



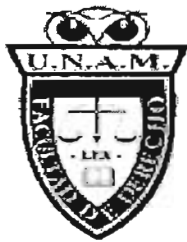
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 8° DE LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN
MATERIA DE JUICIO POLÍTICO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOSÉ ALFREDO ROJAS ZAMUDIO

ASESOR: DR. SERGIO RICARDO MÁRQUEZ RÁBAGO



MÉXICO D.F.,

2008



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.

DEDICATORIAS

A **DIOS**, por haberme dado la luz, el entendimiento, la sabiduría y la oportunidad de vivir hasta este momento de mi vida.

A la **Universidad Nacional Autónoma de México**, recinto de sabiduría y máxima casa de estudios de México, además de ser mi gloriosa "*alma mater*".

A la **Facultad de Derecho**, en cuyas aulas encontré mi segundo hogar en aquellos días que parecían largos e interminables y cuyos sueños se veían inalcanzables.

A mi **madre**, por que confiaste en mis capacidades, por tu amor, esfuerzo, cansancio y dedicación, por ayudarme a ser quien soy, por tu inmensa ayuda, pero sobre todo por darme la vida y permitirme ser orgullosamente tu hijo. Muchas gracias por ser quien eres y espero ser un orgullo para ti; a pesar de todas las adversidades lo logré y parte de este triunfo es tuyo. Te amo mamá.

A mi **padre y hermanas**, por su valioso apoyo, por todas sus contribuciones, por sus consejos, por su amor, cariño y comprensión.

A mi **esposa** Beatriz, gran pilar de mi vida y compañera de mis éxitos y fracasos. Por tu apoyo, paciencia, amor y comprensión, pero sobre todo por haberme enseñado lo que es el amor. Gracias por amarme, por tu apoyo moral, por tu compañía y por tus consejos. Con todo mi amor y cariño.

A la **esperanza de vida** que aún no nace y de quien anhelo su llegada, si Dios me brinda esa maravillosa oportunidad en la vida.

A **Valeria Sibel** y **Paula Aimee**,
queridísimas sobrinas.

A mi maestro, **Dr. Sergio Ricardo Márquez Rábago**, por su muy acertada y precisa dirección en este trabajo de investigación, por su amistad, por su tiempo invertido en la revisión de esta tesis, así como sus apreciables observaciones a la misma y por su buena disposición en todo momento.

A todos mis **profesores**, que desde el primer día de clases contribuyeron con sus conocimientos a mi formación como jurista.

A los Licenciados **Pedro Alberto Nava Malagón, Roberto Flores Toledano**, y a mis **jefes** de la **Procuraduría Fiscal de la Federación**, quienes me brindaron su apoyo y enseñanza en diferentes momentos de mi carrera, y a quienes agradezco que depositen y hayan depositado su confianza en mi.

Al Licenciado **Alejandro Bravo Ángeles**, por sus valiosas asesorías y opiniones que contribuyeron a la realización de este trabajo.

A mi mejor amigo **César Iván Hernández Castillo**, gracias por ser mi amigo y por ser como un hermano.

A todos mis **amigos**, por enseñarme el valor y el significado de la amistad, y por enseñarme que en la vida hay personas en las que se puede confiar.

A todos aquellos que forman parte de mi vida, mi **familia**, mis **amigos** y **compañeros**.

**LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 8° DE LA
LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS EN MATERIA
DE JUICIO POLÍTICO**

ÍNDICE

Introducción.....	i
-------------------	---

CAPÍTULO I

DEFINICIONES Y NATURALEZA JURÍDICA DEL JUICIO POLÍTICO

1. Servidor público.....	1
1.1 Breves antecedentes del servicio público.....	14
2. Responsabilidades de los servidores públicos.....	16
2.1 Responsabilidad penal.....	16
2.2 Responsabilidad administrativa.....	18
2.3 Responsabilidad civil.....	20
2.4 Responsabilidad política.....	21
2.5 Otros tipos de responsabilidad.....	22
3. Definición de medio de control constitucional.....	23
4. Naturaleza jurídica del juicio político.....	25
4.1 Características.....	26

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA

1. En la Nueva España.....	31
2. En la Independencia de México.....	35
Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.....	38
Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba.....	41
3. En la evolución constitucional mexicana.....	42
El Gobierno Provisional y el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.....	42
Acta Constitutiva y Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.....	43
Las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836...	47

Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.....	51
Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.....	54
Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.....	55
Adiciones y reformas introducidas a la constitución de 1857.....	58
4. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	60

CAPÍTULO III

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL JUICIO POLÍTICO

1. Regulación del juicio político a nivel constitucional.....	77
1.1 Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	77
a) El artículo 108 Constitucional.....	77
b) El artículo 109 Constitucional.....	79
c) El artículo 110 Constitucional.....	82
d) El artículo 114 Constitucional.....	87
2. Regulación del juicio político a nivel legal.....	88
a) Ley del Congreso General sobre los Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación de 1870.....	89
b) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1939.....	90
c) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980.....	93
2.1 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	95
a) Objeto.....	96
b) Sujetos a quienes se les aplicará la ley.....	97
c) Autoridades.....	97
d) Autonomía de los procedimientos derivados de los actos u omisiones que deban ser sancionados por diversas causas...	98
e) Sujetos de responsabilidad política.....	98
f) Aspectos de procedencia del juicio político.....	99
g) Sanciones.....	100

3. Procedimiento en el juicio político.....	101
a) Denuncia.....	101
4. Sustanciación del procedimiento ante la Cámara de Diputados.....	102
a) Competencia de las Cámaras del Congreso de la Unión.....	102
b) Integración de la Subcomisión de Examen Previo.....	103
c) Integración de la Sección Instructora y de Enjuiciamiento.....	103
d) Ratificación de la denuncia.....	103
e) Resolución de la Subcomisión de Examen Previo.....	104
f) Sección Instructora de la Cámara de Diputados.....	105
f') Alegatos escritos.....	106
f'') Conclusiones.....	106
f''') Plazo para la formulación de las conclusiones.....	108
g) La Cámara de Diputados como Órgano de Acusación.....	108
g') Alegatos verbales.....	108
h) Discusión, votación y resolución de las conclusiones de la Sección Instructora.....	109
5. Sustanciación del procedimiento ante la Cámara de Senadores.....	110
a) Recepción y turno de la acusación a la Sección de Enjuiciamiento, así como formulación de alegatos escritos...	110
b) Conclusiones de la Sección de Enjuiciamiento.....	110
c) Jurado de Sentencia.....	111
6. Sanciones del juicio político de conformidad con el artículo 110 Constitucional y el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	113

CAPÍTULO IV

LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 8° DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1. ¿Qué significa la inconstitucionalidad de una ley?.....	115
2. Inconstitucionalidad del artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	127
3. Justificación de la postura.....	129
4. Propuesta de reforma del artículo 8° de la Ley Federal de	

Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	136
Conclusiones.....	137
Bibliografía.....	142

INTRODUCCIÓN

Desde la antigüedad hasta nuestros días, en cualquier Estado, es de vital importancia que se respete el *Estado de Derecho*. Se puede considerar que un Estado de Derecho es aquel que se encuentra regido a través de un conjunto de normas, leyes, reglamentos, decretos, actos, resoluciones, etc., que determinan las conductas que se deben observar para convivir en sociedad, es decir, aquel que se encuentra tutelado por el Derecho a través de normas jurídicas o de conducta social, que deben ser de observancia general y que se materializan entre sus propias instituciones, órganos de gobierno e individuos, existen otros requisitos para que viva el *Estado de Derecho* como la debida y legal división del poder público, la actuación legal de la autoridad y la garantía de los derechos del gobernado.

Lo anterior, da como resultado la conformación de ese Estado, y además los gobernados se encuentran obligados a acatar ese orden normativo, bajo la idea de coexistir en una forma pacífica y ordenada para facilitar la convivencia en sociedad.

Complementando, un *Estado de Derecho* impone la obligación de vivir conforme y bajo el mandato de las leyes, las cuales a su vez, deben respetar y estar acordes con un máximo ordenamiento jurídico, pilar de un Estado, que como es bien sabido en nuestro país se denomina Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Bajo la anterior idea, uno de los principios fundamentales en nuestro *Estado de Derecho*, es el principio de supremacía constitucional, que se traduce en que la Constitución de un Estado es la máxima norma jurídica que da validez y unidad a nuestro orden jurídico nacional.

