de la autoridad jurisdiccional”; es decir no se avoca a corroborar si se encuentran bases legales de acusación ni de defensa, sino solo verifican la realización del acto de responsabilidad de los Funcionarios Públicos..

El enorme peso de la autoridad de Tena Ramírez como un constitucionalista de amplio reconocimiento en el medio jurídico mexicano ha sido un factor favorable a su aceptación, sin que se haya cuestionado a fondo la consistencia lógico-jurídica de su tesis tanto en relación con el momento en que tal opinión fue emitida como, de manera particularmente importante, respecto a los cambios que sufrió el régimen de responsabilidades a partir de la reforma de 1982.

Como se demostrará más adelante, la Cámara sí juzga hechos con base en las normas legales. Precisamente en eso consiste el trabajo de la Sección Instructora. Esta no puede desconocer los hechos que se someten a su consideración y simplemente declarar si le parece o no oportuno desafortar a un funcionario.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> ARTEAGA NAVA Elisur, Derecho Constitucional. (Instituciones federales, estatales y municipales) Tomo III, Editorial Oxford United Press. México, 1999. p p 405.

<sup>2</sup> Ídem, pág. 739

En posición diferente Enrique Quiroz Acosta afirma contundentemente que la declaración de procedencia “implica un procedimiento de naturaleza jurisdiccional que se sigue ante un órgano de naturaleza política”, procedimiento al que denomina con certeza: *juicio de desafuero*<sup>3</sup>

La naturaleza meramente administrativa del desafuero puede ser puesta en duda a la luz de dos aspectos poco analizados:

a). El primero de carácter formal, derivado del texto original del artículo 74, fracción V, de la Constitución, que previó como facultad exclusiva de la Cámara de diputados erigirse en “Gran Jurado” para resolver acerca del desafuero de los funcionarios.

Esta disposición se vincula con el texto aún vigente del inciso j) del artículo 72, en el que se establece que “El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las Resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de Jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los Altos Funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Es evidente la incongruencia de este texto con los cambios realizados en el Título Cuarto, puesto que permaneció, como anacronismo, la referencia a los delitos oficiales por los que podía acusar la Cámara de Diputados ante el Senado, pero se revela la intención del Constituyente de que la Cámara de Diputados actuará como jurado al resolver sobre la procedencia de la acción penal en contra de algún funcionario que contara con fuero.

Esta función es consistente con la idea generalmente admitida de que en un sistema de división de poderes cada uno de ellos puede realizar actos que materialmente serían atribuibles a otro poder; por lo tanto, la idea de que un órgano legislativo juzgue es admitida por todos los teóricos, como lo es también la de que el Ejecutivo legisle en sentido material cuando, por ejemplo, emite un reglamento.

Así, por lo menos de manera formal, el constituyente mexicano atribuía una facultad jurisdiccional a la Cámara de Diputados cuando asumía la función de decidir acerca del retiro del fuero a algún funcionario.

b). El segundo aspecto, de carácter material: si se pretendiese argumentar que pese a la terminología constitucional, la resolución relativa al desafuero no constituye un acto

---

<sup>3</sup> QUIROZ ACOSTA, Enrique. Lecciones de Derecho Constitucional 2º Curso. Editorial. Porrúa. México 2002. pág. 585.

jurisdiccional, habría que demostrar que la Cámara en realidad no juzga la conducta del funcionario, sino solamente determina la oportunidad política de privar a éste del fuero o, en su caso, la posible afectación de la función pública por virtud de la separación del cargo que podría dictarse como resultado del proceso.

Habría entonces de suponerse que el acto de la Cámara es de índole absolutamente discrecional, que podría incluso carecer de motivación y fundamentación, de manera que los actos atribuidos al funcionario para solicitar el desafuero no requerirían ser comprobados por la Cámara ni tendría esta por que vincularlos a supuestos jurídicos concretos existentes en la legislación;

Se trataría, pues, de un acto eminentemente político no sujeto a revisión judicial dada la inatacabilidad de las resoluciones de la Cámara.

Todas estas características serían discutibles aún en el tiempo en que regía el anterior texto constitucional. Ya que como lo vuelve a señalar Tena Ramírez<sup>4</sup>, “Las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables, según lo plasmado en el párrafo tercero del artículo 111. Esto quiere decir, que ningún órgano de autoridad puede reemplazar a las Cámaras en posterior conocimiento por lo que hace a la apreciación de los hechos y a la decisión que aquellas adoptaren.

Consideramos, sin embargo, que los presupuestos que la Constitución señala para la actuación de cada Cámara si están bajo el control del juicio de amparo; por ejemplo si el Senado procediera sin previa acusación de la Cámara de Diputados”.

Tena Ramírez reconoce que hay una apreciación de los hechos que realiza la Cámara de Diputados y admite la posibilidad de que los presupuestos que la Constitución señala para la actuación de las Cámaras queden sometidos a control jurisdiccional. De esta manera se corrobora la existencia de un conjunto de presupuestos legales que deben ser cumplidos durante el proceso y que la Cámara no actúa en el ámbito de la absoluta discrecionalidad política, sino sujeta a un marco jurídico de carácter procesal para emitir finalmente un juicio, por virtud del cual puede modificarse la situación jurídica de un funcionario de manera tan radical que deje de ejercer la función.

El acto de la Cámara no es equivalente a la decisión discrecional del titular del Ejecutivo de remover a un secretario de Estado; ése si es un acto meramente administrativo

---

<sup>4</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional ob cit, pág. 566-567.

que no requiere la verificación de ningún hecho atribuible al servidor público ni está sujeto a normas procesales, pero la Cámara no remueve libremente a un funcionario cuando decide su desafuero, ya que debe cumplir determinados requisitos de procedimiento.

El régimen de responsabilidades establecido a partir de 1982 se dio a raíz de una reforma constitucional que, junto con los cambios al texto de los artículos 108 a 114 de la Carta Magna, incluyó una nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que se remitió al Congreso de manera simultánea con la iniciativa de modificaciones constitucionales<sup>5</sup>.

La mencionada ley, prevé un procedimiento muy detallado que elimina cualquier posibilidad de considerar la resolución de la Cámara como un acto de índole política para convertirlo en un juicio respecto de cuestiones jurídicamente muy concretas, como son la existencia de un delito y la probable responsabilidad del funcionario al que se le imputa el mencionado delito.

El proceso que se sigue ante la Cámara tiene que ceñirse a las formalidades de un procedimiento jurisdiccional, y la autoridad competente, que es la Sección Instructora, debe valorar jurídicamente las pruebas aplicando criterios propios del derecho procesal penal, e incluso las normas de éste se aplican con carácter supletorio.

Podría argüirse que debe prevalecer el texto constitucional del artículo 111, según el cual la resolución de la Cámara “no prejuzga los fundamentos de la imputación”, pero he aquí que la Constitución previene que la resolución no prejuzga sobre los fundamentos de la imputación, pero la ley reglamentaria que rige el procedimiento que aplica la Sección Instructora conlleva la necesidad de establecer una valoración de la conducta o los hechos que son materia de la denuncia, y si la Sección Instructora, basándose en las constancias que obren en el expediente, llega a la conclusión, por ejemplo, de que el delito no existe o el procesado no participó en él, tiene que aludir a estas circunstancias legales previstas.

Diríase entonces, que la ley resulta inconstitucional, pero de ser así, la Sección Instructora no tiene posibilidad de aplicar otro procedimiento más que el que la ley le señala, y no le es permitido pronunciarse sobre la constitucionalidad de dicha ley.

Otra interpretación posible es que, sin establecer un prejuicio que vincule al juez penal en el caso de que el funcionario sea sometido a la jurisdicción común, la resolución

---

<sup>5</sup> CASTILLO DEL VALLE Alberto del. Bosquejo Sobre Responsabilidad Oficial. Ob cit. pp 45.

de la Cámara tiene que basarse en la revisión jurídica de los hechos y circunstancias en las que se desarrolla la conducta imputada al funcionario para poder tomar una resolución jurídicamente fundada. De otra manera si la Sección Instructora no funda y motiva su decisión, estaríamos en presencia de un acto contrario a la ley y a la propia Constitución.

Independientemente de que sea inatacable la resolución de la Cámara, estaría viciada de una violación al artículo 16 constitucional, el cual establece que “la molestia causada a una persona en su esfera jurídica solo puede proceder si la autoridad funda y motiva la causa legal del procedimiento.”

Si no hay una fundamentación en la ley aplicable al juicio de procedencia, estaríamos ante un acto evidentemente inconstitucional; resulta pues incontrovertible, bajo la regulación jurídica actual del régimen de responsabilidades, la naturaleza plenamente jurisdiccional del proceso por el que la Cámara de Diputados declara si ha o no lugar a proceder penalmente contra un servidor público y la condición de “juicio” que tiene el mencionado proceso. Para constatar estos extremos es necesario cuestionarnos acerca de la esencia de los actos que desarrolla la Cámara y los efectos que los mismos producen.

En primer término el objeto del proceso de acuerdo con la Constitución: determinar “si ha o no lugar a proceder contra el inculpado”. Si no ha lugar, la situación jurídica del mismo permanece sin modificación, pero si la Cámara considera procedente la acusación, el efecto de dicha resolución es el de “separar de su cargo al funcionario”, con lo que claramente se produce un cambio en su situación jurídica; incluso en la primera de las hipótesis se genera una situación jurídica concreta desde el momento en que no puede realizarse ningún “procedimiento ulterior”, de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 111 constitucional.

La decisión de no proceder crea un estatus específico de naturaleza jurídica por virtud del cual el funcionario contra el cual se hubiese iniciado el procedimiento no puede ser objeto de una nueva acusación por el mismo motivo, y su fuero permanece incólume hasta que concluya el cargo. Es claro que tanto si procede como si no procede la acusación, la resolución de la Cámara da surgimiento a una situación jurídica específica.

Esta situación jurídica deriva de un acto de autoridad. Por tal se entiende aquel “que ejecutan las autoridades actuando en forma individualizada por medio de facultades decisorias y el uso de la fuerza pública y que con base en disposiciones legales de facto

pretenden imponer obligaciones, modificar las existentes o limitar los derechos de los particulares”

Existe en esta circunstancia un acto unilateral y coercible que deriva de la voluntad de un órgano del Estado por el cual se afecta la esfera jurídica concreta de un gobernado.

No importa para este efecto si tal gobernado tiene el carácter de servidor público, pues precisamente con esa investidura queda sujeto al imperio de la Cámara de Diputados.

## II. LA PRIVACION DE DERECHOS COMO EFECTO DEL ACTO DE AUTORIDAD.

Una cuestión que se plantea respecto del fuero es si éste constituye o no un derecho de aquel que está protegido por dicha inmunidad relativa. La teoría tradicional derivada del anterior régimen constitucional de responsabilidades se inclinaba a considerar que el fuero no es propiamente un derecho del funcionario, sino una prerrogativa de la función.

Esta teoría fue adoptada por la Suprema Corte cuando resolvió los amparos interpuestos por Carlos A. Madrazo y Sacramento Joffre en 1946<sup>6</sup>.

Este punto tiene particular trascendencia para verificar si el proceso de desafuero constituye un juicio propiamente dicho, con lo cual se ratifica su carácter jurisdiccional. Procede, en consecuencia analizar si el desafuero supone una privación de un derecho o, en su caso, de varios derechos, o si efectivamente se trata sólo de una modificación administrativa de la condición del funcionario, en la que éste es simplemente apartado de la función, pero sin que se le menoscabe su esfera jurídica.

Si se determina que el desafuero priva de algún derecho al servidor público, tenemos que concluir forzosamente que el único medio constitucionalmente válido para arribar a tal consecuencia jurídica es la realización de un juicio; de otra manera, el desafuero constituirá una franca violación a la garantía individual consagrada en el artículo 14 constitucional, que protege a todo individuo que se encuentre en los Estados Unidos Mexicanos aunque se desempeñe como servidor público.

