



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**

**ANALISIS ESTRUCTURAL, AL PARRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO  
111 CONSTITUCIONAL, CON FUNDAMENTO A UNA PROPUESTA DE  
REFORMA.**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA**

**MOSQUEDA GARCÍA MARÍA DE LOURDES**

**ASESOR: ROBERTO CABRERA MENDIETA**

**Naucalpan de Juárez, Estado de México. Agosto 2007.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## **Dedicatoria y Agradecimientos**

**Al Abba por tener el acierto de darnos luz propia,  
por confiar en que buscaremos  
ser a su imagen y semejanza,  
para lograr ser parte  
del inmenso brillo  
que es Él**

**Dame la sabiduría para saber amar  
a las personas, como tú lo haces  
con nosotros. Me has mostrado  
el camino a través de Micael  
y la forma para lograrlo**

**"Amar a las personas, como te amamos a ti"**

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
por la formación recibida en el plano  
personal y profesional.

**A TODOS Y CADA UNO DE LOS PROFESORES**  
Que fueron parte medular de esa formación

y de forma especial a mi asesor el

**LIC. ROBERTO CABRERA MENDIETA**  
por la paciencia y apoyo recibido de su parte  
para la culminación del presente trabajo.

Pero sin duda alguna, dedico y agradezco  
con inmensa alegría este proceso a

**MIS PADRES, HERMANOS, SOBRINOS Y A MARIO**

**Quienes son el impulso de mi vida**

Objetivo del Tema .....	1
Introducción .....	2

## **CAPITULO 1. TEORIA CONSTITUCIONAL**

1.1. Los Factores Reales del Poder y las Decisiones Fundamentales .....	4
1.2. Factores de Presión, Factores de Poder y Fuerzas Políticas .....	8
1.2.1. La Realidad de las Fuerzas que Pasan Sobre el Poder Político .....	9
1.2.2. Factores de Presión .....	10
1.2.3. Factores de Poder .....	12
1.2.4. Los Factores de Presión y de Poder Frente al Órgano Jurisdiccional .....	13
1.3. Grupos de Presión .....	14
1.4. Naturaleza y Actividad de los Partidos Políticos .....	16
1.4.1. Partidos Políticos y los Grupos de Presión .....	17
1.4.2. Métodos de Presión .....	18
1.5. Grupos de Presión en México .....	19
1.6. La división de Poderes .....	24
1.6.1. Naturaleza Jurídica de la División de Poderes .....	27

## **CAPÍTULO 2. RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO.**

2.1. Antecedentes de la Responsabilidad de los Servidores Públicos	
2.1.1. Decreto Constitucional de Apatzingan de 1814 .....	31
2.1.2. Constitución Federal de 1824 .....	34
2.1.3. La Siete Leyes Constitucionales de 1836 .....	37
2.1.4. La Constitución Política de 1857 .....	41
2.2. Antecedentes de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	
2.2.1. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados del 30 de diciembre de 1939 .....	44
2.2.2. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Empleados de fecha 27 de diciembre de 1979 .....	45
2.2.3. Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 .....	46
2.2.4. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 .....	49
2.2.5. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos .....	51
2.3. La Responsabilidad del Estado. Hacia un Estado de Derecho .....	53
2.3.1. La responsabilidad del Estado.....	54
2.3.1.1. Evolución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado .....	54
2.3.1.2. Su regulación en México .....	55
2.3.2. Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado .....	57
2.3.2.1. Aspectos Sustantivos .....	57
2.3.2.2. El procedimiento .....	59
2.4. Responsabilidad Civil del Estado .....	60
2.5. Responsabilidad Administrativa del Estado .....	62

### **CAPÍTULO 3. RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

3.1. Concepto de Servidor Público .....	64
3.2. La Responsabilidad Política de los Servidores Públicos .....	65
3.3. Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos .....	72
3.4. Responsabilidad Penal .....	78
3.4.1. La Responsabilidad en el Código Penal .....	86
3.5. Responsabilidad Civil .....	89
3.5.1. La Responsabilidad en el Código Civil.....	90
3.5.2. Origen de la Responsabilidad Civil del Servidor Público .....	91

### **CAPITULO 4. NATURALEZA JURÍDICA DEL FUERO CONSTITUCIONAL**

4.1. Concepto de Fuero .....	92
4.2. El Fuero Constitucional .....	92
4.2.1. La razones del Fuero Constitucional .....	94
4.2.2. La Noción de Fuero Constitucional en sentido amplio .....	96
4.3. El régimen original de responsabilidades en la Constitución de 1917 .....	97
4.4. La Reforma Constitucional de 1982 .....	100
4.5. Naturaleza del Fuero Constitucional .....	107
4.5.1. La Responsabilidad Política .....	111
4.5.2. La Responsabilidad Administrativa .....	112
4.5.3. La Responsabilidad Penal .....	112

### **CAPÍTULO 5. NATURALEZA JURÍDICA DEL PROCESO PARA LA DECLARACIÓN PROCEDENCIA Y LOS PRESUPUESTOS PARA EL INICIO DEL JUICIO DE DESAFUERO**

5.1. Cuestionamiento de la Tesis Prevalciente .....	114
5.2. Como Efecto del Acto de Autoridad, la Privación de Derechos .....	120
5.3. El Fuero y la Licencia .....	124
5.4. Desafuero con Efectos Limitados .....	129
5.5. Formalidades del Procedimiento .....	130
5.5.1. Formalidades Procesales .....	130
5.5.2. Formalidades Procesales Parlamentarias .....	131
5.6. Presupuestos para el inicio del juicio de desafuero. La Cámara de Diputados y la Sección Instructora; Autoridades Competentes .....	136
5.7. La Comisión Jurisdiccional .....	138
5.8. Integración de la Sección Instructora .....	141
5.9. La conformación de la Sección Instructora en la LVIII Legislatura. Su Cuestionamiento .....	151
5.10. La Publicidad de las Sesiones de la Sección Instructora .....	154
5.11. Elementos a Comprobarse en la Declaración de Procedencia .....	156
5.12. Pertinencia de las Normas Aplicables al Juicio Político .....	158
5.13. Inicio del Proceso .....	158
5.14. La Subcomisión del Examen Previo .....	161
5.15. El Ministerio Público como Autoridad Legítima para iniciar el procedimiento .....	163
5.16. Momento Para Iniciar la Declaración de Procedencia .....	165
5.17. Ratificación de la Denuncia .....	165
6.- Conclusiones .....	168
7.- Propuestas .....	171
8.- Bibliografía .....	172
9.- Legislaciones .....	174



## **OBJETIVO**

En el presente trabajo se realiza un Análisis al artículo 111 constitucional, enfatizando este análisis en el párrafo tercero; el cual establece que, sí la cámara de diputados declara que ha lugar a proceder penalmente contra el servidor público inculpado por la comisión de un delito del orden penal; el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que estas actúen conforme a la Ley.

Al efectuar el análisis antes mencionado, me lleva a realizar una Propuesta en los siguientes términos; se necesita establecer un plazo perentorio a la Cámara de Diputados para que resuelva sobre las solicitudes de declaración de Procedencia y, en caso omiso o al término del plazo, se de la configuración de una figura similar al silencio administrativo, como puede ser la Afirmativa o Negativa Ficta según sea el caso; pero en materia legislativa.

Se debe pretender el establecimiento de un término fatal a la Cámara de Diputados, para que resuelva respecto a la procedencia, o negación de la declaración de procedencia de los servidores públicos enunciados en el artículo 111 en su párrafo primero y que han incurrido en faltas graves del orden penal; y en caso de que la Cámara no pronuncie resolución alguna una vez transcurrido el término fijado para ello, al encontrarse fenecido el mismo, se configure de preferencia a una figura afín a la afirmativa ficta; pero en materia legislativa; por lo que se entenderá que se resuelve en sentido afirmativo; y por lo tanto el servidor público quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

De igual forma, el análisis me llevo al siguiente cuestionamiento: El proceso de declaración de procedencia puede considerarse como un verdadero juicio o un mero acto administrativo? En el desarrollo del presente trabajo, se irá dando respuesta a este cuestionamiento.

## **INTRODUCCIÓN**

Los servidores públicos gozan del llamado fuero constitucional; que se interpreta como la inmunidad y la protección que las normas jurídicas les ofrecen por el desempeño de su cargo público, el cual tiene por objeto que los servidores públicos no puedan ser sometidos de manera inmediata a la acción de la justicia penal, para evitar de esta forma que se perturben las funciones que desempeñan. No se trata de privilegios personales, no se protege al individuo, sino la función que desempeña.

La exposición del presente trabajo no tiene como finalidad que se contemple la abolición de la figura jurídica de la inmunidad constitucional, sino adaptarla a los tiempos actuales; evitando con ello que esta figura represente una salvación para los servidores públicos que han llevado a cabo actos dolosos y contrarios a todo orden legal, y de esta forma evadir sus responsabilidades escudándose o protegiéndose con la inmunidad que les otorga la Constitución, por la importancia de la función que desempeñan, y no por la persona física que representa al poder público.

Se debe pretender, eliminar las indebidas acciones de la Cámara de Diputados para "corresponder" a grupos parlamentarios o de otra índole; dando como consecuencia ganar tiempo para que esos servidores no sean sujetos a un procedimiento penal; protegiendo de forma indebida a estos funcionarios de la acción de la justicia

Es ofensivo el comportamiento de los servidores públicos, que aprovechándose de la inmunidad constitucional de la que gozan, por la función pública que desempeñan; hagan un uso indebido de sus atribuciones en busca de un beneficio propio y logran evadir sus responsabilidades por la violación a las leyes y no son puestos a disposición de las autoridades correspondientes, hasta en tanto no termine el procedimiento de declaración de procedencia; procedimiento que puede tener como resultado la separación de su cargo, y una vez separado del mismo, pueda ser sometido, en su calidad de persona civil, a un procedimiento penal. Procedimiento que puede prolongarse por tiempo indeterminado por no contar con un término establecido en la ley.

Primero se debe, evitar el indebido retraso de manera por demás dolosa, de las obligaciones de la Cámara de Diputados; segundo, dotar de manera constitucional al Poder Legislativo para que responda con eficacia

y prontitud a las demandas de la sociedad; y por último, que no se afecte la figura de la protección constitucional

El contenido del presente trabajo comprende en el capítulo 1 la teoría constitucional; en el capítulo 2 se plasman los antecedentes históricos de la Responsabilidad de los Servidores Públicos en el Sistema Jurídico Mexicano, la transformación que ha sufrido a partir de las reformas de 1982; las responsabilidades de los Servidores Públicos en el capítulo 3; así como el estudio y análisis del llamado Fuero Constitucional y sobre todo la naturaleza jurídica del proceso para la declaración de procedencia establecidos en los capítulos 4 y 5 respectivamente.

Teniendo como penúltimo punto, las conclusiones a que llegue después de realizado el presente trabajo y por último, las propuestas expresadas de mi parte respecto al tema expuesto.

## **CAPÍTULO 1. TEORÍA CONSTITUCIONAL**

### **1.1. LOS FACTORES REALES DEL PODER Y LAS DECISIONES FUNDAMENTALES**

Etimológicamente la palabra "factor" significa "el que hace alguna cosa". La palabra "real", "lo que está en la cosa o pertenece a ella".<sup>1</sup> Los factores reales de poder son los elementos diversos y variables que se dan en la dinámica social de las comunidades humanas y que determinan la creación constitucional en un cierto momento histórico y condicionan la actuación de los titulares de los órganos del Estado en lo que respecta a las decisiones que éstos toman en el ejercicio de las funciones públicas que tienen encomendadas.

Los factores reales de poder siempre han existido y existirán en toda la sociedad humana. Esta afirmación se funda en la circunstancia evidente de que los mencionados factores forman parte inescindible o inseparable de la constitución real y teológica del pueblo, puesto que, se dan en ella como elementos del ser, modo de ser y querer ser populares. La constitución no es ninguna manera estática, inmóvil, ni inmutable. El pueblo siempre tiene una existencia dinámica, actúa normalmente en prosecución de multitud de fines de diferente índole que inciden en los distintos ámbitos de la vida colectiva. *"La sociedad es constructiva, actuante, de acción permanente que elabora sus propias creaciones, relaciones o procesos."*<sup>2</sup>

La Salle a dicho que *"Los factores reales de poder que rigen en el seno de la sociedad son una fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión haciendo que no puedan ser, en sustancia más que tal como son"*<sup>3</sup>

A pesar de que el pueblo sea una unidad real no está compuesto por una colectividad monolítica. Dentro de esa unidad existen y actúan clases, entidades y grupos sociales, económicos, culturales, religiosos y políticos diferentes que desarrollan una actividad tendiente a conservar, defender o mejorar su posición dentro de la sociedad como un todo colectivo; tales clases, entidades o grupos, tienen intereses propios que pueden ser, diferentes y hasta opuestos o antagónicos entre sí. El juego interdependiente y recíproco de esos intereses es lo que produce la dinámica social, la cual, a su vez, se manifiesta en los factores reales de poder. Estos factores, no son sino las conductas distintas, divergentes o convergentes, de las diferentes clases, entidades o grupos que existen y actúan dentro de la sociedad de que forman parte, para conservar,

---

<sup>1</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. UNAM. Editorial Porrúa. 1989.

<sup>2</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México D.F.

<sup>3</sup> La Salle, Ferdinand. ¿Qué es una constitución?. Editorial Colofón S.A. 2ª Edición. México D.F. 1989. 125 páginas.

defender o mejorar las infraestructuras variadas en las que viven y se mueven. Tales tendencias actuantes, presionan políticamente para reflejarse en el ordenamiento jurídico fundamental del Estado, que es la Constitución, para normativizarse como contenido dogmático e ideológico de ésta.

Los factores reales de poder, como fuerzas "activas y eficaces", condicionantes o presionantes de la creación y de las reformas constitucionales sustanciales, no pueden desarrollarse, ni siquiera concebirse sin los grupos, clases o entidades socioeconómicas que los desplieguen. Los aludidos factores están integrados por su mencionado soporte humano, el cual puede tener o no una forma jurídica o estar o no organizados. Los llamados "grupos de presión", los partidos políticos, las agrupaciones de diferente índole y finalidad y sus "uniones" o "alianzas", los sectores obrero, campesino, industrial; pueden implicar el soporte humano de los factores reales de poder no sólo como elementos condicionantes o presionantes de la producción constitucional y jurídica en general, sino también de la actuación política y administrativa de los órganos del Estado.

No es posible formular, un cuadro en que se puedan clasificar, y ni siquiera enumerar, los factores reales de poder. La naturaleza de éstos, su variadísima consistencia ontológica, deontológica y teleológica, son tan cambiantes de un país a otro, y dentro del mismo, en diferentes épocas de su vida, en cualquier intento para formular su tipología, estaría destinado al fracaso más rotundo.

Sin embargo se puede aventurar al indicar que generalmente los factores reales de poder que han influido, e influyen no sólo en la creación de la Constitución, sino también en sus reformas sustanciales y en la actividad de los órganos del Estado, inciden y se registran en los ámbitos económico, cultural religioso y político, pudiendo actuar combinadamente en todos ellos.

Las decisiones fundamentales se sustentan y caracterizan en un orden constitucional determinado están en íntima relación con los factores reales de poder. Tales decisiones son los principios básicos declarados o proclamados en la Constitución, expresando los postulados ideológicos-normativos que denotan condensadamente los objetivos mismos de los mencionados factores. Cuando en la historia de un país y en cierto momento de su vida predomina en la asamblea constituyente la influencia de alguno o algunos de los propios factores, el ordenamiento constitucional recoge los principios económicos, sociales, políticos o religiosos que proconizan. Nítidamente se deduce que estas decisiones pueden ser políticas, económicas, sociales o religiosas, adoptadas aisladas o combinadamente, que es lo que sucede con más frecuencia, ya que su contenido sustancial depende de la factibilidad diversa y de las distintas corrientes de pensamiento que en un momento histórico dado actúen en

un determinado país. Las decisiones fundamentales no son universales están determinadas por la historia y la realidad sociopolítica de cada comunidad, considerándose como principios que se han logrado a través de las luchas y como parte de la historia del hombre y de su anhelo de libertad.

Las decisiones fundamentales en cada Constitución conduce a la fijación de sus normas básicas y de las que no tienen este carácter. Las primeras son precisamente las que involucran tales decisiones, declarando los principios torales de índole política, económica, social o religiosa que expresan. Las segundas, son disposiciones del ordenamiento constitucional que desarrollan dichos principios, estableciendo sus contornos preceptivos generales.

Las decisiones fundamentales son las valoraciones normativizadas, convertidas en normas jurídicas, a lo que se denomina llanamente "La Constitución real dinámica" de un pueblo. Al insinuar que existe normalidad "negativa"; se sostiene que solo la primera es digna de normativizarse.

*"La Constitución normada, consiste en una normalidad de la conducta normada jurídicamente o extrajurídicamente por la costumbre, la moral, la religión, la urbanidad, la moda, etc. Pero las normas constitucionales, tanto jurídicas como extrajurídicas, son, a la vez que reglas empíricas de previsión, criterios positivos de valoración del obrar. Porque también se roba y se asesina con regularidad estadísticamente previsible sin que, en ese caso, la normalidad se convierta en normatividad, aquella normalidad respecto de la cual se cree que es una regla empírica de la existencia real, una condición de existencia ya de la humanidad en general, ya de un grupo humano."*<sup>4</sup>

Las decisiones fundamentales, en cuanto a su contenido ideológico y a las materias sobre las que son susceptibles de formularse, están sujetas al tiempo y al espacio. Varían no sólo entre uno y otro Estado, sino en el devenir histórico de un mismo pueblo o nación. No todos los autores o pensadores, respecto de una determinada constitución, pueden coincidir en las decisiones fundamentales que comprende su totalidad normativa.

Se considera que las decisiones fundamentales, pueden ser políticas sociales, económicas, culturales y religiosas desde el punto de vista de su contenido, mismo que atribuye una cierta tónica ideológica a un cierto orden constitucional y marca los fines del Estado y los medios para realizarlos. Es prudente añadir las decisiones fundamentales de carácter jurídico.

---

<sup>4</sup> Teoría del Estado. Edición del Fondo de Cultura Económica. 1963.

Con referencia a la Constitución Mexicana de 1917, dichas decisiones, son las siguientes:

Políticas. Que comprenden las declaraciones respecto de: 1. Soberanía Popular; 2. Forma Federal de Estado, y 3. Forma de Gobierno Republicana y Democrática;

Jurídicas. Que consisten en: 1. Limitación del poder público a favor de los gobernados por medio de las garantías constitucionales respectivas; 2. Institución del juicio de amparo como medio para preservar la Constitución contra actos de autoridad que la violen en detrimento de los gobernados, y 3. En general, sumisión de la actividad toda de los órganos del Estado a la Constitución y a la Ley, situación que involucra los principios de constitucionalidad y legalidad;

Sociales. Que estriban en la consagración de derechos públicos subjetivos de carácter socioeconómico, asistencial y cultural en favor de las clases obrera y campesina y de sus miembros individuales componentes, es decir, establecimiento de garantías sociales de diverso contenido;

Económicas. Que se traducen en: 1. Atribución al Estado o a la Nación del dominio o propiedad de recursos naturales específicos; 2. Gestión estatal en ciertas actividades de interés público, y 3. Intervencionismo de Estado en las actividades económicas que realizan los particulares y en aras de dicho interés;

Culturales. Los que se refieren a los fines de la enseñanza y la educación que imparte el Estado y a la obligación a cargo de éste, consistente en realizar la importante función social respectiva en todos los grados y niveles de la ciencia y de la tecnología, con base en determinados principios y persiguiendo ciertas tendencias;

Religiosas. Que conciernen a la libertad de creencias y cultos, separación de la Iglesia y del Estado y desconocimiento de la personalidad jurídica de las iglesias independientes del credo que profesen.

La evolución constitucional de un país, su renovación y revitalización jurídica, dependen directamente de las transformaciones que su constitución real y teleológica experimente en los diversos ámbitos de su implicación o consistencia. Estos fenómenos, culminan en la formulación de las decisiones fundamentales que, están sujetas al revisionismo de los factores reales de poder que actúen en un momento o en una época histórica determinados. El progreso de una nación se advierte en la índole de los principios que traducen las mencionadas decisiones, las cuales, entrañan el contenido de las normas y declaraciones jurídicas básicas de una Constitución. Aplicando este criterio al constitucionalismo mexicano podemos observar sin dificultad alguna su innegable evolución en la historia jurídico-política de nuestro país.

Desde que México es un Estado independiente, las decisiones fundamentales consistentes en la radicación popular de la soberanía y en

la forma gubernativa democrática y republicana, se adoptaron, con variantes no esenciales, desde la Constitución de 1824 hasta la Ley Suprema que actualmente nos rige, por los distintos ordenamientos constitucionales que registra nuestra historia.

## **1.2 FACTORES DE PRESIÓN, FACTORES DE PODER Y FUERZAS POLÍTICAS**

El poder del Estado encierra una capacidad política, revestida de juridicidad, tienen fácticamente límites de hecho dentro de los cuales se desenvuelve, pero más allá de los cuales es impotente.

El poder necesita de ciertos medios reales para ejercerse, que si no son su esencia, son su apoyo, y viceversa. El poder del Estado tiene que contar también, en el orden de las conductas, con los medios presentes de que dispone para hacerse efectivo.

En el mundo contemporáneo aparece un fenómeno, que se define como la disgregación del poder original del Estado, poder que ha sido asumido de facto por nuevas formaciones sociales –corporación, sindicatos, instituciones religiosas y castrenses, sociedades culturales e ideológicas, etc.- Esta disgregación significa que frente al poder oficial del Estado hacen presencia fuerzas fácticas, contrapoderes, poderes de hecho, que son limitaciones reales a la expansión de aquel poder. La acción de estos contrapoderes podría calificarse, tal vez, como la lucha por el poder, en la que las fuerzas se enfrentan fuerzas e intereses vivos, pero no en el sentido de que tal lucha tenga por objeto la toma o la conquista del poder, sino su freno, su contrapeso; su detención, con miras a evitar su abuso, su concentración o su absolutismo.

Tan importantes son las realidades naturales y económicas son las políticas. Las circunstancias enumeradas limitan tanto los repartos autoritarios como los repartos autónomos. Sin embargo, ellas aparecen con mayor insistencia en los primeros.

Entre estas limitaciones, se ha destacado a los llamados poderes de hecho o contrapoderes de carácter humano, personal. En cambio, si lo son los constituidos por grupos sociales o por hombres. Estas fuerzas que hacen resistencia al poder oficial son también obstáculos para él, son contrapoderes o poderes de hecho. Esos contrapoderes son fuerzas políticas, pero no son "el" poder político. Un contrapoder, es según Bertrand de Jouvenel, es una potencia social, un interés fraccionario constituido; como lo son en nuestro tiempo, los sindicatos obreros o patronales y en fin.

No se trata de que el poder oficial ya no esté localizado en el lugar que la constitución escrita le asigna, sino de que pluralismo de los

contrapoderes lo priva de ciertos medios, de cierta efectividad, de determinada potencia; lo limita fácticamente, le opone impedimentos y obstáculos; y si como dijo Hobbes, el poder es igual a los medios presentes de que dispone, el poder oficial se convierte en el remanente fáctico de capacidad que le dejan los contrapoderes, porque la privación de medios en el primero equivale a su posesión por estos últimos.

El orden existencial se ha encargado de que la potencialidad fáctica del poder legal disminuya, se equilibre o se comparta en una serie de realidades sociales que actúan sobre ese mismo poder en el plexo de los comportamientos políticos.

### **1.2.1 LA REALIDAD DE LAS FUERZAS QUE PASAN SOBRE EL PODER POLITICO**

El contenido de las decisiones que adoptan esos órganos estatales, no esta siempre, ni íntegramente determinado por la voluntad de los mismos, sino que es dado, exigido, impuesto o motivado desde afuera. Otros hombres que son titulares del poder, que no son órganos del Estado, ejercitan influencia sobre los que lo son, a fin de que sus decisiones tengan un determinado contenido.

Es evidente que todo esta al margen de la constitución escrita. La Constitución, apunta sagazmente Alfredo Sauvy, nos dice con claridad quién ocupa el poder, pero ignora las presiones que pueden ejercerse sobre él. El gobierno esta ubicado y personalizado de acuerdo con la normación constitucional, pero sobre él se ciernen en el ámbito existencial fuerzas numerosas que pretenden condicionar sus decisiones, y que a veces lo logran. Se trata de un fenómeno fáctico, que podrá ser valorado positiva o negativamente, pero que ante todo, "es"; y un fenómeno que se da en el área constitucional del ejercicio del poder.

Los esquemas simplistas de la democracia popular divulgaron el mito de la representación de todo el pueblo, o de la nación. Un órgano legislativo se supuso centro de gravedad de esa representatividad; y detrás de él, se erigió al pueblo o a la nación en sujeto de gobierno y de soberanía. El titular del poder se dijo, es el pueblo o la nación aún cuando lo ejerza mediante representación. El pueblo no gobierna ni puede gobernar, ni por si ni por representantes; el pueblo en conjunto no es representable ni está representado en el parlamento, ni en ninguna otra parte. El pueblo esta fuera del gobierno, fuera del ejercicio del poder, en la múltiple heterogeneidad de los elementos que lo componen, en la variedad de grupos y fuerzas sociales que lo integran, en la diversidad de intereses distintos y hasta opuestos que lo diversifican. Ese pueblo real no gobierna, ni puede gobernar, pero es parcialmente representado por hombres o grupos que envisten los intereses también parciales de

sectores determinados, y que en algunas ocasiones se caracterizan como factores de presión o de poder.

Estas presiones, estas corrientes que interfieren el ejercicio del poder radicado por la constitución escrita en órganos visibles, no siempre se originan en el pueblo, o sea, no siempre derivan de elementos extraños al poder. Hay factores y corrientes que están dentro del ámbito del poder mismo, órganos del Estado que presionan a otros. Quiere decir que los actos del Estado, emitidos formalmente por sus órganos, reciben influencias, presiones, impulsos, tanto desde el pueblo, como desde el seno del poder mismo.

El fenómeno político de presión no excluye la posibilidad de que las corrientes de presión y de poder circulen dentro de la órbita misma del poder estatal.

Así Burdeau ha hecho referencia a un verdadero poder de hecho, rival del poder establecido "el poder ha tenido siempre clientes ávidos de lograr ventajas. Las instituciones democráticas permiten a esos clientes comportarse como amos; no se limitan a solicitar, sino que exigen". Y Van Der Meersch escribe que los grupos de presión ejercen un poder de hecho.

El fenómeno de los factores de presión y de poder se localiza en el ámbito del ejercicio del poder; el poder político en el centro de la gravedad, esas corrientes o factores no tienen siempre, ni necesariamente, el propósito o la intención de la toma del poder, pero siempre tiene, sí, la pretensión de influir sobre su ejercicio. Lo esencial es el uso de la presión, de la influencia, de los medios coactivos o análogos, para condicionar las decisiones del poder, aunque se deje la titularidad del mismo en manos de sus dueños oficiales. Coinciden en que los grupos de presión, no pretenden asumir las responsabilidades de la decisión pública. Interesa destacar la corriente o el factor de presión o poder en sí mismos, o sea, importa acentuar el comportamiento social de influir sobre la política pública, más que reparar en el sujeto que quiere influir.

### **1.2.2 FACTORES DE PRESIÓN**

Los factores de presión, involucran a los grupos de presión, pero son más amplios; hay factores que no son grupos, que carecen de textura grupal o pluralista, y que ni siquiera se ubican en el seno de la comunidad sino en el seno mismo del poder estatal.

Llevar acabo solo el estudio de los grupos de presión es limitarse a la presión ejercida por grupos, dejando de lado la ejercitada por hombres

aislados, y entre ellas, las muy importantes que circulan dentro del mismo ámbito del poder oficial.

Todo factor de presión es una fuerza política, es un poder que se hace sentir sobre el poder oficial, pero que no lo sustituye, no lo reemplaza y que, las más de las veces, no quiere tampoco hacerlo. Su intención fundamental es condicionar el contenido de una decisión, pero dejando la responsabilidad y la titularidad al órgano estatal sobre el cual presiona.

El factor de presión es una corriente de presión, en cuanto nace de un sujeto individual o colectivo y se dirige a otro sujeto, también individual o colectivo, para gravitar sobre él.

Esquemáticamente podemos decir:

- a) El sujeto puede ser, singular o colectivo; estar en el seno mismo del poder, o en el seno de la sociedad: pero siempre, en cuanto distinto del órgano presionado, se puede decir que los factores de presión influyen desde afuera.
- b) La dirección de la presión, puede ejercitarse de arriba hacia abajo, o de abajo hacia arriba; ejemplo de presión de arriba a hacia abajo es la del presidente de la república que presiona a su partido político, a su bloque en las cámaras, etc., para que voten una ley determinada; ejemplo de presión de abajo hacia arriba es la que ejerce un grupo sobre el presidente, o un ministro sobre el parlamento, etc.
- c) En cuanto a los destinatarios de la presión, puede ir encaminada directamente al poder oficial, o indirectamente; por ejemplo, la de un sindicato sobre el poder ejecutivo es presión directa; y la de otro sindicato sobre un partido político para que apoye sus reivindicaciones en el congreso, es presión indirecta.
- d) La duración de la presión, puede ser permanente, transitoria, ocasional, latente, etc. Permanente puede ser la del partido político gobernante sobre el ejecutivo y el congreso; transitoria puede ser la de un grupo de interés en el momento en que se debate una ley que lo afecta; ocasional, la de los transeúntes callejeros que reaccionan contra la policía para que deje en libertad a una persona que acaba de ser detenida en la manifestación; latente, la que como vigilancia de la moralidad puede ejercer una liga religiosa.
- e) Los métodos; la presión puede ir desde la simple petición condicionada hasta la violencia.

La acción de los factores de presión se desarrolla en distintas etapas de la vida política:

con referencia a las elecciones;  
sobre el órgano legislativo;  
sobre el órgano ejecutivo;  
públicamente sobre otros destinatarios no oficiales: partidos,  
grupos, opinión pública, etc.

Con referencia a las elecciones, es conveniente destacar que todo factor de presión encuentra conveniencia en lograr el triunfo de las candidaturas que le son favorables, para tener posteriormente funcionarios públicos que respondan a sus intereses.

Sobre el órgano legislativo, los factores de presión también concentran permanentemente su atención. Pero influyen más sobre sus miembros individualmente o en grupo. Los juegos de influencia en materia de proyectos de ley, desde su entrada en las cámaras hasta su sanción o su rechazo, son sumamente interesantes.

Dada la vitalidad que actualmente tiene el poder ejecutivo, los factores de presión no dejan de prestar asimismo atención a la administración pública y a la ejecución de las leyes; el jefe del gobierno, el gabinete, las oficinas de esa administración, son puntos neurálgicos para someter a influencia y a petición.

Estamos ante algo fáctico, no regulado formalmente por la constitución escrita, que se mueve en un plano existencial materialmente constitucional. Dentro del ser jurídico político del Estado se disponen todos estos factores como piezas de la constitución real y vigente.

### **1.2.3. FACTORES DE PODER**

La Salle definía a la constitución real y verdadera como *"el conjunto a la suma de los factores reales y efectivos de poder que rigen en un Estado. Aunque todas las colecciones de leyes de los archivos se quemaran en un incendio ese país seguiría teniendo su constitución; despojado de las leyes escritas, conservaría las reales. Y en este ámbito cada factor de poder es un fragmento de constitución, el lenguaje del autor: el rey a quien ejercito obedece y acata; la nobleza influyente; la gran burguesía -industriales, capitalistas y banqueros-; y para cierto orden de relaciones, también la pequeña burguesía y la clase obrera"*.<sup>5</sup>

Los factores de presión y los factores de poder, no son los mismos, ejemplo: un sindicato que para mejorar la condición de sus afiliados presiona fuertemente al gobierno a fin de que se modifique la legislación,

---

<sup>5</sup> La Salle, Ferdinand. ¿Qué es una constitución?. Editorial Colofón S.A. 2ª Edición. México D.F. 1989. 125 páginas.

las condiciones de trabajo, etc. Tal sindicato no va más allá de un factor de presión. Pero pensemos en una central obrera de gran potencia, que no solamente persigue intereses inmediatamente vinculados a la clase obrera, sino que sustenta con esas miras toda una plataforma política y social, en cuya promoción persigue objetivos económicos, culturales, espirituales, etc. Si esa central obrera se interesa por los problemas de educación, de legislación familiar, de economía y propiedad, y hasta de política, en forma tal que el gobierno no pueda dejar de tener en vista su existencia, su acción y su presión, es ya un factor de poder.

Sería conveniente preguntarse cuando un factor de presión se torna factor de poder. Cuando por la intensidad y la generalidad de esa presión, llega a estar asociado a la toma de las decisiones del poderlítico. En una palabra, cuando el poder no puede prescindir del factor de presión. De tal manera, puede decirse a la vez que el factor de presión deviene factor de poder cuando es una de las bases de sustentación del poder político, o uno de los factores de poder delegado, asociado, compartido, etc.

La titularidad del poder se mantiene en los órganos oficiales, lo que evidencia que en el orden constitucional normativo ellos siguen asumiendo su ejercicio con la responsabilidad consiguiente, aunque en el terrero fáctico aparezcan otras fuerzas competidoras.

Múltiples ejemplos de factores de poder podrían citarse teóricamente. Pero siempre es necesario que tengan una potencialidad general, capaz de afectar a las decisiones estatales en conjunto: esa potencialidad extensiva a tales problemas permite hablar de una permanencia del factor de poder; no tanto permanencia en el tiempo, cuando permanencia en la acción, actual o potencial. Hay factor de poder cuando el órgano estatal no puede gobernar sin hacer una valoración de esa fuerza, sin ponderar su influencia social y política, sin prever sus reacciones, sin aceptar su indudable presencia. No interesa que el factor de poder esté o no formalmente incorporado a la constitución escrita.

#### **1.2.4 LOS FACTORES DE PRESIÓN Y DE PODER FRENTE AL ÓRGANO JURISDICCIONAL**

El órgano jurisdiccional, en su función de administrar justicia, no está exento de recibir o soportar corrientes de presión (los funcionarios, aún los miembros jueces, son influidos, solicitados, amenazados.) La independencia del poder judicial es requisito para la veracidad de sus sentencias, y toda interferencia de fuerzas políticas extrañas afecta esencialmente esa veracidad.

Es común, y sobre todo en regímenes autoritarios, que el órgano ejecutivo presione a la judicatura. El Presidente de la República, o sus

funcionarios dependientes, ejercían presión sobre algunos órganos judiciales para conseguir determinadas decisiones. Y no falta otro tipo de presión, que aunque dirigida en su origen a otros órganos, recae en definitiva en el judicial; por ejemplo, la que se realiza sobre el Ejecutivo o el Congreso para obtener el nombramiento de tal o cual juez, en cuya designación está interesado el sujeto presionante.

Por ejemplo; un Presidente de la República que necesita mantener determinada política asumida por su gabinete, envía un emisario a la Corte de Justicia para que no declare la institucionalidad de medidas que afectarían el éxito de esa política; un sindicato amenaza con huelga si el poder judicial no decide indemnizar a un grupo de obreros despedidos en un sonado proceso laboral; un partido político mueve sus influencias para que se preste acuerdo a la designación de un miembro del Tribunal Superior de Justicia que es afiliado al mismo.

En el ámbito de la Judicatura, la presión puede actuar en sentido inverso, es decir, desde el órgano judicial hacia órganos extraños. Los miembros de una Corte de Justicia pueden presionar al Presidente de la República para que rectifique un programa reputado inconstitucional, o evite una intervención a una provincia, o levante un Estado de emergencia.

### **1.3 GRUPOS DE PRESIÓN**

Conviene hablar de factores de presión, o corrientes de presión, reparando más bien en la presión como comportamiento social y político, y no en el sujeto que es autor de esa presión. Por eso, hablamos de factores de presión como género, y de grupos de presión como especie.

En los grupos de presión interesa también el sujeto; precisamente, se trata de presión ejercida por un aglutinamiento de individuos, por una asociación o un conjunto grupal. Las fuerzas sociales que se mueven en el ámbito de la población y que conjugan la acción de muchos hombres, son protagonistas de la acción presionante frente al poder.

Brandão Calvancati define al grupo de presión como "*aquel grupo organizado para la defensa de intereses propios, de naturaleza diversa, que actúa sobre los órganos responsables del Estado para obtener los beneficios que pretende*"<sup>6</sup>. La verdad es que existen numerosos grupos y organizaciones destinados a reunir individuos de intereses comunes (económicos, cívicos, religiosos, culturales), y que actúan sobre los

---

<sup>6</sup> Bidart Campos, Germán: "Grupos de Presión". *Derecho Constitucional. Realidad, Normatividad y Justicia en el Derecho Constitucional*. Editorial Ediar S.A. Editorial Comercial, Industrial y Financiera. Buenos Aires, Argentina. 1993. Páginas 822.

organismos del Estado y sobre los partidos políticos, influyendo, a veces decisivamente, sobre la orientación de esos poderes y de esos órganos.

Lineros Quintana, distinguiendo entre grupos de interés y grupos de presión, define a los primeros *“como agrupaciones de individuos formados en torno a intereses particulares comunes, cuya defensa constituye la finalidad substancial de la asociación; y cuando esos grupos presionan, en defensa de dichos intereses particulares, o sus propios integrantes, se convierten en grupos de presión”*<sup>7</sup>.

Algunas caracterizaciones de los grupos de presión como factores de presión podrían ser los siguientes:

- a) El sujeto es siempre plural en cuanto agrupamiento, conglomerado, asociación, nucleamiento colectivo, etc. Pero no requiere la organización institucional.
- b) Su realidad social básica no impide considerarlos como fuerzas políticas que actúan sobre el poder
- c) Tienen un interés común a sus componentes, que es precisamente el objetivo perseguido en el ejercicio de la presión.
- d) Pretenden que ese interés sea atendido y satisfecho políticamente
- e) Su esencia radica en la pretensión de condicionar a su favor las decisiones del poder que interesan a sus propósitos
- f) No buscan asumir la titularidad del poder; en los casos en los que desean la toma del poder, tal actividad esta fuera de la esencia que caracteriza al grupo de presión.
- g) No son ni un poder de hecho en el sentido de suplente del poder oficial, ni un gobierno indivisible, sino sólo una fuerza política de influencia en el proceso estatal
- h) Se desentienden de toda responsabilidad por las decisiones del poder oficial cuyo condicionamiento ejercen
- i) Cuando por la generalidad y universalidad de sus pretensiones abarcan un programa político más o menos vasto, y gravitan en forma ponderable sobre la conducción política del Estado, devienen en factores de poder.
- j) Ni para la esencia del grupo de presión en cuanto tal, ni en cuanto posible factor de poder, es necesario el éxito en la gestión cumplida ante el poder; es decir, que la afectiva influencia en las decisiones del poder, no significa el acogimiento de sus pretensiones, ni la adopción de las decisiones en el sentido propiciado o exigido, sino solo la necesaria toma de decisiones en el sentido propiciado o exigido, sino solo la necesaria toma de decisiones del grupo, que ha debido hacer el poder al asumir esas decisiones.

---

<sup>7</sup> Bidart Campos, Germán: “Grupos de Presión”. *Derecho Constitucional. Realidad, Normatividad y Justicia en el Derecho Constitucional*. Editorial Ediar S.A. Editorial Comercial, Industrial y Financiera. Buenos Aires, Argentina. 1993. Páginas 822.

Todas las ideologías, todos los intereses, todas las fuerzas sociales, son, en acto o en potencia, grupos de presión, dispuestos a presentar ante el gobierno las aspiraciones, los deseos, las necesidades y los reclamos. En suma, es fácticamente una forma de petición, o un modo masivo de comportamiento propio de los grupos sociales asociativos, que para satisfacer sus fines o intereses propios, usan su poder colectivo de coacción sobre los órganos del Estado. Los grupos de presión son un elemento no oficial pero imposible de desconocer del sistema representativo tal como funciona.

El partido aparece en el escenario político de un Estado que se dice popular y representativo, que se considera fundado en el autogobierno del pueblo, y que funciona mediante técnicas electorales. La vida política actual está cimentada en la existencia de los partidos políticos, son una pieza esencial del Estado, diremos que constituyen factores reales de poder.

Los partidos políticos son parte de la constitución real del Estado, son sujetos de potencialidad política y, a veces, del propio poder estatal. La realidad del Estado moderno no se compatibiliza con la ficción de una representación popular; lo que real y efectivamente está representado en los organismos estatales es el partido, por lo que en verdad cabe hablar de un parlamento representativo de los partidos políticos y no del pueblo. La única representación que resulta real y efectiva es la de los partidos políticos, exclusivos actores en el mecanismo electoral y de la participación gubernativa. No se quiere significar que todos y cada uno de los partidos sean un factor de poder, sino que su conjunto implica en general un factor de poder. Los partidos son una parte vital de la constitución viviente.

#### **1.4 NATURALEZA Y ACTIVIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

El partido político, es, una realidad sociológica en cuanto grupo humano. Se define como agrupación permanente y organizada de ciudadanos, que mediante la conquista legal del poder público, se propone realizar en la dirección del Estado un determinado programa político-social.

Muchas veces los partidos políticos actúan como factores de presión, se convierten en grupos de presión en las antecámaras del gobierno, poniendo en juego todas las técnicas de esos grupos con miras a intereses particulares del partido.

No siempre la conquista del poder es el propósito mediato o inmediato del partido; a veces, la mera imposibilidad de hecho hace desaparecer ese fin del horizonte partidario, volcándolo hacia el contralor, la crítica, la

oposición al gobierno, o a la realización de una actividad política destinada a influir, para que se cumpla el programa propio. El partido promueve un programa típicamente suyo, o sea, parcial, en cuanto representa el enfoque político del interés común desde el ángulo de un sector de la sociedad.

#### **1.4.1. PARTIDOS POLÍTICOS Y GRUPOS DE PRESIÓN**

El monopolio que ejercen los partidos políticos no está de acuerdo con las exigencias populares; siendo únicos actores en la vida cívica, y únicos representados en los órganos de gobierno.

Los partidos representados, son expresiones parciales, que dejan sin representación numerosos intereses vitales de la comunidad. Los grupos de interés aparecen, entonces, como grupos de presión, representando al sector en cuyo beneficio, actúan frente al poder público.

En el uso de la presión, los grupos se valen a veces de los partidos políticos; uno de los sujetos presionados son éstos últimos, en cuanto a través de ellos pueden lograr la influencia buscada frente al Estado. El poder colectivo de coacción para orientar en determinado sentido las decisiones políticas, la actividad legislativa o la acción de gobierno, se canaliza muchas veces por intermedio de los partidos; éstos son los destinatarios inmediatos de la presión, con el propósito de que, a su vez, intervengan sobre las personalidades oficiales. En estos casos la presión del grupo se opera por medio de un partido; el grupo que infiltra en el partido y se vale de él para hacerse oír con mejor resultado. Y simultáneamente, el partido necesita del grupo para propiciar sus candidaturas, conquistar adeptos, mantenerse en el poder, etc. Es una especie de corriente circular, en la que recíprocamente uno utiliza al otro; los partidos políticos y los grupos de presión dependen unos de los otros.