Así mismo, se puede comentar que este principio se encuentra contemplado en nuestra propia Carta Magna, en su artículo 133, el cual dispone: "*Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y*

todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

Es importante señalar, que para hacer prevalecer dicho principio y su fundamento, se requiere una regulación legal de medios de tutela del mismo, es decir, de medios de control constitucional, a fin de que a través de los mismos, se puedan anular o invalidar las normas que contravengan a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dichos medios de control pueden ser procesos o procedimientos que se encuentran previstos en la Constitución, por virtud de los cuales un órgano de gobierno del Estado realiza un estudio de un acto de entes públicos para realizar una declaratoria sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de esos actos y para el caso de declarar que esos actos son contraventores del texto de la Carta Magna, sean anulados o invalidados, haciendo prevalecer el orden constitucional y el Estado de Derecho.

Actualmente en México se encuentran instaurados en la Constitución Federal diversos medios de control de la constitucionalidad, entre los que destacan: la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad, el juicio de amparo, la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el juicio político, el juicio de procedencia, el juicio de revisión constitucional, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y la queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El presente trabajo profesional tiene por finalidad, realizar un estudio o análisis de uno de los medios de control constitucional referidos, el cual se denomina: Juicio Político.

También, esta investigación tiene por objeto, establecer una postura acerca de una inconstitucionalidad que a mi juicio se desprende de la redacción

del texto del artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como crear una propuesta de reforma del artículo mencionado, con la finalidad de que prevalezca la supremacía constitucional y el *Estado de Derecho* de nuestro país.

A fin de lo anterior, en el primer capítulo se vierte un estudio sobre la definición de “*servidor público*”, en donde se analiza a diversos autores y tratadistas de la ciencia jurídica, y a la vez, se precisan los alcances del término.

Posteriormente, se explican los diferentes tipos de responsabilidades a los que se encuentran sujetos los servidores públicos en caso de que cometan conductas que vayan en contra de los fines y principios del servicio público, es decir, que sus actos sean ilegales, imparciales, deshonestos o sean en contra de la Carta Magna y de las leyes que de ella emanen.

Además, se analiza la definición del *medio de control constitucional* y se estudia la naturaleza jurídica del juicio político.

Por otra parte, el segundo capítulo de esta tesis, se dedica al estudio de los antecedentes de la responsabilidad política, en donde se investiga los orígenes de dicha responsabilidad desde la época de la Nueva España, continuando por la etapa Independiente de México, y culminando a través de la evolución de las diversas constituciones mexicanas hasta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente en nuestros días.

En el tercer capítulo, se analiza el derecho vigente del medio de control constitucional en el que se centra esta investigación jurídica.

En efecto, se hace referencia a las previsiones constitucionales del juicio político, así como a su regulación en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual es reglamentaria del Título IV de la Constitución Federal.

También se presenta una investigación a cerca de los antecedentes de las diferentes leyes reglamentarias en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos, en donde se encontró información que data desde el año de 1870 hasta nuestros días.

Finalmente, en el último capítulo de este trabajo de investigación, se explica lo que significa que una ley sea considerada inconstitucional, por lo que para tal efecto, se establece una diferenciación entre los términos de *“inconstitucionalidad”* y *“anticonstitucionalidad”*.

Asimismo, se plantea la inconstitucionalidad del artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual tutela las sanciones que deben imponerse a los servidores públicos que resulten responsables políticamente en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

En congruencia con lo anterior, se realiza un análisis entre las redacciones del artículo citado, y el tercer párrafo, del artículo 110, de la Constitución Federal, y se concluye proponiendo la reforma al citado artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a fin de que se apegue al texto constitucional.

CAPÍTULO I

DEFINICIONES Y NATURALEZA JURÍDICA DEL JUICIO POLÍTICO

1. Servidor público

Como punto de partida y con la finalidad de lograr un mejor entendimiento del tema central de este trabajo de investigación, considero importante precisar algunas definiciones que estimo se encuentran relacionadas con el planteamiento de la idea a desarrollar en esta investigación.

En ese sentido, y desde mi perspectiva, es de esperarse que en cualquier trabajo de tesis, se pretenda delimitar lo que debemos entender por diversos conceptos o definiciones, y que en nuestro caso se trata de “*servidor público*” y “*juicio político*”.

Al respecto, me gustaría comentar que después de haberme dado a la tarea de buscar la definición de “*servidor público*”, me encontré con la dificultad y con la sorpresa que muy pocos estudiosos de la ciencia del derecho se han preocupado por tratar de establecer una definición de lo que sería un *servidor público*.