El mencionado artículo prevé que “Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del

---

<sup>6</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación, Vol. III. editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1993, página 1835.

procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”. Solamente si de un riguroso desarrollo lógico-jurídico se concluye que en el desafuero no existe la privación de un derecho, podría mantenerse la posición de que el acto por el que éste se dicta no tiene carácter jurisdiccional.

Por lo tanto, si se verifica la existencia de derechos de los cuales resulta privado el funcionario con motivo del desafuero, tiene que admitirse que esto solo puede provenir de la realización de un juicio que cumpla con todos los requisitos establecidos por la Constitución.

Entendido de esta manera, podemos considerar que la función pública contiene un conjunto de derechos subjetivos que no corresponden a un patrimonio particular, sino que forman parte de las tareas atribuidas a dicha función, que encarnan naturalmente en la persona que la ejerce<sup>7</sup> .

Existen facultades y poderes atribuidos a un titular, que lo son en función de su carácter de servidor público, y por lo tanto esos derechos que pertenecen a la función y existen en razón de ella sólo pueden ser ejercidos por quien tiene a su cargo de manera personalizada la referida función. Por lo tanto, las atribuciones conferidas al funcionario se convierten en derechos subjetivos que están judicialmente tutelados.

Si se tratase de desconocer o privar al funcionario del ejercicio de las facultades que la ley le concede, éste, en su carácter de funcionario, está en facultades para hacerlas valer, incluso a través de acciones o excepciones de carácter judicial. Podría argumentarse, sin embargo, que este conjunto de poderes y facultades atribuidas a la función, no pueden ser reclamados por la persona en lo individual y que, en todo caso, es el funcionario el que puede hacerlos valer al ejercerlos, e incluso su ejercicio constituye una obligación legal, no solamente una facultad.

Admitamos que este razonamiento puede ser válido, en términos generales, para ciertas facultades que significan necesariamente el ejercicio del mismo cargo y que constituyen su razón de ser.

Pensemos por ejemplo, en un agente del Ministerio Público cuando ejercita la acción penal. Esta facultad la tiene solo en este carácter de agente del Ministerio Público, pero no podría reclamarla de manera personal en ningún momento.

---

<sup>7</sup> Diccionario Jurídico ESPASA. Editorial Espasa-Calpe. Madrid España, 1994. pág. 330.

No obstante, existen algunos casos en los que las facultades o poderes vinculados a la función pueden ser exigidos o ejercidos de manera discrecional por el funcionario en una decisión individual personalizada.

Analicemos tres casos de esta naturaleza: a) El derecho a la retribución en el ejercicio de una función; b) En el caso de los legisladores el derecho así reconocido expresamente por la Constitución, de presentar iniciativas de ley, y c) El fuero como inmunidad relativa que da lugar a un derecho que puede ser reclamado en lo personal por aquel depositario de la función cuyo fuero pretendiese ser violado.

Analicemos uno a uno los ejemplos planteados:

a) La remuneración que recibe un servidor público se convierte en un derecho exigible en tanto desarrolla la función, e incluso separado de ella podría el servidor público al que se pretendiese negar la percepción devengada, reclamarla judicialmente. Podría argumentarse que las percepciones de los funcionarios tienen un carácter especial, dado que son como el salario, irrenunciables, según lo dispone el artículo 127 constitucional.

De ahí se establece un lazo más estrecho entre el funcionario y el Estado que le cubre sus emolumentos, de manera que le garantice la lealtad a éste y se evite que mediante la renuncia a la remuneración pretenda el servidor desligarse de sus obligaciones o, eventualmente, tenga necesidad de depender de otras fuentes de ingreso diferentes a las que lícitamente le señale el erario.

b) El derecho a iniciar leyes que se ha atribuido a los Diputados y Senadores se ha catalogado así directamente por la Constitución en su artículo 71, fracción II; podría decirse que esa terminología no necesariamente responde al carácter de una atribución pública conferida a los legisladores, pero si analizamos con cuidado podemos ver que se trata de una potestad que se ejerce de manera voluntaria y que no representa el desempeño de una función propiamente dicha dado que no se trata ni de un servicio prestado a los particulares ni de un acto de autoridad que se deba ejecutar por el servidor público, como ocurre en el ámbito judicial o en el del Ministerio Público ya mencionado. Dado que es un derecho que se confiere al legislador, del cual puede hacer uso o no, sin que ello tenga ningún impacto en relación con la función desempeñada.

Si algún funcionario de otro poder deja de ejecutar las atribuciones que le confiere la ley, podría incurrir en responsabilidad, no así en el caso de los legisladores, que pueden

discrecionalmente emplear su derecho para presentar iniciativas de ley, y en caso de que se pretendiese privar del mismo al legislador, éste tendría la opción a reclamarlo judicialmente.

c) En el caso de la inmunidad relativa que implica el fuero adscrito a determinadas funciones públicas, su vulneración puede ser reclamada judicialmente por el funcionario que disfruta de ella.

Es verdad que el objeto del fuero es la protección de la función, y tan es así, que por ejemplo la Constitución, en su artículo 61, concede al presidente de cada Cámara la función de velar “por el respeto al fuero constitucional” de sus miembros, es decir, por que se mantenga esta inmunidad relativa hasta en tanto no se cumpla con los procedimientos necesarios para levantarla.

La protección judicial frente a su violación puede ser también reclamada por el funcionario objeto de la pretensión de actuar penalmente en su contra sin haber agotado los requisitos establecidos en la ley; por ejemplo, puede acudir al amparo solicitando la protección de la justicia federal contra actos que violen la ley en su perjuicio.

Ha de tomarse en cuenta que abrir un proceso penal contra un servidor público con fuero, sin habersele retirado éste previamente, conforme lo dispuesto por la ley, constituye un delito contra la administración de justicia tipificado en el artículo 225 fracción XIX, del Código Penal Federal;

De hecho en la práctica así ocurre; el servidor público dotado de fuero, lo hace valer ante la autoridad persecutoria que pretenda privarlo de la libertad, y para ello no es óbice el contenido del artículo 29 de la LFRSP<sup>8</sup>, que otorga a la Secretaria de la Cámara correspondiente o de la Comisión Permanente la atribución de librar un oficio al Juez o Tribunal que conozca de la causa iniciada en contra de un servidor público de los mencionados en el artículo 111 constitucional, sin haberse satisfecho el procedimiento al que se refiere la mencionada ley. Esta intervención tiene por objeto suspender el procedimiento en tanto se plantea y resuelve si ha lugar a proceder.

Es curioso que la mencionada norma extienda la acción de los secretarios de las Cámaras a personas que no son integrantes de las mismas, puesto que el artículo 111

---

<sup>8</sup> Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Pac, México, 2005

constitucional se refiere no sólo a diputados y senadores, sino también a los demás Altos Funcionarios de la Federación investidos con fuero.

En cuanto a la renunciabilidad, ésta varía según el tipo de función. Cuando se trata de cargos que son renunciables, como el de un Secretario de Estado, evidentemente que la persona que disfruta del cargo puede separarse voluntariamente y, en consecuencia quedar así privada del fuero.

Criterio que se ratifica según el artículo 112 constitucional el cual establece que “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 cargo”. La separación puede ser por licencia o por la mencionada renuncia temporal.

Con las reformas implementadas a partir de la reforma de 1982, se corrigió el problema que significaba la separación en su modalidad de licencia o renuncia temporal, ya que anteriormente a está, aún cuando se separara de su cargo el funcionario público, seguía conservando el fuero, y en el caso de algún delito, era necesario iniciarle el procedimiento para el retiro del fuero ante la Cámara de Diputados, decimos que esto quedo definitivamente resuelto ya que el artículo 112 expresa que: “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 que se encuentre separado de su encargo”.

El propósito de esta enmienda, fue para borrar cualquier duda acerca de que la separación del cargo, así sea de manera temporal, priva del fuero.

En el caso particular de los legisladores, puede ocurrir que se dé la figura de la renuncia temporal cuando dejan de asistir a diez sesiones consecutivas y la Constitución interpreta que en tal supuesto renuncian a desempeñar el puesto hasta el período siguiente; en este caso aunque la función original está protegida por el fuero, el servidor público que deja de ejercerla no posee la inmunidad relativa y por lo tanto no requiere de procedencia.

Puede ocurrir que el servidor público que se había separado de su cargo, por ejemplo para desempeñar una función administrativa no protegida por esta forma de inmunidad relativa, no regrese al cargo original, pero asuma otro que también tenga fuero, evidentemente, la protección se actualizara con la nueva función.

La solicitud de licencia puede ser una forma de despojarse voluntariamente del derecho a la inmunidad relativa para ponerse a disposición de las autoridades comunes, aunque debe reconocerse que este acto no alcanza el efecto deseado por el solicitante hasta que se obtiene la anuencia de la Cámara respectiva o de la Comisión permanente para separarse del cargo.

Éste es uno de los rasgos donde efectivamente se nota también la vinculación del fuero con la función y como la voluntad de la Asamblea Legislativa puede prevalecer sobre la del Legislador en lo particular, pero se ha explicado que el hecho de que no sea propiamente renunciable el derecho a la inmunidad relativo no le quita su condición al fin y al cabo de derecho.

Ha de remarcarse entonces que el proceso para declarar si procede o no la acusación penal contra un Funcionario que disfrute de fuero, debe revestir necesariamente la naturaleza jurídica de un Juicio.

Existe en esta figura un caso que requiere especial atención, cuando la declaración de procedencia no va seguida inmediatamente de la separación del cargo; el imputado puede ser objeto de una declaración de que procede actuar penalmente en su contra, pero la Cámara no lo despoja de su función pública; esto es así cuando se trata de los Gobernadores de los Estados, los Diputados Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los Miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, donde tales Consejos existen, ya que es potestativo de los Estados establecerlos o no.

Estos Funcionarios pueden ser sometidos a Juicio, por la imputación de delitos federales, al mismo proceso que se aplica la declaración de procedencia, pero dice la Constitución en su artículo 111, párrafo quinto: “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”.

En tales casos la declaración tiene un efecto meramente declarativo y, por supuesto, un impacto político de gran trascendencia, pero jurídicamente no implica la separación del cargo; la redacción del precepto se da en la Constitución basada en el respeto a la soberanía estatal mencionada con anterioridad.

Con esta exposición, se ha demostrado que el proceso para la declaración de procedencia es un verdadero Juicio. Se trata de un acto típicamente jurisdiccional basado en normas constitucionales que otorgan, excepcionalmente, a la Cámara de Diputados la facultad de Juzgar, y no se trata de un Juicio ni de tipo penal ni civil ni como algunos autores han pretendido un acto administrativo, sino de un acto que tiene la naturaleza de un Juicio Constitucional.

## **2. MARCO JURIDICO VIGENTE EN EL AMBITO FEDERAL.**

Se encuentra dentro de la escala piramidal lo contenido en nuestra carta magna específicamente en sus artículos 1º, en su primer párrafo “... En los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece. ...”;

También se encuentra relacionado el artículo 14º que en su párrafo II, nos impone las formalidades esenciales del procedimiento y el texto menciona “...Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.”

El artículo 41º párrafo 12º señala “La ley establecerá los requisitos que... los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de esta Constitución”.

La Facultad del Presidente de cada Cámara respaldando el fuero constitucional de cada uno de los miembros del Poder Legislativo, así como el respeto al recinto Legislativo, se encuentra normado por el artículo 61º párrafo II.

Es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados “Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los Servidores Públicos que hubieren incurrido en delitos...”; según el artículo 74 en su fracción V.

El artículo 76 faculta al Senado en sus fracciones VII.- “Erigirse en Jurado de sentencia para conocer ...” y IX.- “Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución”.