Se debe de diferenciar al partido, del grupo de presión. El primero persigue fines estrictamente políticos, a lo menos en sus propósitos fundamentales, y cuando tiene otros fines no políticos, procura hacerlos asequibles usando medios políticos; el grupo de presión carece de fines políticos, no obstante ser también una fuerza política en el ejercicio de la coacción sobre el poder estatal; en el partido puede figurar la ambición de la toma del poder; en el grupo de presión no, porque precisamente aspira a influir en el gobierno sin compartir la titularidad y la responsabilidad del mismo. De allí que pueda hablarse del partido como una pieza o instrumento del gobierno, mientras que del grupo de presión solo podría decirse a lo sumo que constituye a veces un factor real de poder; factor real de poder como lo es también el partido, pero con la diferencia de que éste participa en el gobierno, y el grupo de presión de sus decisiones.

### **1.4.2 MÉTODOS DE PRESIÓN**

Con respecto a los métodos de presión más comunes utilizados son: la persuasión, las amenazas, el dinero, el sabotaje, la acción directa.

**Persuasión.** Se ofrece a los grupos para poder persuadir a la autoridad competente de que se reclama reivindicaciones justas.

**Amenazas.** Se acude a este procedimiento cuando las autoridades se revelan insuficientemente receptivas. El tipo de amenazas puede ser de diversa manera, que van desde las amenazas concernientes al obstaculizamiento o fin de una carrera pública o administrativa, hasta el chantaje liso y directo.

**El dinero.** Sobre este tema se tiene más certidumbre moral que pruebas escritas, además de que el derecho mexicano establece que los hechos notorios no están sujetos a prueba. En primer lugar los recursos financieros abren a los grupos la posibilidad de reforzar y perfeccionar sus medios corrientes de acción (información y propaganda.) Además les permite vincularse con diversos responsables por compromisos de dinero o simplemente por lazos de reconocimiento. Hay que distinguir dos niveles. El Primero de orden colectivo, concierne a la financiación de los partidos políticos. Es común que los grupos que disponen de los medios necesarios aseguren el pago de una infracción de gastos acarreados por las campañas electorales. El Segundo es de orden individual, y significa la corrupción de tales o cuales responsables para que sostenga incondicionalmente las demandas del grupo y se esfuercen por obtener los apoyos necesarios, si ellos mismos no tienen competencia para decidir. La corrupción puede revestir formas que rayan en lo burdo hasta formas muy sutiles, que sin comprometer a ninguna de las partes se limita y coacciona a quien debe de prestar el servicio.

**Sabotaje.** Son múltiples las formas, pero solo se hablara de algunas:

- a) La negativa a cooperar con los poderes públicos, que pueden colocar a las autoridades en una posición difícil y hasta impedir o al menos complicar el trabajo administrativo.
- b) Acción Directa. Se trata de lo que a veces se llama la prueba de fuerza. Aunque su intención no sea sabotear la acción gubernamental, el resultado global no se aleja de ello. La huelga es el modo privilegiado de esta táctica.

Hasta la fecha todavía no se conoce el grupo de presión que trabaje por el bien público, pues tal vez en este caso dejaría de ser grupo de presión.

## **1.5 GRUPOS DE PRESIÓN EN MÉXICO**

Los grupos con finalidades propias cuando realizan actividades políticas. Mientras sus miembros no actúen en materia política a través de los partidos políticos de su preferencia, y lleven a los mismos sus puntos de vista, sus inquietudes y sus soluciones a los problemas nacionales, aún cuando tenga éxito en sus gestiones ante el poder público, sólo actuaran como grupos de presión, pero no fomentarán ni el establecimiento de un Estado de derecho conveniente y objetivo para todos, ni la adecuada evolución política de México.

En México, el gobierno mediante la organización conocida con el nombre de Confederación Nacional Campesina (C.N.C.) controla políticamente a los campesinos como a los comisariados ejidales y a los caciques y a base de subsidios y de los llamados precios mínimos de garantía y del otorgamiento de prebendas políticas, el gobierno a logrado evitar serios brotes de violencia social en el campo, aunque su actitud haya ocasionado pobreza, miseria, ignorancia; falta de respeto a la dignidad, de la clase campesina.

La C.N.C. que puede considerarse como un grupo de presión, actúa de forma medrosa debido principalmente al control político que ejerce el gobierno y de los líderes agrarios, por lo tanto, este grupo de presión funciona parcialmente, pues actúa más por razones demagógicas y políticas que técnicas y de bienestar general.

Respecto a la ganadería, también existen organizaciones a base de asociaciones o de sociedades que procuran el mejoramiento de la ganadería en nuestro país y en casi todas ellas afiliadas a la llamada Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas, organismo que si bien debe ser independiente del gobierno, en la práctica no lo es tanto como sería de desear, por lo que, este grupo de presión tampoco funciona adecuadamente.

Las organizaciones pesqueras, existen muy pocas de ellas que actúen en forma independiente y además con la suficiente fuerza como para influir en cambios que los beneficien.

Existen grandes divisiones entre agricultores, ya sean trabajadores agrícolas propietarios, como existen también entre los ganaderos y entre las cooperativistas y los trabajadores independientes, de ahí que mientras no haya unión y un principio común de defensa de sus derechos naturales y humanos, no será posible que puedan existir grupos de presión coherentes con fuerza suficiente.

Otro de los grupos de presión, son los trabajadores, los cuales se encuentran en su inmensa mayoría sindicalizados, ya sean en la CTM, en la CROC, en la CROM, etc., o bien, por medio del Sindicato Nacional de

Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, o por medio de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado que agrupa a todos los trabajadores de los organismos centralizados y descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, el Sindicato Magisterial, así como de algunos fideicomisos. Las Agrupaciones Sindicales en México son uno de los pocos grupos de presión verdadera que existe en nuestro país, tanto por su número, como por la importancia que tienen en las ciudades. Sin embargo, en la mayoría de los casos sus líderes se concretan ha mejorar su situación personal o de grupo y sólo un pequeño y reducido grupo trabaja honesta y responsablemente por bien de sus agremiados.

Los sindicatos se encuentran controlados por sus líderes, los cuales a su vez lo están por el gobierno, ya sea por conducto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Economía, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. o de la Secretaría de Gobernación, y en algunos casos e forma directa, el Presidente de la República.

Los grupos de personas interesadas en mejorar su situación política o ganar influencia, no surgen generalmente de manera espontánea, ni hacen sus peticiones como un solo hombre, existen y finalidad de defender sus propios intereses y convertirse en grupos de presión.

Ejemplo de los primeros, los tenemos en México con motivo de los movimientos estudiantiles de 1968, así como motivo de la banca, y ejemplo de lo segundo, en las diferentes Cámaras de Comercio, Consejo Coordinador Empresarial, etc.

Los sindicatos como grupos de presión y sus confederaciones; así como sus líderes funcionan no solo como organizaciones intermedias, sino como grupos de presión para obtener tanto de los empresarios, como del gobierno, beneficios económicos y políticos, no tanto ya para los sindicalizados, sino para sus líderes.

Otro de los grupos de presión que existe en nuestro país, es de los comerciantes agrupados en las diversas Cámaras de Comercio, así como el de los Industriales, los primeros tienen posiblemente mayor organización, pero menor fuerza y poder, en cambio lo segundos, empezaron a organizarse y a funcionar. En la actualidad los industriales del país son sumamente fuertes y poderosos en materia económica y la utilizan para obtener ventajas personales y de grupo.

Los grupos de presión económicamente fuertes, de comerciantes e industriales, no quieren oponerse terminante y categóricamente al gobierno, porque se verían afectados sus intereses y porque muy pocos industriales tendrían la honradez y el valor suficiente para mantenerse con independencia, de ahí que las cúpulas empresariales sean cómplices y

socios de los diversos gobiernos que ha habido en México, y que han llevado al país a la ruina.

Muchos de estos grandes industriales y comerciantes son al mismo tiempo banqueros o accionistas de compañías de seguros o de fianzas o de casas de bolsa, de ahí que tengan intereses ramificados por todas partes por lo que pueden pertenecer en forma simultánea a varios grupos de presión.

El gobierno a través de una serie de organizaciones, tales como La Confederación Nacional Obrera y Popular; controla, maneja y manipula a una serie de personas que le permite sostener el clima de cierta estabilidad, aunque exista inconformidad.

Dentro de los comerciantes e industriales también puede entenderse a los diversos grupos de transportistas. Si es que funcionan como tales, ya que estos pueden estar controlados y dirigidos por sus sindicatos y en consecuencia quedarían incluidos en los grupos de presión sindical.

Por regla general, estos grupos de presión practican el diálogo y saben hasta donde pueden presionar a las autoridades municipales, estatales o federales, según la fuerza y poder económico que tengan, de ahí que en la mayoría de los casos no existan agresiones violentas ni ataques directos o frontales hacia las autoridades. Por regla general los portavoces de los comerciantes y de los industriales son los presidentes de las diversas cámaras.

La política laboral es una cuestión en la cual tanto el comercio como la industria, tiende de modo general a tener un punto de vista común y fuera de este caso, posiblemente exista poca unidad entre los grupos.

Otro grupo de presión, pero hasta cierto punto de naturaleza diferente, es la Iglesia Católica. Ciertamente existe una prohibición legal en los artículos 130, 24 y 3 constitucionales, así como en diversas leyes secundarias que coartan y limitan la libertad de todos los seres humanos para tener la religión que más les acomode, pero siempre dichas disposiciones legales van dirigidas en contra de la religión católica.

En nuestro país, como en algunos otros, existe un clima e tolerancia religiosa que pudiera catalogarse como de mal menor. Lo anterior tiene como consecuencia que el catolicismo en México forme grupos de presión que sirvan para tratar de evitar que el gobierno con base en dichos artículos actúe. Al hablar de grupos de presión por motivos religiosos, grupos de otras religiones, como protestantes, judíos, etc., y algunas sectas como los masones, también participan e influyen como grupos de presión.

Existen también otros grupos de presión que corresponden a los llamados intermediarios, que si bien es cierto que su integración e identificación, así como su funcionamiento es sumamente diverso y complejo, también lo es, que resulta ser un grupo muy importante para la economía del país y que en gran parte son causantes de la carestía de los productos básicos en México.

Este tipo de grupos incluyen al cacique, al comisariado ejidal, al presidente municipal, al diputado local, al diputado federal y algunos otros funcionarios públicos, los cuales en forma directa o indirecta intervienen e influyen en el control de los productos y en la fijación de los precios de compra de los mismos. Estos se benefician y buscan su propio interés, sin importarles el bienestar general y menos se dan cuenta, que con su actitud están dando lugar a la carestía, a la inflación, al descontento y a que surja un posible brote de violencia social.

Es necesario que se vea que existe una íntima relación entre la economía y la política de una parte, y el bienestar general de la otra, pues carecería de todo significado la política y la economía si no tuvieran como base principios éticos, morales y de derecho, para ponerlos como medios y obtener el fin de toda sociedad humana que es el bien común.

Otro de los grupos de presión de suma importancia, son las agrupaciones estudiantiles que existen en los diversos Estados de la República, mismas que actúan a nivel de Federación, teniendo no solo entre sus miembros a estudiantes sino a pseudoestudiantes, y otros que no siquiera están inscritos en la Universidad pero que forman parte de grupos de choque.

Los grupos estudiantiles actúan principalmente en forma transitoria cuando se presenta algún problema concreto, principalmente de naturaleza económica o política, pero raras veces cuando se trata de mejorar la educación o la universidad.

En no pocas ocasiones se encuentran infiltrados por gente que trabaja para el gobierno resultando que éste, esté debidamente informado con toda oportunidad de todos los movimientos o acciones que pretenden llevarse a cabo, lo cual le permite cierta movilidad para intervenir en todos aquellos actos que considere necesario y esta forma hacen que se dividan los propios estudiantes, las propias agrupaciones, que se suspendan manifestaciones o que se tomen medidas a través de las propias autoridades universitarias.

Estas agrupaciones estudiantiles surgen frecuentemente líderes que pasan a ocupar posteriormente cargos públicos como diputados locales o federales, presidentes municipales, etc., de ahí que exista una mancuerna entre estos grupos de presión a través de sus líderes y el gobierno.

Se debe distinguir entre la integración, organización y funcionamiento de un grupo de presión de un país a otro, porque no siempre es igual. Si bien es cierto que puede haber una diferenciación entre los llamados grupos de interés y los de presión, ésta, en no pocas ocasiones desaparece y más bien que pueda estimarse a los grupos de interés como una primera etapa o acto inicial del grupo de presión.

Su formación, organización y funcionamiento, resulta sumamente compleja ya que en no pocas ocasiones son ocultos y en otras aparenta públicamente perseguir fines sociales o de bien común, cuando en el fondo buscan tan sólo el bienestar personal o de grupo.

Estos grupos ya sean de interés o de presión, siempre tienden por regla general a buscar el poder económico o el poder político, salvo en contados casos, cuando exista un movimiento popular que tienda a defender y a proteger los intereses de la comunidad.

Los grupos de presión son de la más diversa naturaleza o índole, pues pueden ser de comerciantes, de industriales, de militares, de religiosos, de sectas, de estudiantes, de sindicatos, de padres de familia, de agricultores, etc.

Al no existir ninguna disposición legal que lo regule o los reglamente pueden funcionar sin limitación alguna, y utilizando prácticamente cualquiera de los medios lícitos e ilícitos que juzgue necesarios con tal de obtener la finalidad perseguida.

Los grupos de presión muchas veces no vienen siendo otros, que las diversas organizaciones intermediarias que al salirse de sus fines se convierten en grupos de presión, de ahí que muchas veces exista confusión en estas organizaciones para catalogarlas en una forma o en otra, pues cuando les conviene son una cosa y cuando no, son otra.

Los grupos de presión pueden estar dentro del propio gobierno para presionar a éste a otorgar determinados beneficios personales y de grupo, ya sean en lo económico o en lo político

Los grupos de presión en México pueden tener una mayor coherencia y fuerza, no lo hacen por falta de valor y conveniencia personal, de ahí que estos grupos si influyen en la organización y funcionamiento económico, político y social pero no como pudieran hacerlo si tuvieran otro criterio y otro espíritu.

Los grupos de presión no funcionan abiertamente con oficinas, con una estructura organizativa empresarial, ya sea mediante agencias de mercadotecnia o informática, de asesoría, etc.; estos grupos trabajan a base de desayunos, comidas o cenas privadas, en reuniones secretas y

por medio de intermediarios y muy raramente a través de los medios de comunicación y si lo hacen, es en forma velada.

Los grupos de presión deben ser reglamentados para disminuir o evitar el llamado Tráfico de Influencias.

## **1.6. LA DIVISIÓN DE PODERES**

La división o separación de poderes, es otro signo denotativo de la democracia. Ya Montesquieu señaló la necesidad de este principio como garante de la seguridad jurídica. Si las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes fueran las mismas que las elaboraran y si no existiese entre una y otras ningún órgano que decidiese jurisdiccionalmente los conflictos surgidos con motivo de dicha aplicación y que velara por la observancia de la Constitución, si fuera un solo órgano del Estado en que concentrara las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, no habría sistema democrático que es de frenos y contrapesos recíprocos, sino autocracia, cualquiera que fuese el contenido ideológico del régimen respectivo.

El principio de división de poderes enseña que cada una de esas tres funciones se ejerza separadamente por órganos estatales diferentes, de tal manera que su desempeño no se concentre en uno solo. División implica, separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial en el sentido de que su respectivo ejercicio se deposita en órganos distintos, interdependientes, y cuya conjunta actuación entraña el del poder público del Estado. Debemos enfatizar que entre dichos poderes no existe independencia sino interdependiente. Si fuesen independientes no habría vinculación recíproca: serían tres poderes "soberanos", es decir, habría tres "soberanías" diferentes, lo que es inadmisibles, pues en esta hipótesis se romperían la unidad y la indivisibilidad de la soberanía.

Esta última apreciación inaceptable, que contradice el pensamiento de Rousseau, la fórmula Montesquieu, quien aduce el supuesto de que existen tres poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho de las gentes, y el poder ejecutivo de las que dependen del derecho civil. Cuando en la misma persona o el mismo cuerpo de magistrados la potestad legislativa se reúne con la potestad ejecutiva, no puede hacer libertad, porque se puede temer que el mismo monarca o el mismo senado haga leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente. Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de príncipes, de nobles, o del pueblo; ejerciera estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes o las diferencias entre particulares.

Montesquieu descompone y secciona la soberanía del Estado en tres poderes principales, susceptibles de ser atribuidos separadamente a tres clases de titulares constituyendo éstos a su vez dentro del Estado tres autoridades primordiales, iguales e independientes, a la noción de la unidad del poder estatal y de la unidad de su titular primitivo, Montesquieu oponía un sistema de pluralidad de autoridades estatales, fundado sobre la pluralidad de poderes.

En principio la potestad del Estado es una. Consiste de una manera invariable, en el poder que tiene el Estado de querer por sus órganos especiales por cuenta de la colectividad y de imponer su voluntad a los individuos. Cualesquiera que sean el contenido y la forma variable de los actos por medio de los cuales se ejercen las potestad estatal, todos esos actos se reducen en definitiva a manifestaciones de la voluntad del Estado, que es una e indivisible.

Lo que en realidad significa la así llamada "separación de poderes" no es, ni más ni menos, que reconocimiento de que por una parte el Estado tiene que cumplir determinadas funciones, y que, por otra, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos: la libertad es el telos ideológico de la teoría de separación de poderes. La separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político. Lo que corrientemente, aunque erróneamente, se suele designar como la separación de los poderes estatales, es en realidad la distribución de determinadas funciones estatales, al diferentes órganos del Estado.

Por nuestro lado, en que el principio de división o separación de poderes no debe interpretarse en el sentido de que postule a tres poderes "soberanos", sino a tres funciones o actividades en que manifiesta el poder público del Estado que es uno e indivisible.

La calificación del poder del Estado como legislativo, ejecutivo y judicial deriva de la índole jurídica de los actos de autoridad que se traducen, o sea, de los resultados de su ejercicio. Se tratará, de poder legislativo si el objeto de su desempeño como función de imperio, consiste en la creación de normas de derecho abstractas, generales e impersonales; de poder ejecutivo si los actos autoritarios en que se revela estriban en la aplicación concreta, particular o personal de tales normas, sin resolver o dirimir ningún conflicto jurídico; y de poder judicial cuando se decide una controversia o contienda de derecho mediante la citada aplicación, produciéndose un acto jurisdiccional. El principio de división o separación de poderes entraña, la imputación de la capacidad jurídica para realizar estos distintos tipos de actos de autoridad a diversos órganos del Estado, o sea, la distribución de las tres funciones de imperio entre ellos, sin que su ejercicio pueda reunirse o concentrarse en un solo órgano estatal.

La calificación de "órganos legislativos, ejecutivos o judiciales" obedece a que sus respectivas funciones primordiales estriban en elaborar leyes, en aplicarlas a casos concretos sin resolver ningún conflicto jurídico o decidir controversias de derecho conforme a ellas. Esta primordialidad funcional no excluye que cada uno de dichos órganos pueda ejercer funciones que no se comprendan en su principal esfera competencial. Los órganos legislativos, es decir, aquellos cuya primordial actividad consiste en elaborar leyes, pueden desempeñar la función ejecutiva o administrativa o la jurisdiccional en los casos expresamente previstos en la Constitución. Esta situación también se registra tratándose de los órganos ejecutivos y judiciales, ya que los primeros pueden ejercer el poder legislativo y el judicial al elaborar respectivamente normas generales, abstractas e impersonales y solucionar conflictos de acuerdo con la competencia constitucional de excepción que les atribuya la ley fundamental; y los segundos, a su vez, realizar actos y intrínsecamente legislativos y administrativos.

La "división de poderes", aunque ostente una denominación impropia debe entenderse como separación, no de las funciones en que el poder público se traduce, sino de los órganos en que cada una de ellas se deposita para evitar que se concentre en un solo que las absorba totalmente. Su nombre correcto sería consiguientemente, "Teoría de la Separación de los órganos del Poder Público o Poder del Estado".

En algunos preceptos se emplea el término "poder" en su significación correcta y en otros imputándolo al órgano al que su ejercicio se encomienda. Los artículos 50, 80 y 94 constitucionales "depositan" el ejercicio de dichos poderes específicos. De estas disposiciones se advierte que nuestra constitución distingue el poder propiamente dicho como función de imperio, de los órganos a quienes confía su desempeño en otros preceptos identifica ambos conceptos al estimar equivalentes el poder y el órgano, confunde la función con quien la realiza. Debe enfatizarse que la competencia corresponde no al "poder" sino al funcionario o entidad que lo ejerce.

El principio mal llamado de "división o separación de poderes" no es, obviamente, rígido ni inflexible, pues admite temperamentos y excepciones. Según estas modalidades, las tres funciones en que se manifiesta el poder público del Estado, que es unitario, no se depositan exclusiva y excluyentemente en los órganos estatales que sean formalmente legislativos, administrativos o judiciales. Tales órganos pueden desempeñar funciones que no correspondan estrictamente a su respectiva índole. Por virtud de los citados temperamentos o excepciones, la actividad legislativa puede ser ejercitada por el Presidente de la República o por los Gobernadores de los Estados en el desempeño de lo que se conoce como facultad reglamentaria heterónoma. A su vez, los órganos legislativos del Estado tienen facultades administrativas y excepcionalmente jurisdiccionales, desplegándose estas víctimas a lo que

al juicio político concierne. También la Suprema Corte de Justicia tiene la atribución de formular los reglamentos interiores del Poder Judicial Federal.

### **1.6.1. NATURALEZA JURÍDICA DE LA DIVISIÓN DE PODERES**

La potestad pública es una e indivisible, es falso que se pueda producir la división de poder; lo único que se presenta es una distribución de funciones entre los órganos de la potestad pública, o sea, una repartición de la producción normativa.

Tampoco es exacto que las funciones asignadas a cada órgano del Estado sean exclusivas y se encuentren rígidamente separadas. Existen excepciones y temperamentos.

Además, no todas las funciones que desarrolla el órgano legislativo se reducen a la expedición de leyes. También las aplica administrativa y jurisdiccionalmente.

Las anteriores consideraciones nos permiten afirmar que la naturaleza jurídica del denominado principio de la división de poderes se explica en la distribución orgánica de las funciones públicas; o sea, la determinación de las reglas de producción normativa que corresponde a cada órgano del Estado.

El concepto de la separación de poderes designa un principio de organización política. Presupone que los tres llamados poderes pueden ser determinados como tres distintas funciones coordinadas del Estado, y que es posible definir las líneas que separan entre sí a cada una de esas funciones... es imposible asignar en forma tan exclusiva la creación del derecho a un órgano y la aplicación (ejecución) del mismo a otro, que ninguno de los dos pueda cumplir simultáneamente ambas funciones. Difícilmente es posible, y en todo caso nunca es deseable, reservar incluso la legislación –que es sólo una cierta especie de creación jurídica- aún “cuerpo separado de servidores públicos”, excluyendo de tal función a los otros órganos.

Para comprender los alcances que este principio tiene en la Constitución; es necesario analizar lo siguiente: 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 o rangos existentes entre los órganos, destacan la tendencia que prestan al legislativo como el órgano originario

y fundamental. Así la constitucional de Apatzingán de 1814, se ordenaba lo siguiente:

“Artículo 44. Permanecerá el cuerpo representativo de la Soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso Mexicano. Se crearán, además, dos corporaciones, la 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, del estatuto del Imperio de Maximiliano, de 1865, donde se da una preeminencia indisputable al órgano ejecutivo depositado en el Emperador. El texto del artículo 28 del 1º de los documentos mencionados:

“Artículo 29. El poder ejecutivo reside exclusivamente en el Emperador como jefe supremo del Estado. Su persona es sagrada e inviolable, y sólo sus ministros son responsables de los actos de su gobierno que autorizarán necesaria y respectivamente, para tengan efectos.”

El resto de las constituciones 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.

Por lo que refiere al número de los órganos, normalmente han existido los tres típicos: legislativo, ejecutivo y judicial. Sin embargo, en la Constitución centralista de 1836, denominada Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, se estableció un sistema de cuatro órganos; además de los tres que conocemos creó otro que sometía a los tradicionales: el Supremo Poder Conservador.

El estudio de las atribuciones de los órganos del poder público requiere la aplicación de dos criterios: el formal que define la atribución sin considerar su naturaleza jurídica, tomando en cuenta únicamente el órgano que la produce para hacer la calificación de la facultad; y el material que establece la naturaleza legislativa, administrativa o jurisdiccional de la atribución de acuerdo a sus características intrínsecas, sin que importe el órgano al que se encuentre asignada.

Las facultades públicas pueden disponer de dos calificaciones según se aplique el criterio formal o el material. Pero hay ocasiones en que la facultad tiene una calificación coincidente a la luz de los dos criterios.

El principio presenta las siguientes cuatro características:

Crea tres órganos cupulares de producción normativa;

Los diferencia entre sí y les asigna las denominaciones con las que se identifican la naturaleza jurídica de las principales atribuciones que cada uno desempeña;

Prohíbe la invasión de competencias entre esos órganos;

Prohíbe que la función legislativa se deposite en un solo individuo o corporación.

Cada órgano del Estado tiene atribuciones predominantes dentro de sus funciones, por lo mismo son determinantes de su identidad. También se observa que cada órgano dispone de un número reducido de facultades que materialmente corresponden a las que identifican a los otros.

La prohibición de invadir las competencias de otros órganos de una característica derivada de la necesidad del orden público y la prohibición de integrar con una sola persona o corporación al legislativo se justifica en la idea de la representación constitucional de los legisladores.

La constitución establece los casos excepcionales en que el poder Ejecutivo está en posibilidad de desarrollar facultades que originalmente le corresponden al Congreso de la Unión. Son dos hipótesis calificadas por la norma fundamental como excepciones al principio de la separación de poderes; existen otras dos que sin ser identificadas como excepcionales permiten al Presidente de la República legislar; el artículo 29 constitucional y 131 constitucional.

En realidad, las atribuciones que se analizaron, no constituye casos de excepción al principio de la separación de poderes porque el precepto permite que el Presidente de la República las realice permanentemente, con la única limitante de que sus medidas legislativas tiendan a regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción o cualquier otro propósito que beneficie a la nación.

Pero la mayor seguridad contra la concentración gradual de los diversos poderes en un solo departamento reside en dotar a los que administran cada departamento de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás. Las medidas de defensa, en este caso como en otros, deben ser proporcionadas al riesgo que se corre con el ataque, la ambición debe ponerse en juego para contrarrestar a la ambición el interés humano debe entrelazarse con los derechos constitucionales del puesto, al organizar un gobierno que ha de ser administrado por hombres para los hombres, la gran dificultad estriba en esto: primeramente hay que capacitar al gobierno para mandar sobre sus gobernados; y luego obligarlo a que se regule a sí mismo. El hecho de depender del pueblo es, sin duda alguna, el freno primordial indispensable sobre el gobierno; pero la experiencia ha demostrado a la humanidad que se necesitan precauciones auxiliares. Esta norma de acción que consiste en suplir, por medio de intereses rivales y opuestos, la ausencia de móviles más altos, se encuentra en todo el sistema de los asuntos humanos, tanto privados como públicos. La vemos especialmente cada vez que en un plano inferior se distribuye el poder, donde el objetivo constante es dividir y organizar las diversas funciones de manera que cada una sirva de freno a la otra para que el

interés particular de cada individuo sea un centinela de los derechos públicos. Estos inventos de la prudencia no son menos necesarios al distribuir los poderes supremos del Estado.

Los tres departamentos; el ejecutivo, el legislativo y el judicial; que las funciones propias de cada una de estas ramas del gobierno deben encomendarse a un cuerpo separado de servidores públicos, y que la perfección del sistema requiere que las líneas que separan y dividen esos departamentos sean definidas con claridad y amplitud. Es también esencial al eficaz funcionamiento del sistema, que a las personas embestidas de poder en cualquiera de esas ramas no se les permita invadir los poderes confiados a las otras, sino que cada una se limite, de acuerdo con la ley de su creación, al ejercicio de los correspondientes a su propio departamento y no a otros.

## **CAPITULO 2. RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO**

### **2.1. ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

#### **2.1.1. DECRETO CONSTITUCIONAL DE APATZINGAN DE 1814**

El 22 de octubre de 1814, se pronunció el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Latina, y se promulgó el 24 del mismo mes y año; a consecuencia de las deliberaciones del Supremo Congreso Mexicano que se reunió el Apatzingán.

La primera parte del Decreto llevó por Título "Principios o Elementos Constitucionales", corresponden a los elementos dogmáticos; contiene seis capítulos que norman los aspectos de Religión, Soberanía, los Ciudadanos, La Ley, los Derechos del Hombre y Obligaciones de los Ciudadanos. La segunda parte denominada "Forma de Gobierno", corresponde a los elementos orgánicos, se compone de veinte capítulos en los que se reglamenta la organización, funcionamiento y las relaciones entre los poderes públicos.

De acuerdo con el principio de la división de poderes, la Constitución de Apatzingán creó los siguientes:

El Supremo Congreso Nacional (Poder Legislativo); compuesto por Diputados de elección popular, elegidos en cada provincia, los cuales eran todos iguales en autoridad, mismo que constituía el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo y al cual se le trataba de "majestad"; lo anterior quedó establecido en el artículo 48 del Decreto.

El Supremo Gobierno (Poder Ejecutivo); se componía de tres individuos que serían iguales en autoridad y se alternarían por cuatrimestres en la Presidencia. Las facultades atribuidas al Supremo Gobierno eran las propias de un órgano de carácter ejecutivo y administrativo.

Supremo Tribunal de Justicia (Poder Judicial); lo formarían cinco individuos, con las mismas cualidades necesarias para ser diputado, elegidos por el Congreso, sería igual la autoridad de los cinco jueces y se turnarían en la Presidencia del Tribunal. Además de los cinco jueces, el tribunal contaría con dos fiscales letrados, uno para lo civil y otro para lo criminal.

Entre las facultades del Supremo Tribunal, era de fungir como Tribunal Superior de apelación en la rama civil y en la criminal; así como los recursos de fuerza de los tribunales eclesiásticos, y tenía el carácter de Tribunal Político y Administrativo, toda vez que le correspondía conocer de los juicios de responsabilidad contra los Secretarios del Supremo

Gobierno, previa Declaración del Congreso de haber lugar a la formación de causa. Conocía asimismo, de los juicios contra los demás altos funcionarios.

El Decreto creó o mantuvo el Tribunal de Residencia para la tramitación de juicios de esta naturaleza que se ventilaron durante los tres siglos de la época colonial.

El Tribunal de Residencia, integrado por siete jueces, conocía privativamente de las causas de esta especie, pertenecientes a los miembros del Consejo.

### **Concepto y fundamento Constitucional del Juicio de Residencia.**

El juicio de residencia fue el mecanismo de control de poder más importante de la época colonial. A través de él se limitó el poder de los funcionarios públicos, se pretendió controlar la corrupción y se salvaguardaron las garantías individuales.

Tuvo su origen en el decreto medieval castellano, quedo regulado en las partidas de Alfonso el Sabio (partida III). Fue trasladado a América donde alcanzo mayor desarrollo y significado.

Las Cortes de Cádiz recogieron los presupuestos del juicio de residencia, y lo regularon en la Constitución de 1812, con el nombre de juicio de responsabilidad. La vieja institución de origen castellano y desarrollo colonial, adquirió nacionalidad y se ajusto a los intereses de las nacientes repúblicas liberales americanas durante el siglo XIX, entre quienes adoptaron esta institución se encuentra la Constitución de 1814 promulgada en Apatzingán.

En el artículo 59 del Decreto; quedó establecida la responsabilidad de los servidores públicos; que establece el Juicio de Residencia en contra de los Diputados del Supremo Congreso:

“Artículo 59: Los Diputados serán inviolables por sus opiniones y, en ningún tiempo ni caso podrán hacérseles cargos 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 le 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.

El artículo 12º de este mismo ordenamiento, se refiere a la responsabilidad de los servidores públicos de la siguiente manera:

“Al Supremo Congreso pertenece exclusivamente:

Artículo 120.- 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.”

El artículo 150 señala que “los individuos del Gobierno se sujetarán, asimismo, al juicio de 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”

Este Decreto Constitucional de la América Mexicana de 1814, en su capítulo XVIII (del tribunal de residencia), del artículo 212 al 223, contempla la formación de un Tribunal de Residencia, que es un Tribunal que se encargaría de conocer, como su nombre lo indica, las causas de residencia, que dieran lugar a la responsabilidad de los servidores públicos, asimismo conocería de los delitos cometidos por los Diputados del Congreso y demás funcionarios, contemplados en el artículo 59 de este Decreto Constitucional.

Este Tribunal de Residencia debería estar compuesto por siete jueces, elegidos por el Supremo Congreso al azar de entre los individuos, que para ese efecto se nombrarían uno por cada provincia. Las acusaciones se admitirían únicamente dentro del término perentorio de un mes después de erigido el Tribunal, estos juicios de residencia deberían concluirse dentro del término de tres meses.

### **Sujetos del juicio de residencia**

Son sujetos de residencia:

- Los Diputados al Supremo Congreso (Art. 59)
- Los Secretarios del Supremo Gobierno (art145 y 149)
- Los Miembros del Gobierno (art. 150)
- Los fiscales y secretarios al Supremo Tribunal de Justicia (art. 194)

### **Causas del juicio de residencia**

Los establecidos en los artículos 59, 145 y 194

Los diputados se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública y asimismo podrán ser acusados durante el tiempo que dure su diputación 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.

Los Secretarios del Supremo Gobierno serían responsables en su persona de los decretos, órdenes y demás que autoricen contra tenor del Decreto Constitucional para la América Mexicana, o contra las leyes mandadas observar y en adelante se promulgen.

Los fiscales y los secretarios del Supremo Tribunal de Justicia se sujetarán al juicio de residencia y lo demás como lo señalado para los secretarios del Supremo Gobierno.

## **Procedimiento del juicio de residencia**

Después de erigido el tribunal de residencia, se admitirían las acusaciones a que hubiera lugar contra los respectivos funcionarios.

Estos juicios de residencia deberían de concluirse dentro del término de tres meses, de no concluirse dentro de este lapso, se darían por absueltos los acusados.

Las sentencias pronunciadas por el tribunal de residencia se remitirían al Supremo Gobierno para que las publicara y las hiciera ejecutar por medio del jefe o tribunal a quien correspondiera, y el proceso original se pasaría al Congreso, en cuya secretaría quedaría archivado.

El artículo 226 del Decreto Constitucional de la América Mexicana de 1814, hace referencia la Reglamento de la Materia el cual nunca fue promulgado ya que el Decreto Constitucional no tuvo vigencia práctica; la lucha cada vez más aguda entre los insurgentes y los realistas, impidieron que el Código Político pudiera aplicarse.

### **2.1.2. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824.**

Primera constitución federal de México. Fue elaborada por el Congreso Constituyente mexicano y promulgada el 04 de octubre de 1824.

El texto constitucional en sus 171 artículos, con adhesión del Acta Constitutiva, sigue el mismo criterio de la constitución de 1814, no le da demasiada importancia a los derechos humanos, establece un pequeño catálogo de esta clase de derechos; le interesa más la estructura y forma de gobierno; pero esta Constitución es Federalista. Contienen además un breve preámbulo y un título relativo a la observancia, reforma y juramento de la propia constitución; esta dividida en títulos, secciones y artículos.

La parte dogmática no aparece la clásica declaración de los derechos del hombre y del ciudadano y no incluye todos los principios dogmáticos que serían de rigor.

Por lo que se refiere a la Responsabilidad de los Servidores Públicos, no existe un título o sección dentro de esta Constitución dedicado especialmente a esta cuestión, pero si se encuentran varios artículos referidos a la responsabilidad de los servidores públicos, principalmente en el artículo III, sección 4ª (De las funciones económicas de ambas cámaras y prerrogativas de los individuos)

## **Fundamento Constitucional**

El artículo 38 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 04 de octubre de 1824 establece:

“Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones:

- I. Del Presidente de la Federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.
- II. Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones del presidente, senadores o diputados, o a que estos se presenten a servir sus destinos en la época señalada en esta Constitución, o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye de la misma.
- III. De los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios del Despacho, por cualquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.
- IV. De los gobernadores de los Estados, por infracciones de la Constitución Federal, leyes de la Unión, u órdenes del presidente de la Federación, que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la Unión y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos estados, contrarias a la misma Constitución y leyes.”

Otros artículos referidos al mismo tema con los artículos 39 y 40 referidos a la formación de causa respecto a los supuestos del artículo 38.

El artículo 43 referido a las causas criminales en contra de diputados y senadores.

El artículo 44 referido al caso en que hubiere lugar a la formación de causa respecto al artículo anterior.

La sección 3ª del título IV (De las prerrogativas del presidente y vicepresidente), los artículos 107, 108 y 109 se refieren a los requisitos que se deben observar para hacer acusaciones al presidente y vicepresidente durante el tiempo de su encargo.

## **Sujetos de responsabilidad**

Son sujetos de responsabilidad los establecidos en el artículo 38 de la Constitución Federal de 1824:

- El presidente de la Federación
- Los individuos de la Corte Suprema de Justicia
- Los Secretarios de Despacho
- Los Gobernadores de los Estados

## **Causas de responsabilidad**

Podemos decir que las causas de responsabilidad, en las que pueden incurrir en responsabilidades los servidores públicos son las siguientes:

- a) Por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno y por cohecho o soborno, cometidos por el presidente de la federación durante el tiempo de su empleo.
- b) Contra este mismo, por los actos dirigidos manifiestamente a impedir la realización de las elecciones de presidente, senadores o diputados, o a que estos se presenten a realizar sus funciones durante el tiempo de su encargo.
- c) Contra el mismo presidente, por impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades establecidas en este ordenamiento jurídico
- d) Por cualesquiera delito cometido por los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los Secretarios del Despacho.
- e) Por infracciones de la Constitución Federal, Leyes de la Unión, u órdenes del presidente de la Federación, que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la Unión, cometidas por los gobernadores de los estados que integran la Federación.
- f) Contra estos mismos, por la publicación de las Leyes y Decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la misma Constitución y Leyes.

Por otro lado el artículo 119 de este mismo ordenamiento jurídico establece que “los secretarios del despacho serán responsables de los actos del presidente, que autorice con sus firmas contra esta Constitución, la Acta Constitutiva, leyes generales y constitucionales de los Estados.”

## **Procedimiento**

Los artículos 107 y 108 constitucionales establecían que el Presidente de la Federación durante el tiempo de su encargo únicamente podrá ser acusado ante cualquiera de las dos cámaras por los delitos establecidos en el artículo 38, este procedimiento se extiende hasta un año contado a partir del momento en que el Presidente cese en sus funciones, pero durante este año podrá ser acusado, además por cualquier delito cometido durante el tiempo de su encargo, transcurrido este término no podrá ser acusado por dichos delitos.

Por otro lado, el artículo 109 constitucional; establece que el Vicepresidente podrá ser acusado por cualquier delito cometido, pero únicamente ante la Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados actuara como gran jurado cuando el presidente o sus miembros sean acusados por actos en que haya intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno en Razón de sus atribuciones.

La Cámara ante la que se hubiera hecho la acusación del presidente de la Federación de los individuos de la Corte Suprema de Justicia, de los Secretarios del despacho, o de alguno o algunos de los Gobernadores de los Estados; se erigirá en Gran Jurado y se estudiará el caso y se someterá a votación si ha lugar o no a la formación de causa. En caso de que se declara que ha lugar a la formación de causa por el voto de los dos tercios de los miembros presentes que integren la cámara erigida en gran jurado, quedará el acusado suspenso de su encargo y puesto a disposición del Tribunal competente.

Por lo que respecta a los Senadores y Diputados; estos son inviolables en cuanto a sus opiniones manifiestas, en el desempeño de su encargo, y no podrán ser reconvenidos por ellas.

Los Diputados podrán ser acusados únicamente ante la Cámara de Senadores, y éstos ante la Cámara de Diputados, por los delitos cometidos durante el tiempo de su encargo y hasta dos meses de haber concluido este. Si a la Cámara que haga de Gran Jurado, declare por el voto de dos tercios de los miembros presentes, respectivamente, el haber lugar a la formación de causa en contra de algún diputado o senador; de igual forma el acusado quedará suspenso de su encargo y puesto a disposición del tribunal competente.

### **2.1.3. LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836**

Las Leyes Constitucionales de 1836, reciben también el nombre de la Constitución de 1836, y son el resultado del Congreso Ordinario de 1835, transformado en Constituyente por acuerdo de sus propios miembros, con el consenso del Ejecutivo, y presionado por las circunstancias bajo la forma federativa establecida por la Constitución de 1824, que se deroga con la promulgación de esta nueva Ley fundamental y se trata de una Constitución de carácter centralista.

Fue aprobada el 23 de octubre de 1835. Con fundamento en estas Bases se fueron expidiendo cada una de las Siete Leyes Constitucionales, que forman parte de este ordenamiento jurídico, a través de las cuales se llevó a cabo la transformación deseada, de un Gobierno Federal a uno Central Unitario.

La primera Ley consta de 15 artículos, destinados a definirla idea de Nacionalidad y de Ciudadanía; así como la enumeración de los Derechos y las Obligaciones de los Mexicanos.

La segunda Ley Constitucional contiene 23 artículos, destinados a crear y organizar fundamentalmente al llamado Supremo Poder Conservador. Entre algunas de sus facultades, se encontraba la facultad para declarar

nulos los actos emanados de los otros poderes que resultasen contrarios a la Constitución; la facultad de declarar la incapacidad física o moral del Presidente de la República; la suspensión de la Suprema Corte de Justicia; la Clausura del Congreso de la Unión.

La tercera Ley se consagra a la regulación del Poder Legislativo, el cuál se deposita en un Congreso; dividido en dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores. La Cámara de Diputados estaría integrada por diputados electos a través de un sistema de elección indirecta, con base en la población del país (un diputado por cada ciento cincuenta mil personas), su renovación sería cada dos años.

La Cámara de Senadores, estaría integrada por 24 personas, electas por un procedimiento complejo en el cual participaba; el Ejecutivo en junta de ministros, las juntas departamentales, la Suprema Corte de Justicia y el propio Poder Conservador. Los senadores serían electos por un período de seis años.

La cuarta ley constitucional, de 34 artículos regulaba el Poder Ejecutivo. El poder recaía en un solo individuo y no habría vicepresidente. Para la designación del Presidente, participaba el Ejecutivo en funciones, en junta de ministros, el Senado y la Suprema Corte de Justicia; quienes presentaban a la Cámara de Diputados una lista de candidatos, para que esta seleccionara solo a tres; para que nuevamente presentaran a estos ante las juntas departamentales, para que eligieran uno, dejando a la Cámara de Diputados la calificación de la designación y la correspondiente declaración. El presidente dura en su encargo ocho años y puede ser reelecto.

La quinta ley constitucional, contenía 51 artículos; las que se referían a la organización y funcionamiento del Poder Judicial, la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Superiores de los Departamentos y los juzgados de primera instancia y los de Hacienda. La Suprema Corte de Justicia se componía de 11 ministros designados con el mismo procedimiento para la elección del Presidente de la República y un Fiscal. Tenían el carácter de inamovibles, salvo causa de responsabilidad.

La sexta ley constitucional regulaba la parte relativa a la creación y organización de las circunscripciones políticas territoriales, denominadas entonces departamentos, quedando abolidos los anteriores Estados Libres, Independientes y Soberanos de que hablaban el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824.

La última Ley Constitucional, contenía solo seis artículos, contenía provisiones de carácter general.