En primer término, conviene que citemos la definición de **servidor**, para lo cual el Diccionario de la Lengua Española, editado por la Real Academia Española define de la siguiente forma:

- “*Servidor (ra): proviene del latín *servītor*, -ōris, que significa persona que sirve como criado.¹”*

De igual forma, me parece adecuado mencionar lo que se entiende por el verbo **servir**, por lo tanto, el mismo diccionario dice:

¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española Tomo II (H-Z)*. 22ª edición. Madrid. Espasa Calpe S. A. 2001. p. 1871.

- “*Servir: del lat. Servīre, que significa estar al servicio de otro; estar sujeto a alguien por cualquier motivo, aunque sea voluntariamente, haciendo lo que él quiere o dispone.*”²

También, cabe mencionar que se entiende por **público** lo siguiente:

- “*Público: del latín publicus, que significa notorio, patente, manifiesto, potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, contrapuesto a privado, perteneciente a todo el pueblo, administración común del pueblo o ciudad.*”³

Gramaticalmente el uso de los vocablos, en términos muy generales, encuadra en el concepto moderno de servicio público.

Al respecto, menciona Villegas Basavilbaso, en su obra Derecho Administrativo:

*“...de los dos elementos de la locución, el de naturaleza sustantiva —servicio— tiene una acepción determinada: ejercer una función, cumplir un fin, satisfacer una necesidad; en cambio, el de naturaleza adjetiva —público—, es indeterminado por cuanto ese servicio puede ser referido a la persona pública que lo realiza o al beneficiario o usuario del mismo, esto es, servicio del público o para el público”*⁴

Como es bien sabido, en nuestro marco jurídico mexicano un servidor público es catalogado como una persona, llámese funcionario, empleado, o trabajador, que presta sus servicios al Estado, es decir, que tiene funciones públicas, por lo que en ese orden de ideas, se puede desprender de las anteriores definiciones que un servidor público es una persona que voluntariamente se encuentra al servicio del Estado o presta sus servicios al mismo.

Por otra parte, me gustaría mencionar lo que nuestro gran querido maestro Don Ignacio Burgoa Orihuela hace referencia respecto de los servidores públicos:

² Ibidem. p. 1872.

³ Ibidem. p. 1687.

⁴ VILLEGAS BASAVILBASA, Benjamín. *Derecho Administrativo. Instituciones Fundamentales (Tomo II)*. Argentina, Buenos Aires. Tipografía editorial. 1951. p. 5.

“En un régimen democrático, los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como servidores públicos. Ética y deontológicamente, su conducta, en el desempeño del cargo respectivo, debe enfocarse hacia el servicio público en sentido amplio mediante la aplicación correcta de la ley. En otras palabras, y desde el mismo punto de vista, ningún funcionario público debe actuar en beneficio personal, es decir, anteponiendo sus intereses particulares al interés público, social o nacional que está obligado a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de facultades que integran la competencia constitucional o legal del órgano estatal que representa o encarna. Por ende, si el funcionario público, cualquiera que sea su categoría y la índole de sus atribuciones, debe considerarse como un servidor público, o como dijera nuestro gran Morelos, como “siervo de la nación”, es evidente que está ligado con los gobernados a través de dos principales nexos jurídicos dentro de un sistema democrático que sin el derecho sería inconcebible, a saber: El que entraña la obligación de ajustar los actos en que se traduzcan sus funciones a la Constitución y a la ley y el que consiste en realizarlos honestamente con el espíritu de servicio a que hemos aludido...”⁵

De lo anterior, podemos concluir que para el maestro Burgoa, los servidores públicos son los titulares de los órganos del Estado, que lo personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro de sus respectivas competencias a través de la aplicación correcta de la ley, anteponiendo el interés público, social o nacional a sus intereses particulares.

Cabe resaltar, que varios autores se han involucrado a la tarea de definir al servicio público, aunque en lo particular no hay una definición muy exacta del servidor que nos incumbe, pienso que se puede equiparar o incluso desprender del mismo concepto, por tanto los siguientes autores hacen referencia a servicio público.

⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 10ª edición. México. Porrúa. 1996. p. 553.

Gabino Fraga define al servicio público como:

"...una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad"⁶; y a su vez menciona que: "la satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado"⁷; continua diciendo que: "el organismo público ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales"⁸.