La entidad de la Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, podrá "... promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley". Artículo 79 fracción IV.

El artículo 94 referido al Poder Judicial, en su párrafo último señala que: "Los ministros de la Suprema Corte de Justicia "...solo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución."

El artículo 100 referido al Consejo de la Judicatura señala : " Los Consejeros,...durante su encargo, solo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El artículo 107 fracción XVI, que faculta al Poder Judicial a través del Amparo a la repetición del acto reclamado, y ordenando inmediatamente la separación y consignación de la autoridad responsable ante el Juez de distrito correspondiente.

En su fracción XVII, señala que "La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo,..."

Los artículos del Título Cuarto referentes a las Responsabilidades de los Servidores Públicos contenidos en los numerales 108 a 114 de la Constitución.

El artículo 122 referido al Distrito Federal que en su Base Cuarta refiere a la duración en el cargo por parte de los magistrados el cual será de seis años pudiendo ser ratificados por la Asamblea; y sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto".

Y el artículo 134 en su último párrafo generaliza: "Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto constitucional.

En cuanto a la Ley sustantiva, nos encontramos con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que es reglamentaria del Título Cuarto Constitucional y en su artículo 1º fracción V señala "Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero; ..."

Encontramos como complementaria, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

También se encuentra regulado por el Código Penal Federal que contiene un capítulo expreso referido a los delitos cometidos por los servidores públicos es el Título Décimo denominado “Delitos cometidos por Servidores Públicos” en donde se encuentran distinguidos el Abuso de Autoridad en el artículo 215, Coalición de servidores públicos en el 216, el Uso Indevido de Atribuciones y Facultades en el 217, la Concusión en el 218, la Intimidación en el 219, el Ejercicio abusivo de funciones en el 220, el artículo 221 que se refiere al Trafico de Influencias, el 222 que trata del Cohecho, el 223 que refiere al Peculado, y el artículo 224 que refiere al Enriquecimiento Ilícito.

Así también existe el Título décimo primero que se refiere a los delitos cometidos contra la administración de justicia, y el artículo 225 que enmarca los delitos cometidos por los servidores públicos.

También, nos referimos a los reglamentos así como a los manuales de conducta de las diversas dependencias de gobierno, Secretarías u oficinas gubernamentales.

### **3. SUBSTANCIACION VIGENTE DEL PROCESO DE DESAFUERO EN EL AMBITO FEDERAL.**

El proceso de desafuero o declaración de procedencia como esta denominado con las reformas constitucionales de 1982, es un procedimiento de naturaleza jurisdiccional que se sigue ante un órgano de naturaleza política como lo es la Cámara de Diputados y se sustenta según el propio precepto constitucional en el artículo 109 fracción tercera párrafo IV, “Cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el propio artículo”.

En concordancia, el artículo 111 señala: “Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la Republica y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos

durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarara por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

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

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

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de diputados o Senadores 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 este 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.”

Por otra parte, la Ley de Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala en su artículo 1º, su objeto que es reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de: “I ,II,....V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero; y ...”

El artículo 4º de la referida Ley señala: “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 desarrollaran 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.”

De la misma manera, el artículo 7º de la ley en comento en el párrafo último dice: “El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

En cuanto al procedimiento para la declaración de procedencia, se inicia con el capítulo III que dice:

## Procedimiento para la Declaración de Procedencia

Este se encuentra encuadrado por lo dispuesto en la ley sustantiva en sus artículos del 25 al 45; se inicia con la presentación de denuncia o querrela, para proceder penalmente contra de algunos de los servidores públicos referidos en el primer párrafo del artículo 111 constitucional, se actuará, de acuerdo con el procedimiento previsto en materia de juicio político. La Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, verificará la subsistencia del fuero constitucional del funcionario; posteriormente, dictaminará si ha lugar a proceder en contra del inculpado.

Si la imputación a juicio de la Sección, fuese notoriamente improcedente, lo comunicara de inmediato a la Cámara, y ésta resolverá si se continúa o desecha, pudiendo reanudar el procedimiento posteriormente si aparecen motivos que lo justifiquen. La sección instructora deberá rendir su dictamen en un plazo de sesenta días hábiles.

Dado el dictamen correspondiente, el Presidente de la Cámara anunciará a ésta que debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente de depositado el dictamen, notificando al inculpado, a su defensor, y al denunciante o al Ministerio Público.

Presentado el dictamen en asamblea por el Presidente de la Cámara se actuará en los mismos términos previstos por el artículo 20 de la misma ley, en materia de juicio político.

Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los Tribunales Competentes. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero.

Artículo 29. Si se sigue proceso penal a un servidor público sin sujetarse a los lineamientos de la ley, la Secretaría de la misma Cámara o de la Comisión Permanente librará oficio al Juez o Tribunal que conozca de la causa, a fin de que suspenda el procedimiento en tanto se plantea y resuelve si ha lugar a proceder.

Disposiciones Comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo de la LFRSP<sup>9</sup>

Las Declaraciones y Resoluciones definitivas no son recurribles. Deberá seguirse riguroso turno para las denuncias, querellas, requerimientos del Ministerio Público que se presenten a las Secciones Instructoras.

---

<sup>9</sup> Íbidem

En ningún caso podrá dispensarse un trámite de los establecidos en los Capítulos Segundo y Tercero de este Título.

Si para realizar una diligencia se requiere la presencia del inculpado, se emplazará a éste para que comparezca o conteste por escrito los requerimientos que se le hagan, si no comparece, o no informa por escrito se entenderá que contesta en sentido negativo.

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

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

Las comunicaciones que deban girarse para la práctica de las diligencias se entregarán personalmente o se enviarán por correo, en pieza certificada y con acuse de recibo, libres de cualquier costo.

Aquellas que involucren a un ciudadano, pueblo o comunidad indígena, podrán remitirse, a elección de éstos, en español o traducirse a lengua indígena que cuente con expresión escrita.

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

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

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

La excusa o recusación, se calificará dentro de los tres días naturales siguientes ante la Sección a cuyos miembros no se hubiese señalado impedimento para actuar. Si hay excusa o recusación de integrantes de ambas secciones, se llamará a los suplentes. En el

incidente se escucharán al promovente y al recusado y se recibirán las pruebas correspondientes. Las Cámaras calificarán en los demás casos de excusa o recusación.

El inculpado y el denunciante o querellante, podrán solicitar copias certificadas de documentos que pretendan ofrecer como prueba

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

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

Las Secciones podrán solicitar, por cualquiera de las partes, los documentos o expedientes originales ya concluidos, y la autoridad de quien se soliciten tendrá la obligación de remitirlos. En caso de incumplimiento, se aplicará la corrección dispuesta.

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

Antes de erigirse en órgano de acusación o Jurado de Sentencia, se comprobará fehacientemente que las partes han sido debidamente citadas.

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

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

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

Si dentro del procedimiento a un servidor público con fuero, se presentare nueva denuncia en su contra, se procederá respecto de ella con arreglo a esta Ley, hasta agotar la instrucción de los diversos procedimientos, procurando, de ser posible, la acumulación procesal. Si la acumulación fuese procedente, la Sección formulará en un solo documento sus conclusiones, que comprenderán el resultado de los diversos procedimientos.

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

Las declaraciones o resoluciones de las Cámaras con arreglo a esta Ley, se comunicarán a la Cámara a la que pertenezca el acusado, salvo que fuere la misma que hubiese dictado la Declaración o Resolución; a la Suprema Corte de Justicia de la Nación si se tratase de alguno de los integrantes del Poder Judicial Federal a que alude esta Ley; y en todo caso al Ejecutivo para su conocimiento y efectos legales, y para su publicación en el Diario Oficial de la Federación. En el caso de que la declaratoria de las Cámaras se refiera a Gobernadores, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, se hará la notificación a la Legislatura Local respectiva.

En todo lo no previsto en esta Ley, así como en apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal.

#### **4. SUBSTANCIACION VIGENTE DEL PROCESO DE DESAFUERO EN EL AMBITO LOCAL.**

Respetando el principio plasmado en el artículo 40 constitucional, se describe la constitución de una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación ...”, y como señala Miguel Carbonell,<sup>10</sup> “El federalismo supone el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas del poder central que tienen su propia

---

<sup>10</sup> CARBONELL, Miguel. Op. cit. pp.

sustantividad, y que por lo mismo, reclaman un campo propio de acción jurídico-política traducido entre otras cosas, en la posibilidad de crear sus propias normas jurídicas sin contraponerse a la Carta Fundamental”.

Es así, que encontramos que cada entidad federativa cuenta con su propio catálogo de normas jurídicas a las que se sujeta aún cuando se encuentre vigente la Constitución Federal, siempre que no se contraponga a esta. De la misma manera, se han expedido para cada una de las entidades de la Federación sus Constituciones, Leyes, Reglamentos y normatividades locales sin contraponerse a las reglas del orden federal<sup>11</sup>.

Sirva de ejemplo:

Constitución Política del Estado de Aguascalientes Artículo 21

“Los Diputados son inviolables por la manifestación de sus ideas en ejercicio de sus funciones y jamás podrán ser reconvenidos ni juzgados por ello, sin embargo serán responsables de los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo, pero no podrá ejercitarse acción penal en su contra hasta que seguido el procedimiento constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales”.

El Presidente del Congreso o de la Diputación Permanente, en su caso, velará por el respeto al fuero constitucional de los integrantes del mismo, y, por la inviolabilidad del Recinto donde se reúnan a sesionar.

Artículo 27.- Son facultades del Congreso:

I.- ...XVIII.- Intervenir, erigido en Gran Jurado y de acuerdo con las prevenciones de esta Constitución, en los procedimientos relativos a ilícitos oficiales o del orden común en contra de los servidores públicos que gocen de fuero;...

XXVIII.- Legislar en materia de responsabilidades de los servidores públicos;

y XXXIV.- Las demás que le concede esta Constitución y la General de la República.

Artículo 73.-Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Capítulo se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los integrantes del Poder Judicial y a sus funcionarios y empleados, así como a los Consejeros Ciudadanos que integran el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y el personal que labore para el mismo, y en general a quien desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier

---

<sup>11</sup> CASTILLO DEL VALLE Alberto del. Bosquejo Sobre Responsabilidad Oficial Op cit, pp 118.

naturaleza en la Administración Pública Estatal, los Directores Generales o sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal o Municipal Mayoritaria, Sociedades y Asociaciones asimiladas a éstas y de Fideicomisos Públicos, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Todos los servidores públicos son responsables por violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a las Leyes Federales, a esta Constitución y a las leyes que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos del Estado y de los Municipios, de los delitos del orden común que cometan durante el tiempo de su encargo, y de los ilícitos oficiales, sean civiles, penales, administrativos o políticos, en que incurran en el ejercicio de sus cargos.

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado determinará 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, además de las que señalen las Leyes.

La responsabilidad a que se refiere este artículo será determinada a través de:

I. Juicio político;

II. Declaratoria de procedencia por la comisión de delitos; y

III. Responsabilidades, sanciones y recomendaciones administrativas.

Podrán ser sujetos de Juicio Político el Gobernador, los Diputados a la Legislatura Local, los Magistrados del Poder Judicial, los Secretarios de Despacho del Poder Ejecutivo, el Procurador General de Justicia y los Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos.

El Gobernador del Estado, durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por violaciones a esta Constitución y delitos graves del orden común, además será responsable en los términos del Artículo 110, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al procedimiento establecido en el mismo.