## **Fundamento**

Los artículos 47, 48, 49 y 50 de la Tercera Ley; 17 y 18 de la Segunda Ley; y 15 y 26 de la Cuarta Ley.

El artículo 47 de la Tercera de las Leyes Constitucionales, suscrita el 29 de diciembre de 1936, establece: “En los delitos comunes, no se podrá intentar acusación criminal contra el Presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su presidencia, ni contra los senadores, desde el día de su elección hasta que pasen dos meses de terminar su encargo, ni contra los Ministros de la Alta Corte de Justicia y la Marcial, Secretarios de Despacho, Consejeros y Gobernadores de los Departamentos; sino ante la Cámara de Diputados. Si el acusado fuera Diputado, en el tiempo de su diputación y dos meses después, o el Congreso estuviere en receso, se hará la acusación ante el Senado.”

El artículo 48 de la Tercera Ley Constitucional, se refiere a los delitos oficiales cometidos por el Presidente de la República en el mismo tiempo que fija el artículo anterior, de los secretarios del despacho, magistrados de la Alta Corte de Justicia y de la marcial, Consejeros, Gobernadores de los Departamentos y Juntas Departamentales; la Cámara de Diputados, ante quien debe hacerse la acusación, declarar si ha o no lugar a ésta, y describe el procedimiento que se deben seguir en las cámaras.

El artículo 49 de esta misma Ley señala el procedimiento a seguir en caso de delitos comunes, cometidos por algún funcionario público.

El artículo 50 establece la suspensión del acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano; en caso de ser afirmativa la declaración.

De la Segunda Ley son el artículo 17 y 18; referidos a la responsabilidad de los miembros del Supremo Poder Conservador.

El artículo 15 de la Cuarta Ley, habla de las prerrogativas del Presidente de la República; y el 26 se refiere a la responsabilidad de los Consejeros.

## **Sujetos de responsabilidad**

El artículo 47 de la Tercera Ley establece que pueden ser sujetos de responsabilidad por la comisión de delitos comunes, ante la Cámara de Diputados:

- El Presidente de la República, desde el día de su nombramiento, hasta un año después de su terminado su encargo
- Los Senadores, desde el día de su elección, hasta dos meses después de terminado su encargo
- Los Ministros de la Alta Corte de Justicia y de la Marcial
- Los Secretarios del Despacho

- Consejeros y Gobernadores de los Departamentos
- Los Diputados; en estos casos, la acusación se hará ante la Cámara de Senadores.

Conforme al artículo 48 de la Tercera Ley, pueden ser sujetos de responsabilidad, ante la Cámara de Diputados, por la comisión de delitos oficiales; por la infracción del Artículo 3º, parte quinta de la segunda Ley Constitucional; el 3º de la cuarta Ley y el artículo 15º de la Sexta Ley en sus tres primeras partes:

- El Presidente de la República
- Los Secretarios del Despacho
- Magistrados de la Alta Corte de Justicia y la Marcial
- Consejeros y Gobernadores de los Departamentos y juntas departamentales.

La Ley Segunda, en su artículo 17, establece que: “El Supremo Poder Conservador no es responsable de sus operaciones más que ante Dios y la opinión Pública, y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones.” Pero en el artículo 18 establecía que en caso de que alguno de sus miembros cometiere algún delito, la acusación se hará ante el Congreso General.

Los artículos 47 y 48 de la Tercera Ley Constitucional establecen como causa de procedencia de la responsabilidad de los servidores públicos la comisión de delitos comunes y la comisión de delitos oficiales.

Por otra parte, los consejeros (de gobierno) son responsables solamente por los dictámenes que dieran en contra de la ley expresa singularmente si es constitucional, o por cohecho o por soborno; según lo establece al artículo 26 de la Cuarta Ley.

## **Procedimiento**

Las acusaciones criminales en contra del Presidente de la República, de los Senadores, de los Ministros de la Alta Corte de Justicia y la Marcial, de los Secretarios de Despacho, de los Consejeros y de los Gobernadores de Departamentos; por delitos comunes se hará ante la Cámara de Diputados. En caso de ser un Diputado el acusado, la acusación se hará ante el Senado. Hecha la acusación, declarará la Cámara respectiva si ha o no lugar a la formación de la causa; en caso de ser afirmativa la declaración, se pondrá el reo a disposición del tribunal competente para ser juzgado.

En caso de ser acusado el Presidente de la República, la resolución afirmativa necesitara la confirmación de la otra Cámara. Esta acusación se hará ante la Cámara de Diputados en caso de tratarse de delitos oficiales; la cual declarara si ha o no lugar a la formación de causa, en caso de ser afirmativa la declaración, nombrará dos de sus miembros para sostener la

acusación en el Senado, instruido el proceso y oídos los acusados y defensores, fallará sin que pueda imponer otra pena que la de destitución del cargo o empleo que desempeñe el acusado, o de inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro alguno. A juicio del mismo senado, si el proceso resulta ser acreedor a mayores penas, pasará el proceso al Tribunal respectivo para que actúen según las leyes.

#### **2.1.4. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1857.**

La constitución Política de la República Mexicana, fue sancionada por el Congreso General Constituyente el 05 de Febrero de 1857; esta dividida en títulos, secciones, párrafos y artículos.

En el título I, sección I, es el relativo a los derechos del hombre. Las Secciones II y IV estaban consagradas a determinar quienes eran mexicanos y la III quienes eran extranjeros.

En el título II en sus secciones I, II y III, establecía la división tripartita del poder: el Poder Legislativo; que era unicamaral; el Poder Ejecutivo; que era unipersonal; el Poder Judicial depositado en una Corte Suprema de Justicia y los tribunales de circuito y de distrito.

#### **El título IV era el relativo a la personalidad de los funcionarios públicos**

El título V establecía las reglas generales para el gobierno de los Estados de la Federación, libres y soberanos

Los títulos VI, VII y VIII hacían referencia a las prevenciones generales, el modo para reformar o adicionar la Constitución y su inviolabilidad.

#### **Fundamento Constitucional**

El título 4º de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada el 05 de febrero de 1857 (de la responsabilidad de los funcionarios públicos) contiene 6 artículos, del 103 al 108 que se encargan de regular la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Artículo 103: "Los Diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho son responsables de los delitos comunes que se cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracciones de la Constitución y Leyes Federales; lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de

su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.”

El artículo 108 constitucional establecía que tratándose de demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público

### **Sujetos de Responsabilidad**

De acuerdo al artículo 103 constitucional, pueden ser sujetos de responsabilidad:

- Los Diputados del Congreso de la Unión
- Los Individuos de la Suprema Corte de Justicia
- Los Secretarios de Despacho
- Los Gobernadores de los Estados
- El Presidente de la República.

### **Causas de responsabilidad**

El artículo 103 constitucional, establece las causas de procedencia de la responsabilidad de los funcionarios públicos:

La comisión de delitos comunes por Diputados al Congreso de la Unión, los Individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, que cometan durante el tiempo de su encargo.

Por los delitos, faltas u omisiones en que incurran los funcionarios mencionados, en el ejercicio de este mismo encargo.

Por las infracciones en contra de la Constitución y Leyes Federales cometidas por los Gobernadores de los Estados.

En cuanto al Presidente de la República, sólo podrá ser acusado durante el tiempo de su encargo por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

### **Procedimiento**

En el artículo 103 de la Constitución de 1857, determina: “la responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su cargo y un año después.”

En el artículo 104 constitucional se establece que: “Tratándose de delitos del orden común, el Congreso actuará como gran jurado y someterá a votación si ha o no lugar a proceder en contra del acusado, es necesaria la mayoría absoluta de los votos para que sea aprobada esta

declaración. En caso de no haber sido aprobada, por mayoría absoluta, la declaración de procedencia en contra del acusado no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En caso afirmativo, que se declare que no ha lugar a proceder en contra del acusado, éste, quedará separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales competentes.”

El artículo 105 constitucional establece: “Por lo que se refiere a los delitos oficiales, el Congreso actuará como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia conocerá como jurado de sentencia”.

El congreso, que actuara como órgano acusador, tendrá la función de declarar por mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuera absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de sus funciones; si fuere condenatoria quedará inmediatamente separado de su encargo y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta misma, en tribunal pleno, y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar por mayoría absoluta de votos, la pena que la ley determine.

Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales no podrá concederse el reo la gracia del indulto.

## **2.2. ANTECEDENTES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

A partir de 1917, se han expedido cuatro leyes reglamentarias del título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para exigir la responsabilidad de los servidores públicos, que son las siguientes:

- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorio Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, de fecha 30 de diciembre de 1939
- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de fecha 31 de diciembre de 1979
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de fecha 31 de diciembre de 1982.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de fecha 13 de marzo de 2002

### **2.2.1. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorio Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, de fecha 30 de diciembre de 1939**

La primera de estas leyes fue pública en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de Febrero de 1940 y entró en vigor al día siguiente de su publicación y sus características principales eran:

- Esta dividida en Seis Títulos, que contienen un total de 11 artículos y seis artículos transitorios
- Hace un catálogo de delitos
- Hacía una distinción entre delitos oficiales y delitos comunes.
- Establecía que los funcionarios o empleados públicos, fueran procesados y juzgados ante un juzgado popular.
- Existía un tratamiento especial para los casos de enriquecimiento inexplicable.
- Hacia una distinción entre funcionarios y empleados públicos.

En esta ley de 1940, se estableció que era indispensable que se consagrara un capítulo especial reglamentario de la parte final de artículo 111 constitucional; relativa a las facultades del ejecutivo de la unión, para solicitar ante la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta, de los funcionarios del Poder Judicial de la Federación, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios; así como de los jueces del orden común de las propias entidades, fijándose los procedimientos que deberán observarse. Igualmente se considero que la forma más efectiva de sancionar a un funcionario público por los delitos cometidos y tipificados en la ley se resolverá por veredicto del propio pueblo a través de un jurado popular.

La ley de 1940 sufrió serias modificaciones que desafortunadamente en lugar de superar deficiencias las agravo aún mas.

La nueva regulación, tanto en lo constitucional como en lo reglamentario, representa ventajas muy señaladas con respecto a la normatividad que se integraba con el antiguo texto de la Constitución y en la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1939. Como ejemplo de esas ventajas se puede señalar el haberse suprimido la distinción de delitos oficiales y comunes, la eliminación del catálogo de delitos que contenía esa Ley; la supresión del jurado popular, la superación del denominado "enriquecimiento inexplicable", la eliminación de la prescripción de la acción persecutoria y borrando la distinción entre funcionarios y empleados públicos.

### **2.2.2. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Empleados de fecha 27 de Diciembre de 1979.**

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980 y consta de 92 artículos; y presenta como características las siguientes:

- Diferenciar las responsabilidades políticas de las responsabilidades penales.
- A consecuencia de lo anterior regula el juicio político y
- Elimina la tipificación de delitos para dejar esa tarea al código penal.

Esto ocasiono graves problemas al derogar la lista de delitos tipificados que contenía la Ley de 1939; quedaron impune las conductas abusivas anteriores a 1979 y también las conductas abusivas o delictivas que se presentaron con la vigencia de esta Ley hasta el año de 1982; a excepción de los delitos de cohecho y peculado los cuales se incorporaron al código penal después de 1939.

Todos los sujetos procesados de acuerdo con la Ley de Responsabilidades de 1940, obtuvieron su libertad, ya que el artículo 57 del Código Penal de 1931 establecía que: "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 se esta juzgando, y a los condenados que se hallen cumpliendo o vayan a cumplir sus condenas, y cesara de derecho todos los efectos que estas y los procesos debieran producir en el futuro"

Se supero la regulación inconveniente e incompleta que trajo la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1939; de ahí que diferencio la responsabilidad política de la penal, pero que quedo limitada a reglamentar el juicio político al no comprender tipificación de delitos, creo un vacío jurídico que se tradujo en la impunidad de las conductas abusivas anteriores a 1979 y también la impunidad de las conductas de aquella especie que se perpetraron bajo su vigencia, con las ola excepción de los tipos de cohecho y peculado. Esto es, las conductas contra la Ley de los servidores públicos no volvieron a ser tipificadas hasta las reformas al Código Penal introducidas por el decreto de 1982, retocadas en 1983 y 1986.

El título IV constitucional estableció en 1917 las bases para responsabilizar a los servidores públicos por el incumplimiento de sus obligaciones en el desempeño de sus cargos o comisiones. Desde su promulgación hasta 1982, únicamente uno de los siete artículos que conformaban este título IV, había sido reformado en tres ocasiones y, con

resultados poco prácticos para las exigencias que se presentaban durante la evolución de la sociedad.

El 27 de diciembre de 1982 fue reformado el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982 y que entró en vigor al día siguiente de su publicación, el cual se ocupa "De las responsabilidades de los Servidores Públicos" y fue creada la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (L.F.R.S.P.). Asimismo como consecuencia de esto se reformaron otros ocho artículos constitucionales: Artículo 22; 73 fracción VI; Base 4º último párrafo; 74 fracción V y VII; 76 fracción VII; 94 párrafo último; 97 primer párrafo; 127 y 134, y fue derogada la fracción XIX del artículo 89; el Título X del libro II del Código Penal, relativo a los Delitos Cometidos por servidores públicos; y los artículos relativos del Código Civil. Después, el 10 de agosto de 1987, se reformaron los artículos 110 y 111 de la Constitución, para agregar a los miembros de la Asamblea de Representante del Distrito Federal, como sujetos del Juicio Político y de Declaración de Procedencia (anteriormente desafuero) respectivamente.

### **2.2.3. Exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.**

En un Estado de Derecho el ámbito de acción de los poderes públicos esta determinado por la Ley y los Agentes Estatales responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad del Servidor Público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos.

El Estado de Derecho exige que los Servidores Públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no pueda exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

La renovación moral de la sociedad exige un esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por los actos ilícitos o arbitrarios pueda hacer valer sus derechos. El régimen vigente de responsabilidades de los servidores públicos debe renovarse para cumplir sus objetivos en un Estado de Derecho.

Las iniciativas de reformas al Título Cuarto de la Constitución Política, al Código Penal, al Código Civil y la Ley Federal de Responsabilidades de

los Servidores Públicos, establecen las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, que desnaturaliza la función encomendada, así como garantizar su buena presentación. La congruencia prevista entre estas iniciativas, permitirá a esta Representación Nacional disponer de elementos más amplios, al considerar al nuevo sistema de responsabilidades públicos que se propone.

Este sistema se compone de cuatro modalidades de la responsabilidad: la penal y civil, sujetas a las leyes relativas; y la política y la administrativa que se regularían por esta iniciativa de ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional.

En las reformas al Título Cuarto de la Carta Fundamental que se proponen, se establecen las bases de la responsabilidad administrativa, en las que se incurre por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad economía y eficiencia que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio al público.

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

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

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

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuya creación ha sometido a su consideración, quedaría como la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas

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

En consecuencia, la Ley de Responsabilidades determina las conductas por las cuales, por afectar a los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho se incurre en responsabilidad política y se imponen sanciones de esa naturaleza. Los sujetos de responsabilidad política por integrar un poder público, por su jerarquía o bien por la trascendencia de sus funciones, son los diputados y Senadores al Congreso de la Unión, Ministros, Magistrados y Jueces de Distrito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados y Jueces del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios de Despacho, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados. Estos últimos por violaciones a la Constitución, a la Leyes Federales y por manejo indebido de fondos y recursos federales.

Con fundamento en lo contemplado en el Título Cuarto, se agrega en la iniciativa a los Directores Generales de los Organismos Descentralizados y empresas de Participación Estatal mayoritaria, como sujetos de responsabilidad política, considerando que el artículo 93 constitucional reconoce la naturaleza política de sus funciones, al asimilarlos a los Secretarios de Despacho y Jefes de Departamento Administrativo, por lo que se refiere a sus relaciones con el Congreso de la Unión.

Las responsabilidades políticas que se sancionan con destitución e inhabilitación, se sujetan a un procedimiento que se arregla a las garantías que consagra el artículo 16 Constitucional y que es denominado juicio Político, por su naturaleza materialmente jurisdiccional. Asimismo, se aseguran los principios procesales de expedites, imparcialidad y audiencia.

Conforme a nuestra tradición constitucional y a la vocación de equilibrio del Poder Legislativo, el juicio Político es desenvuelto bicamaramente, de manera que la H. Cámara de Diputados, erigida en jurado de acusación, instruya el procedimiento y sostenga la acusación

ante el Senado, erigido en Jurado de Sentencia, para que este resuelva en definitiva.”

#### **2.2.4. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1982**

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (L.F.R.S.P.), fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1982 y entro en vigor un día después, y es Reglamentaria del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente tiene su base constitucional en el artículo 109 al establecer que el Congreso de la Unión y de los Estados expedirán leyes de responsabilidades; consta de cinco títulos, entre los que se reparten sus 93 artículos. En su origen solo tenía cuatro títulos. La reforma de diciembre de 1997 adiciono el Título Quinto, *De las Disposiciones aplicables a los Servidores Públicos del Órgano Ejecutivo del Distrito Federal*.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de contiene 93 artículos, agrupados en Cinco Títulos:

El Título Primero contiene un solo capítulo de las Disposiciones Generales. En su artículo primero establece que esa ley tiene por objeto reglamentar el Título IV de la Constitución en materia de:

- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público
- Las Obligaciones en el Servicio Público
- Las responsabilidades y las sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político
- Autoridades competentes y procedimientos para aplicar dichas sanciones
- Autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servicios públicos que gozan de fuero, y
- El registro patrimonial de los servicios públicos

#### **Sujetos de Responsabilidad**

El artículo 2º señala que: “son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales”.

El artículo 108 constitucional señala que: “se reputarán como servidores públicos, a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal; a los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en Distrito Federal. Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.”

Cabe mencionar que el Presidente de la República quedo excluido de los sujetos de responsabilidad que se enumeraron en el artículo segundo de esta Ley.

En el artículo 3º quedaron establecidas las autoridades competentes para aplicar la LFRSP:

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

El título segundo; de los procedimientos ante el Congreso de la Unión en Materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia; en su capítulo I determina los sujetos, causas de juicio político y sanciones. Es importante señalar que el artículo 7 de esta ley enumera las causas que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, consideradas como causas de juicio político

En el capítulo segundo del mismo título; establece el procedimiento en el juicio político. El capítulo III trata del procedimiento para la Declaración de Procedencia el capítulo IV establecía las Disposiciones comunes para los capítulos II y III del título Segundo.

El Título Tercero de las Responsabilidades Administrativas, contiene dos capítulos: Capítulo I: Sujetos y Obligaciones del Servidor Público y Capítulo II: Sanciones Administrativas y procedimientos para aplicarlas.

El título IV con su capítulo único: Registro Patrimonial de los Servidores Públicos.

El título V establece las Disposiciones Aplicables a los Servidores Públicos del Órgano Ejecutivo del Distrito Federal.

## **2.2.5. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

La nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002 continuó con esta tendencia hacia la especialización, al separar de la anterior Ley, aún vigente en su parte conducente, las responsabilidades administrativas, de tal manera, que el sistema de responsabilidades establece un ordenamiento jurídico para cada clase de Responsabilidades de los Servidores Públicos para las políticas, por lo que ahora debería llamarse Ley Federal de Responsabilidades Políticas de los Servidores Públicos; y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para las administrativas.

Este desglose experimentado por la anterior Ley no la convierte exclusivamente en un instrumento jurídico regulador de las responsabilidades políticas (y del procedimiento de declaración de procedencia), pues su Título Quinto, en relación con los Servidores Públicos del órgano Ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal, así como otras disposiciones sobre responsabilidades administrativas que involucran a los servidores públicos de los restantes órganos de dicho Gobierno, permanecen vigentes, tal como lo establece el artículo transitorio Segundo y Tercero de la Ley de Responsabilidades Administrativas en los términos siguientes:

Segundo: "Se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal" en seguida este mismo transitorio precisa: "Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal".

En el transitorio Tercero se señala que, "con las salvedades establecidas en el Transitorio Segundo arriba citado, se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan a las de la Ley de Responsabilidades Administrativas". Esta Ley, por lo tanto, tiene como ámbito material de aplicación el de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de los tres Poderes de la Unión (y dentro del Ejecutivo, a los del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y los tribunales del trabajo y Agrario) y de los llamados órganos constitucionales autónomos.

La Ley de Responsabilidades Administrativas consta de 51 artículos distribuidos en cuatro títulos, de los cuales, el primero se refiere a las disposiciones generales; el tercero, al registro patrimonial de los servidores públicos; y el cuarto, denominado "De las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servidor público" Este último

contiene, tal vez, disposiciones no del todo pertenecientes al campo de lo jurídico, pues más bien están relacionadas con lineamientos de política o programa para prevenir la comisión u omisión de conductas que impliquen faltas administrativas y, en este contexto, representan una convocatoria a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, a los sectores social y privado y a los gobiernos de los estados y municipios para participar en una cruzada preventiva de las conductas irregulares de los servidores públicos.

El contenido de este ordenamiento jurídico es muy parecido al de la ley del cual procede, aunque precisa el alcance de algunas disposiciones y mantiene la redacción de otras que se preste a interpretaciones disímiles. Con relación al anterior título primero presente dos nuevos artículos que introducen algunas puntualizaciones, entre las que conviene destacar el reconocimiento que hace de los contralores internos y, de los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, como autoridades competentes, para la investigación, tramitación, substanciación y resolución de los procedimientos administrativos disciplinarios (Art. 4 y 5), de lo que viene a dar seguridad jurídica a las diligencias que estos servidores públicos realizan y, de este modo, evitar que las resoluciones emitidas queden expuestas a la nulidad por inexistencia de los cargos de los servidores públicos que hayan integrado la investigación y resuelto los expedientes. Si bien lo anterior ya había sido solventado de alguna manera con su incorporación al Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, su consideración en la ley no es poca. Se eliminó del artículo 3º, la mención indebida de "las dependencias del Ejecutivo Federal" como autoridades competentes de la aplicación de la ley, cuando desde la reforma a la ley (de 24 de diciembre de 1996) la facultad sancionadora había quedado radicada, centralizadamente, en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy Secretaría de la Función Pública (D.O.F. de 10 de abril de 2003)

Por lo que hace al Título Segundo (las responsabilidades administrativas eran el contenido del Título Tercero derogado, en lo conducente, de la Ley Federal de Responsabilidades de 1982), se advierten mejoras substanciales, se eliminan reminiscencias de anteriores redacciones de las disposiciones que habían resultado afectadas por reformas subsecuentes y no se habían tenido el cuidado de actualizar. Los artículo 7 y 8 recogen las obligaciones de los servidores públicos por cuyo incumplimiento deberán ser sometidos al procedimiento administrativo disciplinario a fin de determinar su responsabilidad, y el contenido del artículo 8, con relación a su precedente (el artículo 47 de la anterior Ley), es muy similar, hasta en el número de fracciones aunque introduce una nueva redacción, divide algunas fracciones y adiciona la fracción IV relacionada con la rendición de cuentas de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones y la coadyuvancia en la rendición de cuentas de la gestión pública Federal.

### **2.3. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO. HACIA UN ESTADO DE DERECHO**

La transformación de Estado absolutista en Estado de Derecho presenta una serie de modificaciones en los elementos que lo conforman, fundamentalmente en los sujetos y en las relaciones que se generan entre ellos.

En el Estado absolutista la figura del monarca tiene la calidad de soberano, por lo que no existe poder alguno sobre él, de tal modo que La voluntad del Rey es la Ley y, por lo tanto, no hay punto de valoración para calificar su actuación, de lo que deriva que El Rey no se equivoca, la supremacía del monarca impide la existencia de alguna autoridad que pueda juzgarlo y, que condene su actuación, de lo que finalmente resulta que El rey no puede ser juzgado.

En un principio la idea predominante era la de la irresponsabilidad absoluta del Estado, basada fundamentalmente en la idea de la soberanía como equivalente a la de poder omnímoto y absoluto delegado al monarca por Dios. Su infalibilidad derivada de tal origen divino. Producto de la viva encarnación de los dioses, los actos del soberano debían ser acatados por sus súbditos, sin recurso alguno, identificándose plenamente así el Estado con la persona de sus gobernantes.

Sin embargo el avance político, social y jurídico de la sociedad pudo lograr el sometimiento del monarca al derecho, a través de las diferentes luchas que el pueblo protagonizó, de tal forma que fue limitando el poder de la autoridad, al evitar su concentración en una sola persona, encargando su ejercicio a diferentes órganos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), y delimitando su autoridad a lo que expresamente de hubiera sido facultado previamente.

La división de poderes y la Legalidad fueron los principios básicos que permitieron identificar, en primera instancia, la transición del Estado Absolutista a Estado de Derecho, al evitar la concentración del poder en sólo unas manos, y eliminar la discrecionalidad de actuación de que gozaba la autoridad, de tal forma que ahora solo puede hacer lo que "la voluntad general de la población", plasmada en la ley, le autoriza.

No obstante, no es posible afirmar que todos los principios del Estado Absolutista perdieron plenamente la vigencia. El Estado puede causar daños como consecuencia de la manifestación de su poder en cualquiera de las tres formas en que puede pronunciarse

El proceso de transformación se ha venido dando, por lo que nos encontramos en la posibilidad de analizar uno de los aspectos de las responsabilidades, que es la de los servidores públicos. La responsabilidad patrimonial del Estado, representa uno de los aspectos

de gran importancia en el camino hacia la transformación en Estado de Derecho.

### **2.3.1. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO**

La existencia de un estado de derecho sólo es efectiva cuando, además del sometimiento a las disposiciones jurídicas y el establecimiento de los derechos públicos subjetivos de la población, el sistema jurídico incluye la responsabilidad plena de los órganos estatales, para lograr la integral protección del patrimonio individual frente a la afectación que les pueda generar el ejercicio de la función pública, a fin de hacer efectivo el principio de la Lex Aquilia de que "Todo aquel que cause un daño debe repararlo".

Las explicaciones que a través de los tiempos se han externado para justificar la irresponsabilidad del Estado, o su responsabilidad subsidiaria, no llegan a satisfacer los reclamos de justicia ante la afectación del patrimonio de aquellos ciudadanos que resultan lesionados por la actuación de los órganos públicos, con la producción de una carga adicional, que legalmente, no tienen obligación de soportar. Por tanto, podemos preguntarnos si ¿El Estado debe indemnizar a los gobernados por los daños y perjuicios que les cause en el ejercicio de sus funciones? o si, ¿los particulares tienen la obligación de soportar los daños que les provoca el ejercicio de la función pública?; y es que el sometimiento al orden público no sólo implica que el ejercicio del poder se ajuste a los normas que lo rigen, o que toda actuación que rebase o incumpla el mandato legal sea corregida, sino que los daños y perjuicios que cause en ejercicio de sus funciones sea reparados.

Estas obligaciones constituyen la culminación de una lenta evolución del reconocimiento de la responsabilidad estatal para juzgar a los órganos públicos por los daños y perjuicios que con sus acciones causen a los gobernados.

#### **2.3.1.1. EVOLUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO**

Con el sometimiento al derecho, el Estado inició un largo camino para responder de los daños y perjuicios que en ejercicio de sus funciones cause a los particulares, los cuales no tienen la obligación de soportar afectaciones extraordinarias en su patrimonio y, en general, en su esfera jurídica, puesto que el Estado de derecho no implica solamente la existencia del Estado que reconozca derechos y obligaciones de gobierno y gobernado, sino también la posibilidad de someterlo a juicio para que

responsada por los daños y perjuicios causados a los particulares. , por eso, el largo proceso iniciado a partir de la irresponsabilidad del Estado y de sus funcionarios, avanzó primero hacia un tímido reconocimiento de una responsabilidad de carácter subjetiva, hasta llegar a la plena responsabilidad patrimonial del Estado.

Al principio de este proceso, a pesar de que el Estado se sometió al derecho, sus órganos y sus empleados no fueron considerados responsables por los daños y perjuicios que ocasionaran en el ejercicio de su función por lo que no podían ser sometidos a proceso. Posteriormente a partir de la distinción entre falta personal y falla personal, fue posible atribuir al empleado la responsabilidad personal cuando el daño no era producido dentro de las funciones públicas, Más adelante encontramos la existencia del reconocimiento de una responsabilidad indirecta, derivada de la selección y vigilancia de sus empleados para que cuando estos no pudieran responder, el Estado debería de hacerlo.

Finalmente llegamos la idea de la responsabilidad objetiva, en que independientemente del dolo o de la culpa en la conducta del agente del Estado, que causo el daño, la obligación se genera a cargo del Estado porque la actividad gubernamental originó el riesgo del daño, y nadie tiene la obligación de soportar una carga diferente de las que tiene la población en general.

### **2.3.1.2. SU REGULACIÓN EN MEXICO**

Con la promulgación del Código Civil del Distrito Federal, aplicable en toda república en materia federal, vigente a partir del 1º de octubre de 1932, se estableció la obligación del Estado de responder por los daños causados por sus funcionarios, en ejercicio de su actividad oficial; solo que esta responsabilidad tenía el carácter de subsidiaria, por lo que para hacerla efectiva se requería que el causante de la lesión patrimonial fuera declarado responsable, y no tuviera bienes, o los que tuviera no fueran suficientes para resarcir el daño causado.

En primer lugar se determinó una responsabilidad subsidiaria naturaleza subjetiva, por lo que no era posible demandar directamente al Estado, sino que se debería identificar al funcionario causante, y después de que fuera declarado responsable y no se pudiera obtener la reparación del daño, se abría la vía en contra del Estado.

Este tipo de responsabilidad resultaba limitada, ya que dificultaba la obtención de resultados satisfactorios a los particulares, que para lograr la reparación del daño primero se debía identificar, luego demandar y, finalmente, vencer en juicio, al funcionario que en ejercicio de sus funciones hubiese producido la lesión; luego era necesario que el afectado

no pudiera hacer efectiva la reparación por insolvencia del responsable para finalmente demandar al Estado como responsable subsidiario.

Hasta ese momento encontramos una responsabilidad patrimonial directa del funcionario, pero sólo indirecta o subsidiaria del Estado. A partir del 1º de enero de 1942 cuando se creó una vía directa a través de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del gobierno federal, para poder demandar al Estado mediante juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación lo cual "... significó una grave avance, con respecto al sistema previsto en el artículo 1928 del Código Civil, que solamente daba al particular una acción subsidiaria frente a la administración después de que hubiese sido condenado del funcionario responsable"

No obstante la existencia de este procedimiento para reclamar al Estado en forma directa la indemnización por daños y perjuicios, la población no se interesó por esta vía, ya que el procedimiento resultó poco accesible y complicado, por lo que el 14 de enero de 1988 se abrogó dicha ley, al considerar que carecía de aplicación.

Hasta esta fecha el Estado mexicano contó con una disposición que permitía la acción directa para demandar el resarcimiento de daños y perjuicios al Estado; sin embargo la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal que establecía la forma directa fue abrogada el 14 de enero de 1988, lo cual significó un retroceso en la regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado.

El retroceso fue subsanado en parte el 10 de enero de 1994, con la publicación de reformas, entre otros, en los artículos 1927 y 1928 del Código Civil y la adición del artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

En el artículo 1927 del Código Civil quedó establecida la responsabilidad directa del Estado, con la calidad de solidaria, por los daños y perjuicios que sus servidores causaran en ejercicio de sus funciones, siempre y cuando fuera resultado de ilícitos dolosos, y en los demás casos la responsabilidad sería subsidiaria.

Esta reforma no tuvo el alcance de la ley que había sido abrogada seis años antes, puesto que el Estado ahora solo respondería en forma directa cuando el daño fuera producto de ilícitos dolosos, como una responsabilidad subjetiva, ya que requiere la identificación del funcionario causante del daño y la comprobación de la ilicitud y el dolo en su actuación, impone una serie de cargas que dificultan la obtención de resultados, puesto que será necesario demostrar que el daño o perjuicio causado deriva de la falta de un empleado cometida en contra de una disposición legal que, además fue realizada con dolo.

El mayor avance de nuestro sistema jurídico en materia de responsabilidad patrimonial se produjo con la adición a un segundo párrafo al artículo 113 constitucional, publicada en el 2002, en el Diario Oficial de la Federación, para establecer la responsabilidad patrimonial del Estado por actividad administrativa que cause daños y perjuicio en los bienes o derechos de los particulares, con la característica de objetiva y directa, identificada como "responsabilidad sin falta".

Esta reforma constitucional entró en vigor el 1º de enero de 2004, señalando que la indemnización será efectiva en los términos que establezca la ley reglamentaria de esta disposición, denominada Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, cuyo contenido en la iniciativa de Ley fue aprobada por la Cámara de Senadores el 14 de noviembre de 2002, por la Cámara de Diputados el 14 de diciembre de 2004; y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 del mismo mes y año.

### **2.3.2. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO**

Este nuevo ordenamiento, reglamentario del segundo párrafo del artículo 113 constitucional, fija las bases y procedimientos para indemnizar a quien sufra daños por actividad administrativa irregular del Estado; establece su responsabilidad objetiva y directa; es supletoria de las leyes administrativas que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial; y deroga disposiciones existentes en la materia, como el referido artículo 33 y el último párrafo del artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; así como el también citado artículo 1927 del Código Civil Federal.

#### **2.3.2.1. Aspectos sustantivos**

Uno de los problemas fundamentales que se presentan es la delimitación del concepto identificado como "actividad administrativa irregular", ya que esta expresión hace suponer que una actividad administrativa regular, que cause daños, no generaría responsabilidad patrimonial; sin embargo la ley identifica actividad administrativa irregular como "aquella que cause daños a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportarlos".

Resulta indispensable precisar a cuales órganos públicos se les puede atribuir la actividad administrativa irregular, y la ley señala que será a los entes públicos federales, sin discriminar ningún órgano, de donde

podemos deducir que cualquier órgano de los tres poderes del Estado, será responsable conforme a esta Ley, siempre y cuando el daño que provoque derive de alguna actividad materialmente administrativa ; pero adicionalmente a los órganos de los Poderes Judicial, Legislativo o Ejecutivo, tendremos que considerar a los organismos constitucionales autónomos, a las dependencias y entidades de la administración pública federal; a la Procuraduría General de la República; a los tribunales federales administrativos y a cualquier otro ente público federal.

No procederá la indemnización tratándose lesiones producidas por causa de fuerza mayor; o que no sean consecuencia de actividad irregular del Estado; que se trate de daños derivados de hechos imprevisibles o inevitables conforme a la ciencia técnica; o que el lesionado sea el único causante del daño.

Estás excepciones generan diversos problemas, empezando por el hecho de que resulta indispensable precisar en que casos las lesiones causadas en ejercicio de la función pública derivan de una actividad administrativa regular, por lo tanto no darán lugar a indemnizar, puesto que la responsabilidad patrimonial del Estado no surge cuando los daños y perjuicios "no son consecuencia de actividad administrativa irregular", además de que conforme al segundo párrafo, del artículo 1º de la ley de la materia, la actividad administrativa irregular necesariamente es la que haya causado daños.

Con relación a la figura de los daños, la ley reglamentaria establece que estos deben de ser reales, evaluables en dinero, directamente relacionados con las personas y desiguales a los de la población en general.

Por su parte los entes públicos federales deberán cubrir las indemnizaciones con cargo a su presupuesto, sin afectar el cumplimiento de sus programas, con la especial característica de que la suma total de los recursos para cubrir las indemnizaciones no podrá ser mayor al 0.3 al millar del gasto programable, y que al elaborar el presupuesto del año siguiente deberán preverse las indemnizaciones que no hubieran podido cubrir en el ejercicio.

Al regular la resolución o la sentencia condenatoria establece que ésta deberá precisar la existencia de la relación de causalidad entre la actividad oficial y la lesión, la valoración del daño causado; el monto en dinero o en especie de la indemnización, y en caso de concurrencia, los criterios de imputación de la responsabilidad y la graduación correspondiente.

Las indemnizaciones que hayan sido determinadas deberán pagarse en moneda nacional, aunque pueda pactarse el pago en especie, conforme al orden cronológico en que fueron determinadas, y conforme a la fecha de la lesión. La cantidad a pagar se deberá actualizar conforme Código Fiscal

de la Federación, y los entes públicos federales podrán hacer el pago mediante parcialidades.

Las indemnizaciones deberán determinar la reparación integral, personal y moral; el monto debe atender a lo dispuesto en diversas leyes; y quedarán incluidas en el registro de indemnizaciones.

### **2.3.2.2. El procedimiento**

Un aspecto de gran trascendencia, y que a la fecha presenta imprecisiones e incongruencias, es lo relativo al procedimiento para las reclamaciones, que los términos del texto finalmente aprobado se deberá seguir necesariamente, a petición de parte, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Llama la atención que la competencia para tramitar el procedimiento administrativo de reclamación no hay asido asignada a un órgano administrativo, sino aún órgano jurisdiccional cuya especialidad es el procedimiento contencioso, como es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, creado para resolver controversias entre la administración pública y los gobernados, no para la realización de procedimientos administrativos.

El aspecto de mayor trascendencia se da en el artículo 24, el cual dispone que las resoluciones del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante podrán impugnarse directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; es decir, que una resolución administrativa generada en un procedimiento jurisdiccional deberá ser impugnada ante el mismo órgano que la emitió. Por tanto, un órgano jurisdiccional, que no tiene facultades para modificar sus propias resoluciones, será quien las revise y resuelva en definitiva.

Otro aspecto importante a destacar, es la posibilidad de que el Estado demande a sus empleados el pago de la indemnización que haya cubierto a los particulares, por los dalos y perjuicios que aquellos hayan causado en su actividad oficial, para lo cuál será necesaria la concurrencia de diversos aspectos, como son que el servidor público que produjo el daño haya sido declarado responsable en un procedimiento disciplinario, y que dicha responsabilidad sea considerada grave.

En el artículo 31, queda establecido que, para que el Estado pueda seguir un procedimiento de resarcimiento del pago hecho por concepto de indemnización por responsabilidad patrimonial, será necesario que previamente haya habido un procedimiento disciplinario seguido en contra del servidor público responsable del daño, y que la resolución pronunciada

haya quedado firme; pero además, se requiere que la responsabilidad determinada derive de una infracción grave.

Otro elemento a considerar, es que el monto exigible al servidor público formará parte de la sanción económica aplicada, lo cual nos lleva a concluir que no será necesario que el Estado repita en contra de su empleado, puesto que en los términos del artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las sanciones económicas serán hasta de tres tantos del daño, perjuicio o beneficio obtenido por el servidor público, y en ningún caso podrá ser menor o igual o al monto de los beneficios o lucro obtenido o de los daños y perjuicios causados, y en la práctica seguimos viendo que la sanción económica que generalmente se impone es de dos tantos, por lo que, al quedar firme la resolución en que se impuso la sanción económica, ahí queda incluido el monto del daño o el perjuicio causado por el servidor público responsable.

Se debe de considerar que la calificación de la gravedad no solo deberá hacerse en los términos de la propia ley, que en el artículo 13 señala como grave el incumplimiento de las obligaciones reseñadas en las fracciones VII, X a XIV, XV, XIX, XXI y XXIII del artículo 8º, sino que, además establece la obligación de tomar en cuenta criterios de cantidad y calidad de trabajo, afectación de la función y la intencionalidad, lo cual reduce las posibilidades de que el Estado inicie procedimientos de reclamación en contra de los servidores públicos que hayan participado en los actos administrativos generados de responsabilidad patrimonial.

La responsabilidad patrimonial del Estado apenas empieza a difundirse la norma y solo vemos escasas manifestaciones de su aplicación.

## **2.4. LA RESPONSABILIDAD CIVIL DEL ESTADO.**

El artículo 108 constitucional regula la responsabilidad de los Servidores Públicos. Sin embargo esta responsabilidad en sus diversos tipos: penal, civil, administrativa y política, se establece de manera directa a los propios servidores públicos.

El Código Civil regula la responsabilidad del Estado por los daños y perjuicios que sus funcionarios causen en el ejercicio de sus funciones; que puedan ser cuantificables en dinero.

Cuando se trata de demandas que se entablen contra cualquier servidor público por cuestiones que causen daños y perjuicios, se estará en presencia de una responsabilidad civil. Dicha demanda no requerirá declaración de procedencia o desafuero y se regirá por los principios del derecho común.

El sistema de regulación de este tipo de responsabilidad se encuentra contenido, esencialmente en los artículos del Código Civil del Distrito Federal que a continuación se mencionan:

**C.C.D.F. LIBRO CUARTO. De las obligaciones. PRIMERA PARTE. De las obligaciones en general. TÍTULO PRIMERO. Fuentes de las obligaciones. CAPÍTULO V. De las obligaciones que nacen de los actos ilícitos.**

**Artículo 1913.** *Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima.*

**Artículo 1916.** *Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.*

*Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1913, así como el Estado y sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928, todos ellos del presente código.*

*La acción de reparación no es transmisible a terceros por acto entre vivos y sólo pasa a los herederos de la víctima cuando ésta haya intentado la acción en vida.*

*El monto de la indemnización lo determinará el Juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso.*

**Artículo 1927.** *El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.*

**Artículo 1928.** *El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado. Este tipo de responsabilidad se ha venido incrementando en cantidad y complejidad, debido, principalmente, a los fenómenos inéditos y nuevos retos que nuestra modernidad afronta.*

## **2.5. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DEL ESTADO**

El régimen de responsabilidades administrativas tiene como propósito salvaguardar la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia en el desempeño del servidor público.

En un Estado donde el derecho debe regir la actuación de sus servidores públicos, éstos deben responder por las consecuencias que se produzcan cuando se aparten de la ley; deben también responder cuando su actuación sea deshonesta, es decir, cuando se aproveche de su encargo para pervertir la función pública y buscar beneficios ilegítimos; debe asumir las consecuencias por su deslealtad a las instituciones y a sus superiores jerárquicos; debe afrontar las consecuencias cuando violen el principio de imparcialidad que es uno de los atributos de la justicia, y debe también asumir su responsabilidad cuando es ineficiente en las tareas públicas que el Estado, y a través de éste la sociedad, le ha encomendado. La inobservancia de estos principios se traduce en conductas específicas que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos describe y sanciona.

Uno de los motivos para reformar el régimen de responsabilidades, fue fortalecerlo con la finalidad de generar en la población confianza respecto de la actuación de los funcionarios públicos, ya que su imagen ha sufrido un marcado deterioro ante la sociedad civil.

El Estado limita su actividad a través de diversos medios de control de carácter político, administrativo y jurisdiccional. En el caso de actividad administrativa del Estado, esta es controlada a través de la responsabilidad administrativa de sus servidores públicos, con el objeto de que se respeten los principios de Diligencia, legalidad, honradez, imparcialidad, probidad y transparencia en el ejercicio de sus funciones. La regla general, y lo más común, es que la responsabilidad venga generada por actuaciones de la Administración, que se de dicha responsabilidad por actos administrativos dictados por la propia administración.

Sin embargo debe entenderse, en aras del Estado Liberal, que es responsable de sus actuaciones la Administración entendida en su sentido más amplio. Por lo tanto, todo el aparato de servidores del Estado, tanto en su sentido horizontal como vertical, son responsables de sus actuaciones. La responsabilidad en el campo del derecho público tiene una gran importancia, ya que representa la posibilidad que posee el administrado de obtener reparación de los daños que son imputables al Estado. Es por ello, que el reconocimiento de la personalidad jurídica del Estado, permite las acciones por responsabilidad contra él y su consecuente deber reparatorio con bienes propios, respecto de los actos y hechos estatales emitidos por sus órganos en ejercicio de las funciones del poder.