De lo anterior se puede desprender que para el autor citado, un servidor público debe de satisfacer los intereses generales a través de la función que le confiere el Estado, a quien originalmente le corresponde satisfacer los intereses colectivos.

Continuando con la definición de servicio público, Acosta Romero define de la siguiente manera:

"Es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el estado o por los particulares (mediante concesión)"⁹.

Para Canassi, servicio público es:

"...la actividad Estatal, o bajo su control, que tiene por objeto reglamentar tareas de necesidad pública, cuya utilidad efectiva surge de la forma

⁶ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 41ª edición. México. Porrúa. 2001. p. 22.

⁷ Idem.

⁸ Ibid. p. 119.

⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. 15ª edición. México. Porrúa. 2000. p. 962.

*regular y continua de su prestación, conforme a una regla de derecho preestablecida por la autoridad competente de carácter público*¹⁰.

Por su parte, Enrique Sayagués Laso define:

*"...la actividad que desarrollan las entidades estatales o realizada bajo su control, conforme a un régimen de derecho público, con el objeto de satisfacer una necesidad general, en forma regular y continua..."*¹¹.

Manuel María Díez afirma que servicio público:

*"...es la prestación que efectúa la Administración en forma directa o indirecta para satisfacer una necesidad de interés general"*¹².

Asimismo, Héctor Jorge Escola, menciona:

*"...aquella actividad de prestación que es asumida por la Administración Pública, en forma directa o indirecta, a fin de atender a la satisfacción de necesidades de interés público, bajo un régimen especial, predominantemente de Derecho público"*¹³.

En el mismo orden de ideas, Andrés Serra Rojas dice que el servicio público:

*"...es una actividad técnica, directa o indirecta, de la Administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar —de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro— la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público."*¹⁴

¹⁰ CANASI, José. *Derecho Administrativo Volumen I (Parte General)*. Buenos Aires. Depalma. 1981. p. 19.

¹¹ SAYAGUÉS LASO, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo Tomo I*. 4ª edición. Montevideo. Talleres Gráficos Barreiro y Ramos. 1974. p.58.

¹² DIEZ, Manuel María. *Manual de Derecho Administrativo Tomos I y II*. 2ª edición. Buenos Aires. Plus Ultra. 1980. 457 pp., citado por VALLS HERNANDEZ, Sergio et al. *Nuevo Derecho Administrativo*. 1ª edición. México. Porrúa. 2003. p. 355.

¹³ ESCOLA, Héctor Jorge. *Compendio de Derecho Administrativo Volumen I*. Buenos Aires. Depalma. 1984. p. 435, citado por VALLS HERNANDEZ, Sergio et al. op. cit. P. 356.

¹⁴ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo Primer Curso*. 24ª edición. México. Porrúa. 2003. p. 110.

Las anteriores definiciones, desprenden en su mayoría, que tienen un factor en común, el cual a mi juicio considero que es una actividad que efectúa o presta el Estado para satisfacer necesidades de interés general, y que al parecer todos los autores concuerdan con lo anterior.

Sin embargo, cabe destacar que en la actualidad, nuestro sistema jurídico mexicano nos proporciona una definición de servicio público, misma que la podemos encontrar contemplada en la fracción XIV, del artículo 3°, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la cual es del tenor siguiente:

"Artículo 3o.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:

...

*XIV. Servicio Público. La actividad organizada que realice o concesione la Administración Pública conforme a las disposiciones jurídicas vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo."*¹⁵

Por otra parte, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el Capítulo I, del Título Segundo, denominado "Principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público", encontramos lo siguiente:

"Artículo 7.- Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

Artículo 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

¹⁵ Texto vigente conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

VI.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;

VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

VIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

IX.- Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

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

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

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;

En el caso del personal de los centros públicos de investigación, los órganos de gobierno de dichos centros, con la previa autorización de su órgano de control interno, podrán determinar los términos y condiciones específicas de aplicación y excepción a lo dispuesto en esta fracción, tratándose de los conflictos de intereses que puede implicar las actividades en que este personal participe o se vincule con proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico en relación con terceros de conformidad con lo que establezca la Ley de Ciencia y Tecnología;

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

XIV.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XV.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;

XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;

XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos. En el cumplimiento de esta obligación, además, el servidor público deberá permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o documentación que la institución de referencia considere necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones y corroborar, también, el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado;

XX.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XXI.- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe,

retrase u omite realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.»¹⁶

De lo anterior, se desprende que la ley en cita, contempla los principios y las obligaciones por las que se debe regir un servidor público, entre los que podemos mencionar entre otros, que todo servidor público al desempeñar su empleo, cargo o comisión, debe de salvaguardar los principios de *legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia*, principios que interpretados a *contrario sensu* se entiende que un servidor público jamás debe de ser corrupto, desleal, parcial e ineficiente al desempeñar su cargo, toda vez que siempre debe estar comprometido con el pueblo y velar por los intereses colectivos.