Art. 74.- Cuando se imputa un delito del orden común a los Diputados, al Gobernador, a los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, al Secretario General de Gobierno, al Procurador General de Justicia o a los Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos, el Congreso del Estado, erigido en Gran Jurado, declarará por consenso de

las dos terceras partes del total de los Diputados, si ha lugar a formación de causa. En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero, comenzando entonces la prescripción. En caso afirmativo, el acusado quedará automáticamente separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

Art.75.- Respecto de los ilícitos oficiales de los servidores públicos a que se refiere el anterior, con excepción de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, el Congreso del Estado, oyendo en su defensa a los acusados, instruirá los procesos hasta resolver por consenso de las dos terceras partes del total de los Diputados, si son culpables, en cuyo caso remitirá los expedientes al Supremo Tribunal de Justicia, para que éste imponga la pena que la Ley señale.

Por la declaración de culpabilidad, el servidor público acusado quedará separado inmediatamente de su cargo.

El Supremo Tribunal de Justicia oirá al acusador si lo hubiere, al Jefe del Ministerio Público y al acusado por sí o por medio de su defensor, para el solo efecto de que alegue respecto de la pena aplicable.

Respecto de los ilícitos oficiales de los servidores públicos a que se refiere el anterior, con excepción de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, el Congreso del Estado, oyendo en su defensa a los acusados, instruirá los procesos hasta resolver por consenso de las dos terceras partes del total de los Diputados, si son culpables, en cuyo caso remitirá los expedientes al Supremo Tribunal de Justicia, para que éste imponga la pena que la Ley señale.

Por la declaración de culpabilidad, el servidor público acusado quedará separado inmediatamente de su cargo.

El Supremo Tribunal de Justicia oirá al acusador si lo hubiere, al Jefe del Ministerio Público y al acusado por sí o por medio de su defensor, para el solo efecto de que alegue respecto de la pena aplicable.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes.

Tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Capítulo XVI de la Constitución Política del Estado en materia de:

- I.- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
- II.- Las obligaciones en el servicio público;
- III.- Las responsabilidades, sanciones y recomendaciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;
- IV.- Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones y para proveer respecto a las recomendaciones administrativas;
- V.- Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero; y,
- VI.- El registro patrimonial de los servidores públicos.

Art.29.- Si el Gran Jurado resuelve que el denunciado es inocente, continuará en el ejercicio de su cargo. Si encuentra que es culpable, quedará inmediatamente separado de él.

Art. 36.- La comisión de delitos, por parte de cualquier servidor público, será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.

En caso de que el servidor público goce de fuero, se hará además en los términos de la presente ley.

Art. 37.- La inmunidad conocida como fuero constitucional, es la prerrogativa indispensable para la existencia y funcionamiento de las instituciones, protegiendo su independencia y autonomía al otorgar a servidores públicos, la facultad de no comparecer ante la autoridad judicial, hasta en tanto el Congreso del Estado, declare que ha lugar a proceder en su contra, satisfaciéndose de este modo, la condición previa de procedibilidad.

Art. 38.- La denuncia o querrela contra alguno de los servidores públicos que gocen de fuero, se presentará ante el Procurador General de Justicia del Estado, quien mandará practicar las diligencias necesarias para la integración de la averiguación previa correspondiente.

Art.51.-Las resoluciones y declaraciones que en materia de declaración de procedencia, dicte el Congreso del Estado, son definitivas.

Ahora toca analizar lo referente al Estado de Guanajuato.

Art. 49.- Los Diputados son inviolables por las opiniones que emitan en el desempeño de su cargo y jamás podrán ser reconvenidos ni juzgados por ellas.

El Presidente del Congreso y, en su caso, el de la diputación permanente, velará por el respeto al fuero Constitucional de los Miembros del mismo y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Art. 63.- Son facultades del Congreso del Estado:

I.-.....XXII.- Erigirse en Jurado de Responsabilidades, en los casos de Juicio Político;

XXIII.- Declarar si ha lugar a la formación de causa respecto de los Funcionarios que gocen de Fuero;

Art. 122.-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, a los Funcionarios y Empleados del Estado y de los Municipios, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública, Estatal o Municipal.

Art. 125.- Cuando se procediere penalmente contra el Gobernador del Estado, Diputados Locales, Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y miembros del Consejo del Poder Judicial, por delitos de carácter federal cometidos durante el tiempo de su encargo, en los términos de los artículos 111 y 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recibida por el Congreso del Estado, la declaración de procedencia, éste resolverá, en ejercicio de sus atribuciones lo que corresponda.

Art. 126.-Los Diputados al Congreso del Estado, los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, los miembros del Consejo del Poder Judicial, los Titulares de las dependencias que señala la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los miembros de los Ayuntamientos, los Consejeros Ciudadanos integrantes del Órgano Estatal de Dirección del Organismo Autónomo Electoral, a que se refiere el artículo 31 de esta Constitución, los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal Estatal Electoral, durante el tiempo de su encargo, sólo podrán ser juzgados por delitos intencionales del orden común que merezcan penas privativas de libertad, pero para ello es necesario que, previamente el Congreso del Estado, erigido en Jurado de Procedencia, lo declare así por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.

El Gobernador del Estado, a partir de la declaratoria de su elección y hasta la terminación de su encargo, sólo podrá ser acusado por delitos graves del orden común.

Art.128.- Si la resolución del Congreso declara que ha lugar a la acusación, por este solo hecho el Funcionario queda suspendido de su cargo, privado del Fuero constitucional y a disposición de las autoridades competentes.

En cuanto a la Ley de la materia se tiene:

Art. 3.- Corresponde al Congreso del Estado la aplicación de las sanciones derivadas del juicio Político al Gobernador, Diputados Locales y Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, seguido en los términos del artículo 124 de la Constitución Política del Estado.

Art. 4.-En caso de declaración de procedencia por delitos federales imputables a los funcionarios mencionados en el artículo anterior, corresponde al Congreso del Estado proveer a su observancia en los términos que señala la Constitución Particular del Estado y esta Ley.

Art. 5.-El Congreso del Estado también conocerá de las declaraciones de procedencia por delitos de orden común imputables a los Servidores Públicos a que se refiere el artículo 126 de la Constitución Política del Estado.

Art. 7.-Las resoluciones declarativas que emita el Senado de la República en los términos del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en los casos de juicio político contra el Gobernador del Estado, Diputados Locales y Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, serán turnadas de inmediato a la Comisión de Gran Jurado del Congreso del Estado para que dictamine sobre su justificación.

Toca ahora analizar al tenor del Estado de Zacatecas.

Art. 55.-Los Diputados son inviolables por las opiniones que emitan en el desempeño de su cargo, no deberán ser reconvenidos por ellas, y tendrán las obligaciones y las responsabilidades que fijan el artículo 108 y relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Art. 65.-Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

I... XX. Establecer los sistemas de control para lograr el correcto ejercicio de atribuciones y funciones de la Administración Pública en el Estado, determinando las responsabilidades de sus servidores y empleados, y señalar las sanciones;

XXVII. Erigirse en Jurado de Instrucción, en los casos de juicio político o declaración de procedencia;

Art. 122.- Los miembros del Ayuntamiento, el Presidente Municipal y los servidores públicos de la administración municipal, son personalmente responsables de los actos que en el ejercicio de sus funciones ejecuten en contravención de las leyes.

Los Ayuntamientos y la Legislatura, en el ámbito de sus competencias, conocerán y sancionarán estos actos en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas; cuando las acciones constituyan delito, conocerán las autoridades competentes.

Art.148.-El Gobernador del Estado, los Diputados a la Legislatura local y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, serán responsables por violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

El Gobernador del Estado durante el tiempo de su encargo, y mediante juicio político o en su caso declaración de procedencia, sólo podrá ser acusado por violaciones graves y sistemáticas a la Constitución Política local, por actos u omisiones que obstruyan o impidan el libre ejercicio de la función de los derechos electorales y por delitos graves del orden común.

Art. 151.-Podrán ser sujetos de juicio político, los Diputados a la Legislatura del Estado; los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal Estatal Electoral, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal de Conciliación y Arbitraje; el Procurador General de Justicia del Estado; los Consejeros Electorales; los Jueces del fuero común; los miembros de los Ayuntamientos; los Secretarios de despacho del Ejecutivo, y los directores generales, o sus equivalentes, de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones similares a éstas y fideicomisos públicos.

En cuanto a la Ley de la materia, se tiene que:

Art. 1.- La presente Ley es reglamentaria de la Constitución Política del Estado, en materia de responsabilidades de los servidores públicos del Estado y Municipios.

2.- Las Leyes Orgánicas de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; la Ley Orgánica del Municipio, y sus respectivos reglamentos; así como la Legislación Civil y Penal del Estado, serán ordenamientos de aplicación supletoria, según corresponda, en lo no previsto por esta ley.

Son sujetos de esta ley:

I. El Gobernador del Estado;

II. Los Diputados que integran la Legislatura;

III. Los Magistrados y Jueces del Poder Judicial del Estado;

IV. Los Magistrados del Tribunal Estatal Electoral;

V. Los Magistrados de otros Tribunales del Estado;

VI. Los servidores públicos del Instituto Electoral del Estado;

VII. Los servidores públicos del Poder Ejecutivo, en la administración pública centralizada;

VIII. Los funcionarios y empleados de los organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos;

IX. Los funcionarios y empleados de los Poderes Legislativo y Judicial;

X. Los integrantes de los Ayuntamientos;

XI. Los funcionarios y empleados de los gobiernos municipales y entidades paramunicipales; y

XII. Cualquier persona que maneje o aplique recursos financieros del erario público estatal o municipal.

Art.10.- La Legislatura es competente para instaurar en contra de servidores públicos, según corresponda, alguno de los siguientes procedimientos:

a) Juicio político;

b) Declaración de procedencia; o

c) Responsabilidad administrativa.

2. Tales procedimientos se substanciarán, conforme a las reglas previstas en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, y en su Reglamento General.

3.- El Juicio Político o la Declaración de Procedencia en su caso, únicamente podrá substanciarlo la Legislatura, en contra de los Servidores Públicos señalados en los artículos 148 y 151 de la Constitución Política del Estado.

4.- La Legislatura será competente para fincar responsabilidades administrativas en contra de Diputados, y Servidores públicos de la propia Legislatura; Presidentes, Síndicos y Regidores Municipales.

5.- Podrá asimismo la Legislatura, girar instrucciones a la Auditoria Superior para que a través del procedimiento establecido en la Ley de Fiscalización Superior del Estado, realice verificaciones y auditorias; finque responsabilidades administrativas, emprenda acciones resarcitorias, y aplique las sanciones previstas en esta ley, cuando se actualice alguna de las causales contempladas en el artículo 5°.

6.- Son inatacables y en consecuencia no procede recurso alguno, contra las declaraciones, resoluciones y acuerdos que de conformidad con lo dispuesto en este Título emita la Legislatura.

Art. 17.- El Juicio Político sólo procederá en contra de los servidores públicos señalados en los artículos 148 y 151 de la Constitución Política del Estado, que incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Como podemos observar de lo analizado anteriormente, tenemos que todas las entidades federativas prosiguen al mismo tenor de la Regulación de la materia tanto constitucional como reglamentaria.

Refiriéndonos nuevamente al artículo 111 Constitucional en lo concerniente señala: “...Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Por otra parte, el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos enmarca: “ ...Por lo que toca a Gobernadores, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados

a quienes se les hubiere atribuido la comisión de delitos federales, la declaración de procedencia que al efecto dicte la Cámara de Diputados, se remitirá a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y, en su caso, ponga al inculcado a disposición del Ministerio Público Federal o del Órgano Jurisdiccional respectivo.”

## **5. MECANISMOS DE DEFENSA DEL SERVIDOR PÚBLICO DESAFORADO.**

Como hemos referido, el desafuero o declaración de procedencia tiene una similitud con la sustentación de un juicio de índole tanto civil como penal, de la misma manera, se encuentran los mecanismos de defensa a que puede acudir el servidor público en referencia; como se señala en el precepto constitucional en el artículo 110 en su último párrafo, “Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables”. El mismo precepto se encuentra establecido en el artículo 30 de la LFRSP<sup>12</sup> agregando en cuanto a las declaraciones y resoluciones definitivas;

Tena Ramírez, alude a esta cuestión, asentando que sólo la determinación definitiva de la Cámara en torno a si ha lugar o no a proceder en contra del inculcado, debe considerarse inatacable, no así los presupuestos que la Constitución señala para la actuación de cada Cámara; éstos, considera el propio Tena “si están bajo el control del juicio de amparo<sup>13</sup>”.