En la evolución que ha tenido el Estado, se ha superado la etapa de responsabilidad basada en la teoría de la culpa civil y los principios de la responsabilidad subsidiaria a través de la responsabilidad patrimonial del Estado, al establecer una responsabilidad directa y objetiva, que implica que serán éstos quienes respondan de manera directa, lo que significa que no se tendrán que agotar otras instancias para acceder a una indemnización; es decir, no habrá necesidad de demostrar la responsabilidad de alguno de sus servidores públicos como causa eficiente de la lesión, como sí lo refiere la teoría subjetiva de la responsabilidad basada en la culpa o hecho ilícito, sino que será precisamente el Estado o los Municipios quienes respondan de los daños y perjuicios sin necesidad de intermediación alguna.

## **CAPITULO 3. RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

### **3.1. CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO**

Los ordenamientos legales que regulan la conducta del servidor público no definen lo que debe entenderse como tal, pero sí enuncian a quienes se les debe tal carácter.

Se debe considerar como **servidor público** a "aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las lista de raya de los trabajadores temporales,<sup>1</sup> y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales"<sup>2</sup>.

La conceptualización del término servidor público obedece a la necesidad de identificar a las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en las diferentes esferas del gobierno, para sí poder demandar, dentro del marco legal fijado, en el cumplimiento de las obligaciones que le son inherentes.

El 28 de diciembre de 1982 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación ciertas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a otros ordenamientos con el propósito de renovar las bases legales para prevenir y sancionar la corrupción en el servicio público. Una de estas reformas es la que se refiere al tratamiento constitucional del término servidor público, que desde esa fecha debe aplicarse a todos aquellos que han sido nombrados para desempeñar laboralmente en cualquiera de los órganos públicos de Gobierno "... independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de empleo, cargo o comisión".

Conforme al artículo 108 de la Constitución General de la República, el Artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (en materia de Juicio Político y Declaratoria de Procedencia) éstos deben de considerarse como:

---

<sup>1</sup> El artículo 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del artículo del artículo 123 apartado B), de la Constitución Política; reputa como trabajador a toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

<sup>2</sup> Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. Responsabilidad Legal de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa. 1999. México, D.F.

I. Los 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 el Administración Pública Federal o en Distrito Federal, así como servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

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

II. Asimismo se considera a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

### **3.2. RESPONSABILIDAD POLÍTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

#### **CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA**

La responsabilidad política es aquella que tienen los funcionarios federales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tiene los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violación a las leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales<sup>3</sup>.

#### **Marco Legal**

El título IV constitucional sentó bases legales, en materia de responsabilidad política, que actualmente se contemplan en su ordenamiento reglamentario:

- Se identifica a los servidores públicos sujetos a esta responsabilidad, dentro de los que se encuentran los Directores

---

<sup>3</sup> Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa. 1999. México. D.F.

Generales de los organismos descentralizados, de las empresas de participación estatal y de los fideicomisos públicos, en atención a que, según la exposición de motivos de la ley federal de responsabilidades, el artículo 93 constitucional se reconoce la naturaleza política de sus funciones al facultar a las cámaras del Congreso de la Unión para citar a dichos para funcionarios para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivas actividades, y porque, según la misma exposición de motivos, cuidan recursos y tienen a su cargo funciones de tal trascendencia que, en caso de incurrir en las conductas infractoras, serían sancionados con penas políticas, como la destitución y la inhabilitación que van más allá de las esferas administrativas y penal.

- Se consideran como conductas irregulares que dan lugar a responsabilidad política, aquellas que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho. Cabe mencionar que una conducta es la que se refiere a las violaciones graves y sistemáticas a los planes, programas, presupuestos y a las leyes que determinan el manejo de los fondos públicos.
- El juicio político solamente podrá iniciarse durante el periodo en que el servidor público desempeñe su encargo y dentro del año siguiente al que lo haya concluido
- Se contemplan como sanciones políticas la destitución y la inhabilitación.
- Las sanciones correspondientes deberán aplicarse en un periodo no mayor a un año contando a partir de la fecha en que se inició el procedimiento del Juicio Político.

El Juicio Político y el Procedimiento para la declaración de Procedencia son dos procedimientos distintos: a través del primero se busca imponer a los funcionarios federales, que violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, sanciones políticas como la destitución de sus funciones y la inhabilitación, hasta por veinte años, dependiendo de la gravedad, para desempeñar un empleo, cargo o comisión en algún órgano de gobierno, o en su defecto de los funcionarios estatales, se busca obtener una resolución declarativa del órgano legislativo federal, que debe hacerse del conocimiento de las legislaturas locales, para que procedan según corresponda, cuando con su conducta incurran en violación a las leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales; a través del segundo, unicameral y por ende más expedito, se busca desaforar al funcionario federal por la presentación en su contra de denuncias de carácter penal, y así estar en posibilidad legal de sujetarlo a las autoridades y al procedimiento penal correspondiente, sin que su propósito sea la imposición de sanciones de tipo político. En caso de que se trate de funcionarios estatales la declaración de procedencia se comunicará a las legislaturas locales para que procedan según corresponda.

El ordenamiento aplicable en materia de responsabilidad política es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El objeto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es reglamentar, en materia de responsabilidad política a:

- a) Los sujetos de responsabilidad política;
- b) Las causales de responsabilidades políticas;
- c) Las autoridades competentes para instaurar el Juicio Político;
- d) El procedimiento del Juicio Político;
- e) Las sanciones por la comisión de conductas infractoras que dan lugar a la responsabilidad política.

### **a) Sujetos de Responsabilidad Política**

Cuando se trata de identificar a los sujetos de responsabilidad política, el artículo 5º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se remite al artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde considera como sujetos del Juicio Político a:

Los funcionarios de la Federación, entre los que se encuentran:

En el poder Ejecutivo Federal:

- Los Secretarios de Despacho;
- El Procurador General de la República;
- Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados;
- Los Directores Generales y sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria;
- Los Directores Generales y sus equivalentes de las sociedades y asociaciones asimiladas a éstas; y
- Los Directores Generales y sus equivalentes de los fideicomisos públicos.

En el Poder Legislativo Federal:

- Los Senadores Propietarios al Congreso de la Unión, y
- Los diputados Propietarios al Congreso de la Unión.

En el Poder Judicial Federal:

- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- Los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- El Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral;

- Los Consejeros de la Judicatura Federal;
- Los Magistrados Unitarios y Colegiados de Circuito; y
- Los Jueces de Distrito.

En el Gobierno del Distrito Federal:

- Los Diputados de la Asamblea del Distrito Federal
- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal
- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal
- Los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal,
- Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal

En las gubernaturas Locales:

- 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.

Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos públicos descentralizados, los de las empresas de participación estatal mayoritaria, los de las sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y los de los fideicomisos públicos son considerados por el artículo 110 constitucional como sujetos del Juicio Político en atención a la "... naturaleza política de sus funciones, al asimilarlos a los secretarios de despacho, por lo que se refiere a sus relaciones con el Congreso.

## **b) Causales de Responsabilidad Política**

Los actos u omisiones cometidos por los funcionarios sujetos al Juicio Político que son a los intereses públicos fundamentales o a la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, son causa de responsabilidad política, pero las consecuencias de la resolución son distintas tratándose de funcionarios federales y de funcionarios estatales.

Conductas infractoras para los Funcionarios Federales:

- Ataque a las instituciones democráticas;
- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal;
- La violación grave y sistemática a las garantías individuales y sociales;
- El ataque a la libertad el sufragio;
- La usurpación de atribuciones. Este es un delito contemplado ya por las leyes penales;
- Por infracción y violación a la Constitución y a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación;

- Por infracción y violación a la Constitución y a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a uno o varios Estados de la misma o a la sociedad;
- Motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas, y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Como se puede observar hay un alto contenido político en las causales que pudieran dar origen al juicio de esta naturaleza, ya que a excepción de aquellas que pueden ser comprobadas mediante revisiones o auditorías oficiales, las demás se caracterizan por su vaguedad y su determinación depende de los criterios que apliquen los miembros de las Cámaras al Congreso de la Unión al conocer de conductas que puedan implicar una responsabilidad política. Lo anterior sin incurrir en la ironía de mencionar que los funcionarios que nos trata pueden cometer actos u omisiones que violen en forma leve o esporádica los planes, presupuestos y programas de la administración Pública, sin que deban responder legalmente por ello. El Congreso de la Unión tiene atribuciones para valorar la existencia y gravedad de los actos u omisiones que den lugar a responsabilidad política.

Conductas infractoras para los funcionarios estatales:

- Cuando con su conducta violen a la constitución y a las leyes federales que de ella emanen, por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Mientras que para los funcionarios federales la responsabilidad política radica en satisfacer los intereses públicos fundamentales o su buen despacho, para los funcionarios estatales la responsabilidad política radica en abstenerse de violar la Carta Magna y las leyes federales, así como dar un uso debido a los fondos que destine la federación, debido esto al principio de circunscripción territorial y competencia política del Estado Mexicano, ya que las entidades federativas tienen el derecho de darse su propia constitución, dentro de la que se insertará la forma de organización y funcionamiento de los poderes públicos estatales y consiguientemente fijarán las funciones y atribuciones de sus gobernantes o de sus servidores públicos en general y será ante la población de ese mismo estado, que debe responder el funcionario por la satisfacción de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho dentro del espacio territorial que pertenece a la entidad estatal. Es por eso, que la resolución de la Cámara de Senadores que sea la causa del Juicio Político seguido en contra de algún funcionario estatal por violaciones a la Constitución y a las leyes o

por el manejo indebido de recursos, tendrá exclusivamente un carácter declarativo y se comunicará a la Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda; es decir dentro de su marco constitucional estatal.

No obstante, todos los funcionarios y empleados del Gobierno Federal o de los Gobiernos Estatales o Municipales y del Distrito Federal, tiene la obligación de guardar y hacer guardar la Constitución Federal, ya que según se artículo 128 todos los funcionarios públicos, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo están obligados a protestar la guarda de la constitución y de las leyes que de ella emanen.

### **c) Autoridades Competentes**

Las Cámaras que integran el Congreso de la Unión son los órganos competentes para substanciar el procedimiento relativo al Juicio Político y, en su caso, aplicar las sanciones correspondientes, en tanto que la de Diputados debe actuar como Órgano Instructor y de Acusación, mientras que la de Senadores debe fungir como Jurado de Sentencia.

**Concepto Juicio Político** se entiende; el procedimiento materialmente jurisdiccional de carácter político, instaurado por las Cámaras del Congreso de la unión en contra de algún funcionario público mencionado en el artículo 110 constitucional, por la comisión de conductas que originan la responsabilidad política y que son violatorias de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, para los funcionarios federales, o por violaciones a la Constitución Federales y a las leyes que de ella emanen o por manejo indebido de recursos y fondos federales, para los funcionarios estatales. "El Juicio Político implica el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político para remover o inhabilitar a cierto servidor público de alta jerarquía que no confiere al órgano la potestad de privarlo de su libertad, de su patrimonio o de su vida, que exige la imparcialidad y aptitud técnica de un Juez"<sup>4</sup>.

#### **c1) Ámbito temporal de aplicación**

El Juicio Político sólo podrá instaurarse en contra del servidor público durante el desarrollo de su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después a la conclusión del mismo. Las sanciones respectivas deberán aplicarse en un plazo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

---

<sup>4</sup> Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa. 1999. México. D.F.

## **c2) Legislación procesal supletoria**

En todas las cuestiones relativas al procedimiento del Juicio Político, particularmente en la apreciación de pruebas, que no estén previstas en la Ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se deberán observar en lo conducente las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se deberá atender, también en lo conducente, las del Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

## **d) Procedimiento**

### **d1) Denuncia**

Las denuncias deben ser presentadas por escrito ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados (que sustituyó a la antigua Oficialía Mayor) en contra de servidores públicos mencionados en el artículo 110 constitucional, cuando se presuma la comisión de conductas infractoras de las leyes que regulan su actuación, por:

- Los ciudadanos, y
- Las autoridades, dentro de las que podemos mencionar enunciativamente en atención a sus atribuciones, facultades y competencia a:
  - El Ministerio Público Federal;
  - Los órganos competentes de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
  - Las Unidades de Quejas y Denuncias;
  - Las contralorías Internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
  - El Presidente de la Cámara de Senadores;
  - El Presidente de la Cámara de Diputados;
  - El titular de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados;
  - El titular de la dirección General de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior de la Federación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;

Los efectos inmediatos de la queja o denuncia política presentada en contra del funcionario público dependen de la gravedad de la conducta infractora, en tanto que si la conducta infractora no es constitutiva de delito a juicio de las Cámaras al Congreso de la unión, en el ámbito de sus respectivas competencias, instruirán el Juicio Político para sancionarlo, en caso de existir elementos, con la destitución del cargo que ocupe y discrecionalmente inhabilitarlo; en su defecto, si ésta reviste elementos de tipo penal, el órgano que conoce de la acusación declarará la procedencia

de la denuncia para que el inculpado pueda ser sometido a la competencia de los tribunales competentes.

Las denuncias podrán presentarse sin anexar las pruebas correspondientes cuando el denunciante no las tenga en su poder, en la inteligencia de que este último deberá señalar a las autoridades que las tenga en su poder, a efecto de que la Subcomisión las solicite para los efectos conducentes. No obstante lo anterior, el denunciante podrá solicitar a las oficinas o establecimientos públicos correspondientes, copias certificadas de los documentos que pretenda ofrecer como pruebas ante la sección o la cámara respectiva.

### **e) Las sanciones**

En este orden de ideas, y si partimos de la premisa que la conducta infractora del funcionario con investidura constitucional pudiera ser enmarcada y tipificada, respectivamente, en la ley de la materia y en la legislación penal y, por ende, conocida por dos autoridades competentes como las cámaras que conforman el Congreso de la Unión y el Juez Penal, y que en el primer caso, las sanciones aplicables son la destitución y la inhabilitación, y que en el segundo caso, las sanciones son también éstas, más la prisión y, en su caso, la multa y la reparación del daño o perjuicio causado, resulta que es mucho más conveniente, desde cualquier punto de vista, interponer la denuncia penal, solicitar a la cámara respectiva, la de senadores para el Presidente de la República y la de diputados para los funcionarios restantes que gozan de fuero, que declare la procedencia de la denuncia, que en teoría es un procedimiento más expedito, para provocar al procedimiento penal para obtener, desde el punto de vista jurídico, la imposición de sanciones de mayor trascendencia, dentro de la que, por supuesto, se encuentran la destitución y la inhabilitación, que pueden ser aplicadas por el juez penal que conoce de la causa, con independencia de la pena corporal y la sanción económica, en su caso, a que se haga acreedor el funcionario responsable.

## **3.3. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

### **CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA**

La responsabilidad administrativa es aquella en la incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el Código de Conducta administrativo que previenen las 24 fracciones del artículo 8º de

la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.<sup>5</sup>

Las obligaciones contenidas en este precepto tienen como propósito salvaguardar los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad, economía y eficiencia que se tutelan en el título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el caso de la responsabilidad administrativa, la identificación de las conductas infractoras no debe limitarse a la ley reglamentaria, en virtud de que podemos encontrar un sin número de disposiciones, reglamentos y acuerdos que fijan obligaciones administrativas específicas para los servidores públicos de las dependencias o entidades, como por ejemplo la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que, para efectos de responsabilidad administrativa, es considerada como una dependencia centralizada del Poder Ejecutivo Federal y por ende los servidores públicos adscritos a ella son sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades, y sin embargo, su ley orgánica ni sólo establece obligaciones específicas para ciertos funcionarios y empleados de confianza, sino que también los sujeta a un procedimiento especial de carácter administrativo previsto en ese mismo ordenamiento.

Así también, en el caso del Poder Judicial de la Federación, cuyos funcionarios, empleados y trabajadores se rigen, en materia de responsabilidad administrativa, por su ley orgánica y no por la ley reglamentaria del título IV constitucional, las obligaciones a cargo de sus servidores públicos se consignan en el primer ordenamiento referido y se fija un procedimiento administrativo de carácter disciplinario.

## **Marco Legal**

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es el ordenamiento que rige, en materia de responsabilidad administrativa, a los servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión limitando esta Ley a la Responsabilidad Administrativa en que pudieran incurrir los servidores públicos. El ámbito de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es de aplicación Federal para aquellos servidores públicos que se reputen como tales.

Su objeto es reglamentar:

- a) Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
- b) El Código Administrativo de conducta, cuya infracción da lugar a la responsabilidad administrativa;
- c) Causales de Responsabilidad Administrativa

---

<sup>5</sup> Ortiz Sotelo, Sergio Monserrit. “Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos”. Ed. Porrúa. México.

- d) Las autoridades competentes;
- e) El procedimiento disciplinario administrativo;
- f) Las sanciones administrativas;
- g) Los recursos administrativos;
- h) La autonomía de los procedimientos; y,
- i) El registro patrimonial de los servidores públicos.

Su ámbito de aplicación es federal para aquellos servidores públicos que se reputen como tales, aún cuando se encuentren laborando en el interior del país, asimismo, este ordenamiento legal se aplica, con ciertas reservas.

### **a) Sujetos de responsabilidad**

Para identificar los sujetos de responsabilidad administrativa es necesario recurrir al texto de los párrafos primero y tercero del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las constituciones de los Estados de la República precisarán en los mismos términos el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión de los Estados y Municipios.

El artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos menciona: "son sujetos de esta ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales".

Con base en lo antes mencionado; los sujetos de responsabilidad administrativa, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos son:

Los representantes de elección popular:

- Los Senadores Propietarios y suplentes al Congreso de la Unión.
- Los Diputados Propietarios y suplentes al Congreso de la Unión.
- Los Diputados Propietarios a la Asamblea del Distrito Federal

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

- Los Secretarios de Despacho;
- El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal;
- El Procurador General de la República;
- Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados;
- Los Directores Generales y sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria;

- Los Directores Generales y sus equivalentes de los fideicomisos públicos.
- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal

#### En el Poder Judicial Federal:

- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- Los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- Los Consejeros de la Judicatura Federal;
- Los Magistrados Unitarios y Colegiados de Circuito; y
- Los Jueces de Distrito.

#### En el Poder Judicial del Distrito Federal

- Los Magistrados del Fuero Común del Distrito Federal
- Los Jueces de fuero común del Distrito Federal
- Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal

#### En el IFE

- El Consejero Presidente
- Los Consejeros Electorales
- El Secretario Ejecutivo

#### En los Estados de la República:

- Los Gobernadores de los Estados
- Diputados de las Legislaturas Locales
- Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

En virtud de que, por una parte, los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación con efectivamente sujetos de responsabilidad administrativa, pero no con base en las disposiciones de la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos, sino con base en su ley orgánica, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos estatales debe estar regulada por sus propias leyes de responsabilidades, según lo dispone el primer párrafo del artículo 109 constitucional, a menos que el servidor público estatal de que se trate, y cualquiera que sea su nivel e investidura, cometa una infracción a las leyes federales o haga uso indebido de los recursos o fondos federales que de origen a responsabilidad administrativa.

Mención aparte merecen los funcionarios estatales a los que la Constitución Federal considera como sujetos de Juicio Político y que de acuerdo con la ley reglamentaria son también sujetos de responsabilidad administrativa, ya que el tratamiento de la responsabilidad administrativa

debe ser diferente en el caso de estos, al de los empleados y funcionarios estatales que no están sujetos al Juicio político, ya que si aquellos cometen infracciones leves que entren en la esfera de responsabilidad administrativa y que no sean suficientemente graves para sujetarlos al Juicio Político, sería absurdo que se les sujetará al procedimiento disciplinario que establece la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos por violaciones al Código de Conducta Administrativo, y en caso de que fuese legalmente procedente, para imponerles sanciones como el apercibimiento, la amonestación, o suspensión temporal de sus cargos hasta por tres meses, cuando se trata de gobernadores, magistrados, consejeros de la judicatura o diputados.

Aún tratándose exclusivamente de la Administración Pública Federal, la determinación de los servidores públicos sujetos de responsabilidad administrativa no puede ser tampoco concluyente, en virtud de que en el sector paraestatal, se encuentran organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria que son regulados por la ley laboral común, es decir por el apartado A) del artículo 123 constitucional y no por el apartado B) que regula las relaciones entre los poderes de la unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, como en el caso, entre otros, de la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Mexicano del Seguro Social y Petróleos Mexicanos, o en su defecto, por sus propios ordenamientos, como las instituciones autónomas de enseñanza superior, lo que legalmente imposibilita, aún cuando se reputen a sus empleados o trabajadores como servidores públicos.

Independientemente de lo anterior, la responsabilidad administrativa se refiere en gran medida, por definición, a los actos irregulares cometidos por los servidores públicos adscritos al Poder Ejecutivo, porque, aún cuando también pueden ser responsables aquellos que están adscritos al poder Legislativo y al Poder Judicial de la Federación, con las salvedades mencionadas, es innegable que los actos de administración y prestación de servicios son realizados por los funcionarios, empleados y trabajadores de aquella potestad pública ya que la masa burocrática se encuentra en las diferentes dependencias y entidades de la administración Pública Federal, cuyo personal es marcadamente superior, en número, al de los poderes públicos restantes.

## **b) Código de Conducta**

El Código Administrativo de Conducta, se encuentra mencionado en los artículos 7 y 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuya infracción dará lugar a sanciones administrativas.

### **c) Causas que dan origen a la responsabilidad administrativa**

El artículo 113 de la Constitución Federal dispone que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos deberán determinar las obligaciones a su cargo a fin de salvo guardar los criterios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones;

Estas obligaciones están previstas en el Código de Conducta contenido en las fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, precisando así, aunque de manera enunciativa, las obligaciones específicas de los servidores públicos.

### **d) Autoridades Competentes**

Las autoridades competentes en materia de responsabilidad administrativa a nivel federal se encuentran contempladas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, entra las que ya figura el Poder Judicial de la Federación , mientras que las del Distrito Federal se contemplan en el artículo 3º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 31 de diciembre de 1982, en términos del artículo Segundo Transitorio de la Ley citada.

### **e) Procedimiento Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos**

El procedimiento se encuentra contemplado en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Dicho procedimiento consta de las siguientes etapas; mismas que serán desarrollas:

- Recepción de la Queja o Denuncia
- Admisión
- Citatorio
- Notificación
- Audiencia
- Resolución

### **f) Sanciones Administrativas**

En el artículo 31 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dispone que las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- Amonestación privada o pública

- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año
- Destitución del puesto
- Sanción económica
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

### **g) Recursos contra las sanciones impuestas**

Al servidor público sancionado por la Secretaría de la Función Pública, o por las Contralorías Internas, le asiste el derecho de recurrir las resoluciones dictadas por estas autoridades mediante la impugnación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mejor conocida como Juicio de Nulidad, mediante el Recurso de Revocación ante la propia autoridad, o bien, mediante el Juicio de Garantías o Amparo. Según lo establece el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

## **3.4. RESPONSABILIDAD PENAL**

### **CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD PENAL**

Es la conducta delictiva en que pueden incurrir los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, delitos cometidos por el servidor público en contra de la administración de justicia. La responsabilidad penal se deriva de la comisión de delitos por parte del servidor público contenidos en los títulos Décimo y Decimoprimer del Código Penal Federal.

### **Marco Legal**

Con fecha 5 de enero de 1983 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las reformas al Título Décimo del Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la república en Materia Federal. Dicho título, que fue reformado en su totalidad, típica las conductas delictivas en que pueden incurrir los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas; sin menoscabo de lo anterior, dentro del texto del ordenamiento penal mencionado se encuentra también el Título Un décimo relativo a los delitos cometidos por el servidor público en contra de la administración de justicia y por el ejercicio indebido del propio derecho; y además, también se tipifican, en artículos diversos, hechos delictivos, en la mayoría de los casos con agravantes de responsabilidad, en que puede incurrir el servidor público en el ejercicio de sus funciones o con motivo de las mismas.

El hecho de que exista un apartado especial para los delitos cometidos por los servidores públicos, no implica la sustracción de la acción de la justicia cuando cometan un ilícito y no se encuentren desempeñando sus funciones como tales o cuando el ilícito no sea el motivo de las mismas, ya que por el contrario, la intención del legislador fue establecer un marco legal específico de actuación de responsables delitos que cometan fuera del ejercicio de sus funciones públicas.

En este sentido, el artículo 7º del Código Penal mencionado establece que delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales. Con base en este dispositivo se puede señalar que la responsabilidad penal, para todos los individuos, surge como consecuencia de la comisión de conductas delictivas infractoras de las disposiciones penales.

La responsabilidad penal no pasa de la persona y bienes de los delincuentes, excepto en los casos especificados por dicha ley.

La premisa fundamentas es que todos los individuos son penalmente responsables por las conductas delictivas que cometan, ya sean o no servidores públicos, en consecuencia, el Código Penal dispone en su artículo 13, que son autores o partícipes del delito:

- Los que acuerden o preparen su realización;
- Los que no realicen por sí;
- Los que lo realicen conjuntamente;
- Los que lo lleven a cabo sirviéndose de otro;
- Los que determinen dolosamente a otro a cometerlo;
- Los que dolosamente presten ayuda o auxilien a otro para su comisión;
- Los que con posterioridad a su ejecución auxilien al delincuente, en cumplimiento de una promesa anterior al delito; y,
- Los que sin acuerdo previo, intervengan con otros en su comisión, cuando no se pueda precisar el resultado que cada quien produjo.

### **a) Sujetos de responsabilidad penal**

Por otra parte, el artículo 212 del Código Penal Federal establece que es servidor público, para efectos de sus títulos Décimo y décimo Primero, toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los Poderes Judicial Federal o del Distrito Federal o que manejen recursos económicos federales. Los Gobernadores de los Estados, los diputados de las legislaturas locales y los magistrados de justicia locales también son

sujetos de las disposiciones contenidas en el Título Décimo del Código Penal. Las mismas sanciones contempladas para cada uno de los delitos contenidos en los Títulos mencionados se aplicarán a las personas que participen en la perpetración de alguno de ellos.

El contenido del dispositivo de referencia no deja lugar a dudas sobre quienes son considerados como servidores públicos para los efectos de la legislación penal. Como se puede apreciar, están incluidos los funcionarios, empleados y trabajadores de base adscriptos a la Administración Pública Federal y del Distrito Federal, en sus variantes de centralizada o paraestatal, al Poder Legislativo Federal, a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al Poder Judicial Federal o del Distrito Federal y los que manejen recursos y fondos económicos federales, así como los funcionarios estatales.

En el caso de los servidores públicos, la responsabilidad penal se presenta cuando éste infringe lo dispuesto por alguno de los preceptos contenidos en los Títulos Décimo y Décimo, Primero del Código Penal; no obstante es necesario estar atentos a la jerarquía del servidor público que cometió el ilícito a efecto de determinar el procedimiento que en primera instancia se aplicará: toda vez que los funcionarios que se mencionan en el artículo 111 constitucional, gozan de inmunidad procesal, por lo que no pueden ser sujetos del procedimiento penal hasta que no haya sido declarado su procedencia por parte de la Cámara de Diputados, o la de Senadores cuando se trate de responsabilidad penal por delitos graves cometidos por el Presidente de la República.

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

Es decir, que si bien es cierto que los títulos Décimo y Décimo, Primero del Código Penal se refieren a los delitos cometidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, también lo es que un buen número de artículos de dicho ordenamiento que no pertenecen al Título Décimo contemplan conductas delictivas de los servidores públicos, con independencia de que las mismas sean del fuero federal o del fuero común, en razón del tipo de delito cometido. Al homicida, al ladrón, al violador, por mencionar solamente algunos, se le juzgará por los tribunales del fuero común, sin importar que sea o no

servidor público, siempre y cuando en este caso, no se haya cometido como consecuencia del ejercicio de sus funciones.

Con estos elementos, podemos concluir que la responsabilidad penal, tratándose de los servidores públicos, es aquella en que la incurren cuando sus actos u omisiones son sancionados por las leyes penales. Estos actos u omisiones pueden darse en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, en cuyo caso es necesario referirse a los distintos tipos penales que contemplan los Títulos Décimo y Décimo, Primero del Código Penal, relativo a los delitos cometidos por los servidores públicos en el desempeño de sus funciones. Si por el contrario, el delito es cometido por el servidor público, pero no se encuentra en funciones como tal, también es susceptible de responsabilizarlo penalmente, cualquiera que sea el tipo penal que contemple el ordenamiento citado.

## **b) Ámbito de competencia**

En principio se debe de considerar que nuestra legislación penal es aplicable a todos los delitos cometidos en el territorio nacional, con independencia de que los autores o partícipes del mismo sean mexicanos o extranjeros. Las procuradurías de justicia y los tribunales de la materia del Poder Judicial, en sus respectivas esferas, son los órganos competentes para conocer de los hechos delictivos que se cometan; sin embargo, se presenta la necesidad de distinguir el fuero de los delitos; es decir, si estos pertenecen al fuero federal o al fuero común, entendido este último como la competencia de los tribunales del Distrito Federal o la de los Estados de la República para aplicar, en el primer caso, el Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común, y en el segundo caso para aplicar el Código Penal de la entidad federativa que corresponda. Como es bien sabido, cada una de las 31 entidades federativas que integran el Pacto Federal tiene un Código Penal que rige la comisión de conductas delictivas de los individuos que las cometen en el territorio que corresponda; sin embargo, los delitos federales cometidos por servidores públicos en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas serán de la competencia de las autoridades y tribunales federales.

La competencia de los tribunales federales para conocer de los hechos constitutivos de delito tiene su génesis en las atribuciones constitucionales legislativas concedidas al Congreso de la Unión por la ley suprema, según se desprende de su artículo 73 fracción XXI al disponer que el Congreso de la Unión tiene facultades para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; en la inteligencia que la imposición de dichos castigos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, deben ser impuestos por los tribunales federales, los que excepcionalmente también podrán conocer de los delitos del fuero común cuando estos tengan conexidad con los delitos federales, según lo dispone su artículo 104 cuando señala que corresponde a los tribunales de

la federación conocer de todas las controversias de orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

En este orden de ideas y por lo que corresponde a la competencia de los tribunales federales en materia penal, el artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación dispone que los jueces de distrito en materia penal conocerán de los delitos del orden federal; en la inteligencia que deben ser considerados como delitos del orden federal:

- Los previstos en las leyes federales y en los tratados;
- Los señalados en los artículo 2º a 5º del Código Penal;
- Los oficiales o comunes cometidos en el extranjero por agentes diplomáticos, personal oficial de las legaciones de la República y cónsules mexicanos;
- Los cometidos en las embajadas y legaciones extranjeras;
- Aquellos en los que la Federación sea sujeto pasivo;
- Los cometidos por un funcionario o empleado federal;

En el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;

- Los cometidos en contra de un funcionario o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivos de ellas;
- Los perpetrados con motivo del funcionamiento de un servicio público federal, aunque dicho servicio esté descentralizado o concesionado; y,
- Todos aquellos que ataquen dificulten o imposibiliten el ejercicio de alguna facultad reservada a la Federación.

Por su parte el Código Federal de Procedimientos Penales dispone en el artículo 6º , en concordancia con los párrafos segundo y tercero de su artículo 10, que el tribunal federal competente para conocer de un delito, es el del lugar en que se comete, salvo en el caso de concurso de delitos en los que el Ministerio Público Federal será competente para conocer de los delitos del fuero común que tengan conexidad con delitos federales, y los jueces federales, tendrán asimismo, competencia para juzgarlos. También será competente para conocer de un asunto un Juez de distrito distinto al del lugar de comisión del delito, si por razones de seguridad en las prisiones, atendiendo a las características del hecho imputado, a las circunstancias personales del inculpado y a otras que impidan garantizar el desarrollo adecuado del proceso, el Ministerio Público Federal considera necesario llevar el ejercicio de la acción penal ante otro juez.

Cuando se trate de delitos extraterritoriales, es competente el tribunal en cuya jurisdicción territorial se encuentre inculpado, pero si éste se hallare en el extranjero, lo será para solicitar la extradición, instruir y fallar el proceso el tribunal de igual categoría en el Distrito Federal ante quien el Ministerio Público ejercite la acción penal.

En conclusión, deben ser considerados como delitos del orden federal los cometidos, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, por servidores públicos adscriptos a un órgano público federal; en la inteligencia que, como regla general, el tribunal federal competente para conocer del delito de que se trate es el lugar en que se comete.

### **c) Clasificación de penas y medidas de seguridad**

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 24 de Código Penal, las penas y medidas de seguridad son:

- Prisión;
- Tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo a favor de la comunidad;
- Internamiento o tratamiento en libertad de inimputables y de quienes tengan el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos;
- Confinamiento
- Prohibición de ir a lugar determinado
- Sanción pecuniaria
- Decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito
- Amonestación
- Apercibimiento
- Caución de no ofender
- Suspensión o privación de derechos

### **Funcionarios que gozan inmunidad procesal**

Este listado se hace con base en la Constitución Federal y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:

Los funcionarios de la Federación, entre los que se encuentran a:

En el poder ejecutivo federal:

- El Presidente de la República;
- Los Secretarios de Despacho;
- El Procurador General de la República.

En el poder Legislativo federal:

- Los senadores propietarios al congreso de la Unión.
- Los Diputados Propietarios al Congreso de la Unión.
- En El Poder Judicial de la Federación:
- Los Ministros de la suprema Corte de Justicia de la Nación,
- Los Magistrados de la Sala Superior Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

- Los Consejeros de la Judicatura Federal;
- Los Magistrados Unitarios y Colegiados de Circuito; y
- Los Jueces de Distrito.

En el Gobierno del Distrito Federal:

- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
- Los Diputados Propietarios a la Asamblea del Distrito Federal.

En el Instituto federal Electoral:

- El Consejero Presidente; y.
- Los Consejeros Electorales.

Los funcionarios de los Estados de la República:

En El Poder Ejecutivo:

- Los Gobernadores de los Estados;

En las Legislaturas Locales:

- Los Diputados Propietarios de las Legislaturas Locales.

En El Poder Judicial Estatal:

- Los magistrados de los Tribunales superiores de Justicia de los Estados; y en su caso,
- Los Miembros de los Consejos de las Judicaturas.

Como se señaló en el apartado anterior, aunque el artículo 111 constitucional no menciona a los Magistrados de Circuito y a los Jueces de Distrito, también debe considerarse que estos funcionarios de inmunidad procesal en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En todos los casos debe existir la denuncia penal correspondiente y/o el requerimiento del Ministerio Público cuando se hayan cumplido los requisitos procesales para el ejercicio de la acción penal.

El procedimiento especial relativo a la Declaración de procedencia sólo podrá instaurarse en contra de los servidores públicos mencionados en el artículo 111 constitucional durante el desarrollo de su empleo, cargo o comisión o dentro de un año después de la conclusión de los mismos.

No se requiere la Declaración de procedencia cuando el funcionario público cometa un delito mientras no se encuentre en funciones o se encuentre separado de su encargo, a menos de que haya vuelto a desempeñar sus funciones o haya sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero que le dé investidura constitucional.

Es necesario estar atentos a la jerarquía del servidor público que cometió el ilícito a efecto de determinar el procedimiento que en primera instancia se aplicará, toda vez que los funcionarios con investidura constitucional, deben ser primeramente sometidos al procedimiento por el cual la cámara de Diputados declare oficialmente la procedencia del procedimiento penal.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes que no ha lugar a proceder, se suspenderá todo procedimiento ulterior; en la inteligencia que este continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su cargo, toda vez que la declaración del órgano legislativo, por no ser de su competencia, no prejuzga sobre los fundamentos de la imputación.

La función de la Cámara de Diputados es analizar la existencia de conductas infractoras de las leyes federales y declarar, en su caso, si ha lugar o no para proceder contra el inculpado, pero de ninguna manera es la autoridad competente para aplicar las leyes penales, ni para incoar el procedimiento penal, ni para imponer las sanciones que podrían privar de la libertad al inculpado, toda vez que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, según lo dispone el primer párrafo del artículo 21 de la Constitución Federal. Consecuentemente y en tanto que el artículo 109 frac. II de la Constitución Política Federal dispone que la comisión de delitos deberá ser perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, las sanciones de esta naturaleza se aplicará de acuerdo con lo dispuesto por ella, por esa razón habiéndose declarado la procedencia de la denuncia el funcionario inculpado quedará sujeto a las autoridades penales competentes para que actúen conforme a derecho.

En el caso del Presidente de la República, éste solamente puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. En este supuesto es imprescindible que la Cámara de Senadores dicte la Declaración de Procedencia para que constitucionalmente posibilite al juez de la causa incoar el procedimiento penal en contra del primer mandatario. En virtud de que la legislación penal no define esquemáticamente cuáles son los delitos graves del orden común, la doctrina ha propuesto que tales delitos deben ser considerados como aquellos en los que el indiciado no obtiene el derecho del artículo 20 constitucional, es decir, que por la gravedad del delito o por reincidencia no tenga derecho a la libertad provisional bajo caución; o que se trate de alguno de los delitos contemplados en su artículo 22 como la traición a la patria, el parricidio, el homicidio con premeditación alevosía y ventaja, el plagio, el incendiario, el salteador de caminos, la piratería y los delitos graves del orden militar, o en su defecto, aquellos que la Constitución Federal o la ley le den ese carácter.

Los funcionarios públicos estatales que gozan de inmunidad procesal son penalmente responsables, cuando en el desempeño de sus cargos o comisiones, cometan algún delito federal. La Declaración de Procedencia

dictada por la Cámara de Diputados deberá ser hecha del conocimiento de la Legislatura Local que corresponda para que proceda conforme a Derecho y ponga al inculpado a disposición del ministerio Público Federal o del órgano jurisdiccional respectivo.

Funcionarios que no gozan de inmunidad procesal

Al igual que el anterior, este listado se hace con base en la Constitución Federal y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:

- En El Poder Ejecutivo Federal:
- Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados;
- Los Directores Generales y sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria;
- Los Directores Generales y sus equivalentes de las sociedades y asociaciones asimiladas a éstas; y,
- Los directores Generales y sus equivalentes de los fideicomisos públicos.

En El Gobierno del Distrito Federal:

- Los Magistrados del Fuero Común del Distrito Federal;
- Los Jueces del Fuero Común del Distrito Federal; y,
- Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.

En El Instituto Federal Electoral:

- El Secretario Ejecutivo.

### **Legislación procesal supletoria**

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

#### **3.4.1. LA RESPONSABILIDAD EN EL CÓDIGO PENAL**

Dentro de las penas y medidas de seguridad que contempla en Código penal para ser aplicadas a los delincuentes, en forma general, se encuentra la sanción pecuniaria que en materia penal, como ya se señaló en el capítulo correspondiente, es toda la responsabilidad civil.

En materia penal, la sanción pecuniaria comprende:

- La multa.- Consiste en el pago de una cantidad de dinero al Estado que se fija por días multa, los cuales no pueden exceder en su aplicación de 500 días, salvo los casos que la propia legislación penal señale. Debido a la diferencia del mayor impacto punitivo de la sanción económica impuesta por la autoridad administrativa, vale la pena mencionar que las sanciones pecuniarias fijadas por el Código Penal para los delitos cometidos por servidores públicos estando en funciones no excede, en ningún caso, este límite. El día multa equivale a la percepción neta diaria del sentenciado al momento de cometer el delito, en la inteligencia que el límite inferior del día multa deberá ser el mínimo diario del lugar donde se consume el delito. Cuando el sentenciado acredite fehacientemente que no puede pagar los días multa se conmutará por jornadas de trabajo. Cada jornada de trabajo es el equivalente a un día multa; y,
- La reparación del daño, que comprende a su vez:
- La restitución de la cosa obtenida por la comisión del delito, y si no fuese posible, el pago del precio de la misma,
- La indemnización del daño moral y material causado, y
- El resarcimiento de los perjuicios causados.

La reparación será fijada por los jueces penales, según el daño que sea preciso reparar. El ministerio público debe solicitar la reparación del daño y el juez resolverá lo conducente.

El estado está obligado a reparar el daño, en forma solidaria, por los delitos dolosos que cometan sus servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, y en forma subsidiaria cuando fuese culposos.

La reparación del daño que provenga de delito y que deba ser hecha por el propio delincuente tiene el carácter de pena pública y exigirá de oficio por el juez o por el Ministerio Público. De acuerdo al Código Penal, cuando la reparación del daño deba exigirse a un tercero, tendrá el carácter de responsabilidad civil y se tramitará en forma incidental; sin embargo, esta diferencia que hace la legislación penal es técnicamente inexplicable, ya que en ambos casos se trata de responsabilidad civil. Probablemente se trató de establecer, concluyentemente, la deferencia que provoca, en el primer presupuesto, que la reparación del daño tenga el carácter de pena pública lo que obliga a las autoridades a exigirla de oficio y proteger los derechos de los denunciantes afectados para que no tuviesen que recurrir a la vía civil, con el consabido gasto económico.

La obligación de pagar la sanción pecuniaria es preferente de cualquier otra, a excepción de la obligación de pagar alimentos y la que se genera por las relaciones laborales.

La sanción pecuniaria se distribuirá entre el Estado y la parte afectada. Al primero le corresponde la multa y al segundo la reparación del daño, siendo ésta preferente sobre la multa, y si es el caso, deberá aplicarse a prorrata entre los afectados. La multa se aplicará a cada uno de los sentenciados y la reparación será mancomunada y solidaria.

La multa y la reparación del daño se harán efectivas, una vez que la sentencia haya causado ejecutoria. El tribunal que la haya pronunciado remitirá de inmediato copia certificada de ella a la autoridad competente, -la Tesorería de la Federación o la del Distrito Federal- para que ésta, dentro de los tres días siguientes, inicie el procedimiento administrativo de ejecución que contempla el Código Fiscal de la Federación. La persona en cuyo favor se haya decretado la reparación del daño deberá ser notificada del acto administrativo.

Cabe recordar que no es procedente aplicar sanciones de la misma naturaleza por la comisión de una conducta irregular o delictiva, aún cuando es legalmente posible que dicha conducta genere dos o más tipos de responsabilidades y consiguientemente las autoridades competentes, como la Cámara de Senadores, la Secretaría de Función Pública, las Contralorías Internas.

Para tales efectos, los órganos competentes de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados y los de la Suprema Corte de Justicia envían anualmente al Ejecutivo Federal sus respectivos proyectos de presupuestos para que los incorpore al proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación.

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

- Visitas, auditorias e investigaciones que realice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- El levantamiento de pliegos preventivos que formulen;
- Las unidades administrativas de control de los órganos de gobierno con motivo de la glosa de su propia contabilidad;
- La Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, en relación con las entidades paraestatales sectorizadas;
- La Secretaría de Hacienda y Crédito público y otras autoridades competente; y.
- El levantamiento de pliegos de observaciones que emita la Auditoria Superior de la Federación de hacienda en los términos de su ley orgánica.

### **3.5. RESPONSABILIDAD CIVIL**

#### **CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD CIVIL**

La responsabilidad civil, aplicada al servicio público, proviene de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasiona, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, a la del Distrito Federal, a la de los Estados, a la de los Municipios o a una particular, en tal caso, está obligado a responder por el acto u omisión que cometió con bienes de su propiedad, o de terceros, suficientes para cubrir estos conceptos.