Asimismo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su numeral 108, define lo que debe entenderse por servidor público:

¹⁶ Texto vigente conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

“Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”¹⁷

Como podemos apreciar, nuestra Carta Magna es la que nos proporciona una definición un poco más precisa de lo que es un servidor público, sin embargo, desde mi punto de vista esa definición tampoco resulta clara en su totalidad, por lo que realizando una interpretación armónica de las leyes y juristas citados, podemos decir que un servidor público es:

Cualquier persona que desempeña un empleo, cargo o comisión, en cualquiera de los Poderes de la Unión, o de las entidades federativas, así como en los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, Organismos Constitucionales Autónomos, o que maneja fondos y recursos económicos federales, con excepción del Presidente de la República por lo que respecta a la responsabilidad política y administrativa, y que debe de regirse bajo los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, protegiendo y anteponiendo en todo momento los intereses colectivos sobre los particulares, además de respetar y tomar en cuenta las obligaciones que impongan las demás leyes respectivas de la materia, así como las que deriven de sus funciones y competencias.

Cabe mencionar, que la explicación más convincente que puedo imaginarme del por que no existe una definición tan precisa de servidor público,

¹⁷ Texto vigente conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

tanto en la doctrina como en los ordenamientos jurídicos mexicanos, es que hasta antes de las reformas de 28 diciembre de 1982 al Título IV de nuestra Carta Magna, la denominación que contemplaba el legislador para los servidores públicos era la de “*funcionarios públicos*”, lo anterior puede corroborarse en los diferentes textos constitucionales que más adelante me referiré a ellos con detalle y que por lo general la mayoría de ellos se intitulaban “*De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*”, por lo tanto, me parece que después de la reforma aludida, el legislador mexicano —comenta en la respectiva exposición de motivos— cambió el término referido por el de *servidor público*, bajo la idea de que la reforma que se pretendía hacer a la Constitución, tenía su fundamento en una renovación moral del Estado mexicano, ya que el mismo tenía la obligación de prevenir y sancionar la inmoralidad social y la corrupción, y se pretendía establecer en la esencia de nuestro sistema jurídico, las bases para que la arbitrariedad, incongruencia, confusión, inmunidad, inequidad e ineficacia no prevalecieran y no corrompieran los valores superiores que debía tutelar el servicio público.¹⁸

Además de que se argumentaba en aquella época, que no era compatible servir en puestos públicos y simultáneamente tener negocios cuya actividad se fundaba en relaciones económicas con el gobierno, por que esa dualidad se consideraba inmoral y que se debía gobernar o se debía hacer negocios, pero nunca mezclarlos, además de que los empleos, cargos o comisiones en el servicio público no debían ser botín de nadie, sino se debía salvaguardar la *legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia* con que se debía de servir a los intereses del pueblo.¹⁹

Por lo anterior, se justifica el motivo del empleo del término de *servidor público* por el de *funcionario público*, pues podemos desprender que se hizo bajo la idea de que un servidor tenía la obligación de “*servir*” al pueblo y anteponer los intereses colectivos sobre los personales.

¹⁸ EXPOSICIÓN DE MOTIVOS de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 28 de diciembre de 1982.

¹⁹ Idem.

No es óbice a lo anterior, que a partir del 1° de enero de 2004, entraron en vigor las reformas al Título IV de la Ley Suprema, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de junio de 2002, en donde se le cambió la denominación del Título y en la actualidad se intitula *“De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado”*.