También la misma ley en su artículo 32 señala: “En ningún caso podrá dispensarse un trámite de los establecidos en los Capítulos Segundo y Tercero de este Título”.

Por lo anterior afirmamos que el único medio de defensa con que cuenta un servidor público que ha sido desaforado es a través del amparo el cual podrá ser promovido por violaciones al procedimiento, por la conformación incorrecta de la Sección Instructora, por recusación de los integrantes de la misma Sección Instructora.

Agrega que el inculcado al recusar a miembros de las Secciones Instructoras tendrá que asentar expresión de causa para poder recusar a miembros de las Secciones Instructoras; por violar el principio fundamental de defensa del imputado, así también todos

---

<sup>12</sup> Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Pac México, 2005

<sup>13</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Op. cit. pág.567.

los demás actos previos deberán quedar sujetos a la revisión jurisdiccional por la vía del amparo.

## **6. ANALISIS DE PROPUESTAS PLANTEADAS SOBRE LA SUBSTANCIACION DEL JUICIO DE DESAFUERO.**

Como se ha visto a través del presente análisis, el desafuero o juicio de procedencia, es un procedimiento materialmente jurisdiccional, al existir un acusador, un acusado, un procedimiento previamente establecido y un órgano que resuelve.

Se propone que ese órgano de resolución sea el judicial con la finalidad de eliminar ese coto de poder del que han hecho mal uso los grupos gobernantes.

Se plantea que el Juicio de desafuero o Declaración de Procedencia sea un procedimiento materialmente jurisdiccional sin que al caso tengan injerencia ni el Poder Legislativo ni el Ejecutivo respetando el Principio de Separación de Poderes para así, en el caso y en los asuntos que se requiera, mantener la unilateralidad necesaria y sin que intervengan otros factores ni de índole económica, ni social ni mucho menos política.

Tal como ha sido evidente, muchos malos funcionarios han hecho uso negativo de las prerrogativas otorgadas por la ley para los gobernados, asimismo se han aprovechado de las lagunas existentes en la misma, por lo que se sugiere que en el caso de los funcionarios públicos, la sanción ha que se hagan acreedores, sea más severa de lo que es para cualquier ciudadano común.

### **6.1 FACULTAD DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION CONFORME LA FRACCION XVI DEL ARTÍCULO 107 CONSTITUCIONAL.**

El artículo 107 constitucional, que es junto con el 103, reglamentario del juicio de amparo, señala: *“Todas controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes: I, II,...XVI. “Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado ó la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un*

*plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.*

*Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.*

*La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria”.*

De la lectura de la fracción XVI del artículo 107 Constitucional, encontramos que el citado, tiene en si mismo, diferentes escenarios a analizar:

***Primero.- “Si concedido el amparo, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o la SCJN estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda...”*** y encontramos que la responsabilidad en que incurre la autoridad responsable es administrativa y penal<sup>14</sup>; administrativa porque se separa de su cargo en dicho incumplimiento. Penal porque se le consigna ante el Juez de Distrito por la comisión de la conducta delictuosa prevista por la legislación secundaria.

Aquí, encontramos una situación particular ya que tratándose de funcionarios que cuenten con fuero, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no podrá separar inmediatamente al funcionario, pues como lo ordena la propia Constitución, tendrá que dirigirse a la Cámara de Diputados a través de autoridad responsable con la finalidad de solicitar el retiro del fuero constitucional.

La facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con la fracción XVI del artículo 107 constitucional, esta pues, supeditada a que el Juez de amparo (Juez de Distrito), le informe que la autoridad responsable, no ha cumplido con el ordenamiento

---

<sup>14</sup> ARELLANO GARCIA Carlos. El Juicio de Amparo, 9ª edición, editorial Porrúa México 2004 pp 989.

derivado del juicio de garantías promovido por el quejoso, solicitando la intervención del Tribunal Máximo, siendo así que después de analizar el informe, la SCJN tendrá que dirigirse nuevamente al Juez de amparo, para que este a través de autoridad competente (que aunque no se menciona podría ser el Ministerio Público), se dirija a la Cámara de Diputados solicitando se inicie el juicio de procedencia con la finalidad de retirarle el fuero al funcionario responsable, y así poder ponerlo a disposición de las autoridades correspondientes(juez de amparo quien actuara en calidad de juez penal).<sup>15</sup>.

Asimismo aludimos a otra tesis Jurisprudencial que marca la facultad suprema del Tribunal Constitucional:<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> SUPREMA CORTE de JUSTICIA de la NACIÓN. Tesis Jurisprudencial: **INCUMPLIMIENTO INEXCUSABLE DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO. El Análisis que realice La Suprema Corte De Justicia al respecto a fin de aplicar las medidas previstas en el Artículo 107, Fracción XVI, De La Constitución Federal, debe comprender, exhaustivamente, las Consideraciones que sustentan la Ejecutoria, así como las decisiones emitidas durante el procedimiento de ejecución.**

De la interpretación del citado precepto constitucional se advierte que conforme al primer sistema establecido para sancionar el desacato a una ejecutoria de amparo, las facultades de este Alto Tribunal eran limitadas, pues bastaba que se comprobara el incumplimiento, o en su caso, la repetición del acto reclamado, para que de inmediato y sin mayor trámite procediera la separación de la autoridad de su cargo y se le consignara penalmente ante el Juez de Distrito; sin embargo, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, dicho sistema fue superado, otorgándose a la Suprema Corte de Justicia la facultad exclusiva de evaluar si el incumplimiento a una ejecutoria de amparo es o no excusable, de lo cual dependerá que la autoridad responsable sea sancionada en aquellos términos. En ese sentido, es indudable que las decisiones emitidas por el Juez de Distrito o por el Tribunal Colegiado de Circuito durante el procedimiento de ejecución del fallo protector, no necesariamente vinculan a este Máximo Tribunal de la República para determinar si se deben aplicar o no las medidas previstas en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, pues es evidente que el análisis que éste emprenda para verificar si el incumplimiento es o no excusable debe abarcar, exhaustivamente, las consideraciones que sustentan la ejecutoria de amparo, así como las decisiones emitidas durante el procedimiento de ejecución, a fin de precisar su verdadero sentido y alcance, así como las autoridades obligadas a su cumplimiento y la forma en que cada una de ellas debe participar para conseguirlo, pues sólo de esta manera se estará en aptitud de establecer si existe una razón válida que justifique el incumplimiento.

Incidente de inejecución 60/2003, derivado del juicio de amparo 1090/53. Parques Conmemorativos, S.A. 4 de noviembre de 2003. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y Humberto Román Palacios. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretarios: Georgina Laso de la Vega Romero, Roberto Rodríguez Maldonado y Rafael Coello Cetina.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy primero de diciembre en curso, aprobó, con el número XXVI/2003, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a primero de diciembre de dos mil tres.

**Instancia:** Pleno. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XVIII, Diciembre de 2003. Pág. 14. **Tesis Aislada.**

<sup>16</sup> **INEJECUCIÓN DE SENTENCIA, SI EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CONSIDERA QUE UNA AUTORIDAD INCURRIO EN ELLA Y DECIDE**

Luego el siguiente párrafo menciona: *“Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.”*<sup>17</sup>

---

**SEPARARLA DE SU CARGO, DEBE CONSIGNARLA DIRECTAMENTE ANTE EL JUEZ DE DISTRITO QUE CORRESPONDA.**

*Aún cuando de conformidad con lo establecido por los artículos 21 y 102 de la Constitución la regla general en materia de persecución de delitos del orden federal incumbe al Ministerio Público de la Federación, en los casos en que una autoridad insistiere en la repetición del acto reclamado en un juicio de amparo o tratare de eludir el cumplimiento de la sentencia, será el pleno de la Suprema Corte, una vez que resuelve separarla inmediatamente de su cargo, quien deberá consignarla directamente al juez de Distrito que corresponda para que la juzgue por la desobediencia cometida, la que será sancionada en los términos que el Código Penal en materia federal señala para el delito de abuso de autoridad. La razón radica en que en esa hipótesis, la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución establece una situación de excepción al señalar claramente que además de la separación inmediata del cargo de la autoridad contumaz será “consignada ante el juez de Distrito que corresponda”. Al respecto debe aplicarse el artículo 208 de la Ley de Amparo y no el segundo párrafo del 108 en el que se determina en relación al mismo supuesto, que se hará la consignación al Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal correspondiente, pues ante dos disposiciones contradictorias en el mismo cuerpo legal, debe atenderse a la que reproduce la disposición constitucional y no a la que se le opondrá, tomando en cuenta, por un lado, el principio de interpretación de que debe preferirse la norma específica frente a la general y por otro, que si el Pleno del más Alto Tribunal de la República llega a la conclusión de que una autoridad incurrió en desacato a una sentencia de amparo y decide separarla de su cargo no puede condicionar su obligación de consignarla penalmente ante el juez de Distrito que corresponda que le impone la Constitución, a la determinación del Ministerio Público, el que, por otra parte, debe tener dentro del proceso respectivo la participación que legalmente le corresponde.*

<sup>17</sup> SUPREMA CORTE de JUSTICIA de la NACIÓN.-SENTENCIAS DE AMPARO.  
**LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ESTÁ FACULTADA PARA DECIDIR CUÁNDO ES EXCUSABLE O INEXCUSABLE SU INCUMPLIMIENTO.**

La fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, otorgó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación una nueva facultad para evaluar si el incumplimiento de una ejecutoria de amparo es excusable o inexcusable, caso este último en el cual la autoridad responsable será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda para ser sancionada por desacato; en cambio, si considera excusable el incumplimiento, requerirá a la responsable y le otorgará un plazo para que cumpla, apercibida que, de no hacerlo, se le aplicarán las medidas referidas. Esta nueva facultad da lugar a un tratamiento más práctico y funcional de los incidentes de inejecución y de repetición del acto reclamado, pues al ampliar la prudente apreciación de los múltiples problemas que se generan dentro de estos procedimientos, supera la rigidez del sistema anterior y propicia soluciones equitativas.

P. XIV/2004 Incidente de inejecución 62/2000. Sucesión testamentaria a bienes de Ángel Veraza Villanueva. 23 de marzo de 2004. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Margarita Luna Ramos y Humberto Román Palacios. Impedido: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Roberto Rodríguez Maldonado.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada en veintinueve de abril en curso, aprobó, con el número XIV/2004, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintinueve de abril de dos mil cuatro.

**Instancia:** Pleno. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XIX, Mayo de 2004. Pág. 150. **Tesis Aislada.**

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación menciona en su artículo 10 fracción VII, de las atribuciones que tiene la Suprema Corte de Justicia en la aplicación del artículo 107 fracción XVI, pero volvemos al punto de que se autoriza por una ley secundaria un precepto contrario a la Carta Magna; en cuanto a las facultades de los Jueces de Distrito, la Ley Orgánica aludida, en su artículo 50 menciona que “Los Jueces federales penales conocerán de los delitos: a).-, ...f).- Los cometidos por un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;<sup>18</sup>

Por consiguiente, La Suprema Corte de Justicia caería en contradicción en el caso de seguir al pie lo señalado en el artículo 107 fracción XVI de separar inmediatamente a la autoridad responsable si esta cuenta con fuero constitucional, por lo que entraría en conflicto e incurriría en otro que señala el Código Penal Federal que en su artículo 225 menciona:- “Son delitos cometidos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes: I, II,...XIX.- Abrir un proceso penal contra un servidor público con fuero, sin habersele retirado este previamente, conforme lo dispuesto por la ley.”