La responsabilidad civil del servidor público no se constriñe a sus actos como particular, sino también a aquellos que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, o con motivo de ellos, dolosa o culposamente, causen algún daño a la Hacienda Pública o a los Particulares, con la obligación de repararlos o indemnizarlos y de sufrir la sanción económica o pecuniaria que proceda conforme a la ley. La sanción económica es impuesta por la autoridad administrativa y la sanción pecuniaria por el juez penal y dada su idéntica naturaleza no pueden imponerse las dos por la misma conducta cometida por el servidor público; esto es, si se impone al servidor público una sanción pecuniaria como resultado del proceso penal, la autoridad administrativa no podrá imponer la sanción económica como resultado del procedimiento administrativo disciplinario, y viceversa.

#### **Marco Legal**

En estricto sentido, las disposiciones que conforman el marco legal de la responsabilidad del servidor público adscrito a los Poderes de la Federación son el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal; sin embargo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diferentes ordenamientos administrativos, como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establecen las bases para el tratamiento legal de esta figura- para ambos Códigos-, y contienen disposiciones relativas que prevén y sancionan conductas infractoras que dan lugar a este tipo de responsabilidad, respectivamente.

Son sujetos de responsabilidad civil:

- 1) Todos los servidores públicos; y
- 2) Particularmente aquellos que manejen recursos y fondos federales, ya sea que desempeñen un empleo, cargo o comisión en los órganos d gobierno federales o en los Estados o Municipios. Los funcionarios que estén sujetos al Juicio Político y aquellos que gozan de

inmunidad procesal también son sujetos de esta responsabilidad, aun cuando, tratándose de daños o perjuicios a la Hacienda Pública, la autoridad competente que conozca de la irregularidad lo deberá del conocimiento del titular de la Secretaría para que éste a su vez entere al presidente de la República, para que se proceda conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El manejo indebido de los recursos y fondos federales o la comisión de ciertas conductas sancionadas por la ley penal o por la ley reglamentaria origina la responsabilidad del servidor frente al Estado, pero no ante los particulares, en tanto que estos no son las víctimas directas de la conducta administrativamente irregular, y en ciertos casos delictiva.

### **3.5.1. LA RESPONSABILIDAD EN EL CÓDIGO CIVIL**

Conforme a las disposiciones relativas del Código Civil Federal se puede entender que la responsabilidad civil es la obligación que corresponde a una persona determinada, de reparar el daño o perjuicio causado a otra, bien por ella misma, por el hecho de las cosas o actos de las personas que deba responder.

De acuerdo con este ordenamiento, se debe entender como:

- Daño.- La pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación; y,
- Perjuicio.- La privación de cualquier ganancia lícita que debió haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.

Esta obligado a reparar el daño, aquel que lo cause a otro cuando obre ilícitamente, o en contra de las buenas costumbres, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de la culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

La reparación del daño debe consistir, a elección del ofendido, en el restablecimiento de la situación anterior, o cuando no fuera posible, en el pago de los daños y perjuicios.

### **3.5.2. ORIGEN DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL DEL SERVIDOR PÚBLICO**

Con base en lo anterior se puede señalar que la responsabilidad civil del servidor público tiene su origen en:

- El enriquecimiento ilícito (lucro indebido);
- La causación de daños y perjuicios al Estado; y.
- La causación de daños y perjuicios a terceros. Esta última modalidad da lugar, a su vez, a la responsabilidad civil, solidaria o subsidiaria, del Estado.

El enriquecimiento ilícito, en este caso, no debe ser únicamente considerado en su aceptación penal, porque lo que se pretende es que en un solo concepto se incluyan conductas delictivas, como el propio delito de enriquecimiento ilícito, el de peculado, el de cohecho, el de defecto, conductas administrativamente irregulares como el manejo indebido de los recursos y fondos federales –que además podría dar lugar a la responsabilidad penal a la responsabilidad administrativa- o la solicitud, aceptación o recepción de dinero, objetos, donativos, empleos, cargos o comisiones, o bienes cuya enajenación a su favor notoriamente inferior, en precio, al del mercado ordinario y, en general, todas aquellas conductas que contravienen los ordenamientos que regulan la conducta del servidor público al pretender obtener beneficios indebidos adicionales a los que le otorga el estado por el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

## **4. NATURALEZA JURIDICA DEL FUERO CONSTITUCIONAL**

### **4.1. CONCEPTO DEL FUERO**

La palabra fuero deriva 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>1</sup>. Otros significados de contenido jurídico son: "competencia a la que legalmente están sometidas las partes y que por derecho le corresponde", y "competencia jurisdiccional especial que corresponde a ciertas personas por razón de su cargo. Fuero parlamentario".

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".

### **4.2. EL FUERO CONSTITUCIONAL**

Esta expresión ha dado lugar a cuestionamientos y generado polémicas jurídicas. La reforma a los artículos 108 a 114 de nuestra constitución, publicada 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 constitucional no alcanzó al contenido del artículo 61, cuyo segundo párrafo, dice: "El Presidente de cada Cámara velará por el respecto al

---

<sup>1</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. UNAM. Editorial Porrúa. 1989.

fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnen para sesionar". Resulta evidente, que el Constituyente en distintos momentos ha reconocido la existencia de un *fuero constitucional*, por virtud del 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", significaron un cambio semántico, pero los conceptos básicos permanecen idénticos. José Luis Soberanes dice que el 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, de declaración de procedencia"<sup>2</sup>

J. Jesús Orozco Henríquez señala que la actual redacción del artículo 111 constitucional "conserva y amplía la institución de la inmunidad procesal de ciertos servidores públicos de alta jerarquía- antiguamente en forma equívoca 'fuero constitucional' y después de ser severamente criticada, ahora se denomina 'declaración de procedencia'-, pero cuyo significado y alcance jurídicos, siguen siendo exactamente los mismos"<sup>3</sup>

Este mismo autor alude al contenido del artículo 61 de la Constitución, que ya se comento, y al hecho de que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), reglamentaria del Título Cuarto constitucional, sigue hablando de fuero. Efectivamente, el artículo 1º. En su fracción V, se refiere a los "servidores públicos que gozan de fuero". El 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 procedencia ulterior mientras subsista el fuero...".

Lo 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

---

<sup>2</sup> Adrade Sánchez Eduardo: "Fuero Constitucional". *El desafuero en el Sistema Constitucional Mexicano*. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas. México D.F. 2004. 212 pag.

<sup>3</sup> Adrade Sánchez Eduardo: "Fuero Constitucional". *El desafuero en el Sistema Constitucional Mexicano*. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas. México D.F. 2004. 212 pag.

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.

#### **4.2.1. LAS RAZONES DEL FUERO CONSTITUCIONAL**

Todo este conjunto de normas tiene un leit motiv, que es la protección de la función encargada a los funcionarios de alto rango. Podría pensarse que en el caso de la responsabilidad política la protección es relativa, puesto que se les somete a exigencias que no existe para otros servidores. Sin embargo, como hemos señalado, y salvo condiciones en las que se ejerciera de manera absolutamente arbitraria, el propio juicio político sirve como un método excepcional para el fincamiento de responsabilidades administrativas, y garantiza que los servidores públicos que pueden ser sometidos al mismo no sean removidos sino mediante la intervención de las dos Cámaras del Congreso, además de que se requiere una mayoría calificada en el Senado de la República de dos tercios de los miembros presentes para que se pueda imponer la sanción correspondiente.

Tal excepcionalidad es destacado por el constitucionalista Elisur Arteaga Nava, cuando afirma: "El juicio político es un procedimiento de excepción. Lo es en muchos sentidos: porque si se sigue a funcionarios que están al margen del sistema ordinario de persecución y castigo de ilícitos; porque sólo en forma aislada y ocasional el congreso de la unión abandona sus funciones naturales de legislar, vigilar y ratificar y se aboca a la de juzgar"<sup>4</sup>

Por otra parte, resulta claro que la necesidad de desarrollar un procedimiento específico para privar del denominado fuero, en sentido estricto, a los servidores que gozan de él, constituye una forma de protección de la función ejercida. Este es el criterio generalizado en la doctrina.

Ignacio Burgoa afirma que la finalidad del fuero constitucional "no estriba tanto en proteger a la persona del funcionario sino en mantener el equilibrio entre los poderes del estado para posibilitar el funcionamiento normal del gobierno institucional dentro de un régimen democrático"<sup>5</sup>

Ignacio Burgoa recoge en su obra las opiniones de los juristas Jacinto Pallares e Ignacio L. Vallarta, habiendo notar la coincidencia de la doctrina

---

<sup>4</sup> Arteaga Nava Elisur. Derecho Constitucional. Editorial Oxford Universty Press. Universidad Autonoma Metropolitana. Año 1999. México Distrito Federal. Páginas 915.

<sup>5</sup> Burgoa Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa 7ª Edición. Año 1998. México Distrito Federal. Páginas 1058.

constitucional mexicana respecto del sentido protector del fuero constitucional.

Así Ignacio Pallares sostiene que:

La necesidad de que los funcionarios a quienes están encomendados los altos negocios del Estado, no están expuestos a las pérfidas asechanzas de sus enemigos gratuitos, el evitar que una falsa acusación sirva de pretexto para eliminar a algún alto funcionario de los negocios que le están encomendados y el impedir las repentinas acefalías de los puestos importantes de la administración pública, son los motivos que han determinado el establecimiento del fuero que se llama constitucional, consignando en los artículos 103 y 107 del Código fundamental (de 1857)

Esta cita muestra el largo arraigo que tiene la noción de fuero constitucional en el derecho mexicano.

Por su parte, Ignacio L. Vallarta, al referirse a la inviolabilidad de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial de los Estados, sostiene que "Este principio se deriva de la necesidad de garantizar el sistema republicano que rige lo mismo a la unión que a los Estados, principio que está sancionado en los textos constitucionales que conceden el fuero político, de un modo expreso, a los altos funcionarios de la Federación, e implica pero necesaria y lógicamente a los poderes supremos de los Estados. El enjuiciamiento del congreso o de esta suprema Corte por un juez común, sería un atentado tan reprobado por la Constitución, como el proceso de una Legislatura o de un Tribunal de algún Estado"<sup>6</sup>.

Tena Ramírez sostiene:

Los antiguos fueros constituían por regla general verdaderos privilegios a favor de las clases beneficiarias. El fuero constitucional no tiene por objeto instituir un privilegio a favor del funcionario, lo que sería contrario a la igualdad del régimen democrático, sino proteger a la función de los amagos del poder o de la fuerza. Más que en el derecho español, el fuero constitucional tiene su antecedente en este aspecto en el derecho inglés, cuando en el siglo XIV los miembros del Parlamento arrancaron al rey y la concesión de ser juzgados por sus propios pares, a fin de asegurar su independencia.<sup>7</sup>

Enrique Sánchez Bringas, en su derecho constitucional, resalta también el que la protección concedida por un medio del fuero atiende a los cargos públicos desempeñados, al afirmar:

---

<sup>6</sup> Adrade Sánchez Eduardo: "Fuero Constitucional". *El desafuero en el Sistema Constitucional Mexicano*. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas. México D.F. 2004. 212 pag.

<sup>7</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Derechos Constitucional Mexicano*, 26ª Edición. Editorial Porrúa. México. 1992.

La inmunidad es la protección que las normas jurídicas ofrecen al desempeño de ciertos cargos públicos que revisten especial importancia, con el objeto de que sus titulares no puedan ser sometidos a la acción de la justicia de manera inmediata para evitar que se perturben esas funciones; también se le conoce como fuero. Entiéndase que no se trata de privilegios personales ya que éstos se encuentran prohibidos por los artículos 12 y 13 constitucionales que consagran los derechos de igualdad, en consecuencia, con la inmunidad material no se protege al individuo sino la función que desempeña.<sup>8</sup>

#### **4.2.2. LA NOCIÓN DE FUERO CONSTITUCIONAL EN SENTIDO AMPLIO**

En virtud de las consideraciones que se han venido haciendo, podemos afirmar que el fuero constitucional abarca aspectos más extensos de los que tradicionalmente se la han atribuido, y que la expresión usada corresponde a la tradición jurídica y a las características que nos permiten identificarlos en nuestro sistema constitucional como un conjunto de normas por virtud del cual se establece la jurisdicción y los procedimientos aplicables para exigir responsabilidades a servidores públicos a cuyo cargo se encuentran funciones de alto nivel que deben ser rodeadas de protecciones especiales.

Así el fuero constitucional, en su sentido amplio, corresponde diversas formas específicas a las que también se puede asignar válidamente la expresión fuero: el fuero parlamentario o inviolabilidad como inmunidad absoluta, por expresiones emitidas por legisladores en el desempeño de su cargo; el fuero como inmunidad relativa de que disfruta el presidente de la República frente a ciertas acusaciones de naturaleza penal durante el tiempo de su encargo; el fuero como inmunidad relativa respecto de cualquier acusación penal que sólo puede ser formulada previo aprovechamiento del requisito de procedibilidad llamado declaración de procedencia o desafuero, y el fuero como jurisdicción especial atribuida a las cámaras de Diputados y de senadores para desahogar algunos de los procedimientos que se comprenden en el conjunto de normas a las que me he referido.

---

<sup>8</sup> Adrade Sánchez Eduardo: "Fuero Constitucional". *El desafuero en el Sistema Constitucional Mexicano*. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas. México D.F. 2004. 212 pag.

#### **4.3. EL RÉGIMEN ORIGINAL DE RESPONSABILIDADES EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917**

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 régimen 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 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 intocada 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.

Para comprender este esquema se debe decir que por delitos oficiales se entendían aquellos cometidos con motivo del desempeño 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, originaban 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... acto jurisdiccional, sino de índole administrativa, el simple acto administrativo de separar de su encargo a un funcionario"<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derechos Constitucional Mexicano, 26ª Edición. Editorial Porrúa. México. 1992.

En cambio, razonaba que cuando la Cámara de Senadores inicia el juicio político de la acusación de la Cámara de Diputados para juzgar a aquel funcionario al que se imputaba la comisión de un delito oficial en presencia de "un verdadero juicio, que por serlo justifica, ahora sí 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"<sup>10</sup>.

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 este 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 produce: "cuándo el mismo hecho tuviere señalada otra pena en al ley el acusado quedará a la disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella".

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.

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y territorios y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940, en su artículo 13 los siguientes delitos oficiales:

- I. El ataque a las instituciones democráticas; II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal; III. El ataque a la liberación de sufragio; IV. La usurpación de atribuciones; V. La violación de garantías individuales; VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes

---

<sup>10</sup> Ibidem.

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.

Las omisiones a que aludía el inicial artículo 108 constitucional se catalogaban también como delitos en la fracción VII del mismo precepto, que decía: "las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior".

Se denota la imprecisión técnica del mencionado artículo, ya que no contenía una descripción de la conducta que constituyera un tipo penal definido. Tales delitos sólo podrían ser cometidos por los "altos funcionarios de la Federación" a los que se refería al artículo 2º. De la propia ley. Estos eran: 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. Los Gobernadores y Diputados a las legislaturas de los Estados se mencionaban ambiguamente como "comprendidos en esta ley". Dado que la Constitución los mencionaba como sujetos a los que se les podía fincar responsabilidades pero no tenían el carácter de "altos funcionarios de la Federación".

Los argumentos de Tena Ramírez se sustentaban en el desarrollo procesal del juicio político efectivamente como un juicio penal. Que en caso de concluir en una condena ésta consistiría en la privación del cargo. Expresamente la Constitución señalaba en el artículo 111, párrafo primero, que si el acusado era hallado culpable quedaría privado de su supuesto e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determinara la ley, que era, según el artículo 15 de la entonces vigente Ley de Responsabilidades, de un mínimo de cinco años y un máximo de diez. El citado autor veía en la privación del puesto un acto definitivo, en tanto que cuando se efectuaba un proceso de desafuero, al no prejuzgar la Cámara sobre la culpabilidad o inocencia del acusado, el efecto de declarar que había lugar a proceder penalmente contra el funcionario perseguido era la separación de su cargo para sujetarlo a la jurisdicción común en materia penal. Incluso esa separación no tendría un carácter definitivo hasta que se resolviera el juicio penal de fondo. En caso de una absolución, el funcionario podría reasumir su cargo, y de acuerdo con el autor que se viene siguiendo, esa reasunción podría operar también después de que se hubiese purgado la pena impuesta, con la salvedad de los ministros de la Corte, para los causales la comisión de determinados delitos por los que se les hubiera condenado constituía un impedimento, como aún hoy ocurre, para ocupar dicho puesto.

De cualquier manera, resulta discutible si efectivamente el desafuero, a la luz de lo previsto originalmente en la Constitución de 1917, implica o no un verdadero juicio y la privación de un derecho, pues había elementos en la propia Constitución, como la designación de Gran Jurado que se daba a la Cámara cuando tenía que resolver respecto de dicho desafuero, para

considerar que tanto en el juicio político como en el desafuero estábamos en presencia de actos jurisdiccionales.

No obstante, la posición de Tena Ramírez es atendible, en tanto que la Constitución parecería dar pie, en su redacción original, a la consideración de que el desafuero podría no estar sujeto a un conjunto de formalidades procesales a la manera de un juicio penal ni vinculado con la comprobación de elementos del propio delito y ceñirse sólo a una valoración de carácter político sobre la viabilidad de separar temporalmente al funcionario del cargo que ocupaba, de manera que efectivamente se realizará sólo un proceso de carácter administrativo en el que no hubiese actos de naturaleza específicamente procesal jurisdiccional, pero ya la Ley de responsabilidades de 1940 introducía elementos típicamente jurisdiccionales de índole penal para determinar si había lugar a proceder contra un funcionario acusado de delitos del orden común, a fin de desaforarlo. El artículo 28 de dicho ordenamiento era más explícito aún que las disposiciones actuales en la materia, al señalar:

En su dictamen, las Secciones Instructoras manifestarán si el hecho que al alto funcionario se atribuye, está o no calificado por las leyes como delito; si la existencia de éste está justificada; si existen presunciones o datos suficientes a juicio de la Sección, para creer racionalmente que el funcionario acusado puede ser el autor del hecho criminoso; y, por último, si por razón de la época en que el delito se cometió y de las funciones públicas de la persona de que se trate, goza o no de fuero constitucional, debiendo terminar con alguna de las proposiciones de que hablan los artículos siguientes, según el caso.

Este aspecto contradictorio se mantuvo después de la reforma constitucional de 1982, pues la regulación establecida en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, aprobada el mismo año, hace del desafuero un juicio prácticamente equivalente al que se desarrolla cuando se efectúa el juicio político, ahora sí denominado de esa forma por la propia Constitución.

#### **4.4. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1982**

La reforma efectuada a la Constitución en materia de responsabilidades derivó de circunstancias políticas previas que propiciaron la convocatoria del entonces candidato a la presidencia de la República, Miguel de la Madrid, a lo que llamó "La renovación moral de la sociedad". Durante el periodo presidencial de José López Portillo (1976-1982) se dieron casos de corrupción que impactaron desfavorablemente a la opinión pública respecto del régimen del Partido Revolucionario Institucional. De ahí que la principal bandera de campaña del candidato priísta fuera justamente esa llamada renovación moral.

Al llegar a la presidencia el 1º. De diciembre de 1982, el nuevo titular del Ejecutivo presentó de inmediato un conjunto de reformas constitucionales ante el Congreso de la Unión. La iniciativa correspondiente fue leída el viernes 3 de diciembre de 1982 en la Cámara de Senadores, y en ella se proponía reformas a los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 22, 73 fracción VI, 74 fracción V; 76 fracción VIII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución. Como puede observarse, se tocaron todos los artículos del título cuarto, correspondiente a las responsabilidades de los hasta entonces denominados funcionarios públicos y otras adecuaciones concomitantes.

Junto con esa iniciativa se remitieron también proyectos de reforma legislativa a la Ley de Responsabilidades, que pasaría a denominarse Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En su iniciativa, el presidente recién entrado decía que las reformas constituían "el primer paso para que la renovación moral se haga gobierno y la sociedad pueda apoyarse en él, a fin que la corrupción no derrote sus derechos".

La transformación del régimen de responsabilidades sólo significó algunas adecuaciones y precisiones de carácter semántico y jurídico doctrinario. Así, por ejemplo, se cambió el nombre del título cuarto para denominarse "De las responsabilidades de los servidores públicos", sustituyendo la expresión funcionarios públicos por la de servidores públicos. La mencionada iniciativa decía al respecto: "Desde la denominación hay que establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión".

Otra modificación relativamente superficial tuvo que ver con la eliminación de la palabra fuero en el texto del título relativo a las responsabilidades. La iniciativa no razona específicamente este cambio; solamente en un punto establece que "en lo que hace a la naturaleza de las responsabilidades, la iniciativa propone eliminar la confusión deriva de una terminología que tendía a otorgar un fuero de hecho al distinguir entre 'delitos y faltas oficiales' y 'delitos comunes'". Todas las referencias a la palabra fuero se sustituyeron por la expresión "declaración de procedencia".

La mencionada reforma, para establecer una mejor sistematización de las responsabilidades de los servidores públicos, introdujo una referencia específica a la responsabilidad administrativa en el artículo 109; fijó una distinción entre el juicio político y la declaración de procedencia, de modo que ésta tuviese por objeto privar de la inmunidad relativa a los servidores públicos acusados por la comisión de delitos en general, ya se tratase de los antiguos delitos comunes o de los llamados delitos oficiales. El razonamiento de la iniciativa era en el sentido de que no se justifica esa distinción y que todos los delitos deberían en su caso recibir igual tratamiento por la vía de la declaración de procedencia para que la Cámara de Diputados privase del fuero, aunque no lo denominara así, a

los servidores públicos que gozaran de él, a fin de que respondieran ante la justicia común por todo tipo de delitos.

El cambio en realidad no se justificaba porque, los funcionarios públicos, en virtud de la excepción al principio de non bis in idem, aun después de haber sido juzgados penalmente por la Cámara de Senadores y, en su caso, privados del cargo si se les encontraba culpables de delitos oficiales, podían ser perseguidos también por la justicia común una vez que quedaran despojados de su cargo.

El Constituyente pretendía que las conductas que resultasen atentatorias contra el interés público o perjudicaran el buen despacho de los asuntos se tipificaran como delitos o faltas oficiales por la ley a fin de que quedara claro cuáles eran los supuestos que darían lugar al juicio político en los términos del texto constitucional originario, pero con el cambio de 1982, al no estar referido dicho juicio político a delitos o faltas oficiales, dado que los delitos oficiales quedarían comprendidos, como cualquier otro delito, en el supuesto del desafuero o declaración de procedencia para que fuesen juzgados por los tribunales comunes, quedó el juicio político vinculado a conductas que por definición ahora no serían delictivas y que difícilmente podrían tipificarse de manera específica.

La LFRSP pretende hacer un listado de las conductas que pueden dar lugar a dicho juicio, pero éste resulta igualmente vago e impreciso, y abre un enorme campo a la persecución política derivada de pasiones partidistas y que puede depender de la correlación de fuerzas en el Congreso de la Unión, lo cual supuestamente era uno de los aspectos que querían evitarse con la mencionada reforma de 1982.

Se añadió en la fracción I del artículo 109 la referencia explícita a las responsabilidades administrativas distintas de las políticas o las penales, señalando que " se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones". Este tipo de responsabilidad conlleva, al igual que la responsabilidad política, la posible pérdida de la función o la inhabilitación para desempeñar otra, además de algunas sanciones de carácter económico.

La propia Constitución prevé que las vías para exigir estas distintas responsabilidades son independientes, y que no se pueden imponer sanciones de la misma naturaleza por igual conducta. La interpretación se esta disposición constitucional es en el sentido de que la misma conducta sí puede dar lugar a diferente tipo de sanción, con lo cual se mantiene un régimen similar al que existía con anterioridad, y aunque aparentemente se evita que se juzgue penalmente a una persona por la misma conducta en dos ocasiones, sí queda abierta la posibilidad de que esa idéntica

conducta pueda ser materia de un juicio político, pero también, eventualmente, de un juicio penal o de un procedimiento administrativo.

La introducción de la responsabilidad administrativa, pone aún más en duda la idea expuesta por Tena Ramírez de que la declaración de procedencia es un mero procedimiento administrativo. Aunque se trate de un esquema que tiene a la separación del cargo de forma similar a lo que ocurre en las responsabilidades administrativas, es claro que la voluntad del Constituyente Permanente, como quedó plasmada en el texto introducido en la Constitución, fue la de separar los diferentes tipos de responsabilidades. En consecuencia, no puede admitirse la idea de que se trata de una resolución de tipo administrativo la que ocurre con motivo de la declaración de procedencia, dado que entonces implicaría haber usado una vía que no es la prevista constitucionalmente para exigir las responsabilidades administrativas.

En primer término habría que aludir a los servidores públicos, que quedan protegidos por inmunidad relativa, o sea, la cual puede ser removida por medio de la declaración de procedencia, es decir: quienes son los funcionarios que disponen de fuero.

En el texto anterior estaban comprendidos, los senadores y los diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, aunque el artículo correspondiente los denominaba Magistrados, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República; eso por lo que toca al ámbito de los funcionarios federales. Se preveía también que los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las legislaturas locales serían responsables por violaciones a la Constitución y las leyes federales. Si bien no quedaba claro, y éste era un punto que tenía que resolverse, si dichos funcionarios locales podían ser sujetos sólo al juicio político o si también disponían de fuero en caso de que cometieran delitos comunes y si podían ser privados de ese fuero por el procedimiento establecido federalmente.

En el texto actual del artículo 111, para efectos estrictamente de la inmunidad relativa en el ámbito federal, se menciona a Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, a los Ministros -ahora sí con la terminología adecuada- de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal. Se puede percatar de que se incluyó a los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, que es ahora la Asamblea Legislativa de esta circunscripción territorial y que no existía, evidentemente, cuando se redactó el texto original, y se incluyó también al titular del órgano de Gobierno del Distrito Federal, de acuerdo con el contenido vigente de artículo 122 constitucional, y al

Procurador General de Justicia del Distrito Federal, que tampoco estaba contemplado. Se plantea la duda si otros funcionarios, como el Auditor Superior de la Federación o el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuya remoción remite la propia Constitución al título cuarto de la misma, podrían estar protegidos por el fuero. La respuesta es que no puede interpretarse que dispongan de dicho fuero, pues los artículos 79 y 102 que a ellos se refieren hablan de remoción, y no de reparación del cargo para efectos de persecución penal: por lo tanto, pueden ser privados del cargo por medio del juicio político, pero si se les acusa de algún delito no es necesario que sean desaforados, pues carecen de fuero, el cual sólo concede la Constitución a los enlistados en el artículo 110. Tal vez sería conveniente dotarlos de fuero, pero para ello sería preciso que los incorporarán al texto del citado artículo 110.

Una de las precisiones que sí se logró con la reforma fue la manera como se entendería el régimen aplicable a los gobernadores de los estados y a los diputados locales, y se amplió la referencia a este tipo de funcionarios estatales, incluyendo a los magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados. En estos casos se señaló que para poder proceder penalmente por delitos federales contra estos servidores públicos se seguiría el mismo procedimiento aplicable a los servidores públicos federales que gozan de fuero, es decir, tendría que haber declaración de procedencia emitida por la Cámara de Diputados.

No obstante, en un intento de preservar las atribuciones específicas de los estados en el régimen federal, se dio una solución también muy discutible, porque el efecto de la declaración de procedencia es únicamente que "se comunique a las legislaturas locales, para que en un ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda". No definió el Constituyente qué corresponde que hagan las legislaturas locales. Aunque existe la obligación constitucional que los estados tengan leyes para exigir las responsabilidades a sus propios servidores en el ámbito estatal, no hay una definición del efecto que puede tener la declaración de procedencia por delitos federales cometidos por servidores públicos locales, de manera que ahí puede consagrarse una impunidad porque el efecto de la declaración de procedencia de la cámara de Diputados en este caso ni siquiera es la separación del cargo, sino que deja a las legislaturas locales y, en consecuencia, a las leyes locales, la manera como deba procederse en tales circunstancias.

En cuanto al órgano que realiza la declaración de procedencia, sigue siendo la Cámara de Diputados, con una modificación: el texto original decía que la declaración correspondiente, es decir, la que resuelve si ha o no lugar para proceder contra el inculpado, debería hacerse por mayoría absoluta de los integrantes de la Cámara de Diputados. Esto es, no se haría el cómputo en relación con los individuos presentes en sesión, sino que tendría que tomarse como base la totalidad de los miembros de la mencionada Cámara. La modificación hecha en 1982 corrigió esta

previsión que pudiera parecer excesiva, y estableció que sería la mayoría absoluta de los miembros presentes en sesión la que tendría la capacidad de tomar la determinación correspondiente.

Una redacción defectuosa desde su origen se mantuvo, no obstante el propósito de la reforma de mejorar técnicamente los preceptos en materia de responsabilidad. Esta eficiencia deriva del hecho de que según la redacción vigente, tal y como también ocurría en la anterior, la declaración de procedencia sería aplicable textualmente "por la comisión de delitos durante el mismo tiempo de su cargo". Esto llevaría a dos posibles consecuencias: una inadmisibles, según la cual se leería que son responsables o no se podría proceder penalmente contra servidores públicos que hubiesen cometido delitos con anterioridad al ejercicio del cargo, o bien, una segunda interpretación que conduciría a la idea de que en tal circunstancia no operaría el fuero y se les podría perseguir sin necesidad de cumplir el requisito procedimental de obtener la declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados.

La interpretación correcta aceptada por la doctrina, y que se aplica en la práctica, es la de que para proceder penalmente contra los servidores públicos mencionados en la Constitución, durante el tiempo de su cargo, por la comisión de delitos, se tendrá que cumplimentar el procedimiento relativo a la declaración de procedencia; es decir, el servidor público está protegido por el fuero en relación con delitos que se le imputen durante el tiempo que se encuentre desempeñando el empleo, cargo o comisión de que se trate, pero también por delitos que hubiese cometido con anterioridad y de los cuales se le acuse cuando se encuentra en el ejercicio de la función.

El resto del procedimiento descrito constitucionalmente es prácticamente igual que el anterior, con algunos cambios de redacción. Se fijan las consecuencias de la resolución por virtud de la cual la Cámara declara que no ha lugar a proceder contra el inculcado, indicando que ya no se realizará ningún procedimiento ulterior-se entiende que al anterior de la Cámara, -puesto que inmediatamente después se dispone que esa resolución negativa no es obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculcado haya concluido el ejercicio de su encargo, y explica que la razón es que tal resolución no prejuzga los fundamentos de la imputación, al igual que lo hacía el texto derogado, con la única diferencia de que éste mencionaba la expresión "fundamentos de la acusación" y el actual, con mejor técnica, sustituye "acusación" por "imputación".

Para el caso de que la cámara declare la procedencia, tanto el precepto anterior como el actual conducen al resultado de que el inculcado queda a disposición de los "tribunales comunes", como dice el texto actual. La reordenación efectuada en el artículo, que es el actual artículo 111, y que correspondía al artículo 109 del texto anterior, dejó también establecido

que el efecto de la declaración de procedencia o desafuero en el de separar del cargo al servidor público en tanto este sujeto a proceso penal. El texto actual introduce la precisión de que si la sentencia emitida por los tribunales comunes es absolutoria, el inculpado puede reasumir su función. En ambos textos, aunque en diferentes lugares, se señala también que cuando la sentencia es condenatoria, y dice el texto actual "si se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo", no se concederá al reo la gracia del indulto. Se imposibilita, pues, al presidente de la república para conceder indultos en caso de que se haya condenado a un servidor público, después de haberse efectuado la declaración de procedencia, por delitos cometidos durante el ejercicio de su encargo.

Esta disposición arrastra la distinción anterior entre delitos comunes y delitos oficiales, y mantiene una diferencia de que trato que no se justifica, porque antiguamente la prohibición de conceder el indulto estaba ligada a la sentencia de responsabilidad por delitos oficiales. En rigor, si el Senado dictaba una sentencia condenatoria, ésta tenía un carácter penal, y el presidente no podía indultar. Por supuesto, si la conducta merecía otra pena, como decía el precepto derogado, los jueces comunes podían también aplicar dicha pena, y se entiende que tampoco podría concederse el indulto en razón de que se trataba de delitos que habían afectado a la función pública y a que existía la diferencia con los delitos comunes, pero en la actualidad si se quería establecer un mismo trato para todos los delitos resulta incongruente que la prohibición del indulto sólo tenga que ver con los delitos cometidos durante el tiempo del encargo, lo cual introduce otra confusión porque no existiendo la antigua clasificación, los delitos cometidos durante el tiempo del cargo pueden ser delitos comunes, como se les consideraba en el régimen derogado, o delitos cometidos específicamente por servidores públicos en detrimento de la función encomendada, y la razón de ser del precepto original deja de tener justificación, dando como resultado que un delito común podría ser susceptible de generar un indulto presidencial si se había cometido antes del tiempo del encargo, pero no durante el mismo. En todo caso, debería extenderse el tratamiento a cualquier delito o especificarse si los delitos cometidos con motivo de la función pública serían los únicos que no darían lugar a la concesión del indulto. Se entiende que la prohibición de indultar no rige para el caso del indulto necesario, que se concede cuando se demuestra la inocencia del individuo condenado.

Por lo que toca a la responsabilidad penal del Presidente de la República, el régimen aplicable quedó exactamente igual que antes de la reforma, ya que le Presidente sí dispone de un fuero específico para ser juzgado sólo por el Congreso de la Unión, por la comisión de traición a la patria o delitos graves del orden común.

El artículo 111 actual, al igual que del antiguo 109, contiene la referencia a que la declaración de la Cámara de Diputados en cuanto a la procedencia o no de la acusación penal es inatacable. Ahí quedó también

un defecto técnico: el actual artículo 111, que se refiere a la declaración de procedencia, repitió la alusión tanto a la Cámara de Diputados como a la de Senadores en cuanto a la inatacabilidad de sus declaraciones y resoluciones. En rigor, no se justifica la mención a la Cámara de Senadores en este artículo, puesto que no intervienen en el proceso de declaración de procedencia. De cualquier modo, esta previsión constitucional es materia de dudas respecto a su alcance, dado que en términos estrictos se refiere a declaraciones o resoluciones de las Cámaras, y en el caso de la declaración de procedencia, de la Cámara de Diputados, lo cual deja abierta la posibilidad de que en el proceso desarrollado ante instancias de la propia Cámara, como es la Sección Instructora, sí proceda la impugnación por vía del amparo de actos que todavía no son resoluciones tomadas por el pleno de la Cámara.

El sentido de la inatacabilidad de las resoluciones de las Cámaras es, por supuesto, que no quedan sujetas a una revisión por parte del poder Judicial de la Federación a través del amparo ni de ningún otro juicio o procedimiento, la cual sólo procede contra "disposiciones de carácter general"; pero queda vigente la duda de si por vía de amparo se pueden decisiones interlocutorias que ocurren durante el procedimiento y que no toma directamente de la Cámara de diputados.

#### **4.5. NATURALEZA DEL FUERO CONSTITUCIONAL**

La doctrina coincide en aceptar la noción de fuero constitucional para referirse, como la apunta Soberanes en la voz genérica "Fuero", a un requisito de procedibilidad que debe ser cubierto antes de proceder penalmente contra algún funcionario incluido en dicho régimen jurídico. Tal requisito de procedibilidad consiste en que la Cámara de diputados declare por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, que ha lugar a que se inicie un proceso penal en contra del servidor público de que se trate, previo análisis del expediente que se haya formado a partir de una denuncia o querrela presentada ante dicha Cámara o del que contenga la averiguación previa realizada por el Ministerio Público con motivo de los hechos que se le imputen.

Ignacio Burgoa, al referirse al fuero constitucional, considera, que éste comprende, por una parte, la inmunidad de que disfrutaban los senadores y diputados, quienes son "inviolables"-dice el artículo 61 constitucional-"por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas"; así como la que protege al presidente de la República, que sólo podrá ser acusado durante el tiempo de su encargo "por traición a la patria y delitos graves del orden común"(artículo 108 constitucional). Además, en caso de que procediera una acusación penal contra el titular del ejecutivo ésta no sería conocida por los tribunales del poder Judicial, ya que todo el proceso se desenvuelve en el

poder Legislativo, actuando la Cámara de diputados como órgano acusador, y la de senadores como jurado de sentencia<sup>11</sup>

De lo antes dicho surge la cuestión de la naturaleza y alcance del concepto "fuero constitucional". ¿Es solamente un "requisito de procedibilidad"? Si se parte de la base de que la palabra fuero tiene el derecho una connotación múltiple, y que incluso en las aceptaciones gramaticales se le reconoce como una "competencia jurisdiccional especial que corresponde a ciertas personas por razón de su cargo", aparece como una verdadera jurisdicción específica, dada la forma como se cumple el mencionado requisito de procedibilidad, mediante un procedimiento formal desarrollado ante una Cámara, o como se efectúa el juicio de un presidente de la República.

En el caso de la libertad de expresión de los parlamentarios existe una protección absoluta a favor de ellos. Se esta en presencia de un "privilegio o exención", el cual rebasa incluso la idea de una jurisdicción. La irresponsabilidad jurídica total establecida para proteger a los parlamentarios es una institución común a los sistemas democráticos representativos, y tiene que ver precisamente con el régimen de responsabilidades de los funcionarios justamente porque, reitero, es una forma excepcional de irresponsabilidad jurídica.

En la doctrina y el derecho comparando no es extraña la consideración del "fuero parlamentario" o inviolabilidad parlamentaria como un esquema protector de la función representativa que instituye la ilimitada y absoluta libertad de expresión.

Siguiendo este método inductivo, se puede afirmar que el fuero constitucional abarca, según diversos estudios doctrinarios, por lo menos tres manifestaciones:

- 1ª.) La imposibilidad de proceder penalmente contra determinados servidores públicos de alta jerarquía sin agotar previamente un procedimiento para privarlos de dicho fuero;
- 2ª.) la irresponsabilidad jurídica de los legisladores en cuanto a las consecuencias derivadas de la manifestación de sus opiniones en el desempeño de su cargo, y
- 3ª.) los supuestos específicos y la forma de enjuiciamiento en caso de que se acuse penalmente al presidente de la República.

El método actual parte de formular una definición excesivamente amplia de los servidores en el artículo 108 constitucional, y señalar en el 109 la obligación de que tanto en el ámbito federal como en el estatal se expidan las respectivas leyes de responsabilidades de los mencionados servidores. Enseguida, el artículo 110 prevé la relación de funcionarios de alta

---

<sup>11</sup> Burgoa Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa 7ª Edición. Año 1998. México Distrito Federal. Páginas 1058.

jerarquía a los que solamente se les puede destituir o inhabilitar, o ambas cosas, mediante el procedimiento llamado "juicio político". Este nombre, como se ha visto, se aplica en el sistema anterior a la reforma de 1982 al procedimiento previsto para sancionar los delitos oficiales cometidos por funcionarios públicos, a diferencia de la manera pérdida del fuero que se instituía para los casos de delitos comunes.

La distinción entre delitos oficiales y delitos comunes tenía la ventaja de que en todos los casos se previa proceder por conductas delictivas, pero parecía inconsistente el di símbolo tratamiento de infracciones que en ambos casos eran penales. El sistema presente resulta más apropiado en cuanto sujeta al proceso penal general a los funcionarios que dedican independientemente de la naturaleza del delito, pero sigue teniendo como punto débil la vaguedad e imprecisión de los supuestos que pueden dar lugar al juicio político.

La constitución, en su artículo 109, prevé que los funcionarios públicos federales referidos en el artículo 110 podrán ser sometidos a tal juicio cuando "en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho". Aclara el precepto en cuestión que "no procede el juicio político por la mera expresión de ideas".

La redacción constitucional relativa a los motivos que pueden originar un juicio político es muy amplia. Muchas conductas u omisiones pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos o del "buen despacho" de los mismos y no necesariamente tienen que ser delictivas, incluso podrían no ser ilícitas.

Con el propósito de fijar un marco jurídico más certero al supuesto constitucional, el artículo 7º. De la ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos, reglamentaria del título cuarto constitucional, prevé que se producen las hipótesis de perjudicar los intereses públicos o su buen despacho cuando la conducta o la omisión generan: I. El ataque a las instituciones democráticas; II. El ataque a la reforma de gobierno republicano, representativo, federal, III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; IV. El ataque a la libertad de sufragio; V. La usurpación de atribuciones ; VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la federación, a uno o varios estados de la misma o a la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; VII. Las omisiones de carácter grave en los términos de la fracción anterior, y VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Los enunciados que tendrían por objeto precisar el contenido del amplio texto constitucional sólo repiten con algunas adiciones lo que ya decía la Ley de Responsabilidades de 1940, y no alcanzan la concreción que permita saber exactamente qué comportamientos pueden dar lugar al inicio del juicio político. Esta situación de indefinición se ve corroborada por el último párrafo de artículo 7º. De la mencionada ley, en el que se dispone que "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".

De la transcripción anterior queda claro que el legislador supone que las causas del juicio político pueden constituir o no infracciones penales, y cabe preguntarse incluso si el Congreso de la Unión puede considerar que existen dichas causales y determinar su gravedad aun cuando se trate de conductas que no configuren una ilicitud, esto es, que no violen expresamente un texto legal.

La ilicitud debería ser un requisito sine qua non para iniciar un juicio político. Sin embargo, ni las disposiciones constitucionales ni su ley reglamentaria exigen esta circunstancia de manera explícita. En algunos casos, de la revisión de las fracciones del artículo 7º, se desprende de manera inequívoca la ilicitud, como la que se refiere a la violación de garantías individuales, a la usurpación de atribuciones o a las infracciones a la Constitución o leyes federales, pero por ejemplo, las omisiones señaladas en la fracción VII pueden tener un alcance muy impreciso, lo mismo que las violaciones a planes, programas o presupuestos, y en igual circunstancias se encuentran los ataques a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno o a la libertad del sufragio.

En un estado de derecho configurado como régimen presidencial en el que los poderes Ejecutivo y Legislativo tienen un origen electoral propio y los secretarios de Estado no son miembros de un gabinete ni ministros responsables ante el parlamento, la más elemental seguridad y el respeto al sistema de gobierno que nos hemos dado requerirían que se tenga que comprobar forzosamente una violación a la ley, sea o no de carácter penal, para que pueda iniciarse un juicio político.

No deja de constituir, aun así, una situación ambigua el hecho de que una misma conducta pueda dar lugar a que se escoja la vía de la acusación penal en forma directa o el juicio político, o bien, eventualmente, se desarrollen ambas de manera paralela. La Constitución permite esta última posibilidad al estatuir en el artículo 109 que "Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza".

La interpretación de este precepto, a contrario sensu, es que la misma conducta puede dar lugar a la imposición de sanciones de diferente naturaleza, de modo que la destitución o inhabilitación, que son los castigos típicos del juicio político, son compatibles con las sanciones penales que deriven de la misma conducta. Este esquema lo corrobora el artículo 4º. De la propia Ley de Responsabilidades.

El estudio de este título cuarto hace coincidir a la doctrina en que dentro de él se identifican cuatro formas de responsabilidad: la política, la administrativa, la penal y la civil. Empecemos por esta última. El artículo 111 previene en su antepenúltimo párrafo que "En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia". ¿Por qué hace el Constituyente esta previsión? Sería un asunto sobreentendido de no ser porque en las otras áreas de responsabilidades se establecen situaciones excepcionales a diferencia de la civil, en la que no existe distingo alguno, sea cual sea el carácter o nivel del servidor público demandado.

#### **4.5.1. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA**

Esta sólo existe en relación con los servidores públicos a los que antes la constitución consideraba "altos funcionarios de la Federación", y también respecto de un grupo de servidores públicos de los estados.

De acuerdo con el artículo 110,

Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

A este grupo deben agregarse "las personas encargadas de la conducción del Banco Central (artículo 28 constitucional); 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. A ningún otro servidor público se le puede exigir una responsabilidad política

por los motivos a los que ya hemos hecho referencia. Existe la excepción, ya mencionada, de los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y miembros de los consejos de las judicaturas locales, a quienes también se puede someter a juicio político, pero en estos casos dicho juicio no concluye con una sanción por parte del Congreso federal, sino solamente con una declaración que se comunica a las legislaturas locales.

#### **4.5.2. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA**

Existe un régimen general de responsabilidades administrativas en el caso de la Federación, establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Esta ley señala como las autoridades facultadas para la aplicación de sanciones a las contralorías, sea de las dependencias o bien a la Secretaría de la Función Pública, que sustituyó las funciones de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Si se estimara que todos los servidores públicos quedan sujetos a esas autoridades, 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 desechó, 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 incorporadas en el artículo 110 y en los otros preceptos constitucionales citados sólo pueden ser sancionados a través de un juicio político. De ahí que éste sea el procedimiento idóneo para establecer las responsabilidades administrativas en las que hayan podido incurrir los servidores públicos de alto nivel, y sólo por este medio podrá destituírseles o inhabilitárseles.

#### **4.5.3. LA RESPONSABILIDAD PENAL**

A diferencia del sistema anterior, que distinguía entre los delitos oficiales y los comunes, en la actualidad la imputación de cualquier delito puede dar lugar a la persecución penal de los servidores públicos, pero existen dos categorías de éstos: los que pueden ser consignados ante un juez penal como cualquier ciudadano y los que disponen de la protección prevista en el artículo 111 de la Constitución. Estos funcionarios, para ser sometidos a un proceso penal, deben ser previamente desaforados; es

decir cuentan con una inmunidad relativa, que sólo puede levantarse mediante declaración de procedencia hecha por la Cámara de Diputados.

En la materia penal, el Presidente de la República está 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, sino que se conduce por ambas 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 que se ha venido exponiendo, parece incontestable el argumento de que existe un sistema constitucional previsto para exigir responsabilidades a determinados servidores públicos. No se trata sólo 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 ésa 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 a ciertos órganos del estado.

## **5. NATURALEZA JURÍDICA DEL PROCESO PARA LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA Y LOS PRESUPUESTOS PARA EL INICIO DEL JUICIO DE DESAFUERO.**

### **5.1. CUESTIONAMIENTO DE LA TESIS PREVALECIENTE**

En la doctrina constitucional mexicana ha predominado de manera inercial un criterio derivado de las características del desafuero tal y como lo concebía originalmente la constitución de 1917 que, se ha visto, distinguía entre los delitos oficiales y los delitos comunes. En ese contexto, el maestro Felipe Tena Ramírez sostuvo que:

“Tratándose de los delitos comunes, la Cámara de Diputados no absuelve no condena, no prejuzga respecto a la responsabilidad penal del funcionario, sino que sólo lleva a cabo o no el acto indispensable para que el acusado quede a merced de la potestad judicial común, el acto consiste en separarlo de su encargo, único medio de suspender el fuero. El acto de la cámara si está resuelve en sentido afirmativo, no es por tanto jurisdiccional, acto jurisdiccional, sino de índole administrativa, el simple acto administrativo de separar de su encargo a un funcionario”<sup>1</sup>

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.

En una línea similar se ubica Elisur Arteaga Nava, quien afirma que “técnicamente, la cámara no juzga hechos con base en las normas legales, se limita a emitir una declaración de oportunidad de acuerdo con los hechos y la probable responsabilidad; no prejuzga de una culpabilidad, sólo resuelve si el servidor público queda o no a disposición de un juez para que lo juzgue respecto de delitos que determina de manera expresa”<sup>2</sup>. 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 desaforar a un funcionario.

En una posición diferente se coloca Quiroz Acosta al afirmar contundentemente que la declaración de procedencia “implica un procedimiento de naturaleza jurisdiccional que se sigue ante un órgano de

<sup>1</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Derechos Constitucional Mexicano*, 26ª Edición. Editorial Porrúa. México. 1992.

<sup>2</sup> Arteaga Nava Elisur. *Derecho Constitucional*. Editorial Oxford Universty Press. Universidad Autónoma Metropolitana. Año 1999. México Distrito Federal. Páginas 915.

naturaleza política"<sup>3</sup>, procedimiento al que denomina con certeza: juicio de desafuero.

La naturaleza meramente administrativa del desafuero aún bajo el régimen anterior 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 aquí la intención del Constituyente de que la Cámara de Diputados actuara como jurado al resolver sobre la procedencia de la acción penal en contra de algún funcionario que dispusiese de 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 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 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

---

<sup>3</sup> Adrade Sánchez Eduardo: "Fuero Constitucional". *El desafuero en el Sistema Constitucional Mexicano*. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas. México D.F. 2004. 212 pag.

desafuero no requerirían ser comprobados por la Cámara ni tendría ésta por qué 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. La mejor prueba de ello es otra cita del maestro Tena Ramírez:

Las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables, según lo dice el párrafo tercero del artículo 111, esto quiere decir que ningún órgano de autoridad puede reemplazar las Cámaras en posterior conocimiento por lo que hace a la apreciación de los hechos y a la decisión que aquéllas adoptaren. Consideramos, sin embargo, que los presupuestos que la Constitución señala para la actuación de cada Cámara sí está, bajo el control del juicio de amparo; por ejemplo, si el Senado procediera sin previa acusación de la Cámara de Diputados<sup>4</sup>

El maestro 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 discrecional 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, éste sí es un acto meramente administrativo 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 sobre su desafuero, ya que debe cumplir determinados requisitos procedimentales.

Pero admitamos por un momento, aunque sea como hipótesis, que la regulación constitucional anterior a 1982 pudiese ser interpretada en el sentido de que la Cámara no desarrolla una labor jurisdiccional cuando resuelve si procede o no acusar penalmente a un funcionario. Habría que preguntarse si prevalece la misma situación en el régimen vigente, y la respuesta tiene que ser absolutamente negativa. Debemos recordar que 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

---

<sup>4</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Derechos Constitucional Mexicano*, 26ª Edición. Editorial Porrúa. México. 1992.

artículos 108 a 114 de la carta magna, incluyó una nueva Ley federal de Responsabilidades de la Servidores Públicos que se remitió al Congreso de manera simultánea con al iniciativa de modificaciones constitucionales.

La mencionada LFRSP prevé un procedimiento muy detallado que elimina cualquier posibilidad de considerar la resolución de la Cámara común 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 del derecho procesal penal, e incluso las normas de éste se aplican con carácter supletorio.

La mayoría de la sección Instructora de la LVIII Legislatura en sus resoluciones ha insistido en la antigua tesis de que se trata de un mero acto administrativo, pero desconoce el contenido expreso de la LFRSP, según el cual está obligada a pronunciarse sobre puntos de naturaleza penal, como la existencia del delito y la probable responsabilidad del inculpado, y debe señalarlo así en su dictamen.

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 nos encontramos aquí con una situación paradójica: 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 legalmente previstas.

Diríase entonces que la ley resulta inconstitucional, pero de ser así, la Sección Instructora no tiene posibilidad de aplicar otro procedimiento más que le 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 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 fundada 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 sólo 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, aun en el caso de que llegara a producirse la resolución de la Cámara en esas condiciones y ésta fuera inatacable. Aunque se argumente que el Poder Judicial Federal no puede revisar la constitucionalidad del acto, éste por sí mismo sería inconstitucionalidad.

No obstante todo lo anterior, la mayoría de la Sección Instructora de la LVIII la Legislatura aprobó en sus diferentes resoluciones, un texto plagado de contradicciones. En los resultados de estas resoluciones, como puede verse en los casos resueltos el 22 de abril de 2003, da cuenta de un conjunto de pasos procesales muy detallados por lo que es posible percatarse de que se ha venido siguiendo todo un procedimiento de carácter jurisdiccional; sin embargo, en los considerando se argumenta que no existe propiamente una función de "juzgar acerca de la inocencia o culpabilidad de las imputaciones que se le hacen al servidor involucrado". Es absurda, evidentemente, la redacción empleada, pues no puede tratarse de la "inocencia o culpabilidad de las imputaciones", ya que éstas no pueden ser inocentes o culpables, sino solamente los sujetos que quedan sometidos a un determinado procedimiento.

Poco más adelante se acepta que la función de la sección Instructora es "verificar de que efectivamente se encuentre acreditada la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, y si en su caso, con tales elementos se justifica la remoción constitucional". De manera inmediata dice que de lo expuesto:

Se desprende que la función de la Cámara de Diputados no es de naturaleza jurisdiccional, ni sus decisiones significan una afectación en la esfera jurídica del servidor público implicado, sino de una auténtica atribución propia de un órgano de control político que, se reitera se encausa a la verificación de datos fehacientes y de actuaciones debidamente soportadas que permitan establecer una clara convicción acerca de la objetividad de la investigación realizada por una autoridad persecutora del ámbito federal, así como la ponderación en el contexto de la situación que haya originado la medida persecutora, base fundamental de la solicitud de declaración de procedencia, y en tales circunstancias valorar la conveniencia, atendiendo a los intereses supremos del interés público y de la Nación de continuar en el trámite para la remoción del obstáculo procedimental que protege el cargo y la función pública de quien lo ejerce.

Esta redacción es absolutamente incomprensible, ya que por un lado se acababa de aceptar líneas antes, en la propia resolución, que la tarea de la Sección Instructora es la verificación de la existencia del delito y de la probable responsabilidad del imputado, para después formular una serie de conceptos oscuros, como el de decir que el trabajo de la propia Sección se encauza a la verificación " de datos fehacientes y de actuaciones debidamente soportadas que permitan establecer una clara convicción acerca de la objetividad de la investigación". Para que haya dicha convicción y la investigación se considere objetiva tienen que comprobarse los extremos que obliga la ley a verificar a la sección Instructora, a saber: la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado.

Es absolutamente contradictorio que unos renglones después se sostenga que dicha Sección debe valorar la conveniencia de remover el obstáculo procedimental constituido por el fuero. En ninguna parte de la Constitución ni de la LFRSP se establece que la Sección Instructora valore conveniencias. Quizá fuera deseable que la determinación de la Sección Instructora tuviera un carácter estrictamente político y valorara la conveniencia del desafuero sin entrar a las cuestiones de carácter procesal penal, pero la ley es determinante al respecto, y a ella atenerse dicha autoridad.

Resulta 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 constar estos extremos es necesario cuestionarnos acerca de la esencia de los actos que desarrolla la Cámara y los efectos que los mismos producen.

Se analizará 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 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 al funcionario contra el cual se hubiese iniciado el procedimiento no puede ser objeto de una nueva situación 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 ipso pretender 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.

## **5.2. COMO EFECTO DEL ACTO DE AUTORIDAD, LA PRIVACIÓN DE DERECHOS**

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.

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 cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”. Solamente si en un riguroso desarrollado 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 el contrario, si se verifica la existencia de derechos de los cuales resulta privado el funcionario con motivo del desafuero, tiene que admitirse que éste sólo puede provenir de la realización de un juicio que cumpla con todos los requisitos establecidos por la Constitución.

El maestro Tamayo y Salmorán explica que el término derecho "se usa para referirse a una ventaja o beneficio normativo conferido a un individuo o a un clase de individuos". Agrega que "en este sentido el derecho designa una permisión atorgada a alguien (o algunos) para hacer u omitir cierta conducta con la garantía de protección judicial". Habría que agregar que en determinados casos el derecho se concreta también en la posibilidad de impedir a otro que haga u omita una conducta que pueda efectuar al titular de tal derecho siempre que dicho impedimento está judicialmente protegido.

El mismo autor afirma que el derecho subjetivo supone dos características esenciales: la exigibilidad y la renunciabilidad.

El derecho subjetivo también puede definirse como el "conjunto de facultades y poderes concretos atribuidos a un titular, a cuyo arbitrio se remite su ejercicio". Entendido de esta manera, se puede considerar que la función pública conlleva un conjunto de derechos subjetivos que no corresponden a un patrimonio particular, sino que forman parte de las tareas atribuidas a dicha función, pero que encarnan naturalmente en la persona que la ejerce.

Existen facultades y poderes atribuidos a un titular, que lo es 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 puede 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 condiciones de hacerles valer, incluso a través de acciones o excepciones de carácter judicial. Podría argumentarse, sin embargo, que este conjunto de poderes y facultades atribuidos 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 cargo y que constituyen su razón de ser. No obstante, existen algunos casos en los que las facultades o poderes vinculados a la función puede 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 por el ejercicio de la 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 individuo depositario de la función cuyo fuero pretendiese ser violado. De hecho, en la práctica así ocurre; el servidor público dotado de fuero la hace valer ante la autoridad persecutoria que pretenda privarlo de la libertad, y para ello no es óbice el contenido de artículo 29 de la LFRSP, que otorga a la Secretaría 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 del secretario del que se trate tiene por objeto suspender el procedimiento en tanto se plantea y resuelve si ha lugar a proceder.

Se analizará cada uno de los ejemplos planteados: a) La reenumeración 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 argüirse que las percepciones de los funcionarios tienen un carácter especial, dado que son irrenunciables, según lo dispone el artículo 127 de la Constitución, en el cual se indica que la reenumeración de los servidores públicos no puede ser objeto de renuncia. Esto tiende a establecer el vínculo entre el funcionario y el Estado que le cubre sus emolumentos, de manera que se garantice la lealtad a éste y se evite que mediante la renuncia de la reenumeración pretenda el servidor público desligarse de sus obligaciones o, eventualmente, tenga la tentación de depender de otras fuentes de ingreso distintas a lo que lícitamente le señala el erario.

b) El derecho de iniciar leyes atribuido a los diputados y senadores del Congreso de la Unión está catalogado así directamente por la Constitución en el artículo 71, fracción II. Podría decirse que esta terminología no necesariamente responde al carácter de una atribución pública conferida a los legisladores, pero se trata de una potestad que se ejerce de manera voluntaria y que no representa el desempeño de una función pública propiamente dicha dado que no se trata ni de un servicio prestado a los particulares ni de un acto de autoridad que deba ejecutar el servidor público, como ocurre en el ámbito judicial o en el Ministerio Público ya mencionado. La posibilidad de iniciar una ley se desenvuelve al interior del Poder legislativo sin que al actualizar el legislador realice un acto que constituya el ejercicio de una función pública.

Por eso es correcta la terminología constitucional, 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 un 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 de reclamarlo judicialmente.

c) En el caso de la inmunidad relativa que implica el fuero adscrito a determinadas funciones públicas, su vulneración puede ser reclamado judicialmente por el funcionario que disfruta de ella. Es verdad que el origen 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 respecto al fuero constitucional" de sus miembros, es decir, por plan los procedimientos necesarios para levantarla. Empero, la protección judicial frente a su violación puede ser también reclamada por el funcionario que pudiese ser 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.

Debe tenerse en cuenta que "abrir un proceso penal contra un servidor público con fuero, sin habérselo retirado éste previamente, conforme a lo dispuesto por la ley" constituye un delito con la administración de justicia tipificado en el artículo 225, fracción XIX, del Código Penal Federal, por lo tanto, es legítimo que el funcionario defienda el derecho establecido en su favor de manera directa previniendo la comisión de un delito en su contra. Eventualmente, en caso de que este delito fuese cometido, el funcionario en lo individual tiene derecho a denunciarlo y a demandar la reparación del daño establecida como garantía en el apartado B del artículo 20 constitucional, fracción IV. Independientemente de que el bien jurídico tutelado sea la protección que se concede a la función pública, el funcionario es personalmente la víctima del delito, y, por lo tanto, quien puede reclamar judicialmente la reparación del daño. En ese sentido, puede señalarse que hay una exigibilidad, la cual se predica de todo derecho subjetivo.

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, la persona que disfruta del cargo puede separarse de él voluntariamente y, en consecuencia, quedar así privada del fuero. Situación diferente se presenta en los casos en los que no es renunciable la función, como cuando se trata de un cargo de elección popular, pues existe la obligación de desempeñarlo de acuerdo con el artículo 36, fracción IV, de la Constitución. No obstante, esta norma admite matices, ya que la propia Constitución prevé que un legislador, al no asistir a diez sesiones consecutivas, se entiende, por ese solo hecho, "que renuncia" a concurrir hasta el periodo inmediato. La Constitución, en su artículo 63, segundo párrafo, admite expresamente ese caso de renunciabilidad al desempeño de la función de elección popular, así sea sólo durante un determinado periodo de sesiones. En esa circunstancia, la separación del

cargo que implica dicha renuncia deja sin efecto también el fuero, y, en consecuencia, en estos casos puede considerarse renunciable.

Este criterio se ratifica con el contenido del artículo 112 constitucional, en 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 encargo". La separación puede ser por licencia o por la mencionada renuncia temporal.

### **5.3. EL FUERO Y LA LICENCIA**

En relación cercana con la naturaleza del procedimiento aplicable en el caso del desafuero y la consideración de la inmunidad relativa como uno de los derechos subjetivos de los que puede quedar privado el funcionario contra el cual se dicta aquél, está el de los efectos que tiene en relación con dicha inmunidad la solicitud de licencia o, en términos generales, la separación del cargo. Esta cuestión se ha prestado a controversia porque en el régimen anterior a la reforma de 1982 la Suprema Corte manifestó su criterio en el sentido de que la solicitud de licencia no despoja al servidor público del fuero especialmente, en el caso de los legisladores en los cuales se actualiza tal posibilidad de pedir licencia al cargo, en el entendido de que pueden retornar a él, con lo cual también se corrobora la idea de que existe un derecho propio, como dice Tena Ramírez, al desempeñado de estos cargos de elección popular.

La licencia opera asimismo en relación con puestos del Poder Judicial, como el de un Ministro de la Suprema Corte de Justicia, que puede separarse temporalmente del cargo. No tiene vigencia esta figura en el caso, por ejemplo, de los Secretarios de Despacho o del Procurador General de la República, pues no hay vinculación con una elección popular, como ocurre con Diputados y Senadores, y no existe la designación por un tiempo determinado y la inamovilidad, como acontece con los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Respecto de los cargos legislativos fue que pronunció la Suprema Corte en 1946 al estimar que la licencia no priva del fuero, puesto que este fuero protege a la función. Esta sostuvo la siguiente tesis:

**FUERO CONSTITUCIONAL.** Si se confirma que el quejoso no gozaba de fuero cuando se inició el proceso en su contra y que, en consecuencia, la responsable tenía jurisdicción para incoar el procedimiento, esto no es exacto si sin que le quejoso hubiera sido desafortado hubiera solicitado, como solicitó la licencia que le fue otorgada, la recurrente inició la investigación y como de ésta resulta, según se afirma, responsabilidad para el inculpado, decretó

luego orden de aprehensión en su contra, solicitando con posterioridad, de la Cámara de diputados, el desafuero respectivo para que aquélla se ejecutara.

Id., id. El artículo 109 de la Constitución Federal determina en lo conducente: "Si el delito (materia de la incriminación) fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará, por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la forman, si ha, o no, lugar a proceder contra el acusado... 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, etc." Como se advierte, el constituyente rodeó a los miembros del Poder Legislativo de una inmunidad que, conocida entre nosotros como fuero constitucional, sólo es, en esencia, la prerrogativa indispensable para la existencia de las instituciones que salvaguarda, otorgando a quienes la disfrutaban la facultad de no comparecer ante cualquiera jurisdicción extraña sin previa declaración del propio cuerpo, de que ha lugar a proceder contra el acusado, emitida por mayoría absoluta de votos del número total de sus miembros. La norma constitucional citada se informa en una necesidad política: la de impedir que la asamblea sea privada de sus miembros, por intervención de una jurisdicción extraña, sin participación, consentimiento, autorización o control, al menos de la propia asamblea. Es decir, el fuero tiende a proteger la independencia y autonomía de un Poder frente a los otros poderes del Estado y lejos de revestir de impunidad a quien lo disfruta, condiciona tan sólo la intervención de otras jurisdicciones, a la satisfacción de determinados presupuestos, cuya ausencia las obliga a no enjuiciar a un miembro funcionario de la Cámara, sin el consentimiento de la asamblea. Siendo el fuero, como anteriormente se dijo, una prerrogativa esencial para la subsistencia misma del cuerpo en cuya garantía ha sido establecida, los sujetos particulares que lo integran resultan beneficiados, pero no porque se conceda a cada uno de ellos particularmente ninguna tutela, se beneficien por parte y como consecuencia del beneficio común. Es decir, de la protección directa del interés público de que el órgano colegiado sea inviolable, se benefician sus componentes durante el término de su función, disfrutando de un derecho reflejo, o sea, de un específico y particular beneficio que con toda propiedad puede ser considerado como un interés jurídicamente protegido. No siendo el fuero, por lo tanto, un propio y verdadero derecho subjetivo, del que puede disponer libremente quien lo disfruta, resulta claro que los miembros del congreso no pueden renunciarlo si no es rehusado formar parte del parlamento, porque no se trata de un privilegio otorgado a su persona, sino de una prerrogativa parlamentaria, de orden público, y tal particularidad privada de efectos jurídicos a cualquiera renuncia que alguno de los legisladores hiciera de su fuero para someterse a una jurisdicción extraña, porque establecido para proteger la independencia y autonomía del Poder Legislativo en sus funciones, se proyecta tan sólo de sus componentes, invistiéndolos de la facultad de no comparecer ante otra jurisdicción, entretanto de que forma parte no declare, en los términos y con las formalidades que establece el artículo 109 de la Constitución Federal, que existiendo los actos delictuosos que se imputan al acusado, ha lugar a proceder en su contra, satisfaciéndose, de este modo, la ineludible condición previa de punibilidad y procedibilidad. No siendo, en consecuencia, renunciable el fuero o prerrogativa, menos aún puede aceptarse que se suspenda o concluya por licencia. De acuerdo con la doctrina y normas positivas, la licencia es una simple autorización que cada Cámara otorga a sus miembros para que puedan estar ausentes de las sesiones sin incurrir en la

sanción establecida por el artículo 63 de la Constitución, y aun cuando significa una suspensión en el ejercicio del cargo no implica, por su naturaleza temporal, la pérdida de los derechos, directos o indirectos, inherentes al mismo, razón por lo que sería absurdo pretender que tal permiso deroga o suple una prevención constitucional expresa, satisfaciéndose, en su virtud, las exigencias de forma requeridas como indispensables para que la jurisdicción represiva puede actuar. No obstante en contrario la consideración de que, entre nosotros, sustituyendo al titular entra el suplente al desempeño de la función, porque en esto se complementa la representación otorgada a aquél y su función supletoria no es sino el ejercicio del propio mandato, prolongado en su persona, para ejercerlo en defecto del titular y como expresión soberana de sus electores. Tampoco tiene relevancia el hecho de que el suplente en ejercicio y el propietario con licencia disfruten simultáneamente de la prerrogativa, porque la Constitución la otorga no en razón del número de los componentes del Congreso, sino para garantizar la independencia del Poder Legislativo frente a los otros Poderes de la Unión, asegurando así la integridad del régimen federal de gobierno que la propia Constitución adopta. No privando la licencia al legislador del fuero que lo protege, como integrante del poder a que pertenece, se llega a la forzosa conclusión de que tal prerrogativa sólo concluye por muerte, por renuncia del cargo, por el transcurso del término durante el cual debe ejercerse la función o porque el interesado no se presente a rendir la protesta durante el término de treinta días, que señala el artículo 63 de la Constitución Federal, en la especie. No habiéndose extinguido la relación funcional que liga al reo con el órgano constitucional a que pertenece, por concurrir alguna de las causas señaladas, ni habiendo declarado la Cámara de Diputados, en los términos del artículo 109 de la propia Constitución, que ha lugar a proceder en su contra, resulta evidente que sigue siendo diputado, no obstante la licencia que le fue otorgada, y en estas condiciones, no puede ser válidamente enjuiciado por la jurisdicción federal, protegido como está por la prerrogativa implícita en su investidura y que por constituir un atributo del poder Legislativo no puede serle desconocida, sin agravio del propio cuerpo en su integridad. Siendo las normas procesales de acabamiento ineludible para todos los sujetos del proceso, inclusive el Juez, éste debe conformar a las mismas su conducta, cerciorándose previamente si se han observado los requisitos pertinentes de la Constitución y desarrollo del proceso, en forma de que su inobservancia no constituya un impedimento para la eficacia de su función decisoria. Es decir, la autoridad judicial está obligada legalmente a ser Juez de su propia competencia, y sólo en el caso de que considere que la ley le confiere atribuciones para conocer del negocio sometido a su jurisdicción puede proceder válidamente al desarrollo de su actividad. Traduciéndose el fuero en el establecimiento por la Constitución, de una competencia funcional o por razón de grado, a favor de la Cámara de diputados frente a la jurisdicción de los tribunales, es indudable que éstos no pueden enjuiciar a un miembro del parlamento mientras éste no declare que ha lugar a proceder en su contra. Por tanto, la autoridad judicial no pudo jurídicamente procesar al quejoso en ausencia de aquella declaratoria de la Cámara, hecha con las formalidades esenciales del procedimiento establecido en la norma constitucional citada.

Este asunto quedó definitivamente resuelto por la reforma de 1982. ya he aludido al artículo 112, que ordena expresamente: "No se requerirá 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 encuentra separado de su encargo". El propósito de esta disposición fue borrar cualquier duda acerca de que la separación del cargo, así sea temporal, priva del fuero. Para interpretar esta disposición debemos percatarnos de que no alude a la cesación en el empleo público cuando éste se deje de desempeñar completamente, como cuando concluye el plazo de la función correspondiente por terminar los periodos para los que son electos legisladores o el tiempo para el que es designado un ministro de la Suprema Corte de Justicia o con motivo de la remoción o la renuncia a un cargo. De manera que esta separación supone el tiempo en el que por licencia o por algún otro motivo el funcionario que tiene el cargo se separa de él temporalmente.

Se ha mencionado que en el caso 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 periodo siguiente. En esas condiciones, 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 se requiere declaración de procedencia.

El párrafo del artículo 112 constitucional parecería innecesario, pues abunda en la misma circunstancia al determinar que "si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto". Es inconcuso que tiene que ser así, puesto que lo que supone este párrafo es, por ejemplo, que el Diputado, Senador o Ministro de la Corte que tenían una licencia reasumen su función, y, siguiendo la teoría general, que se ha venido sosteniendo, al ejercer nuevamente la función vuelven a disponer como parte de ella de la inmunidad relativa a la que tienen derecho.

También 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 actualizará con la nueva función.

La solicitud de licencia puede ser una forma de despojarse voluntariamente del derecho a la inmunidad relativa para ponerse a disposiciones de las autoridades comunes, aunque debe reconocerse que este acto no alcanza el efecto deseado por el solicitante hasta que obtiene la anuencia de la Cámara respectiva o de la Comisión Permanente para separarse del cargo.

Las características de los casos que se han mencionado pueden también examinarse a la luz de las teorías acerca del derecho subjetivo. La teoría

de la voluntad, sustenta por Savigny, si bien explica mejor los derechos subjetivos de naturaleza estrictamente privada, también da cuenta de cómo se ejercen algunos de los derechos subjetivos vinculados a la función pública. Con la excepción de la irrenunciabilidad de la renumeración que, como se ha dicho, no constituye la pérdida de una característica esencial de los derechos subjetivos, tanto en el ejemplo de la presentación de iniciativas como en el del fuero, resulta claro que la voluntad del funcionario puede ser puesta en juego para el ejercicio o no ejercicio de los mencionados derechos.

Más acorde con la naturaleza de estos derechos subjetivos anexos al servicio público está la teoría del interés de Ihering, puesto que existen intereses individuales representados por tales derechos subjetivos, los cuales están tutelados por la norma: derivan de una norma jurídica y se puede exigir la tutela jurisdiccional de los mismos. En la propia tesis sostenida por la Suprema Corte, que se acaba de reproducir, se reconoce que el fuero "puede ser considerado como un interés jurídicamente protegido". Es más, en el caso del fuero, de hecho esa tutela es consustancial, dado que solamente a través del procedimiento legalmente establecido puede privarse al funcionario de dicho fuero. Si se parte, como ha quedado ya demostrado, de que existen derechos subjetivos vinculados a la función de la cual quedará privado el servidor público en caso de que se le separe del cargo, el tiempo que dure tal separación significa una pérdida o privación de los derechos mencionados. Y es claro que se trata de un acto de privación, puesto que deja de contar con esas facultades o poderes que dichos derechos subjetivos representan, aun en el caso de que la separación resultase temporal porque fuese absuelto el funcionario en el juicio penal correspondiente. Al referirse al acto de privación, el maestro Ignacio Burgos, en su Diccionario de Derecho Constitucional, señala: "La privación es un concepto que equivale a despojo, desposesión, menoscabo o merma de algún bien o derecho del gobernado. Entraña la molestia más grave que puede inferir un acto de autoridad. La validez de todo acto de privación está sujeta al cumplimiento de las exigencias o condiciones que integran la garantía de audiencia instituida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional".

Quedaría por dilucidarse si eventualmente el servidor público pudiera reclamar la renumeración no percibida durante el tiempo en que hubiese estado indebidamente separado del cargo en el caso de que se demostrase su inocencia, lo cual sería bastante discutible, dado que no habría desempeñado la función, y ésta se cubre con recursos del erario. Cualquiera que fuese la solución, sea que judicialmente se resarciera al funcionario la retribución no recibida, o que se determinase que ésta no puede ser reclamada porque la función no fuese desempeñada, se ratificaría la tesis que se ha planteado. En el primer caso se tendría la plena exigibilidad del derecho subjetivo garantizado por la autoridad jurisdiccional, y en el segundo se demostraría palmariamente la privación del derecho correspondiente de manera definitiva e irreparable. Así pues,

la separación del cargo implica un acto de privación y, en consecuencia, la única manera constitucional de proceder a dicha privación es mediante la realización de un juicio, por lo tanto, el proceso para declarar si procede o no la acusación penal contra un funcionario que disfrute de este fuero, debe revestir necesariamente la naturaleza jurídica de un juicio.

#### **5.4. DESAFUERO CON EFECTOS LIMITADOS**

Existen algunos casos en los cuales la declaración de procedencia no va seguida como consecuencia inmediata de la separación del cargo. En tales circunstancias 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, por la imputación de delitos federales, al mismo proceso que se aplica a 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 de procedencia tiene un efecto meramente declarativo y, por supuesto, un impacto político de gran trascendencia, pero jurídicamente no implica la separación del cargo. La manera como está redactada la Constitución se basa en el respeto a la soberanía estatal a fin de que sean los órganos estatales los que "procedan como corresponda". Esta disposición supone la existencia de dispositivos tanto en las Constituciones locales como en la legislación de las entidades federativas, para dar continuidad al proceso que hubiere tenido lugar en la Cámara de Diputados y que sean las legislaturas locales las que, en su caso, decreten la pérdida del cargo en virtud de la responsabilidad penal que pudiera fincársele al servidor público. Esta es la solución que adoptan los ordenamientos jurídicos locales en los Estados de la República. En esta caso el desafuero no conduce inmediatamente a un acto de privación, pero es parte de un proceso más extenso que al concluir en la legislatura correspondiente sí puede producir ese efecto.

## **5.5 FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO**

La tesis que se ha venido sosteniendo se corrobora por el hecho de que el proceso establecido en la LFRSP para la declaración de procedencia está revestido de un conjunto de formalidades que podríamos dividir en procesales y parlamentarias.

### **5.5.1. FORMALIDADES PROCESALES**

Estas se contienen detalladamente en la referida ley. Por ejemplo, el acusado tiene derecho a:

- I. Ser informado de la materia de la denuncia (artículo 13, LFRSP);
- II. Que se le haga saber su garantía de defensa (artículo 13, LFRSP);
- III. Designar a un defensor (que deriva del anterior y se colige del contenido del artículo 15 de la LFRSP);
- IV. Elegir entre comparecer e informar por escrito respecto del contenido de la denuncia (artículo 13, LFRSP);
- V. Que se ponga el expediente a su vista y la de sus defensores para tomar a fin de formular alegatos (artículo 15, LFRSP);
- VI. Presentarse personalmente asistido de su defensor ante el pleno de la cámara cuando ésta deba tomar la decisión definitiva a fin de alegar lo que convenga a sus derechos (artículo 19, LFRSP).

Dentro de las formalidades procesales está también el cumplimiento de los plazos establecidos en la ley, todos los cuales pueden ser de tutela jurisdiccional a través del juicio de amparo, si bien las resoluciones del Poder Judicial en este sentido no permiten llegar a una conclusión definitiva al respecto, pero es indiscutible que la sola mención de este conjunto de derechos dentro del proceso que se sigue al servidor público demuestra la existencia de derechos subjetivos adjetivos que sólo pueden existir vinculados a un derecho subjetivo sustantivo, que es justamente el de disfrutar de la inmunidad relativa en tanto se ejerce la función. Incluso en algunos casos, como el de los legisladores, así como existe la obligación de desempeñar el cargo, también se da un derecho al ejercicio del mismo por ser de elección popular. Tal derecho corresponde originalmente al ciudadano, que como tal ha resultado electo. Esto lo reconoce el propio Tena Ramírez al afirmar que "si la Cámara desafora (la conjugación correcta es desafuera) y el absuelve, los funcionarios que poseen derecho propio al cargo están en condiciones de reasumirlo si todavía no concluye el periodo para el que fueron designados".

En el concepto de este autor existe inicialmente un derecho propio al ejercicio de esos cargos, que tienen los ciudadanos electos para desempeñarlos. De ahí colegirse también que como correlato de ese derecho, específicamente cuando se trata de legisladores, se produce el conjunto de derechos subjetivos vinculados a dicho cargo que están

normativa y judicialmente tutelados y de los cuales sólo se puede privar al servidor público mediante un acto jurisdiccional a través de un juicio en el que se sigan todas las formalidades del procedimiento y de acuerdo con leyes expedidas con anterioridad al hecho.

### **5.5.2. FORMALIDADES PROCESALES PARLAMENTARIAS**

La aplicación de las normas generales del derecho parlamentario está sustentada en la parte inicial del artículo 40 de la LFRSP, donde se prevé: "en todo lo previsto por esta ley, en las discusiones y votaciones se observarán, en lo aplicable las reglas que establece la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso General para discusión y votaciones de las leyes". Las formalidades procesales parlamentarias se dividen en tres tipos:

#### **A. Formalidades para la creación de la autoridad competente**

En este sentido son aplicables las disposiciones de la LFRSP previstas en sus artículos 10 y 11.

#### **B. Formalidades relativas a la discusión**

Esta disposición se ha entendido que priva tanto para la actuación de la Sección Instructora como para el pleno de la Cámara, de manera que en la práctica al interior de la Sección Instructora se sigue un mecanismo de debate por su Presidente en el que se concede de la palabra a los miembros de la Sección siguiendo un procedimiento parlamentario.

El artículo 20 de la LFRSP contiene disposiciones que comparten características procesales en el sentido de procedimiento jurisdiccional y parlamentario. Ello es así porque se prevé que en la sesión en la que habrá de resolverse acerca del dictamen de la Sección Instructora se haga una declaración formal de que la Cámara se erige en jurado de Procedencia. Acto seguido, la Secretaría debe dar lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas. Por supuesto que si las constancias procedimentales son muy voluminosas no podrían leerse todas en la sesión y bastará con que se haga una síntesis. Este resumen en realidad es el dictamen de la Sección instructora que contiene los resultados y los considerándolos en los que se funda su propuesta de resolución. De manera que, aunque no lo diga expresamente el artículo 20, debe entenderse que la lectura misma del dictamen constituye la síntesis de las constancias procedimentales, y las conclusiones de la Sección Instructora son los puntos resolutivos en donde se definirá si ha lugar o no a proceder contra el inculpado y, en su caso, a separarlo del cargo. Estos puntos son los que deben ser votados.

El procedimiento ante el pleno constituye uno de los pocos casos en que la tribuna de la Cámara de Diputados puede ser empleada, de acuerdo con la ley, por una persona ajena a dicho cuerpo colegiado. Establece el artículo 20 que después de que se hayan leído las conclusiones de la Sección Instructora, se concederá la palabra al denunciante y enseguida al servidor público o a su defensor. En el caso del desafuero podría existir teóricamente un denunciante o querellante, pero en la práctica se ha seguido la costumbre de desechar aquellas denuncias que no han pasado por el tamiz del Ministerio Público, o bien remitirlas a éste para que se integre la averiguación previa correspondiente. En consecuencia, donde el artículo 20 dice denunciante debe entenderse Ministerio Público, en cuanto a parte acusadora en este proceso y, por supuesto, pueden hacer uso de la tribuna también el servidor público o su defensor, e incluso ambos. La ley dice que esta última hipótesis deberá basarse en la solicitud de uno de ellos. Se entiende que el propio servidor público puede solicitar, aunque también podría hacerlo el defensor, que tomen la palabra ambos.

Un aspecto de derecho parlamentario interesante es el de saber si resulta aplicable a este procedimiento la norma que permite interrumpir al orador para formularle una pregunta. Esta deriva del artículo 104 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y opera para las discusiones entre parlamentarios. Por ese motivo parecería que no resulta aplicable al desarrollo de las intervenciones de las partes podría argüirse que para ilustrar mejor a la asamblea serían factibles que se contestaran las preguntas que quisieran formular los congresistas. En rigor, nada podrían impedir que un legislador, sustentada en el Reglamento y dado que quien está haciendo uso de la tribuna es un orador, solicitara al mencionado orador, por medio del Presidente de la Cámara, que le respondiera una pregunta.

Estamos aquí, por cierto, ante el ejercicio de otro de los derechos inherentes al parlamentario: el derecho de hablar en las sesiones, y una de las maneras de hacerlo, además de acceder a la tribuna durante los debates, es la formular preguntas. En todo caso, el Presidente de la Cámara determinará si trasmite la pregunta al orador, y aún si su decisión fuera adversa, podría objetarse y someterse a la votación del pleno, con base en el artículo 18 del Reglamento citado. En el caso de los miembros de las cámaras, queda a discreción de éstos determinar si aceptan o no contestar la pregunta. Cabría cuestionarse si las partes que comparecen en el pleno están obligadas a responder a los parlamentarios que las interroguen. No existe norma de la que se desprenda dicha obligación, por lo que se podría estimar que es también potestativo de quienes intervienen en esa condición, el aceptar si responden o no las preguntas de los legisladores. Dada la existencia de procedimientos parlamentarios aplicables a la sesión que es finalmente de un cuerpo legislativo y en ella priva el Reglamento mencionado, y considerado que podría ser útil para el juicio que se forme en la asamblea la contestación de tales preguntas, es

conveniente que en dichas sesiones se admita la formulación de las mismas.

El propio artículo 20 de la LFRSP prevé la posibilidad de una réplica por parte del denunciante, es decir, del Ministerio Público si es éste el que está participando como parte acusadora, y a dicha réplica puede responder el imputado y se defensor, es este caso también ambos, los cuales hablarán en último término. Vale la pena reflexionar también del carácter de la defensa del imputado, que fortalece la consideración del fuero como un derecho subjetivo, así está vinculado al desempeño de una función pública, puesto que la designación del defensor la hace en lo personal el imputado. La idea de que el fuero es una prerrogativa exclusivamente concedida a la función y ajena a la voluntad del funcionario, podría sostenerse si la Cámara misma nombrase un defensor, en el entendido de que estaría protegiendo el desarrollo de la tarea legislativa, pero no es el cuerpo colegiado el que hace ese nombramiento, sino el propio inculpado, quien tiene el derecho subjetivo de designar a su defensor, con lo que la defensa de la inmunidad relativa o fuero queda en el ámbito personal de quien disfruta de él y no corresponda al cuerpo colegiado en su conjunto.

El mencionado artículo 20 de la LFRSP continúa detallado el procedimiento de la sesión plenaria que ha de resolver sobre la declaración de procedencia, y en su último párrafo señala: "retirados el denunciante y el servidor público y su defensor, se procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora". Las partes deben retirarse del salón de sesiones para que se produzca la discusión del dictamen. En esta discusión operan las reglas generales del proceso parlamentario, de modo que pueden inscribirse oradores en pro y oradores en contra de los puntos resolutiveos, y debe entenderse que los miembros de la Sección Instructora tienen el carácter equivalente a miembros de una comisión dictaminadora, y pueden intervenir múltiples veces durante el debate, a deferencia de los demás legisladores, que sólo pueden hacerlo en dos ocasiones.

Un aspecto procesal parlamentario interesante es el relativo a la posibilidad del voto particular. En términos generales se acepta que cuando en las comisiones existe una opinión diferente a la mayoritaria, ésta puede presentarse mediante un voto particular, el cual se discute en el pleno en caso de desecharse el dictamen suscrito por la mayoría. En el entendido de que se aplican las reglas parlamentarias, debería considerarse viable la presentación de un voto particular, lo cual no es extraño al trabajo de organismos jurisdiccionales colegiados, de manera que existe un sustento tanto en la regulación parlamentaria como en aquella que se aplica en las decisiones de cuerpos colegiados de carácter judicial, en el sentido de que es factible formular una opinión disidente a manera de voto particular, el cual, en su caso, podría ser conocido por el pleno de la Cámara de Diputados con ese carácter.

Si se diese la presentación de tal voto particular, tendría que suscribirlo uno solo de los miembros de la Sección Instructora, pues dado que la Sección se constituye por cuatro diputados, para que exista mayoría tienen que votar tres en un mismo sentido y por lo tanto, para que se diera la circunstancia de un voto particular que haber una voluntad contraria a la de esa mayoría de tres.

Igualmente, existe la posibilidad de formular un voto particular de cualquier decisión de la Sección Instructora que debe constar en las actuaciones, y el imputado debe tener acceso al mismo, pues su contenido puede resultar favorable a su posición en el caso de que solicite amparo contra la decisión de la mayoría.

### C. Formalidades relativas a la votación

Este ha dado lugar a discrepancias de interpretación, porque el acuerdo Parlamentario relativo a la Comisión de Jurisdicción y a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados, adoptado por la LVII Legislatura el 30 de abril de 1998, establecía que las decisiones en la Sección Instructora debían tomarse por consenso, esto es, por unanimidad, y que en caso de que tal consenso no se diera tendrían que remitirse el punto a resolver a la Comisión de Jurisdicción para que ésta tomase la determinación. Queda por dilucidar si el acuerdo de referencia puede considerarse vigente. Existen precedentes de acuerdo que han prolongado su vigencia de una o otra Legislatura; además, debe tenerse en cuenta que no existe una reglamentación específica para el proceso interno en la Sección Instructora y, en consecuencia, podría estimarse que en virtud de que no se ha derogado el mencionado acuerdo, éste resulta aún aplicable. En la práctica, la Sección Instructora de la LVIII Legislatura no consideró que dicho acuerdo permaneciera en vigor y aplicó un procedimiento parlamentario genérico para tomar las decisiones por mayoría.

Por último, la LFRSP establece el procedimiento de votación aplicable en el pleno. La regla en cuanto al número necesario para la aprobación de la resolución correspondiente está establecida en la propia Constitución, en el artículo 111, donde se determina que será la mayoría absoluta de los miembros presentes, a diferencia -como ya se ha comentado- del régimen anterior a la reforma de 1982, que establecía la necesidad de que la aprobación se diera por la mayoría de los integrantes de la Cámara de Diputados, es decir, del número total de los miembros de ésta.