Y entre estos servidores públicos entrarían aquellos que separaran inmediatamente al servidor público con fuero sin retirarse este previamente.

---

#### **SENTENCIAS DE AMPARO. CARACTERÍSTICAS DE LAS CAUSAS DE EXCUSABILIDAD O INEXCUSABILIDAD DE SU INCUMPLIMIENTO.**

En virtud de la diversidad de incidentes de inejecución de sentencia, con características propias, las causas que hacen excusable o inexcusable su incumplimiento operarán, en principio, en cada asunto en particular y podrán plantearse por las partes o advertirse de oficio por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero deberán ser de tal manera importantes, por la preeminencia de alguno de los valores en conflicto, que lleven con facilidad al convencimiento de que debe dispensarse el incumplimiento de la ejecutoria relativa.

P. XVIII/2004 Incidente de inejecución 62/2000. Sucesión testamentaria a bienes de Ángel Veraza Villanueva. 23 de marzo de 2004. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Margarita Luna Ramos y Humberto Román Palacios. Impedido: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Roberto Rodríguez Maldonado.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de abril en curso, aprobó, con el número XVIII/2004, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintinueve de abril de dos mil cuatro.

**Instancia:** Pleno. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XIX, Mayo de 2004. Pág. 143. **Tesis Aislada.**

<sup>18</sup> LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Editorial SISTA. México, 2006.

De la misma manera señalamos que de las jurisprudencias mencionadas, ninguna se refiere a Funcionarios Públicos que cuenten con prerrogativas constitucionales.

Continuando con el precepto en análisis señala:

*Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita. Al respecto transcribimos tesis jurisprudencial en la materia;*

**SENTENCIAS DE AMPARO. LA LEGALIDAD DE LA INTERLOCUTORIA RELATIVA A SU CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DEBE VERIFICARSE POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.**

La resolución dictada por el Juez de Distrito en un incidente de cumplimiento sustituto de una sentencia de amparo es impugnabile a través del recurso de queja, en términos del artículo 95, fracción X, de la Ley de Amparo, de manera que lo resuelto en éste tiene carácter definitivo, pues las partes ya no pueden hacer valer más instancia de impugnación; sin embargo, ello no vincula a la Suprema Corte de Justicia de la Nación al decidir sobre la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que tratándose del cumplimiento de las ejecutorias de amparo, sus facultades comprenden desde la revisión del trámite del procedimiento de ejecución, por tratarse de un presupuesto de procedencia, hasta la orden de reponer de oficio el trámite relativo cuando la ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Por tanto, no existe impedimento alguno para que este Alto Tribunal verifique la legalidad de la indicada resolución, pues si ésta no es jurídicamente correcta, no la obliga, ya que si así fuera, ello equivaldría a someter su potestad a los designios de otros órganos judiciales. Lo anterior se confirma si se toma en consideración que este Alto Tribunal tiene, en términos de la fracción XVI del artículo 107 constitucional, la responsabilidad de que comprobado el incumplimiento, tome la determinación de afectar un bien jurídico superior, como la libertad personal del titular que ocupa el cargo de la autoridad responsable, porque esta cuestión debe ser cuidadosamente ponderada, criterio que tiene su razón de ser en la necesidad de buscar siempre la prevalencia de la verdad real sobre cualquier formulismo y en la de hacer que los derechos de las partes encuadren con lo lícitamente permitido en la ejecución.

P. XIX/2004 Incidente de inejecución 62/2000. Sucesión testamentaria a bienes de Ángel Veraza Villanueva. 23 de marzo de 2004. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Margarita Luna Ramos y Humberto Román Palacios. Impedido: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Roberto Rodríguez Maldonado.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de abril en curso, aprobó, con el número XIX/2004, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintinueve de abril de dos mil cuatro.

**Instancia:** Pleno. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XIX, Mayo de 2004. Pág. 148. **Tesis Aislada.**

**CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. CORRESPONDE A LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DISPONERLO, DE OFICIO, EN AQUELLOS CASOS EN QUE EL JUEZ DE DISTRITO O EL TRIBUNAL DE CIRCUITO**

**DETERMINEN LA IMPOSIBILIDAD QUE EXISTE DE ACATAR EL FALLO PROTECTOR, CUANDO DE EJECUTARLO SE AFECTARÍA GRAVEMENTE A LA SOCIEDAD O A TERCEROS EN MAYOR PROPORCIÓN QUE LOS BENEFICIOS ECONÓMICOS QUE PUDIERA OBTENER EL QUEJOSO (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 107, FRACCIÓN XVI, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y 105 DE LA LEY DE AMPARO).**

El artículo 107, fracción XVI, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que cuando la naturaleza del acto lo permita el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una vez que se hubiere determinado el incumplimiento de la sentencia o repetición del acto reclamado, podrá disponer, de oficio, el cumplimiento sustituto de las ejecutorias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso; por su parte, el artículo 105, párrafo cuarto, de la Ley de Amparo, reitera lo establecido en el texto constitucional, y en su párrafo quinto dispone que una vez que el Pleno determine el cumplimiento sustituto, remitirá los autos al Juez de Distrito o al Tribunal de Circuito que haya conocido del amparo, para que, incidentalmente, resuelvan el modo o cuantía de la restitución. En consecuencia, para que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación disponga, de oficio, el cumplimiento sustituto de la ejecutoria de amparo, deben actualizarse los supuestos siguientes: a) que se haya concedido el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados, debiéndose atender a la naturaleza del acto; b) que se haya determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado; y, c) que de ejecutarse la sentencia de amparo, por parte de las autoridades responsables, se afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso.

1a. CXI/2001

Incidente de inejecución 119/95. Elva Graciela Riojas Narro de Álvarez. 27 de junio de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz.

**Instancia:** Primera Sala. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XIV, Diciembre de 2001. Pág. 188. **Tesis Aislada.**

**SENTENCIAS DE AMPARO. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ES EL ÚNICO ÓRGANO FACULTADO PARA ORDENAR, DE OFICIO, LA APERTURA DEL INCIDENTE PARA EL CUMPLIMIENTO SUSTITUTO.**

En términos de los artículos 107, fracción XVI, párrafo segundo, de la Constitución Federal y 105, último párrafo, de la Ley de Amparo, la parte quejosa en el juicio de garantías que obtuvo una sentencia protectora tiene la posibilidad de optar por el cumplimiento sustituto mediante el pago de daños y perjuicios. Ahora bien, de la exégesis de tales preceptos se desprende que si el quejoso no optó por el cumplimiento sustituto, el único órgano que tiene la posibilidad de ordenarlo, oficiosamente, es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien al conocer del incidente de inejecución o de la inconformidad contra la declaración de cumplimiento de la sentencia, puede considerar y determinar que la ejecución de una sentencia afecta gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso y, con base en ello, establecer la procedencia y ordenar la apertura del incidente para el cumplimiento sustituto de la ejecutoria.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

VIII.3o.9 K Queja 54/2000. Eduardo Betancourt Milán. 11 de enero de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Eduardo Alvarado Puente. Secretario: René Olvera Gamboa.

**Instancia:** Tribunales Colegiados de Circuito. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XIV, Noviembre de 2001. Pág. 541. **Tesis Aislada.**

Finaliza el artículo en cuestión con el siguiente párrafo:

***La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria.***

En el caso, nos encontramos con una aberración jurídica, ya que permite que un incidente de ejecución de una sentencia de amparo, termine sin que la ejecutoria quede debidamente cumplida en el supuesto de inactividad procesal, que conforme al artículo 13 de la Ley de Amparo, se decreta cuando han transcurrido más de trescientos días sin que se haya actuado en ese incidente, pues al caso bastará que la autoridad responsable con argucias logre que el expediente caiga en un estado de inactividad procesal durante el tiempo señalado, para que se decrete la caducidad y de la misma manera, se reafirme el incumplimiento de la sentencia amparada y protegida.

#### **CONSIDERACIONES AL CAPITULO IV. FUTURO DEL DESAFUERO EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

*1.- NATURALEZA JURÍDICA. DEL PROCESO DE DESAFUERO. El acto que es emitido por la cámara de diputados no entraña ni juicio ni condena, no es una sentencia, aunque debe prevalecer el principio de congruencia que caracteriza a aquellas. La Cámara no juzga, emite una declaración de naturaleza político-administrativa, con vista a hechos, resuelve si el servidor público queda o no a disposición de un juez respecto de delitos determinados*

*2.- MARCO JURÍDICO VIGENTE. Se encuentra en la Constitución Política, en particular el Título IV; La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas; el Código Penal Federal, además de las reglas y manuales de conducta de las diversas dependencias federales.*

*3.- EL PROCESO DE DESAFUERO EN EL ÁMBITO FEDERAL. Es un procedimiento jurisdiccional ante la Cámara de Diputados sustentado en el artículo 109 Constitucional en concordancia, con el artículo 111 en este, se otorgan al servidor público imputado las garantías de defensa así como los medios de impugnación a las violaciones del proceso hasta antes de la resolución final. Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de diputados o Senadores son inatacables. “El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo, y ponerlo a disposición de la autoridad competente. No se concederá al reo la gracia del indulto.”*

*Las resoluciones de las Cámaras con arreglo a esta Ley, se comunicarán a la Cámara a la que pertenezca el acusado, salvo que fuere la misma que hubiese*

*dictado la declaración o resolución; a la Suprema Corte de Justicia de la Nación si se tratase de alguno de los integrantes del Poder Judicial Federal a que alude la Ley; y al Ejecutivo para su conocimiento y efectos legales, y para su publicación en el Diario Oficial de la Federación. En el caso de gobernadores, diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, se notificara a la Legislatura local respectiva.*

## CONCLUSIONES ENUNCIATIVAS Y PROPOSITIVAS.

1.- Estado Federal. Durante el siglo XVIII, se produjo una profunda transformación político-cultural y de estas, surge una nueva estructura política denominada Estado, de este surgen a la vez, diversas formas ideológicas entre las que se encuentra el Estado Federal que es aquel que se compone de un territorio propio constituido como unidad por la suma de los territorios de los estados miembros. Una población con derechos y deberes de ciudadanía en relación con la entidad local. Una sola soberanía donde el poder supremo es del estado federal. Con personalidad única.

2.- La División de Poderes.- que se da como medio de control para los detentadores del poder público y que constituye uno más de los signos de la democracia. Conforme a este principio, se regula el desempeño de cada uno de los poderes del estado sin que ninguno sobrepase las funciones previstas al caso.

3.- La Responsabilidad de los Titulares de los Poderes.- Como uno más de los distintivos de la forma de estado, se tiene que los detentadores de los poderes así como los auxiliares de la función gubernativa, se encuentran sujetos a las formas de responsabilidad señaladas en la norma suprema entre las que encontramos cuatro diferentes que son: la responsabilidad Política, la responsabilidad administrativa, la responsabilidad penal y la responsabilidad civil que son formas establecidas con la finalidad regular el desempeño de los titulares y auxiliares de la acción gubernativa.

4.- Juicio de Desafuero o Declaración de Procedencia. Es la forma preestablecida en la Constitución Política por medio de la cual los funcionarios públicos hacen frente a sus actos, se tiene que es un procedimiento materialmente jurisdiccional, al existir un acusador, un acusado, un procedimiento previamente establecido y un órgano que resuelve, se propone que ese órgano de resolución sea el judicial con la finalidad de eliminar ese coto de poder del que han hecho mal uso los grupos de poder.