La mayoría absoluta consiste en un número de votos superior a la mitad de los miembros presentes. De modo que las posibles abstenciones en realidad operan como votos negativos, pues tienen que darse la voluntad afirmativa de más de la mitad de aquellos que se encuentren en la sesión convocada para resolver sobre el desafuero. La regla de votación prevista en la LFRSP está contenida en el artículo 40, que señala al respecto: "en todo caso, 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". Esta regla abarca no solamente la aprobación en la sesión plenaria, pues la aprobación o reprobación de las conclusiones es un asunto que compete al pleno, pero el precepto contiene también una referencia a la formulación de las conclusiones o los dictámenes, y dicha formulación se da en el seno de la Sección Instructora, por lo que también opera la regla de votación nominal al interior de la propia Sección, y ello debe constar en sus actos para que éstos sean válidos.

La misma ley establece excepciones al derecho de votar de los legisladores al señalar que en ningún caso podrán votar los Diputados o Senadores que hubiesen presentado la imputación contra el servidor público. La redacción de este artículo supone la participación de legisladores tanto en el desafuero, que es exclusivo de la Cámara de Diputados, como en el juicio político donde interviene el Senado. Se entiende que puede darse la circunstancia de que alguno o algunos legisladores hayan iniciado al juicio político se trata de este procedencia, o bien hayan realizado las imputaciones que dieron lugar a la averiguación previa que concluyó con la solicitud de la declaración de procedencia. En caso de desafuero, al existir la posibilidad de que cualquier persona presente una denuncia o querrela, podría ocurrir que la presentación la hubiese hecho algún Diputado ante la propia Cámara para que la Sección Instructora realizara la averiguación, posibilidad que existe constitucionalmente, aunque en la práctica no se ha desarrollado. De cualquier modo, se justifica esta excepcional al derecho de votar que tiene el congresista por considerarse parte interesada. También se impide que vote el Diputado o Senador que haya aceptado el cargo de defensor, aún cuando lo renuncie después de haber comenzado a ejercerlo, es decir, si algún diputado, en el caso concreto del desafuero, hubiese actuado como defensor del imputado en algún momento, no podrá ejercer su derecho de voto cuando deba decidirse si ha lugar o no a proceder contra él.

De lo expuesto queda demostrado que el proceso para la declaración de procedencia es un verdadero juicio. Por supuesto, no se trata de un juicio penal, ya que no se aplica una pena propiamente dicha; tampoco se trata de un mero acto administrativo ni de un procedimiento administrativo en forma de juicio, como lo catalogaron los jueces que conocieron de diversos amparos. Se trata de un acto típicamente jurisdiccional basado en normas constitucionales que otorgan, excepcionalmente, a la Cámara de Diputados la facultad de juzgar, por ello tiene la naturaleza de un juicio constitucional.

## **5.6. PRESUPUESTOS PARA EL INICIO DEL JUICIO DE DESAFUERO. LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y LA SECCION INSTRUCTORA: AUTORIDADES COMPETENTES**

En el juicio de desafuero aparecen delineadas con claridad dos autoridades. En primer término, la Cámara de Diputados, que es el órgano autorizado por la Constitución para remover el fuero a los funcionarios que disfrutaban de él. Esta Cámara, dice el artículo 111 de la Constitución, "declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado". Por otra parte, la norma suprema atribuye como facultad exclusiva a la Cámara de Diputados en la fracción V del artículo 74: "declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución".

La redacción de esta fracción es deficiente, puesto que da por sentada la comisión de los delitos por parte de los servidores públicos. En realidad debería decir *si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos a quienes se hubiese imputado la comisión de un delito en los términos del artículo 111*; queda de manifiesto que el Constituyente determinó la exclusividad de esta atribución a la Cámara de Diputados. Es pues ésta la autoridad competente para decidir acerca del desafuero de los servidores públicos. Es además una autoridad de última instancia, pues sus resoluciones son inatacables.

La segunda autoridad que participa en el proceso se denomina Sección Instructora. La Sección Instructora no es un mero apéndice de la Cámara de Diputados que realice una función preparatoria de la decisión de la misma a la manera de las comisiones dictaminadoras de tipo genérico. Las comisiones dictaminadoras que estudian una iniciativa de ley efectúan un examen de la misma y presentan una propuesta a la Cámara, pero ninguna de las actividades que desarrollaron tiene efectos sobre los particulares, en cambio, la Sección Instructora es un órgano dotado de facultades por la LFRSP que pueden ser ejercidas respecto de particulares, y emite actos unilaterales y coercibles, los cuales revisten todas las características de un acto de autoridad, independientemente de la voluntad de la Cámara de Diputados; es decir, no se requiere que el pleno de la Cámara en la mayor parte de los casos ratifique o confirme una propuesta hecha por la Sección Instructora, dado que esta misma dispone de atribuciones que le confiere directamente la ley, y que pueden ejecutarse sobre los particulares involucrados en el proceso. La Sección Instructora puede definirse claramente como una autoridad distinta de la Cámara de Diputados, si bien sólo encargada de la instrucción del procedimiento con base en la cual elabora un dictámen, que debe concluir con una propuesta para declarar que procede o no el desafuero al funcionario. Sólo tal propuesta se vota en el pleno de la Cámara. Existe el caso de la notoria improcedencia en la cual hay una conclusión diferente, pero también debe ser votada por la Cámara.

La sección Instructora está dotada de algunas facultades que son atribuidas a los jueces en los procedimientos ordinarios, por ejemplo, el párrafo segundo del artículo 33 de la LFRSP dice:

“La Sección respectiva practicará las diligencias que no requieran la presencia del denunciado, encomendando al Juez de Distrito que corresponda las que deban practicarse dentro de su respectiva jurisdicción y fuera del lugar de residencia de las Cámaras, por medio de despacho firmado por el Presidente y el Secretario de la Sección al que se acompañará testimonio de las constancias conducentes. El juez de distrito practicará las diligencias que le encomiende la Sección respectiva, con estricta sujeción a las determinaciones que aquélla le comunique”.

De la lectura de este precepto se desprenden el carácter imperativo de las decisiones de la Sección Instructora, a la que se refiere. Cuando menciona *Sección respectiva* alude a que puede tratarse de la Sección designada por la Cámara de Diputados o por aquella de la Cámara de Senadores denominada “de Enjuiciamiento”. En cuanto al alcance de esta atribución, debe entenderse que la Sección Instructora puede actuar directamente como Juez para realizar cualquier diligencia que, eventualmente, podría también encomendarle a un Juez de Distrito. Sólo quien tiene la facultad propia puede ordenarle a otra autoridad que la desarrolle de la manera como se señala en este artículo en cuanto a la sujeción o subordinación del Juez de Distrito a las decisiones de la Sección Instructora.

Dice el artículo que dicha Sección le encomienda al Juez de Distrito las prácticas de las diligencias y que éstas se harán con sujeción a “las determinaciones” que aquélla le comunique. Queda pues la acción del Juez de Distrito, autoridad judicial de carácter federal, sometida a las instrucciones precisas de la Sección Instructora. Esto sólo puede ocurrir si la sección tiene por sí misma, como se puede colegir del propio texto del artículo, las facultades para realizar diligencias de carácter jurisdiccional.

Una de las disposiciones en las que más contundentemente se evidencia el carácter de autoridad de la Sección Instructora es el artículo 36 de la LFRSP, en donde se establece que la Sección o las Cámaras podrán señalarle a la autoridad que no entregue las copias certificadas solicitadas por el denunciante o querellante, “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”. Esta es una de las facultades que con mayor vigor el ejercicio de un acto de autoridad, hasta el punto que éste puede constituir en la imposición de una multa. De manera que tanto la Sección como las Cámaras pueden aplicar dicha sanción; por lo mismo, queda claro que la Sección Instructora está investida de funciones de autoridad.

En el propio artículo 36, tercer párrafo, se señala también la facultad de la Sección o las Cámaras de solicitar 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". Tenemos aquí otro caso de posible imposición de multa por la Cámara correspondiente a por la Sección Instructora.

A mayor abundamiento, el artículo 37 establece "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 Sección Instructora o por la Cámara de que se trate. Todos estos preceptos nos permite constatar de manera plena la naturaleza de autoridad que tiene la Sección Instructora.

Debe tenerse en cuenta igualmente 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 "practicará todas las diligencias conducentes...", y que puede auxiliarse de un Juez de Distrito para que se efectúen las mismas.

Existe una marcada diferencia entre las capacidades de esta Sección Instructora en cuanto a la fuerza coactiva de sus decisiones en relación con aquellas de que disponen las comisiones ordinarias de dictamen. El artículo 89 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General prevé la posibilidad de que las comisiones, por medio de su Presidente, pueden pedir a cualesquiera archivos y oficinas de la Nación, todas las informaciones y copias de documentos que estimen convenientes, en la inteligencia que la lenidad o negativa a proporcionar dichas copias en plazos pertinentes autorizará a las mencionadas comisiones para dirigirse oficialmente en queja al C. Presidente de la República. Esto quiere decir, que no pueden imponer su decisión para que les sean remitidas las informaciones que solicitan, y lo más que tienen a su alcance es una queja dirigida al titular del Ejecutivo.

## **5.7. LA COMISION JURISDICCIONAL**

Para poder comprender la forma como se designa a la Sección Instructora, se debe hacer referencia a la existencia de la denominación Comisión Jurisdiccional. La Ley Orgánica del Congreso General de los

Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM) prevé la existencia de esta Comisión en su artículo 40, en cuyo párrafo quinto se indica:

“La comisión jurisdiccional se integrará por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, a efecto de que entre ellos se designen a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la Sección Instructora encargada de las funciones que se refiere la Ley Reglamentaria del título cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos”.

La propia Ley Orgánica del Congreso remite a esta Ley Reglamentaria del Título Cuarto, que no es otra que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En las disposiciones de la Ley Orgánica, relativas a las comisiones y en todo lo referente al procedimiento legislativo no existen más preceptos que se refieran al juicio de procedencia, y la remisión del artículo 40 conduce a la regulación del mismo por medio de las disposiciones de la LFRSP. La LOCGEUM da por sentado que esta comisión tiene una determinada función prevista en la ley reglamentaria mencionada, y por eso remite a ella. En principio, de la lectura del párrafo quinto de dicho artículo 40 de la LOCGEUM aparece la Comisión Jurisdiccional como un organismo cuya única finalidad es la de hacer surgir de su seno a la Sección Instructora.

Al revisar la LFRSP encontramos en su artículo 11 la siguiente disposición: “Al proponerle la Gran Comisión de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión la constitución de comisiones para el despacho de los asuntos, propondrá la integración de una Comisión para sustanciar los procedimientos consignados en la presente ley y en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”. Aquí empiezan las primeras dificultades interpretativas, dado que al final del precepto transcrito se hace una remisión a la Ley Orgánica del Congreso General, la cual, como se dijo, no establece mayores previsiones para el desahogo de los procedimientos “consignados en la presente ley” (la LFRSP) y que son precisamente los relativos al juicio político y al desahogo.

Ocurre además que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos es de 1982, en tanto que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos actualmente en vigor data de 1999, es decir, es posterior, y por ello se observan diversos anacronismos en las remisiones recíprocas. Por ejemplo, al inicio del artículo 11 de la LFRSP se menciona a la Gran Comisión de cada una de las Cámaras del Congreso. Esta Gran Comisión era el órgano de gobierno de las Cámaras, el cual desapareció con motivo de los cambios verificados en la organización del Congreso, los cuales se efectuaron de manera transitoria por una serie de acuerdos parlamentarios en la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados y finalmente se concretaron en la LOCGEUM de 1999 por virtud de la cual desapareció la Gran Comisión.

Por lo tanto, para poder aplicar debidamente el artículo 11 es necesario descifrar la forma como debe interpretarse esta referencia a la Gran Comisión. El asunto no es sencillo, porque si se analizan los artículos transitorios de la Ley Orgánica del Congreso de 1999 se encuentran distintas referencias a cómo se trasladan competencias anteriormente existentes a las que se establecían en dicha Ley Orgánica, pero no existe una transmisión de tal naturaleza entre la Gran Comisión, como órgano de gobierno que existía en el régimen anterior, y las facultades específicas de un órgano que la sustituya.

Escudriñando el contenido de la Ley Orgánica encontramos que las tareas de órgano de gobierno encargadas a la Gran Comisión fueron distribuidas entre la Junta de Coordinación Política, la Mesa Directiva y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. En tal virtud, se hace necesario determinar cuál de los nuevos órganos fue investido con la facultad de proponer la constitución de comisiones en la nueva Ley Orgánica, pues a él corresponderá la remisión del artículo 11 de la LFRSP.

Al efectuar tal operación se encuentra que en el artículo 34, inciso c,) de la LOCGEUM, atribuye a la Junta de Coordinación Política la facultad de "proponer al pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas mesas directivas...". Por lo tanto, donde el artículo 11 de la LFRSP dice *Gran Comisión*, debe leerse *Junta de Coordinación Política*.

Continuando la revisión del artículo 11 de la LFRSP encontramos que entre las propuestas que debe hacer la Junta de Coordinación Política está la relativa a la integración "de una Comisión para sustanciar los procedimientos consignados en la presente ley y en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos". En el párrafo siguiente del propio artículo 11 se establece que "aprobada la propuesta a que hace referencia el párrafo anterior, por cada Cámara se designaría de cada una de las comisiones, cuatro integrantes para que formen la Sección Instructora en la Cámara de Diputados y la de Enjuiciamiento en la de Senadores.

En estos dos párrafos del mismo artículo existe una contradicción, puesto que la comisión a la que alude el primer párrafo no puede tener por propósito "sustanciar los procedimientos consignados en la presente ley", ya que dicha sustanciación corresponde, según la propia ley, a las secciones Instructora y de Enjuiciamiento, respectivamente, en la Cámara de Diputados y en la de Senadores. Al leer el primer párrafo del artículo 11 de la LFRSP se tiene que concluir que la comisión a la que se refiere no puede tener a su cargo ni por mandato de la LFRSP ni de la LOCGEUM la sustanciación de los procedimientos. La propia LFRSP prevé que la comisión señalada, la cual no tiene un nombre en esta ley, sólo cumple la función que le asigna el segundo párrafo del propio artículo 11, para que

un vez que se apruebe la propuesta de la multicitada comisión por cada Cámara, se designen de cada una de las comisiones, cuatro integrantes para formar las secciones ya mencionadas.

En virtud de que el primer párrafo del artículo 11 remite nuevamente a la LOCGEUM en relación con la formación de la comisión no denominada de manera específica en dicho párrafo, resulta que la función en la que coinciden ambas leyes es la que corresponde a la Comisión Jurisdiccional mencionada por el artículo 40, párrafo cinco, de la Ley Orgánica. Esta Comisión Jurisdiccional es entonces propuesta por la Junta de Coordinación Política, y, a diferencia de otras comisiones que tienen un número fijo de miembros, aquí se determina un número variable con un mínimo de doce y un máximo de dieciséis diputados, y su única participación en el procedimiento de declaración de procedencia es que de esta comisión surjan los miembros de la Sección Instructora de la Cámara de Diputados.

En el caso del Senado existe una disposición similar en el artículo 101 de la LOCGEUM, y esta Cámara la Comisión Jurisdiccional se integra por un mínimo de ocho senadores y un máximo de doce para que entre ellos se designe a los que habrán de conformar la Sección de Enjuiciamiento.

## **5.8. INTEGRACIÓN DE LA SECCION INSTRUCTORA**

Se ha dicho que la Comisión Jurisdiccional de la Cámara de Diputados no tiene más propósito que de entre sus integrantes "se designen a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la Sección Instructora". Un primer aspecto que está claramente señalado es el que de la Sección Instructora sólo puede conformarse con Diputados que hayan sido previamente designados integrantes de la Comisión Jurisdiccional. Esta designación la hace la Junta de Coordinación Política al proponer la integración de las comisiones que son aprobadas por el pleno.

Pero de inmediato salta una duda respecto a quién corresponde la designación de los miembros de la Sección Instructora. La fórmula que utiliza el artículo 40, párrafo cinco, es ambigua; dice "entre ellos se designen" a los que habrán de conformar la mencionada Sección. La redacción del párrafo segundo del artículo 11 no arroja luz adicional, ya que también dice "por cada Cámara se designarán de cada una de las comisiones, cuatro integrantes para que formen la Sección Instructora".

Existen tres soluciones posibles a este problema:

1ª. La expresión " se designen" vinculada a la referencia "de entre ellos" debe entenderse en el sentido de que la designación se hace no solo entre los miembros de la Comisión Jurisdiccional como un conjunto de cuyo

seno se puede seleccionar libremente, sino que deben ser ellos mismos, los integrantes de dicha comisión, los que realicen la designación.

2ª. La expresión "se designen" no le otorga la atribución a los miembros de la Comisión Jurisdiccional de realizar la mencionada designación, sino que ésta debe ser hecha por la Cámara de Diputados a propuesta, como ocurre con otras comisiones, de la Junta de Coordinación Política.

3ª. El "se designan" implica una designación hecha por la Cámara de Diputados, pero dado que existe la Comisión Jurisdiccional para que "de entre sus miembros" se haga dicha designación, es esta Comisión la que debe hacer la propuesta al pleno.

En la LVII Legislatura se había constituido la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política para ejercer las funciones de gobierno de la Cámara y sustituir las atribuciones de la Gran Comisión. A partir de este supuesto, se asumió que dicha Comisión de Régimen Interno tenía la facultad de proponer la integración de las Comisiones, entre ellas la denominada "de jurisdicción". Así, el 30 de abril de 1998 se aprobó un acuerdo parlamentario sustentado en el artículo 53 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, entonces vigente, y el artículo 11 de la LFRSP. El artículo 1º de dicho acuerdo decía que el mismo complementa las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos referente a la sustanciación de los procedimientos de responsabilidades de los servidores públicos que competen a esta H. Cámara de Diputados; Acuerdo que se menciona a continuación:

**ACUERDO PARLAMENTARIO RELATIVO A LA COMISIÓN DE JURISDICCIÓN Y A LA SECCIÓN INSTRUCTORA DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS.**

**aprobado el 30 de abril de 1998**

**PUBLICACION EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION 12 DE MAYO 1998**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Cámara de Diputados.- LVII Legislatura.- Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

**ACUERDO PARLAMENTARIO RELATIVO A LA COMISION DE JURISDICCION Y A LA SECCION INSTRUCTORA DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS**

1.- Que de conformidad con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como el Acuerdo Parlamentario aprobado por este Pleno el pasado 4 de septiembre de 1997, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política ejerce las funciones de Gobierno de esta Cámara.

2.- Que conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, en el ejercicio de

las funciones de la Gran Comisión, deberá proponer la integración de una comisión y una sección instructora para sustanciar los procedimientos consignados en la mencionada Ley.

3.- Que conforme a lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos las Comisiones que se integran en los términos de la Ley de Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para los efectos de las responsabilidades de los servidores públicos, se consideran comisiones de jurisdicción.

4.- Que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las comisiones se integran por no más de 30 diputados electos por el Pleno de la Cámara a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

5.- Que es necesario cumplimentar las disposiciones de las normas atinentes en materia de responsabilidades de los servidores públicos para el adecuado funcionamiento de los órganos encargados de los procesos de sustanciación y el desahogo de los procedimientos.

6.- Que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones I y II, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política está facultada para suscribir los acuerdos que se desahogarán en el Pleno, así como proponer a éste la integración de las comisiones señaladas en el mismo ordenamiento.

7.- Que de conformidad con la resolución adoptada por el Pleno de esta Cámara el 12 de julio de 1983 por medio de la cual se constituyó la Sección Instructora de la H. Cámara de Diputados de la LII Legislatura del H. Congreso de la Unión, existe el precedente de que uno de los miembros de la Sección Instructora funja como secretario de la misma.

La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política somete ante esta Honorable Cámara de Diputados el siguiente:

### **Acuerdo Parlamentario Relativo a la Comisión de Jurisdicción y a la Sección Instructora de la H. Cámara de Diputados**

#### **Artículo Primero**

El presente Acuerdo Parlamentario, complementa las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, referente a la sustanciación de los procedimientos de responsabilidades de los servidores públicos que competan a esta H. Cámara de Diputados.

#### **Artículo Segundo**

La Comisión de Jurisdicción prevista en el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como en el artículo 42, numeral 5, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se integrará de 30 miembros: PRI 14 diputados; siete PRD; siete PAN; un diputado PT y un diputado PVEM.

#### **Artículo Tercero**

En su organización y funcionamiento, la Comisión de Jurisdicción se sujetará en lo conducente a lo dispuesto en el Acuerdo Parlamentario Relativo a la Organización y Reuniones de las

Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados, aprobado en la sesión del 2 de diciembre de 1997.

#### **Artículo Cuarto**

La Comisión de Jurisdicción tendrá, además de sus facultades expresas, las siguientes:

- a) Conocer y dirimir las controversias que surjan en la Sección Instructora.
- b) Recabar informas periódicos de la actuación de la Sección Instructora.

#### **Artículo Quinto**

La Sección Instructora se integrará buscando una participación plural de los grupos parlamentarios que integran la H. Cámara de Diputados.

#### **Artículo Sexto**

La Sección Instructora tomará sus resoluciones por consenso. A falta del mismo, el asunto se turnará de inmediato a la Comisión de Jurisdicción.

### **TRANSITORIO**

#### **Artículo Unico**

El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación H. Cámara de Diputados, Palacio Legislativo de San Lázaro, México, D.F., a 30 de abril de 1998.- Por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política: Dip. Porfirio Muñoz Ledo, Presidente.- Rúbrica.- Dip. Arturo Núñez Jiménez, Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI.- Rúbrica.- Dip. Carlos Medina Plascencia, Coordinador del Grupo Parlamentario del PAN.- Rúbrica.- Dip. Ricardo Cantú Garza, Coordinador del Grupo Parlamentario del PT.- Rúbrica.- Dip. Jorge Emilio González Martínez, Coordinador del Grupo Parlamentario del PVEM.- Rúbrica.

Esta disposición "complementaria" resultaba de dudosa legitimidad, dado que pretendía regular un proceso con efectos sobre terceros a partir de una disposición interna de la Cámara que ni siquiera tenía el carácter de decreto. En el artículo 2º se determinaba que la "Comisión de Jurisdicción" se integraría por 30 miembros, 14 del PRI, siete del PRD, siete del PAN, un diputado del PT y un diputado del PVEM. Esta es otra característica sui generis del referido acuerdo, ya que no contenía una propuesta de integración de la Comisión con nombres y apellidos, sino simplemente señalando el número de diputados que acreditarían en la misma los grupos parlamentarios. Nótese además que se aplicaba la regla general del número de treinta miembros, que era el previsto por la ley para todas las comisiones.

El acuerdo parlamentario dotaba además a la Comisión de Jurisdicción de las siguientes atribuciones: "a) Conocer y dirimir las controversias que surjan en la Sección Instructora; b) Recabar informes periódicos de la actuación de la Sección Instructora".

Este singular acuerdo, al que nos venimos refiriendo, se denominó "Acuerdo Parlamentario Relativo a la Comisión de Jurisdicción y a la Sección Instructora de la H. Cámara de Diputados". Sin embargo, en él no se constituía realmente la Sección Instructora, ésta era aludida en el

artículo 5º, que decía lo siguiente: "La Sección Instructora se integrará buscando una participación plural de los grupos parlamentarios que integran la H: Cámara de Diputados".

Finalmente, el artículo 6º establecía que la Sección Instructora tomaría sus resoluciones por consenso. A falta del mismo, el asunto debería turnarse de inmediato a la Comisión de Jurisdicción. Esto significa que para tomar una resolución debería haber unanimidad en la Sección Instructora; de otra manera, se entendía que existía una controversia, la cual debería ser dirimida por la Comisión de Jurisdicción, en los términos del artículo 5º, ya citado, del acuerdo parlamentario.

Posteriormente a la aprobación de este multicitado acuerdo, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1998, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política dirigió un oficio a la presidencia de la Mesa Directiva con los nombres de los treinta integrantes de la Comisión de Jurisdicción y de los cuatro miembros de la Sección Instructora para que fueran puestos a consideración de la asamblea. La Sección Instructora quedó configurada con un miembro del PRI, uno del PRD, uno del PAN y uno de PT, con lo que se atendía al principio de pluralidad señalado en el artículo 5º. Del acuerdo parlamentario al que nos hemos venido refiriendo.

En la LVIII Legislatura fue la Junta de Coordinación Política la que hizo la propuesta al pleno para integrar la Sección Instructora, lo cual fue objetado, se argumentó que no correspondía a la Junta a la Junta de Coordinación Política hacer dicha propuesta. Para tratar de dilucidar la cuestión habría que determinar si existe prevista en la ley referida facultad para la Junta de Coordinación Política.

La muy genérica previsión del inciso a) del párrafo uno del artículo 34 de la LOCGEUM no parece darle sustento suficiente. Dicho inciso señala como atribución de la Junta: "impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el pleno a fin de agilizar el trabajo legislativo". Esta previsión supone la existencia de propuestas, iniciativas o minutas que deban ser resueltas en votación por la Cámara, y señala el impulso a la conformación de acuerdos como tarea de la Junta. En todo caso, esta referencia parecería sustentar la idea de que se trata de decisiones que toman otros órganos de la Cámara, y no la Junta, y a ésta corresponde dar impulso al acuerdo de carácter político entre los distintos grupos parlamentarios. Si se tratara de un acuerdo de la propia Junta no habría que impulsar la conformación de dichos acuerdos al exterior. La idea es que la Junta tome acuerdos o los impulse; los que toma sus propios, los que impulsa son ajenos.

Otra posibilidad es acudir al inciso c) del mismo precepto, en el que se indica como atribución de la Junta "proponer al pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas

mesas directivas". Ya hemos expresado que esta facultad se agota en el caso del juicio para la declaración de procedencia con la propuesta de la Comisión Jurisdiccional. La sección Instructora no es una comisión de la cámara. En ningún caso está prevista como tal, y por lo tanto no queda comprendida entre aquellos órganos cuya configuración puede ser propuesta por la Junta de Coordinación Política.

No existe una atribución indubitable para la Junta de Coordinación Política en cuanto a la propuesta de los miembros de la Sección Instructora. Por otro lado, tampoco existe una facultad conferida de manera explícita a la Comisión Jurisdiccional para hacer dicha designación. Pero cabría preguntarse ¿cuál es el papel de la Comisión Jurisdiccional, entonces?, ¿es sólo in listado de personal para que de entre ellas se seleccione a quienes formarán la Sección Instructora?

Para dar respuesta a tales interrogaciones es preciso referirse a los antecedentes de estos órganos. En el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, todavía en vigor, quedan algunas reminiscencias que deben entenderse ya derogadas respecto de los órganos jurisdiccionales previstos por dicho ordenamiento para la sustanciación de los procedimientos como se concebían originalmente por la Constitución de 1917, y que, se modificaron en 1982.

En el mencionado Reglamento, cuando se alude a las Comisiones Permanentes, en su artículo 66, se mencionan a la "Primera de Insaculación de Jurados" y la "Segunda de Insaculación de Jurados". Estas comisiones adquirirían en realidad sólo el carácter de listas de diputados o de senadores, según la Cámara de que se tratase, para que por sorteo se determinara quiénes formarían el Gran Jurado que habría de resolver en la Cámara de Diputados de los asuntos de desafuero y en la de Senadores de las sanciones por delitos oficiales.

El artículo 76 del propio Reglamento para el Gobierno Interior le da ese carácter de listas al indicar: "En el día siguiente al de la apertura de las sesiones del primer año la Gran Comisión presentará a la Cámara para su aprobación la lista de las Comisiones Permanentes y la de insaculados para el Gran Jurado, que se pondrán inmediatamente a discusión". Admitamos que la doble denominación que usa el vetusto Reglamento para el Gobierno Interior abre la puerta para que esas listas se consideren también como comisiones, y dado que el texto del artículo 11 de la LFRSP es anterior a la vigente LOCGEUM, pudiera estimarse que el legislador de 1982 no tenía la referencia de la Comisión Jurisdiccional como está concebida en la ley actual. Tan es así que no se da un nombre específico a dicha comisión en el artículo 11; se habla sólo de la "Comisión", lo cual podría haber significado una referencia a las antiguas comisiones Primera y Segunda de Insaculación de Jurado que, como se ha visto, en realidad eran meros listados de legisladores para que por insaculación, es decir,

por azar, de entre ellos se extrajeran los nombres de quienes habrían de participar en los procesos.

Esta antigua fórmula tenía sentido, dado que por un lado no existía una pluralidad fáctica que obligase a una posible conformación equilibrada entre distintas fuerzas políticas y, por otro lado, se suponía que la tarea de juzgar tenía que basarse en la imparcialidad de los juzgadores, la cual podría garantizarse mejor recurriendo a la suerte para su designación.

Por una parte, ya se estableció que la comisión a la que se refiere el artículo 11 de la LFRSP, en términos de la LOCGEUM vigente, es la Comisión Jurisdiccional. Ahora bien, ¿tiene la Comisión jurisdiccional en el contexto de esta nueva Ley Orgánica la misma característica de un listado de personas para ser insaculadas? Evidentemente, no, puesto que ya la insaculación o sorteo ha dejado de ser el procedimiento para determinar quiénes formarán la Sección Instructora, y ahora existe una designación propiamente dicha. Podría argumentarse que la palabra designación ya estaba en el artículo 11 también referida a las previsiones anteriores, pero la LOCGEUM vigente hable de una designación de entre los miembros de la Comisión sin relacionarla con ningún tipo de sorteo, de ahí que deba entenderse que se trata de hacer una designación a partir de la Comisión Jurisdiccional, entendida como comisión, y no como mera lista.

Si recurrimos a la función genérica que la LOCGEUM otorga a las comisiones en su artículo 39, párrafo primero, leeremos: "las comisiones son órganos constituidos por el pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales". Las comisiones son órganos, en el concepto de la cual Ley Orgánica del Congreso. Como órganos, deben tener encomendada una función; no pueden ser un mero listado inerte de personas, sino un organismo que efectúa funciones vinculadas a las tareas de la Cámara. La única función que puede desarrollar la Comisión Jurisdiccional, de acuerdo con lo que se ha venido explicando, es la designar a los miembros de la Sección Instructora de entre sus propios integrantes. En rigor, esa es su única función.

No obstante, se plantea un problema adicional. La designación de los miembros de la Instructora tiene por objeto constituir una autoridad, como ya ha quedado demostrado, y esa autoridad tiene capacidad incluso para imponer multas; realiza actos que afectan a terceros, ya sean particulares vinculados con la realización del juicio o autoridades a las que se les solicita la ejecución de determinadas conductas. La designación hecha por la Comisión Jurisdiccional, en los ambiguos términos que hemos venido narrando, podría dejar en condición vulnerable a la sección Instructora para el desempeño de su tarea, y dado que la regla general de derecho parlamentario en cuanto a los órganos de la Cámaras es la de que los plenos de ésta deben efectuar las designaciones correspondientes,

parecería necesario compatibilizar la conclusión de que la única función de la Comisión Jurisdiccional es la designación de los miembros de la Sección Instructora con la necesidad de que éstos dispongan de una plena autoridad derivada de la decisión tomada por el pleno de la Cámara de Diputados.

De ahí que la solución más adecuada sea que la Comisión Jurisdiccional participe en la designación seleccionado de entre sus miembros a quienes deba proponer al pleno para que sea éste el que en una votación, que por tratarse de personas debe ser por cédula, designe a los cuatro miembros de la Sección Instructora. El artículo 153 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso determina que "Las votaciones para elegir personas, se harán por cédulas, que se entregarán al Presidente de la Cámara, y éste las depositará, sin leerlas, en una ánfora que al efecto se colocará en la esa".

Otra cuestión por dilucidar es el momento en que debe constituirse la sección Instructora. También en este punto la redacción es defectuosa y de algún modo contrapuesta entre lo que disponen la LFRSP y la LOCGEUM. La primera, en su artículo 11, prevé que "aprobada la propuesta" que hace la Junta de Coordinación Política en relación de la Cámara, deben designarse los integrantes de la Sección Instructora. No hay especificación clara del momento exacto en que debe efectuarse dicha designación, si bien de la manera como se lee artículo parecería que la designación de los miembros de la Instructora tiene que hacerse acto seguido, inmediatamente posterior, a la aprobación de las comisiones.

De acuerdo con el artículo 65 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, la elección de las comisiones debe hacerse "en la primera sesión que verifique las cámaras después de la apertura del período de sesiones de su primer año de ejercicio". En consecuencia, una interpretación posible del mencionada artículo 11 de la LFRSP es la de que en la primera sesión que efectúen las Cámaras al inicio del periodo de una Legislatura deben quedar constituidas las comisiones, y en la misma sesión, una vez que se aprueban las comisiones, debe procederse a la designación de los miembros de la Sección Instructora.

En la práctica ha ocurrido que se prolonga el tiempo para la integración de las comisiones por la dificultad que implican los arreglos entre los grupos parlamentarios para decidir los equilibrios en el seno de las propias comisiones. De manera que la disposición reglamentaria no ha sido respetada escrupulosamente.

Por otra parte, la LOCGEUM parece abrir muchísimo el ámbito de discrecionalidad en cuanto al tiempo de la designación de los miembros de la Sección Instructora al señalar en su artículo 40, párrafo quinto, lo siguiente: "La Comisión Jurisdiccional se integrará por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, a efecto de que entre ellos se designen a

los que habrán de conformar *cuando así se requiera* la Sección Instructora encargada de las funciones a las que se refiere la Ley Reglamentaria del título cuarto de la Constitución en materia de Responsabilidades de los servidores públicos". Se subrayó la expresión *cuando así se requiera* porque da la impresión de que el legislador deja el margen para que la Sección Instructora sólo se conforme cuando tenga que realizar las tareas que le asigna la propia ley, y esa disposición, contenida en una ley posterior a la LFRSP de 1982, podría considerarse como la norma realmente vigente al respecto.

La ley especial para el proceso en el caso de la declaración de procedencia es la LFRSP, y si bien existe al principio general de que la ley posterior deroga a la anterior, se reconoce también el hecho de que la ley especial priva sobre la ley general, es decir, que la norma específica para determinados casos debe ser considerada prevaleciente. Si la ley que regula de manera especial este asunto señala la necesidad de que de inmediato se configure la Sección Instructora después de aprobadas las comisiones, una interpretación congruente es que la expresión "cuando así se requiera" implica una referencia a que ese requerimiento ocurre, de acuerdo con la LFRSP, en el momento inmediato posterior a la aprobación de las comisiones.

Profundizando la reflexión, hay que considerar el hecho de que se trata de un órgano jurisdiccional que debiera estar constituido sin referencia a los casos concretos en torno a los cuales se debe pronunciar. En el sistema anterior, como ya se ha dicho, se formaban la primera y segunda comisiones o listas de insaculación de jurados. Así se integraba un conjunto de legisladores de entre los cuales, por azar, surgirían los integrantes de la sección Instructora, pero en el presente los diputados miembros de esta Sección son designados por el proceso al que ya aludimos, y la interpretación según la cual dicha designación debe hacerse desde el inicio de las actividades de la Legislatura parece más congruente que la que permite efectuarla cuando ya se conocen los casos que habrán de juzgarse, como ha ocurrido en diversas legislaturas.

Además, en la LVIII Legislatura se dio una irregularidad adicional, porque aun admitiendo la interpretación de que la expresión "cuando así se requiera" contiene una alusión a que existan casos que juzgar, entonces en cuanto se tiene conocimiento de alguno de ellos deberían formarse la sección Instructora, y en la mencionada Legislatura el primer asunto se conoció desde el mes de abril de 2001. Las solicitudes acumuladas entre esa fecha y septiembre de 2002 llegaron a la Secretaría General de la Cámara de Diputados, y ésta las remitió a la Comisión Jurisdiccional sin que se procediera a integrar la sección Instructora.

La primera solicitud de desafuero se presentó el 30 de abril de 2001 como denuncia de un particular en contra de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Tamaulipas. Esta solicitud fue ratificada el mismo

día. El 3 de agosto de 2001 el subprocurador de Procedimientos Penales "A" de la Procuraduría General de la República formuló una solicitud de desafuero en contra de un diputado local a la LXVII Legislatura del estado de Campeche. La ratificación se efectuó el 16 de agosto. El 30 de octubre de 2001 el procurador de justicia del estado de Veracruz presentó una solicitud de desafuero en contra de un diputado federal a la LVIII Legislatura. Esta solicitud fue ratificada el 1º. De noviembre de 2001.

El 23 de enero de 2002 se presentó una solicitud de un particular para iniciar la declaración de procedencia en contra de tres diputados del Congreso del estado de Morelos, la cual fue ratificada el mismo día. El 28 de febrero de 2002 el procurador de Justicia del estado de Veracruz solicitó la declaración de precedencia en contra de un diputado federal a la LVIII Legislatura, y ratificó su petición el 1º. De marzo del mismo año. El 26 de marzo de 2002 se presentó una solicitud de declaración de procedencia por un particular en contra de siete ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual se ratificó el mismo día. El 3 de septiembre de 2002 se presentó una solicitud de declaración de procedencia por el Ministerio Público del Distrito Federal en contra de un diputado a la II Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la cual fue ratificada el 5 de septiembre del mismo año.

Todos los casos anteriormente mencionados, excepto el segundo (este asunto fue directamente por la Presidencia de la Cámara), fueron recibidos por la Secretaría General de la Cámara de Diputados, que sustituyó a la antigua Oficialía mayor, tal y como lo dispone el artículo 12 de la LFRSP. Este artículo prevé también que se haga una ratificación ante la propia Oficialía Mayor. En los términos de la Ley Orgánica del Congreso de 1999, la ratificación debe hacerse ante la Secretaría General.

Sin embargo, todas estas ratificaciones fueron hechas ante la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Cámara de Diputados, con fundamento en el artículo 56, numeral dos, inciso c), del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados. En rigor legal, la norma antes mencionada no debería sustituir el texto específico del artículo 12 de la LFRSP, que supone la participación del Secretario General para que ante él se haga la ratificación correspondiente. El referido artículo 56 a la Dirección jurídica de la Cámara de Diputados, en el párrafo dos, c), la función de "auxiliar a la Secretaría General en los casos en que así se lo solicite, en lo relativo al trámite de las denuncias de juicio político y solicitudes de declaración de procedencia, en los términos de la legislación aplicable". Salta a la vista que el verbo "auxiliar" no puede dar lugar a que la mencionada Dirección sustituya a la Secretaría General, particularmente cuando tal auxilio debe darse en los términos de la legislación aplicable, y el multicitado artículo 12 asigna la atribución directa a la Secretaría General; por lo tanto, ésta no puede ser desplazada por una dirección que le está subordinada.

El sistema adoptado por el artículo 52 dejaba claro que tanto la Comisión Jurisdiccional como la Sección Instructora se generaba con posterioridad a los hechos que debían conocer. Esta disposición resultaba contradictoria del texto del artículo 14 constitucional, pero nunca se impugnó su constitucionalidad. El mencionado precepto introducía una absurda confusión entre las comisiones de investigación que se integran ad hoc para conocer de asuntos específicos, y, lógicamente, no pueden crearse con antelación a los mismos, y la Comisión Jurisdiccional, cuya tarea es de naturaleza diferente; por eso resultaba atentatorio a la buena técnica legislativa regularlas conjuntamente.

Lo más congruente con el carácter jurisdiccional de la sección Instructora sería que ésta se constituya desde el momento mismo en que inician los trabajos de la Legislatura, cuando aún no se conocen los casos que puedan ser materia de su conocimiento. Esta afirmación, no obstante, plantea otro problema relativo a la transferencia de un asunto pendiente de una Legislatura a otra, puesto que puede ocurrir que queden asuntos por resolver. En esta hipótesis, el principio de que se desconozcan los casos a resolver no operaría, pero, de cualquier manera, sigue siendo válido que existe una mayor posibilidad de imparcialidad si se procura que la Sección Instructora está configurada desde el inicio de la Legislatura, ya que así, en condiciones normales, los asuntos que se planteen durante el transcurso de la misma no tendrían influencia sobre la designación de los mismos de la sección Instructora.

Además, la interpretación de que se haga durante la primera sesión del primer periodo ordinario tiene a su favor la relación con la garantía individual contenida en el artículo 14 constitucional, que prevé la necesidad de que se hayan establecido previamente los tribunales que conozcan de asuntos por virtud de los cuales pueda un ciudadano ser privado de algún derecho, y resultaría muy discutible la existencia previa del tribunal si éste se configura con posterioridad al asunto que habrá de resolver.

La Sección Instructora indiscutiblemente tiene características de tribunal, como ya se ha constatado; entonces, para que su tarea no sea tachada de inconstitucional debe haber sido establecida con anterioridad al momento en que se plantea la necesidad de juzgar el asunto que se pondrá a su conocimiento.

## **5.9. LA CONFORMACIÓN DE LA SECCION INSTRUCTORA EN LA LVIII LEGISLATURA. SU CUESTIONAMIENTO**

Se ha explicado que la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados tomó la decisión de conformar la Sección Instructora a partir de la propuesta de la Junta de Coordinación Política pese al muy endeble sustento jurídico de

dicha solución. En el acuerdo relativo a la sección de la Cámara de Diputados publicado en el diario Oficial del 27 de septiembre de 2002, se lee en su punto segundo que el fundamento invocado para hacer dicha propuesta fue el artículo 11 de la LFRSP y el artículo 34, punto I, inciso c), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, lo cuales de ninguna manera prevén la conclusión que se sostiene en dicho acuerdo, a saber: "a esta Junta de Coordinación Política le corresponde proponer al pleno de esta Cámara de Diputados de entre los integrantes de la Comisión Jurisdiccional a quienes habrán de conformar la sección Instructora de este órgano legislativo para intervenir en los procedimientos a que se refiere la Ley Reglamentario del título cuarto constitucional". Se ha demostrado en párrafos anteriores que esa afirmación no se sostiene, dado que la Sección Instructora no es una comisión, y las atribuciones del inciso c) del párrafo uno del artículo 34 aluden exclusivamente a la propuesta de integración de comisiones por parte de la Junta de Coordinación Política.

Esta Junta introdujo también una interpretación altamente discutible del último párrafo del artículo 11, en el que se señala: "las vacantes que ocurran en la Sección correspondiente de cada Cámara, serán cubiertas por designación que haga la Gran Comisión de entre los miembros de las comisiones respectivas". Este podría parecer un argumento a favor de la participación de la Junta de Coordinación Política en su carácter de sucesora de las funciones de la Gran Comisión. No obstante, habría que decir, en primer término, que el supuesto jurídico para que interviniera la Gran Comisión era la ocurrencia de vacantes en el seno de la sección Instructora. En ningún momento se prevé la designación de suplentes, como propuso la Junta de Coordinación Política y lo aprobó el pleno. Además, la lógica del artículo en cuestión sostiene el criterio de que la designación de los miembros de la Sección Instructora debe ser hecha por el pleno, y que, como una excepción, la ley abre la posibilidad de que si se presentan vacantes en dicha Sección Instructora, sea el órgano de gobierno el que haga la designación de quien habrá de cubrirlas. Así debe interpretarse este párrafo, para el efecto de que la Junta de Coordinación Política puede eventualmente facultada para designar a quien deba ocupar el lugar que hubiese quedado vacante en la Sección Instructora, posteriormente a dicha vacancia.