5.- El Ministerio Público Federal. La entendemos como una institución más del Estado, el cual la ejerce por conducto de un titular que es el Procurador de Justicia, y su fin es la aplicación de las normas jurídicas emitidas por el propio Estado para la persecución de los delincuentes y en los demás previstos en los que expresamente se determina su intervención a los casos concretos. Su objeto es actuar en

representación de la sociedad tomando para sí, el papel del ofendido en tratándose de violaciones a las normas sociales establecidas. El hecho de ser una institución dependiente de uno de los Poderes, propicia que en muchas ocasiones, se encuentre que su fin y objeto se contrapongan propiciando con ello muchos conflictos entre los propios poderes de la Unión.

#### 6.-Antecedentes Constitucionales:

*El Juicio de Residencia*, es el primer antecedente que se tiene respecto a las responsabilidades de los funcionarios públicos en México en su etapa como colonia, mismo que continuó en uso en los primeros años del México independiente, era la forma que se seguía para asegurar el correcto funcionamiento de los deberes de los funcionarios a los cuales se les creaba una responsabilidad inherente al cargo, ya que se realizaba un examen judicial acerca de la conducta observada por el funcionario al término de su mandato y previo a asumir otro cargo de naturaleza análoga. Institución de mucha controversia por los críticos pues se vio muy comprometida por la corrupción de las partes que se encargaban de ella pues de ella se valían muchas personas ya fuera por envidia, ya por problemas personales para afectar al residenciado;

Por otra parte, fue alabada pues se tomo como modelo de control del exceso de poder, Por lo anterior, es que no se cuestiona la importancia de la institución pues fue inspiración para la solución de los problemas en su momento así como la necesidad de controlar la corrupción, la codicia y la arbitrariedad de los funcionarios públicos.

#### 7.-Constituciones y Leyes Federales

•Constitución de Cádiz; Da inició la etapa constitucional de nuestro país, y con esta el control sobre los funcionarios públicos a través del juicio de residencia, y faculta al Supremo tribunal a conocer de la residencia de todo empleado público así como a hacer efectiva la responsabilidad de estos, implementa la acción popular a quienes cometan soborno, cohecho y prevaricación de Magistrados y Jueces.

•Constitución de Apatzingan; promulgada en 1814, Es el primer documento en la etapa libertaria que consigna las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, en

esta se plasma la manera de hacer efectiva la responsabilidad de dichos funcionarios a través de la continuación del Juicio de Residencia. Se constituye al efecto el Tribunal de Residencia.

• Constitución Federativa de 1824; toma como modelo la Constitución de los Estados Unidos de América, formula un catalogo sobre las causas de responsabilidad así como de los sujetos a ella, faculta a la Cámara de Representantes a erigirse en Gran Jurado y conocer de las acusaciones contra de los servidores públicos.

• Las Siete Leyes Constitucionales de 1836. El Supremo Poder Conservador forma un cuerpo de notables para juzgar a los Ministros de la Alta Corte de Justicia y estableció la inmunidad del Presidente desde su nombramiento hasta un año después de concluido el mismo.

• (Bases Orgánicas) de 1843. se consagra la inviolabilidad del fuero de diputados y senadores y continua otorgando inmunidad a estos durante el tiempo de su encargo y dos meses después de concluido. En cuanto al Presidente lo exenta de responsabilidad durante el tiempo de su encargo y hasta un año después.

• Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. Precisa las responsabilidades derivadas de los delitos comunes y de oficio, así como acota las responsabilidades del Presidente de la República, faculta a la Cámara de Diputados a erigirse en Gran Jurado para declarar a simple mayoría contra los Altos Funcionarios.

• Constitución de 1857; establece el primer cuerpo de ordenamientos que reglamenta el reglamenta las responsabilidades de los funcionarios públicos, el Título IV, denominado “De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos”, implementa el Juicio Político y reglamento la figura de la Declaración de Procedencia.

• Constitución de 1917; establece la responsabilidad de los funcionarios públicos, el procedimiento para juzgarlos y la penalidad a que se hacen acreedores. Reconoce la

necesidad de limitar la responsabilidad del presidente a los delitos de traición a la patria o los de carácter grave del orden común.

#### 8.-Evolución de La Ley de Responsabilidades;

- Inicia en 1870, cuando el Presidente Benito Juárez, promulgo el ***Decreto del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios*** que establecía como delitos oficiales el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno, a la libertad del sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de las garantías individuales y cualquier infracción a la Constitución o leyes federales.

- En 1896, bajo la Presidencia de Porfirio Díaz, se promulga la ***Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación***, que reglamenta los artículos 104 y 105 constitucionales y consta de 64 artículos divididos en 6 capítulos precisaba a quienes se reputaba como Altos Funcionarios Federales, omitió referirse a los delitos oficiales, aludía al procedimiento en caso de delitos del orden común denominó al fuero constitucional, fuero licencia para enjuiciar, sustituyó a la Suprema Corte por el Senado para enjuiciar a los funcionarios.

- En 1940, se promulga la ***Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y de los Altos Funcionarios de los Estados***, confería facultades de investigación y decisión a la Cámara de Diputados sobre el desafuero, se recrimina que sus disposiciones no fueron coherentes, consecuentes ni eficaces.

- En 1980, se promulga la ***Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados***, ley que figuro solo por lo extenso del nombre, ya que sus disposiciones sirvieron para que se dejara en libertad a varios procesados por responsabilidades pues derogó a la anterior de 1939; fue la última ley que se refirió al “fuero constitucional” tipificó los delitos oficiales pregonando la igualdad de la ley ante la justicia, distinguió a los funcionarios que gozan de fuero constitucional.

- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos***, promulgada en 1982, precisa quien puede ser considerado servidor público, hace extensiva la

sujeción a esta ley, a toda persona que maneje o aplique recursos federales, refiere el juicio político por faltas u omisiones de los servidores públicos.

#### *9.-recepción y adopción en la legislación Constitucional y Reglamentaria en las Entidades Federales;*

La responsabilidad pública en la que incurren los gobernantes en el desempeño de sus funciones, generalmente se genera por la corrupción, para enfrentar este fenómeno a nivel nacional, primeramente se encuentran las reglas de control a nivel federal comenzando por la Constitución, las leyes de la materia como Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, El Código Penal Federal, y todas las normas que las entidades federativas han instrumentado como son las Constituciones Políticas, las Leyes de la materia de aplicación local, las normas y manuales de conducta, que tengan por objeto regular la conducta de sus servidores públicos.

#### *10.-El Desafuero en el Derecho Comparado.*

•*Estados Unidos de América:* El Impeachment, es una figura diferente del fuero constitucional aunque con algunos efectos parecidos; por virtud de esta, se juzga si un determinado funcionario ha incurrido en una conducta por la cual tenga que ser removido del cargo, entre los funcionarios que se sujetan a este, se encuentran el Presidente, Vicepresidente y todos los funcionarios públicos civiles (Secretarios de Estado y otros Altos Funcionarios) y a los Jueces Federales incluyendo a los Ministros de la Corte Suprema.

•*España.-* Estado Monárquico Parlamentario donde la responsabilidad no atañe al Rey el cual no esta sujeto a responsabilidad, El Presidente refrendara los actos del Rey, sin dicho refrendo carecen de validez, de los actos del Rey, son responsables las personas que los refrenden; Las Cortes Generales se componen del cuerpo de Diputados y de Senadores, por los que se ejerce la potestad legislativa del estado, los Diputados y Senadores gozan de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones asimismo, gozaran de inmunidad y no podrán ser detenidos sin previa autorización de la Cámara respectiva, si no fueren sorprendidos

en flagrante delito, lo que en determinado momento se equipara al fuero constitucional de México, se identifican como miembros del gobierno el Presidente, los Vicepresidentes, los Ministros y demás miembros que por ley así sean reconocidos. La responsabilidad del gobierno será exigible mediante la moción de censura y votos de confianza, por los que el gobierno puede ser derribado; los funcionarios del gobierno no gozan de ninguna prerrogativa especial por lo que pueden ser objeto de sanciones las que podrán ser desde apercibimiento hasta la separación del servicio incluyendo el cambio de residencia;

•*Francia.* distinguida como un Estado “semipresidencialista”, se otorgan múltiples poderes al Presidente, el Primer Ministro refrendara los actos del presidente, por lo que él es responsable por ese refrendo. Los Parlamentarios, se rigen por un estatuto referido, a las Incompatibilidades y, a las Inmunidades Parlamentarias. Las Incompatibilidades Parlamentarias, son reglas por las cuales, se sujeta a los funcionarios a no desempeñar otra función mientras estén ejerciendo el cargo de representación; las Inmunidades Parlamentarias son sistemas de protección contra las amenazas a algún miembro del Parlamento por ejercitar su función, pueden ser objeto de irresponsabilidad la que es considerada como inmunidad por lo que no podrá ser arrestado, detenido, o juzgado en sus funciones, ni ser objeto, en materia criminal, mientras estén en ejercicio de sus funciones sin autorización de la Asamblea de la que forma parte. Está, no se requiere en caso de delito obvio o de condena definitiva, los funcionarios públicos, no son sujetos de ningún procedimiento especial en caso de responsabilidades.

11.-Futuro del Desafuero en los Estados Unidos Mexicanos.

•*Naturaleza Jurídica del Proceso;* La cámara de diputados esta investida constitucionalmente de facultades para en el caso de responsabilidad de los servidores públicos, emitir resoluciones que aunque no sean sentencias, tendrán el carácter de estas toda vez que al igual que las sentencias deberán ser conforme al principio de congruencia, en este, la Cámara no prejuzga sobre la culpabilidad simplemente en base a los hechos determina si el servidor público queda o no a

disposición de autoridad responsable para que lo juzgue respecto de delitos expresamente determinados.

- *Marco Jurídico vigente en el ámbito federal.*-El desafuero o declaración de procedencia se encuentra sujeto a la Norma Suprema que en su artículo 1° se refiere a la aplicación general de la ley, así como a las garantías consagradas en la misma, también en diversos ordenamientos que sin ser los específicos regulan las responsabilidades de los servidores públicos como el 41 que establece los requisitos para el caso, también se encuentran las facultades del Congreso General al respecto; así como el capítulo dedicado al respecto (artículos 108 al 114) también se encuentran las Leyes Federales para el caso (Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Federal de Responsabilidades Administrativas, Código Penal Federal, Código Federal de Procedimientos Penales, Leyes generales de aplicación federal, etcétera.

- *Sustanciación del desafuero en el ámbito federal;* En el ámbito federal, se distingue como un acto de naturaleza jurisdiccional ante un órgano de naturaleza política, (la Cámara de Diputados), se sustenta en los ordenamientos enmarcados en el Título Cuarto Constitucional, a la vez que en lo conducente de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y de manera supletoria con el Código Penal Federal; como en el caso el desafuero se da por la comisión de delitos del orden común, también puede mencionarse a las leyes de Aplicación general de competencia federal como son: Ley General de Salud, Ley Federal del Trabajo, Ley de Amparo, etcétera.

- *Sustanciación del desafuero en el ámbito local;* El desafuero, podrá ventilarse en el ámbito local conforme a La Norma Suprema, las Leyes Federales, Leyes estatales y Reglas de aplicación en la materia de competencia local; para el caso conforme a los artículos 40 y 41 de la Constitución, los Estados podrán fundados en la Constitución local, fincar responsabilidades a los funcionarios que al efecto estén bajo su potestad para lo cual se servirán de la ley de la materia con competencia en el estado; todo esto sin transgredir los principios y normas de la Constitución Federal.

- *Mecanismos de defensa del Servidor Público desafortado.* Como lo señala la propia Constitución, el servidor público desafortado, no cuenta al caso con ningún

mecanismo de defensa toda vez que señala la constitución que las resoluciones de la cámara son inatacables. La defensa que pudieran tener los servidores públicos podrá darse hasta antes de que la Cámara emita su resolución; aunque no deja de advertirse que la resolución final podrá ser combatida cuando no se cumplan los procedimientos del caso.