Pero el cuestionamiento central respecto a la conformación de la Sección Instructora se dio por motivos políticos, si bien sustentados en argumentos jurídicos importantes. La manera como se configuró la Sección Instructora otorgó dos lugares al Partido Acción Nacional, uno al Partido Revolucionario Institucional y otro más al Partido de la Revolución Democrática. El Partido Revolucionario Constitucional y el Partido Verde Ecologista argumentaron que esta distribución era inequitativa en cuanto a la correlación de las fuerzas políticas al interior de la Cámara. Efectivamente, PRI y PAN disponían de un número prácticamente equivalente de diputados que representaban una proporción aproximada de un 42% cada uno. La argumentación relativa a la desproporción se basaba en que en esas condiciones no parecería sustentarse el hecho de

que al interior de la Sección Instructora el PAN dispusiese de un 100% más de representación que el PRI.

El planteamiento deriva de la consideración de que en la hipótesis de que se admitiese como válida la propuesta formulada por la Junta de Coordinación Política respecto de la designación de los miembros de la Sección Instructora equiparándola a la designación de una comisión, entonces tenían que ser aplicados los mismos criterios jurídicos que rigen la conformación de las comisiones en la Cámara. Como se ha señalado, si bien la disputa tenía un fondo político, existe un criterio normativo que la soporta. El párrafo segundo del artículo 43 de la LOCGEUM prevé que "para la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política tomará en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formulará las propuestas correspondientes con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del pleno y la conformación de las comisiones". El argumento es incontrovertible.

Independientemente de que, en rigor, la Junta de Coordinación Política carecería de facultades para realizar tal propuesta, si se considerase válido el sustento alegado por la propia Junta para hacerla, entonces el criterio que debería informar la misma tendría que ser el de proporcionalidad que rige en términos generales para las comisiones. Y esta proporcionalidad quedaba completamente rota de la manera como se configuró la Sección, ya que el PAN, con una representación en el pleno de aproximadamente 42%, ocupaba el 50%; el PRI, con un número similar al PAN en la asamblea, quedaba con el 25% de la Sección; es decir, la mitad de lo que tenía el PAN, y el PRD, con aproximadamente el 11% de cobertura en la Asamblea, disponía del 25% en la Sección Instructora. Evidentemente, la única posible solución al principio de proporcionalidad era dar el mismo número al PAN y al PRI; es decir, dos a un partido y dos a otro. No puede argumentarse que resulta injusta la exclusión de otros grupos parlamentarios, pues lo mismo ocurre cuando éstos tienen una dimensión reducida, y, en consecuencia, no pueden tener la misma representación en todas las comisiones. Sin embargo, para tratar de superar la objeción deriva que solamente formaran parte de la sección Instructora miembros de dos grupos parlamentarios se planteó la posibilidad de recurrir un mecanismo basado en un criterio de paridad, el cual no es ajeno a algunas de las soluciones adoptadas en el Congreso mexicano; por ejemplo, en la LVII Legislatura se había tomado el acuerdo de que los vicepresidentes de distintos grupos parlamentarios se rotaran en el ejercicio de la presidencia, lo cual permitía que cada uno de ellos presidiera una sesión, independientemente de la fuerza representativa de sus grupos. Este esquema de alguna manera ha sobrevivido en la conformación de las vicepresidencias de la Mesa Directiva bajo el imperio de la actual LOCGEUM, que permite la participación de diferentes grupos en cargos similares aunque tengan una distinta representatividad. De hecho, el acuerdo por el que se repartió la presidencia de la Cámara en periodos temporales a partir del 1º de septiembre de 2002 iba justamente en el mismo sentido, puesto que un pacto entre las formaciones políticas,

no plenamente sustentado en la ley, garantizaba la presidencia de la Mesa Directiva al grupo parlamentario del PRI del 1º de septiembre al 15 de diciembre de 2002, al del PRD del 16 de diciembre de 2002 al 14 de marzo de 2003 y al PAN del 15 de marzo al 31 de agosto de 2003.

Esta aplicación del principio de paridad o de igualdad se pretendió hacer valer como fórmula para la integración de la Sección Instructora, buscando que las cuatro fuerzas con mayor número de diputados estuvieran representadas; es decir, un diputado panista, un priísta, un perredista y uno del Partido Verde Ecologista.

Un último pero no menos importante cuestionamiento en relación con la integración de la Sección Instructora tiene que ver con la naturaleza del acto por virtud del cual se constituye dicha autoridad. En la práctica se ha acudido a la figura del acuerdo parlamentario, cuya base constitucional se encuentra en el artículo 77 constitucional, fracción I, el cual señala que cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra, "dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior". La constitución de una autoridad como la Sección Instructora no puede realizarse por medio de una disposición que se supone sólo aplicable al régimen de la Cámara de Diputados, dado que los actos de dicha Sección van a tener efecto sobre terceros ajenos al órgano Legislativo. Las resoluciones del Congreso, que constituyen actos de autoridad, deben tener forzosamente el carácter de ley o de decreto, según lo dispone el artículo 70 constitucional. El derecho, de acuerdo con la doctrina, es toda resolución o disposición de un órgano del Estado sobre un asunto o negocio de su competencia, que crea situaciones jurídicas concretas y se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo o lugar, instituciones o individuos. Estas características se presentan en el caso de la integración de la Sección Instructora, cuyas funciones no se reducen a una tarea interior del órgano Legislativo, sino, como ya se ha indicado, a un conjunto de actos que son efectivamente actos de autoridad. **Por esa razón, el acto jurídico que la crea debe ser necesariamente un decreto, y no un acuerdo parlamentario.**

#### **5.10. LA PUBLICIDAD DE LAS SESIONES DE LA SECCION INSTRUCTORA**

Durante los trabajos de la Sección Instructora de la LVIII Legislatura se planteó el problema de la publicidad de las sesiones de dicha sección. El acuerdo tomado por mayoría en su seno fue en el sentido de no hacer público el desarrollo de las sesiones y no permitir el acceso de la prensa a las mismas. Este punto está sujeto también a un análisis complicado, porque existen argumentaciones jurídicas que parecen favorecer cualquiera de las dos posiciones, ya sea realización reservada o en secreto de las tareas de la Sección Instructora o su conducción a la luz pública.

En cuanto a la teoría de la reserva, ésta podría encontrar apoyo, aunque no explícito, en una referencia aplicable sólo a la Cámara de Senadores relativa al trabajo de comisiones incluida en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión. El artículo 93 de esta ley respecto de las comisiones del Senado señala: "las reuniones de las comisiones podrán ser públicas, cuando así lo acuerden sus integrantes". No existe una disposición equivalente en la regulación del trabajo de comisiones de la Cámara de Diputados, pero se considerará una aplicación analógica podría decirse que pareciera que el legislador plantea como norma general la sesión cerrada o reservada de las comisiones, pero evidentemente permite que se efectúa de manera abierta al decir que las reuniones podrán ser publicadas.

En el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso encontramos en su artículo 92 una disposición que está relacionada con este punto: "cualquier miembro de la Cámara puede asistir sin voto a las conferencias de las comisiones, con excepción de las secciones del Gran Jurado, y exponer libremente en ellas su parecer sobre el asunto en estudio".

De aquí podría desprenderse también que el Legislador quiere conservar en sigilo las reuniones de las secciones Instructora y de Enjuiciamiento en cada una de las Cámaras, al extremo de que ni siquiera pueden participar en ellas los demás legisladores. La conclusión en cuanto al secreto de las reuniones sería también discutible en este caso, porque el valor no es el conocimiento de los asuntos tratados en la Sección, sino el hecho de que puedan participar con voz los legisladores manifestando opiniones en un asunto que es de exclusiva competencia de un órgano estrictamente jurisdiccional que tiene que hacer apreciaciones técnico-jurídicas, y no operar de acuerdo con opiniones de carácter político.

En cuanto a las sesiones de la Sección, encontramos, por otro lado, el principio general de publicidad en materia penal, que tiene rango constitucional, y, dado que el juicio de procedencia se sigue bajo las reglas del procedimiento penal, sería válido aplicar los mismos principios que operan en este proceso a la actividad de la Sección Instructora, puesto que las tareas que se propone tienen que ver, como ya lo hemos explicado, con la comprobación de conceptos de naturaleza penal: la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado.

Considerando que es posible hacer una interpretación analógica en este punto, ya que la prohibición para emplear la analogía en materia penal sólo tiene que ver con la imposición de las penas, y no con aquellos aspectos que incluso pueden resultar favorables al gobernado, sería aplicable la fracción VI del artículo 20 constitucional, relativa a las garantías del inculpado "en todo proceso de orden penal", pues ya se ha referido el carácter equivalente que tiene el juicio de procedencia a los procesos penales. Esta fracción señala que el inculpado "será juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir, vecinos del lugar y partido en que se cometiere el delito...".

Podría decirse que no son aplicables las normas relativas al juez o jurado de ciudadanos, pero resulta evidentemente que el juicio de procedencia tiene un régimen de excepción en muchos sentidos, dado que la capacidad de juzgar se deposita en un órgano legislativo, por mandato constitucional. De cualquier modo, el carácter público de la audiencia en un proceso penal deberían transferirse a las actividades de la Sección Instructora, puesto que el posible resultado de éstas es la privación del fuero y al sujeción del inculpado a un proceso penal, en el cual puede incluso ser privado de la libertad. En esas condiciones, debe prevalecer el criterio del conocimiento público de lo que se ventila en el proceso de un funcionario acusado de la comisión de un delito, y no existe impedimento expreso en ninguna parte de la Ley Orgánica del Congreso para que esto sea así. En beneficio de la transparencia y de las garantías de quien es sometido a este proceso debería privilegiarse la publicidad de las sesiones de la Sección Instructora.

Es interesante hacer notar que en los resultados de los dictámenes emitidos por la sección Instructora se destaca el hecho de que la declaración formal de instalación de dicha Sección se hizo "contando con la presencia de los medios de comunicación". Es difícil entender cómo un hecho que se resalta de esa manera (lo cual quiere decir que la Sección Instructora consideraba importante la presencia de los medios en su instalación) después se haya convertido por decisión de la mayoría de la propia Sección Instructora en una acción realizada de manera reservada y negándoles el acceso a tales medios de comunicación.

Un argumento aparentemente sólido contra la publicidad de las sesiones es el que se deriva del artículo 33 del Reglamento para el gobierno del congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Este dispone que "Se presentarán en sesión secreta: las acusaciones que se haga contra los miembros de las Cámaras, el Presidente de la República, los Secretarios de Despacho, los Gobernadores de los estados o los Ministros de la Suprema Corte de Justicia". Empero, por una parte esta norma reglamentaria es de un rango inferior a la disposición constitucional, que concede a los acusados la garantía de ser juzgados en audiencia pública, cuya aplicación analógica es perfectamente sostenible.

#### **5.11. ELEMENTOS A COMPROBARSE EN LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA**

Con apego a lo dispuesto por el artículo 25 de la LFRSP, las diligencias que debe practicar al Sección Instructora tienen como propósito: "establecer la existencia del delito; la probable responsabilidad del imputado y la subsistencia del fuero constitucional del mismo". En orden lógico esta última tarea debe ser prioritaria. Diríase que se trata de una cuestión de previo y especial pronunciamiento. 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 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 la acusación.

Una vez que se ha constatado que el funcionario efectivamente dispone de fuero, la Sección debe avocarse el cumplimiento de los otros dos extremos. La naturaleza de las diligencias es equiparable al proceso penal, pues técnicamente se tiene que corroborar en cada caso un concepto que corresponde exclusivamente el área del mencionado derecho penal. 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, 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 podada, pero, evidentemente, los elementos de prueba que se le 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 estime que es probable dicha responsabilidad, sin prejuzgar de la culpabilidad, pero sí considerando que dicha culpabilidad puede darse en razón de la probable responsabilidad.

Por eso el desarrollo del procedimiento debe tender a la consecución 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 establezca los hechos que resultan, las consideraciones lógicas y jurídicas a través de los considerados 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 inculpaado.

No puede sustraerse la sección Instructora en el juicio de 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 basada 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.

## **5.12. PERTINENCIA DE LAS NORMAS APLICABLES AL JUICIO POLÍTICO**

Para la declaración de procedencia señala el artículo 25 de la LOCGEUM, "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". Por lo tanto estamos obligados a verificar cómo se desarrolla el juicio político en el que evidentemente participan ambas Cámaras y desentrañar el sentido de la expresión *en lo pertinente* que contiene el mencionado artículo 25.

Ahora bien. ¿qué es pertinente tomar del procedimiento establecido para el juicio político para efectos de la declaración de procedencia? Razonando a contrario sensu constataremos que no es pertinente, de lo previsto en el procedimiento de juicio político, aquello que tiene que ver con la participación de ambas Cámaras y con la naturaleza específica del juicio político. Lo que no quede excluido, por ser implacable para el caso de la declaración de procedencia, debería considerarse pertinente.

En las actuaciones de la Sección Instructora de la LVIII Legislatura se sostuvieron criterios discrecionales para dejar de aplicar algunos de los preceptos relativos al juicio político que deberían ser pertinentes también en la declaración de procedencia, y bajo el subterfugio de la *pertinencia* se abrió el espacio para decisiones en algunos casos arbitrarias, acogiéndose a la idea de que quedaba totalmente juicio de la sección Instructora la pertinencia o no de la aplicación de las disposiciones mencionadas.

## **5.13. INICIO DEL PROCESO**

Según el artículo 9º. De la LFRSP, el procedimiento de juicio político se inicia con la denuncia que cualquier ciudadano puede presentar al respecto ante la Cámara de Diputados. Textualmente dice dicho artículo:

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad, podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas a las que se refiere el artículo 7º. De esta propia Ley y por las conductas que determina el párrafo segundo del artículo

5°. De esta misma Ley, por lo que toca a los gobernadores de los Estados, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales.

Los diputados y senadores pueden también iniciar acciones de juicio político, ya que quedan comprendidos en el rubro genérico de cualquier ciudadano.

Se prevé, con la locución "bajo su más estricta responsabilidad", que quien realice acusaciones infundadas puede ser objeto a su vez de una reclamación de responsabilidades, ya sea de carácter civil, eventualmente por daño moral, o bien de naturaleza penal si se incurre en una difamación o calumnia en contra del servidor público al que se acusa. Aquí cabe la primera comparación en cuanto a la declaración de procedencia: ¿puede iniciar cualquier ciudadano el procedimiento? El artículo 109 de la Constitución dice: "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 que se refiere el presente artículo". El mencionado precepto 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 a 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 indica que en materia política sólo 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 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 ante la Cámara de Diputados.

De esta redacción se desprende 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 de Diputados ha recibido denuncias o querellas de particulares, pero el procedimiento aplicado a dichas denuncias o querellas ha sido el de remitirlas en algunos casos a la autoridad investigadora o bien desechar el asunto por notoriamente improcedente cuando no existe la integración de la averiguación previa por parte del Ministerio Público. La cuestión queda abierta en cuanto a la posibilidad de que la propia Cámara realizara dicha averiguación previa, interpretación que no riñe con lo previsto en el texto constitucional. En rigor, podría pensarse que se trata

de un caso de excepción al monopolio del ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público y que bien podría la Cámara, como ocurre en el impeachment, crear un comité que realizara la averiguación o dejar dicha tarea a la Sección Instructora de la propia Cámara.

Aunque el texto legal prevé que el inicio del procedimiento para la declaración de procedencia provenga de una denuncia o querrela de particulares, en la práctica sólo da trámite a los requerimientos formulados por el Ministerio Público. En ese 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 requisitos sólo pueden ser cubiertos por el Ministerio Público, reconociendo a éste el monopolio del ejercicio de la referida acción penal y rechazando la interpretación que permitirá a la Cámara, a través de la Sección Instructora, integrar la averiguación previa correspondiente.

Puede argumentarse que resulta más conveniente y, desde un punto de vista técnico-procesal, más adecuado, que sea siempre el Ministerio Público el que integre las averiguaciones previas. En todo caso, esta interpretación deja sin efecto el propósito del Constituyente de que cualquier ciudadano pueda iniciar tal procedimiento.

Es interesante el hecho de que el legislador no haya colocado también la referencia a "cualquier ciudadano" en el artículo 25 para permitir a cualquier persona la presentación de una denuncia o una querrela. La segunda alternativa resulta lógica si se piensa que no se trata de un derecho de petición en materia política, dado que éste no es juicio político, y que la presentación de denuncias o querrelas está a cualquier persona que no necesariamente debe tener el carácter de ciudadano; incluso un extranjero, por ejemplo, pudiera ser el afectado de un delito perseguible por querrela, y, en consecuencia, podría presentarla. En tal virtud, no se precisa tener al carácter de ciudadano para iniciar el proceso de declaración de procedencia; basta con que existan elementos para presentar una denuncia o una querrela, aunque, como ya hemos dicho, el destino de estas ha sido, o bien, la remisión al Ministerio Público o el desecamiento, por estimar que no se han "cumplido los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal".

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 Sección 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 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 propia averiguación previa, según la cual siempre debe ser el Ministerio

Público el que realice dicha averiguación, tiene que reconocerse que la naturaleza de los trabajos de la Sección Instructora está 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 entender sólo 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 éstos 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. Nótese que no sólo se habla de comprobar los elementos del tipo, 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.

#### **5.14. LA SUBCOMISIÓN DE EXAMEN PREVIO**

Veamos el segundo párrafo del artículo 9º de la LFRSP, aplicable al juicio político, para determinar si es pertinente que rija para la declaración de procedencia. Dicho párrafo señala que:

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

La subcomisión de Examen previo es un órgano que opera como filtro en el caso de los juicios Políticos. Esta Subcomisión se forma con integrantes de las Comisiones de Justicia y Derechos Humanos, y de Gobernación y Seguridad Pública.

En el caso del desafuero del senador Jorge Díaz Serrano, en 1983, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión remitió a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados, que eran las competentes de acuerdo con la Ley Orgánica de esa época, el expediente que contenía la solicitud de desafuero presentada por la Procuraduría General de la República "para los efectos consignados en el artículo 12 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos". Las mencionadas

Comisiones emitieron el 4 de julio de 1983 los siguientes puntos resolutivos:

PRIMERO. Se constata que la persona en contra de quien se pretende ejercitar la acción penal, Ing. Jorge Díaz Serrano, cuenta con fuero constitucional inherente a su calidad de Senador de la República.

SEGUNDO. Sin prejuzgar sobre la presunta responsabilidad del senador Jorge Díaz Serrano, se establece que los hechos atribuidos son susceptibles de ser calificados como delitos.

TERCERO. El requerimiento se estima fundado y por tal motivo procedente en la forma y términos en que fue presentado.

CUARTO. Ha lugar a iniciar el procedimiento de declaración de procedencia en contra del senador Jorge Díaz Serrano.

QUINTO. Túrnese el expediente a la Gran Comisión de la Cámara de diputados.

Esta resolución estableció como uno de sus fundamentos el artículo 12 de la LFRSP; por lo tanto, en ese caso se partió del supuesto de que las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados, que actuaron en conjunto desempeñando la función de la Subcomisión de Examen Previo, sí tenían intervención también en el juicio de procedencia.

Empero, las legislaturas LVII y LVIII no enviaron los asuntos relacionados con los juicios de declaración de procedencia a la subcomisión de Examen Previo por considerar que no era pertinente.

El artículo 10 de la LRSP se refiere a la autoridad que conoce de cada procedimiento. En el caso del juicio político prevé la existencia de una Subcomisión de Examen Previo, cuya participación corresponde sólo a dichos juicios políticos, como lo dice el propio artículo 10, al establecer que la misma "tendrá competencia exclusiva para los propósitos contenidos en el capítulo segundo de esta ley", es decir, al desarrollo del juicio político. En tanto que el artículo 25 expresamente prevé que la sección Instructora realizará todas las diligencias en el caso de la declaración de procedencia. La Cámara de Diputados ha interpretado la ley en este mismo sentido en cuanto a que la Subcomisión de Examen Previo que realiza, como su nombre lo indica, un examen preliminar del contenido de las denuncias, sólo puede actuar en el caso del juicio político, pero no en el de la declaración de procedencia.

La sección Instructora, en cambio, opera también en el juicio político, pero una vez que ha concluido la fase relativa a la subcomisión de Examen Previo. La Sección Instructora debe integrarse de acuerdo con el contenido del artículo 11 de la LFRSP de la ley que regula este

procedimiento. Al respecto, remitimos al lector al apartado correspondiente a la autoridad que conoce del procedimiento correspondiente a la autoridad que conoce del procedimiento, donde nos referimos extensamente a los problemas derivados de la integración de esta Sección Instructora.

### **5.15. EL MINISTERIO PÚBLICO COMO AUTORIDAD LEGIMITADA PARA INICIAR EL PROCEDIMIENTO**

Se debería considerar que el párrafo segundo del artículo 9º. De la LFRSP resultaría pertinente en el caso de la declaración de procedencia para 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 dado que el criterio sostenido por la Sección Instructora ha sido el de sólo 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, podemos estimar que la naturaleza del acto por el que se inicia el procedimiento de declaración de procedencia es, de acuerdo con esos precedentes, siempre un acto del Ministerio Público, que por definición debe contener los elementos que, en términos generales, se prevén para la denuncia en el caso de juicio político en este artículo 9º. Y por lo tanto se presume que se cumplen dichos requisitos al momento de que existe un requerimiento de parte del Ministerio Público vinculado a un pliego de consignación.

El pliego de consignación es el documento contenido en las averiguaciones previas a través del cual el Ministerio Público ejercita formalmente la acción penal ante el Juez. Ha sido criterio de la Sección Instructora el considerar que debe existir este pliego de consignación para verificar que se dan todos los elementos previstos por el legislador en cuanto a la existencia del delito y a la responsabilidad del indiciado. Aunque las resoluciones que se refirieron a la carencia del pliego de consignación no decretaron la notoria improcedencia, ya que la Sección Instructora entró al fondo del asunto en ambos casos, aunque posteriormente razonó que la falta misma del pliego de consignación no permitía fundar sólidamente la acusación correspondiente.

De cualquier modo, debemos insistir en que existe la posibilidad jurídica de que la sección Instructora sustituya al Ministerio Público, como un caso de excepción al monopolio del ejercicio de la acción plena por dicha institución y realice la averiguación previa correspondiente, dado que hay autorización para ello en el texto de la propia Constitución y de la LFRSP. Hasta ahora no ha sido éste el criterio de la Sección Instructora de la Cámara de Diputados, pero nada impide que varíe y que eventualmente

llegue a darse la realización de una averiguación previa por parte de la Sección Instructora que culmine con la declaración de procedencia.

Sin embargo, esta tesis tiene un impedimento lógico importante, que se hizo valer en algunas de las resoluciones de la Sección Instructora durante los procesos realizados en 2002, y es que si la Sección Instructora se sustituye en la tarea del Ministerio Público para el solo efecto de determinar si ha lugar o no a proceder penalmente contra aquel servidor público que haya sido objeto de la denuncia o querrela correspondiente, tendría que remitir el expediente al Ministerio Público a quien corresponde el ejercicio de la acción penal frente al juez.

Consecuentemente, aquél tendría que corroborar el contenido de la averiguación previa efectuada por la Sección Instructora, pero ¿qué ocurre si el Ministerio Público decide que no procede ejercitar la acción penal? Tendríamos entonces el caso de una declaración de procedencia que no conduce al ejercicio de la acción penal, y sería el Ministerio Público quien enmendara la plana a la sección Instructora. Adicionalmente, el objeto del desafuero es poner al inculcado a disposición de la jurisdicción ordinario, pero es esta hipótesis ya no se trataría de un juez del fuero común, sino del Ministerio Público, que tendría que verificar el contenido de la averiguación previa y, en su caso, ratificarla mediante el ejercicio de la acción penal. Se daría así la extraña circunstancia de que al no ejercerse la acción penal el servidor público podría volver al ejercicio del cargo. Por otro lado, también existe la posibilidad de que el Ministerio Público llegue a una resolución de reserva que detiene la averiguación previa por falta de datos para continuarla, pero que no la cierra de manera definitiva, y en esa circunstancia quedaría en una indefinición el servidor público en cuanto a saber si puede o no regresar al ejercicio del cargo.

Por todas estas razones parecería que lo más adecuado es la interpretación a la que se ha acogido la sección Instructora de la Cámara de diputados, de manera que si bien no se conculca el derecho de cualquier persona a presentar denuncias o querrelas que puedan involucrar a servidores públicos protegidos por fuero, el conducto de éstas deba ser el Ministerio Público, para que sólo a requerimiento de éste se inicie formalmente el procedimiento de declaración de procedencia, a diferencia del juicio de político, que puede iniciarse por una acción de cualquier ciudadano.

El legislador dejó, de acuerdo con el contenido del artículo 25, que todo el procedimiento hasta la elaboración del dictamen en materia de la declaración de procedencia se haga con base en lo dispuesto para el juicio político "en lo pertinente". De manera que el método que se viene siguiendo resulta adecuado para verificar, en cada caso, si lo dispuesto para el juicio político es o no pertinente para la declaración de procedencia. Volvamos al artículo 9º., que en su tercer párrafo señala: "las denuncias anónimas no producirán ningún efecto". Esta disposición

establecida para el juicio es claro que también resulta pertinente para la declaración de procedencia.

#### **5.16. MOMENTO PARA INICIAR DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA**

En cuanto al tiempo en el que se puede iniciar el juicio político, señala el penúltimo párrafo del artículo 9º.: “El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones”. En cuanto a la declaración de procedencia, es obvio que sólo puede iniciarse durante el tiempo en el que el servidor público desempeña su cargo, no resulta pertinente la disposición que prevé que hasta un año después de concluido el mismo se pueda iniciar la declaración de procedencia a la manera que se hace con el juicio político, ya que éste puede conducir, como una de las sanciones, a la inhabilitación para ocupar otro cargo, y por ello tiene sentido que se inicie aun después de que haya concluido aquél, pero tratándose de declaraciones de procedencia, cuyo único propósito es separar del cargo al funcionario, sería absurdo pensar que pueda darse inicio a dicha declaración con posterioridad a la conclusión del cargo público.

#### **5.17. RATIFICACIÓN DE LA DENUNCIA**

El artículo 12 de la LFRSP de la ley se refiere al inicio del procedimiento en materia de juicio político. Su inciso a) prevé que “el escrito de denuncia se deberá presentar ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados y ratificarse ante ella dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación”.

Para efectos de la declaración de procedencia también debe considerarse que la denuncia debe ser ratificada dentro de los tres días naturales siguientes de su presentación. Como hemos señalado, si un particular presenta una denuncia o querrela debe realizar esta ratificación con base en lo dispuesto en la ley. Esta previsión se aplica también al requerimiento del Ministerio Público.

Los incisos c), d) del artículo 12 de la LFRSP, que aluden a las actividades de la Subcomisión de Examen Previo, son por su propia naturaleza exclusivamente aplicables el juicio político, y no resultan pertinentes en el caso de la declaración de procedencia, puesto que ya se ha dicho que en esta última situación no interviene la Subcomisión de Examen Previo. Cuando esta Subcomisión declara procedente la denuncia debe remitir la resolución correspondiente al pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Seguridad Pública y de Justicia y Derechos Humanos, según la LOCGEUM vigente, para que éstas a su vez formulen

una resolución al respecto. Si se ratifica la procedencia de la denuncia. Se trunca a la Sección Instructora de la Cámara. Ahí volvemos a tener el procedimiento en la Sección Instructora, que es el órgano al juicio político y a la declaración de procedencia. Esta Sección, dice el artículo 13, debe practicar las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho, materia de aquélla.

En sustitución de estas reglas se aplica el contenido del artículo 25 de la LFRSP, en cuanto a las tareas precisas que le corresponden a la Sección Instructora en el caso de la declaración de procedencia relativa a la comprobación de la existencia y la verificación de la probable responsabilidad del inculpado.

El segundo párrafo del artículo 13 plantea un problema particular, dado que 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 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". Esta disposición no parece ser pertinente ni siquiera para el juicio político, puesto que, como ya indicamos, después de la ratificación ante la Secretaría General el asunto se remite a la Subcomisión de Examen Previo, y solo después de que ésta concluye, el examen de la denuncia llega a la Sección Instructora. En consecuencia, la Sección Instructora no puede tener conocimiento dentro de los tres días naturales siguientes de la existencia de la denuncia, y menos puede informar al denunciado sobre la materia de la misma.

Al resultar inconsistente con la regulación del propio juicio político cabe preguntarse si puede considerarse pertinente para la declaración de procedencia. En rigor, parecería que sí, siempre y cuando la Secretaría General remita el escrito una vez ratificado a la Sección Instructora, pero ésta queda siempre sujeta a que efectivamente reciba en ese término el requerimiento del Ministerio Público o, eventualmente, la denuncia o querrela de particulares. En la práctica ha resultado que independientemente de que la Secretaría General trate de cumplir con el tiempo previsto para emitir las constancias de la autoridad competente, puede suceder, y así LVIII Legislatura, que tal obligación sea de imposible cumplimiento para dicha Secretaría; por ejemplo, por no haberse constituido la Sección Instructora. Como ya explicamos, en 2001 y 2002 la Secretaría General remitió los asuntos a la Comisión Jurisdiccional, a la que consideraba responsable de integrar la Sección Instructora, de modo que no se cumplió con este punto del procedimiento.

En virtud de que nadie está obligado a lo imposible, dado que la Secretaría General no podía cumplir con una remisión a la Instructora si ésta no estaba constituida, ni la Instructora podía recibir dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación el expediente correspondiente por no estar integrada, la lógica que se explicó, y que parece la adecuada también para el caso del juicio político, es considerar

que la obligación prevista en el artículo 13 de la LFRSP, segundo párrafo, debe cumplirse enviándose el expediente a la Sección Instructora dentro de los tres días naturales siguientes a que exista la posibilidad de hacer dicha remisión, ya sea a partir de que se integre la Sección Instructora o a partir de que haya una resolución de las Comisiones Unidas de Gobernación y Seguridad Pública y de Justicia y Derechos Humanos relativa a la procedencia de la denuncia en materia de juicio político. Sólo después de que sale del procedimiento de la Subcomisión de Examen Previo y pasa por las mencionadas comisiones tiene sentido pensar que se le emitan los autos a la Sección Instructora.

Independientemente de que sea válido este razonamiento, también hay que considerar que se está hablando de la posible privación del cargo a un servidor público y que, en consecuencia una violación al procedimiento explícitamente señalado en la ley, aunque éste sea de muy difícil cumplimiento, puede abrir la puerta a impugnaciones por parte de los acusados, que estarían en condiciones de argumentar que se ha violado el procedimiento afectando sus derechos y que, en consecuencia, no está respetando la Cámara de Diputados el "debido proceso legal".

## 6. CONCLUSIONES

1.- Los factores reales de poder no, son sino las conductas distintas, divergentes o convergentes de las diferentes clases, entidades o grupos que existen y actúan dentro de la sociedad de que forman parte. Los llamados "grupos de presión", los partidos políticos, las agrupaciones de diferente índole y finalidad y sus "uniones" o "alianzas", los sectores obrero, campesino, industrial; implican el soporte humano de los factores reales de poder no sólo como elementos condicionantes o presionantes de la producción constitucional y jurídica en general, sino también de la actuación política y administrativa de los órganos del Estado.

2.- Tomamos a los factores de presión como género, y de grupos de presión como especie. Los grupos de presión, es un modo masivo de comportamiento propio de los grupos sociales asociativos, que para satisfacer sus fines o intereses propios, usan su poder colectivo de coacción sobre los órganos del Estado. Los grupos de presión son un elemento no oficial pero imposible de desconocer del sistema representativo.

3.- Los partidos políticos actúan como factores de presión, se convierten en grupos de presión en las antecámaras del gobierno, poniendo en juego todas sus técnicas con miras a intereses particulares del partido. El partido persigue fines políticos, aspiran a la toma del poder, obteniendo la titularidad y responsabilidad, participando dentro del mismo. A diferencia de los grupos de presión que carecen de fines políticos (a pesar de que son una fuerza política) aspiran influir en el gobierno, pero sin la toma del poder, de la titularidad y la responsabilidad que implica, en suma, el grupo de presión constituye un factor real de poder únicamente sobre las decisiones del gobierno, pero sin participar dentro de este.

4.- El Estado causa daños como consecuencia de la manifestación de su poder en cualesquiera de las tres formas en que puede pronunciarse y, sin embargo, la responsabilidad patrimonial del Estado apenas comienza a difundirse, pero ha quedado asentada en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la responsabilidad objetiva y directa del Estado, así como las bases y procedimientos para la indemnización a los particulares cuando sufren daños por la actividad irregular del Estado.

5.- Se entiende por *servidor público* a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las lista de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales

6.- Se le conoce como fuero a la inmunidad y la protección que las normas jurídicas ofrecen al desempeño de ciertos cargos públicos que revisten especial importancia, con el objeto de que sus titulares no puedan ser sometidos a la acción de la justicia de manera inmediata para evitar que se perturben esas funciones, no se trata de privilegios personales, no se protege al individuo sino la función que desempeña.

7.- Existen elementos constitucionales y legales para reconocer la existencia en la doctrina jurídica del concepto del llamado fuero constitucional; elementos que se ven reflejados en el párrafo segundo del artículo 61 constitucional; artículo 1º, fracción V; artículo 25 y artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

8.- *El proceso para la declaración de procedencia es un verdadero juicio.* No se trata de un juicio penal, ya que no se aplica una pena propiamente dicha; tampoco se trata de un mero acto administrativo ni de un procedimiento administrativo en forma de juicio, se trata de un acto típicamente jurisdiccional basado en normas constitucionales que otorgan, excepcionalmente, a la Cámara de Diputados la facultad de juzgar, por ello tiene la naturaleza de un juicio constitucional.

9.- La naturaleza de juicio constitucional estaba basado en el análisis del procedimiento ya que esta revestido de un conjunto de formalidades procesales y parlamentarias. Las primeras las encontramos en los artículos 13 15 y 19 de la LFRSP, así como el cumplimiento de los plazos establecidos por la Ley; y de las segundas encontramos las formalidades para la creación de la autoridad competente (artículo 10 y 11 de la LFRSP); formalidades relativas a la discusión (Artículo 20 de la LFRSP) y las formalidades relativas a la votación (artículo 40 de la LFRSP).

10.- La separación del cargo del Servidor Público implica un acto de privación y la única manera constitucional de proceder a dicha privación es mediante la realización de un juicio, el proceso para declarar si procede o no la acusación penal contra un funcionario que disfrute de este fuero, debe revestir necesariamente la naturaleza jurídica de *un juicio* llamado Declaración de Procedencia.

11.- La constitución confiere como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, en la fracción V del artículo 74: "declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución", debiendo ser la redacción correcta la siguiente: "*si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos a quienes se hubiese imputado la comisión de un delito en los términos del artículo 111*"

12.- En el juicio de desafuero aparecen con claridad las dos autoridades participantes durante el proceso; la Cámara de Diputados, que es el órgano autorizado por la Constitución para remover el fuero a los

funcionarios que disfrutaban de él y La Sección Instructora, que es la autoridad encargada de la instrucción del procedimiento con base en la cual elabora un dictamen, que debe concluir con una propuesta para declarar que procede o no el desaforar al funcionario.

13.- La Sección Instructora puede definirse claramente como una autoridad distinta de la Cámara de Diputados, si bien, solo encargada de la instrucción del procedimiento con base en la cual elabora un dictamen, que debe concluir con una propuesta para declarar que procede o no a desaforar al funcionario.

14.- La integración de la Sección Instructora, cuyas funciones no se reducen a una tarea interior del órgano Legislativo, sino a un conjunto de actos que son efectivamente actos de autoridad; como se demuestra con lo establecido en el artículo 33, 36, 37 y 25 de la LFRSP y la 89 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General. Por esa razón, el acto jurídico que la crea debe ser necesariamente un decreto, y no un acuerdo parlamentario, para que su tarea no sea tachada de inconstitucional, debe haber sido establecida con anterioridad al momento en que se plantee la necesidad de juzgar el asunto que se pondrá a su conocimiento.

15.- Los elementos a comprobarse en la declaración de procedencia por la Sección Instructora son: tender a la consecución de la existencia de un delito y de la mencionada probable responsabilidad del imputado y la subsistencia del fuero constitucional del mismo. Debe 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; 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, el hecho de que permanezca con vida aquel contra el cual se ha formulado la acusación. Ahora bien, la forma que adopte la resolución final debe ser similar a la de una sentencia, de modo que se establezca los hechos que resultan, las consideraciones lógicas y jurídicas a través de los considerados 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.

16.- La responsabilidad penal es la conducta delictiva en que pueden incurrir los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, delitos cometidos por el servidor público en contra de la administración de justicia; por lo tanto, es conveniente se establezca un término fatal a la Cámara de Diputados para que se declare si ha o no lugar llevar a cabo el juicio de declaración de procedencia en contra del inculpado, o en su defecto se configure una figura a fin a la afirmativa ficta.

## **7.- PROPUESTAS**

1.- Se necesita establecer un término a la Cámara de Diputados; específicamente a la Sección Instructora, para que resuelva si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos a quienes se hubiese imputado la comisión de un delito. El término debe ser establecido de forma objetiva y prudente por el Congreso de la Unión; siendo una opción como término para resolver, una sesión ordinaria de la Cámara de Diputados; para evitar así el transcurso del tiempo de forma indefinida, sin que se pronuncie resolución alguna.

2.- En materia administrativa se considera a la Negativa Ficta como una especie de silencio administrativo, mismo que en la práctica significa desestimación tácita de una petición o solicitud, por lo que la Negativa Ficta será la respuesta negativa a la solicitud, petición o instancia accionada por el particular, al conocer de una situación particular, o solicitar alguna petición a la autoridad federal o local.

En sentido opuesto, la afirmativa ficta, es la decisión normativa de carácter administrativo por la cual todas las peticiones por escrito de los ciudadanos, usuarios, empresas o entidades que se hagan a la autoridad pública, si no se contestan en el plazo que marca la ley o las disposiciones administrativas se consideran aceptadas, bastando para ello conservar la copia del acuse de la solicitud realizada ante la instancia competente.

En el análisis que me ocupa, sería necesario además de establecer el término mencionado en la primera propuesta; que se establezca una figura afín a la afirmativa o negativa ficta para que, la Cámara de Diputados a través de la Sección Instructora, se pronuncie respecto de la procedencia o improcedencia del juicio de declaración de procedencia, dentro del término que para tal efecto se le imponga; y en caso de que no emita resolución alguna, se de la configuración de alguna figura afín a las ya mencionadas; de forma preferente en sentido afirmativo.

3.- Ahora bien, una vez que se resolvió la procedencia de la declaración de procedencia; y que ha finalizado el juicio de declaración de procedencia; si se resolvió que existieron los elementos necesarios para quitar el fuero constitucional al servidor público; La Cámara de Diputados deberá emitir una constancia al Ministerio Público con la finalidad de hacer del conocimiento la resolución emitida, respecto a la nueva situación jurídica del Servidor Público y así pueda ser sometido al procedimiento penal que corresponda.

## 8.- BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel. **Compendio de Derecho Administrativo, Parte General.** 3ª Edición. Editorial Porrúa. Año 2001. México Distrito Federal.

Andrade Sánchez, Eduardo. **El Desafuero en el Sistema Constitucional Mexicano.** Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas. México D.F. 2004. 212 pág.

Armienta Calderón, Gonzalo. Et al. **Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades.** Editorial INAP. Año 1981. México Distrito Federal. Páginas 191.

Arroyo Herrera Juan Francisco. **Régimen Jurídico del Servidor Público.** Editorial Porrúa. 2ª Edición. Año 1998. México Distrito Federal. Páginas 316

Arteaga Nava, Elisur. **Derecho Constitucional.** Editorial Oxford University Press. Universidad Autónoma Metropolitana. Año 1999. México Distrito Federal. Páginas 915.

Bidart Campos, Germán. **Derecho Constitucional. Realidad, Normatividad y Justicia en el Derecho Constitucional.** Editorial Ediar S.A. Editorial Comercial, Industrial y Financiera. Buenos Aires, Argentina. 1993. Páginas 822.

Burgoa Orihuela, Ignacio. **Derecho Constitucional Mexicano.** Editorial Porrúa. 7ª Edición. Año 1998. México Distrito Federal. Páginas 1058.

Cárdenas Raúl, F. **Responsabilidades de los Funcionarios Públicos Antecedentes y Leyes Vigentes de México.** Editorial Porrúa. Año 1982. México Distrito Federal. Páginas 1978

Castrejón García Gabino Eduardo. **Sistema Jurídico Sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos.** Editorial Cárdenas Velasco Editores. Año 2004. México Distrito Federal. 591 Páginas.

Castrejón García Gabino Eduardo. **Derecho Procesal Administrativo.** Editorial Cárdenas Editorial Distribuidor. Año 2001. México Distrito Federal.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. **El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos.** Editorial Porrúa. 4ª Edición. Año 2001. México Distrito Federal. Páginas 211.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. **La responsabilidad Patrimonial del Estado Mexicano.** Editorial Porrúa. Año. 2005. México, Distrito Federal. Páginas 64 a la 74

Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo.** Editorial Porrúa. Año 1984. México, Distrito Federal.

Góngora Pimentel, Genaro, et. al. **La responsabilidad patrimonial del Estado Memorias del Seminario Internacional sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado.** Editorial Instituto Nacional de Administración Pública. Año 2000. México, Distrito Federal.

Juárez Mejía, Godolfo Humberto. **La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales.** Editorial Porrúa 2ª Edición. Año 2004. México, Distrito Federal.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. **Diccionario Jurídico Mexicano.** 13ª Edición. Editorial Porrúa-UNAM. México 1999.

La Salle, Ferdinand. **¿Qué es una constitución?.** Editorial Colofón S.A. 2ª Edición. México D.F. 1989. 125 páginas

Morales A. Paulin Carlos. **Justicia Constitucional.** Editorial Porrúa. Año 2002. México Distrito Federal. 254 Páginas.

Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. **Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos.** Editorial Porrúa. Año 1999. México Distrito Federal.

Serra Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo.** Editorial Porrúa. México D.F.

Sánchez Bringas, Enrique. **Derecho Constitucional.** Editorial Porrúa. México D.F.

Tena Ramírez, Felipe. **Derechos Constitucional Mexicano.** 26ª Edición. Editorial Porrúa. México. 1992.

**Teoría del Estado.** Edición del Fondo de Cultura Económica. México 1963.

## 9.- LEGISLACIONES

México. **Código Civil Federal**, 30 de agosto de 1928. Diario Oficial de la Federación 26 de mayo, 14 de julio, 03 y 31 de agosto de 1928.

México. **Código Penal Federal**, 13 de agosto de 1931. Diario Oficial de la Federación 14 de agosto de 1931.

México. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. Diario Oficial de la Federación, 05 de febrero de 1917. Vigor desde el 1º de mayo de 1917.

México. **Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**, de 15 de diciembre de 2001. Diario Oficial de la Federación, 13 de marzo de 2002.

México. **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**, 30 de diciembre de 1982. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1982.

México. **Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado**, 14 de diciembre de 2004. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2004.

México. **La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**, 31 de agosto de 1999. Diario Oficial de la Federación 03 de septiembre de 1999.

México. **La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**, 19 de mayo de 1995. Diario Oficial de la Federación 26 de mayo de 1995.

México. **Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**, 01 de marzo de 1934. Diario Oficial de la Federación 20 de marzo de 1934.