•*Facultad de la SCJN conforme al artículo 107 constitucional fracción XVI.* Como se ha señalado, en cuanto al precepto constitucional que manda en caso de desobediencia de una autoridad a una resolución dictada por la SCJN, se dictamine si el incumplimiento es inexcusable si así fuera, el funcionario será separado del cargo y puesto a disposición por desacato; tenemos que en razón del principio de separación de poderes, no puede la SCJN vulnerar la autonomía del Poder Legislativo, por lo que tendrá que recurrir ante este por medio de autoridad competente para solicitar el retiro de la inmunidad de que se encuentra investido el servidor público, después de realizado esto, la Cámara será la única facultada para decidir si procede o no la puesta a disposición del servidor mencionado ante autoridad competente.

### **CONCLUSIONES PROPOSITIVAS.**

1.- Dadas las condiciones en que se encontraba el país cuando fue proyectada y promulgada la Constitución vigente, eran diferentes a las actuales, se sugiere se reforme esta en sus artículos 108 párrafo segundo, y el artículo 110, con la finalidad de que también el presidente de la República, se sujete al régimen de responsabilidades como se ha hecho en la mayoría de los países democráticos.

2.- Como se ha visto a través del presente, el desafuero o juicio de procedencia, es un procedimiento materialmente jurisdiccional, al existir un acusador, un acusado, un procedimiento previamente establecido y un órgano que resuelve, se propone que ese órgano de resolución sea el judicial con la finalidad de eliminar ese coto de poder del que han hecho mal uso los grupos gobernantes.

3.- Toda vez que los servidores públicos son sujetos principalmente a los vaivenes del entorno político, dado que es la cámara baja, la que se encarga de dictaminar después del estudio de la comisión previa, si es procedente o no, la sujeción del

servidor público en cuestión al juicio de procedencia; y toda vez que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es tan genérica e indefinida, se sugiere se reforme el artículo séptimo de la misma, con el fin de hacerla más explícita y no se utilice para evadir la responsabilidad de los funcionarios en cuestión.

4.- Se sugiere reformar el artículo 9º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos con el fin de que no queden impunes las conductas reprochables, ya que como lo establece el artículo en cuestión, en su último párrafo, “ las sanciones respectivas se aplicarán en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento” amparados en este precepto, las cámaras en cuestión, con el fin de proteger a sus correligionarios agotan esa temporalidad siendo de esa manera que muchas conductas han quedado impunes.

5.- De la misma manera a futuro se sugiere desaparezca la figura del Juicio Político y la Declaración de Procedencia ya que como se ha visto, se ha hecho un mal uso por parte de los integrantes de los partidos políticos con el fin de preservar sus prerrogativas y buscando utilizar en contra de los enemigos políticos por lo que se sugiere que los servidores públicos queden bajo la jurisdicción de autoridad competente, si se acreditaran hechos tipificados como delitos, sean juzgados por ellos sin necesidad de ningún procedimiento especial.

Como estamos en una época muy revolucionada, se sugiere ponerse a la par y conforme al artículo 39 constitucional, poner en manos del pueblo, las figuras de la Revocación y el Plebiscito mismas que están definidas en el diccionario jurídico de Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara de la siguiente manera:

Revocación.- Acto jurídico en virtud del cual una persona se retracta del poder que ha otorgado a favor de otra, dejándolo sin efecto, siendo posible únicamente en los de carácter unilateral.

Plebiscito.-Consulta hecha directamente al pueblo para que resuelva lo que considere más conveniente respecto a la solución de un problema político de trascendental interés o sobre la aprobación o repulsa de determinados actos de sus gobernantes.

## BIBLIOGRAFIA.

### 1.- LIBROS

ACOSTA ROMERO, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo; Parte General. 4ª. Edición. Editorial Porrúa. México 2003.

ARTEAGA NAVA Elisur. Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 2000.

Derecho Constitucional. (instituciones federales, estatales y municipales. T III, editorial Oxford University Press. México, 2006.

BARTLETT DIAZ Manuel, Las Reformas a la Constitución de 1917. T III, editorial Porrúa, México, 2004

BECERRA BAUTISTA, José. El Fuero Constitucional. Editorial. Jus. México. 1945.

BERGER, Raoul, Impeachment. The Constitutional Problems, Cambridge, Harvard University Press, USA 1974,

BIELSA Rafael, Democracia y Republica. Editorial Desalma, Buenos Aires Argentina, 1985.

BURGOA ORIHUELA IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. 17ª edición editorial Porrúa México, 2005.

Las Garantías Individuales. 32ª edición. Editorial. Porrúa, México, 2002.

CARBAJAL, Juan Alberto. Estudios Constitucionales. Editorial Porrúa México, 2000.

CARBONELL, Miguel, Elementos de Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Editorial Fontamara México 2004.

Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes. 3ª edición, Editorial Porrúa, México 2000.

CARBONELL, Miguel, CRUZ BARNEY Oscar, PEREZ PORTILLA Karla. (compiladores). Constituciones Históricas de México. Editorial Porrúa, México 2002.

CARDENAS F. Raúl. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Editorial Porrúa, México, 1982.

CASTRO, Juventino V. El Ministerio Público en México. Editorial Porrúa, México, 2002.

COLIN SÁNCHEZ Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. 18ª edición 2ª reimpresión. Editorial Porrúa, México, 2002

COTARELO, Ramón, Sistemas Políticos de la Unión Europea, editorial Universitas, Madrid, España, 1993.

DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. Aspectos Jurídicos del Juicio de Desafuero contra Andrés Manuel López Obrador. Editorial. EJA SA. México. 2004.

Bosquejo sobre responsabilidad oficial. Editorial EJASA. México, 2004.

Ley De Amparo Comentada, 6ª edición 1ª reimpresión, editorial EJASA, México, 2004.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis H. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Editorial Porrúa México, 2001.

ENTRENA CUESTA, Rafael. Curso de Derecho Administrativo V-II 9ª Editorial. Tecnos, Madrid, España 1990.

Principios de Derecho Constitucional Español. 4ª Edición. Universidad Complutense Madrid. 1998.

- Derecho Constitucional. V-II, Los Poderes del Estado, La Organización Territorial del Estado, España.1998.
- FERNANDEZ DELGADO Miguel Ángel A; SOBERANES FERNANDEZ J. Luis. Código Ético De Conducta De Los Servidores Públicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México, 1994.
- FERNANDEZ SEGADO, Francisco. El sistema constitucional español. Editorial. Dykinson, Madrid 1992.
- FIX ZAMUDIO, Héctor, VALENCIA CARMONA, Salvador; Derecho Constitucional Mexicano y comparado 2ª Edición, Editorial Porrúa. México, 2002.
- GARCIA PELAYO Manuel, Derecho Constitucional Comparado. Reimpresión 7ª edición, editorial Alianza, Madrid, España.1999.
- GONZALEZ BUSTAMANTE Juan J. Los delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional. Ediciones Botas México, 1946.
- GONZALEZ ENCINAR, José Juan director, Derecho Constitucional, 4ª Edición Editorial. Ariel 2002, Barcelona España.
- HAMILTON, Alexander, MADISON James, JAY, John. El Federalista, 2a Edición,. FCE. México, 2002.
- HIDALGA, DE LA Luis, Historia del Derecho Constitucional Mexicano Editorial Porrúa México 2002.
- JELLINEK Georg. Teoría General Del Estado, 1ª reimpresión de la 1ª edición en español, Fondo de Cultura Económica, México. 2000.
- JUAREZ MEJIA Godolfinio H. La Constitucionalidad Del Sistema De Responsabilidades Administrativas De Los Servidores Públicos Federales. Editorial Porrúa. México 2002.
- LOPEZ GUERRA, Luis, coordinador, Derecho Constitucional V. II “Los Poderes del Estado... 4ª Edición. Madrid, España 2000.
- LOWESTEIN, Kart Teoría de la Constitución, editorial Ariel, Barcelona, 1976
- MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial. Porrúa, México 2003.
- MARINA JALBO Belén. El régimen disciplinario de los Funcionarios Públicos. Editorial. Lex-Nova. Navarra España, 2001.
- MAURIN André. Derecho Administrativo Francés. Editorial Porrúa, México, 2004.
- POSADA, Adolfo, La crisis del Estado y el Derecho Político; editorial Española y Extranjera, Madrid, España, 1934
- QUIROZ ACOSTA, Enrique Lecciones de Derecho Constitucional; Segundo Curso. Editorial Porrúa. México 2002.
- SALDAÑA HARLOW Adalberto, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada) Editorial Anaya, México, 2005.
- SANTAOLALLA, Fernando. Derecho Parlamentario Español. Editorial. Espasa-Calpe España. 1990.
- SANCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional. Séptima Edición; Editorial. Porrúa, México, 2002.
- TAJADURA TEJADA Javier, La V República Francesa. Editorial Universidad de Navarra España 1997.
- TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano; 34ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2005.
- Leyes Fundamentales de México 1808-1994; 23ª Edición; Editorial Porrúa, México, 2002.

TOQUEVILLE, Alexis de. La Democracia en América. 2ª Edición, 8ª reimpresión. Editorial Fondo de Cultura Económica, México. 2006

WOODROW, Wilson. El Gobierno Congresional. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México, 2002. .

## **2.- DICCIONARIOS ENCICLOPEDIAS.**

DE PINA Rafael y DE PINA VARA Rafael, Diccionario de Derecho. Vigésimo Novena edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2000.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. 32ª edición, Real Academia de la Lengua Española, Madrid, 2001.

Editorial Espasa-Calpe, España, vigésima novena Edición, 1992.

DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ILUSTRADO Editorial Océano edición 2004. Barcelona España 2004.

GRAN DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ILUSTRADO editorial Selecciones del Reader s Digest. México, 1998.

## **3.-PUBLICACIONES.**

Diario Oficial de la Federación de 21 de febrero de 1940

Diario Oficial de la Federación de 04 de enero de 1980

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

## **4.- LEGISLACIÓN.**

Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2004.

Constitución Política De Los Estados Unidos De América.

Constitución de la Republica Española. [Constitución.es/leyes/constitución](http://Constitución.es/leyes/constitución).

Constitución de la V República Francesa. [legisfrance.gouv.fr/leyes](http://legisfrance.gouv.fr/leyes).

Diario Oficial de la Federación. [Gobernación.gob.mx](http://Gobernación.gob.mx)

Código Penal Federal. Editorial Juárez Carro, México, 2006.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial ISEF. México, 2006.

Ley Federal De Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial SISTA México, 2006.

Ley Federal De Responsabilidades Administrativas de Los Servidores Públicos. Editorial SISTA México, 2006.

Ley De Responsabilidades De Los Servidores Públicos del Estado De Aguascalientes.

Ley De Responsabilidades De Los Servidores Públicos del Estado De Colima.

Ley De Responsabilidades De Los Servidores Públicos Del Estado De Tamaulipas.

Ley De Responsabilidades De Los Servidores Públicos Del Estado De Chihuahua.

Ley De Responsabilidades, Sanciones y Reconocimientos De Los Servidores Públicos Del Estado De Tlaxcala.

## **5.- MEDIOS ELECTRÓNICOS.**

<http://www.larevista.com.mx>. SOSA SOLIS Federico, El Juicio Político en México. Edición.439. marzo 1998. Mérida Yucatán, México.

<http://www.constitución.presidencia.gob.mx>

<http://www.senado.gob.mx>.

<http://www.constitución.es/>

<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/usa>.

<http://www.constituciónusa.html>/Versión en español de la Constitución de los Estados Unidos.

<http://legisfrance.com/constitución/>

<http://www.altavista.com>

<http://www.ciudadvictoria.gob.mx>

<http://jurídicas.unam.mx>

<http://aguascalientes.gob.mx>

<http://colima-estado.gob.mx>

<http://chihuahua.gob.mx>

<http://juarez.gob.mx>

<http://info.jurídicas.unam.mx>