Finalmente, Rafael Martínez Morales sostiene de alguna forma, tratando de explicar la imposibilidad de la existencia de un concepto preciso de servicio público que:

“...la diversidad a las tareas que se les ha atribuido y se les sigue atribuyendo la denominación de servicios públicos, así como la controversia respecto de la división del derecho en público y privado ha impedido, a la fecha, la formulación de un concepto universalmente aceptado que pueda ser útil para distinguir esa actividad administrativa, determinar el régimen jurídico que le es aplicable y señalar los organismos idóneos para su desempeño. Incluso, hay quien sostiene, como Agustín Gordillo, la imposibilidad lógica de lograrlo en virtud de enfrentarnos a actividades que no comparten homogeneidad en cuanto a su naturaleza, sus fines o su régimen y que, por tanto, no pueden ser conceptuados de la misma manera.”²⁰

1.1 Breves antecedentes del servicio público

Por otra parte, me parece adecuado referirnos un poco acerca de los antecedentes del servicio público, por lo que podemos destacar que el maestro Acosta Romero menciona que el origen del servicio público lo tenemos en Francia, donde apareció como un criterio de interpretación de la regla de la separación de las autoridades administrativas a las judiciales —regla fundamental en el Derecho Público francés—, consagrada esencialmente en la ley de 16-25 de agosto de 1790, y en el Decreto de 16 Fructidor año III, que prohibía a los tribunales judiciales el conocimiento de litigios administrativos.

²⁰ MARTÍNEZ MORALES, Rafael. *Derecho Administrativo I^{er} y 2o. Cursos*. Colección Textos Jurídicos Universitarios. 5ª edición. México. Oxford University Press. 2004. p. 301.

Menciona el autor, que fue en función de la separación de las jurisdicciones administrativa y judicial que se elaboró todo un sistema doctrinal sobre la base del concepto del *servicio público*, lo anterior, para que la primera conociera de las controversias que surgieran en relación a la actividad de la Administración Pública.

Además, comenta el jurista, que la noción de *servicio público*, tiene un origen inspirado fundamentalmente en la jurisprudencia de los tribunales administrativos franceses, y comentado y desarrollado por la doctrina de ese mismo país.²¹

Asimismo, Martínez Morales coincide con el anterior autor en que el origen del servicio público lo encontramos en Francia, al respecto señala que el surgimiento en ese país del concepto de servicio público, esta íntimamente relacionado con la controversia acerca de los contenidos específicos del derecho público y del privado, en cuyo fondo se encuentra otra disputa más acerca de los alcances y límites de la actividad del estado. Comenta que el tribunal francés de conflictos se dio a la tarea de interpretar la legislación que preceptuaba la división de los tribunales en administrativos y judiciales, en donde resolvió otorgar la competencia a los primeros en aquellos asuntos que se suscitaban con motivo de reclamaciones de los gobernados afectados por el desempeño de un servicio público, ya fuera que el que lo realizara fuera el estado en forma directa, o bien mediante un concesionario u otro particular.²²

Por lo anterior podemos concluir que el origen del concepto del servicio público lo encontramos en la jurisprudencia y doctrina francesa.

²¹ ACOSTA ROMERO, op. cit. pp. 956 y 957.

²² MARTINEZ MORALES. op. cit. p. 298 y 299.

2. Responsabilidades de los servidores públicos

De conformidad con el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes reglamentarias que emanan de la misma, existen cuatro tipos de responsabilidades para los servidores públicos en México, a saber: la penal, la administrativa, la civil y la política.

2.1 Responsabilidad penal

La responsabilidad de tipo penal de los servidores públicos, deriva por la comisión de conductas delictivas, es decir, cuando la conducta del servidor público se tipifique como delito, responsabilidad que considero, se encuentra regulada por un régimen especial en las leyes respectivas.

Así las cosas y en vista a lo anterior, encontramos que la responsabilidad penal de los servidores públicos se encuentra contemplada en la fracción II, del artículo 109 constitucional, que a la letra dice:

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

...

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

...²³

Como claramente se puede apreciar, la Constitución deja abierta la posibilidad de sancionar la responsabilidad penal en términos de la legislación penal aplicable, que en lo particular, compete al Ministerio Público la

²³ Texto vigente conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

investigación y persecución de los delitos, sin embargo, resulta tener una característica especial en el caso de los servidores públicos contemplados en el primer párrafo del artículo 111 constitucional²⁴, ya que dichos servidores tienen un régimen particular que consiste básicamente en que para poder proceder contra ellos, se requiere que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, declare que se puede proceder contra ellos, trayendo como consecuencia la eliminación de la barrera de inmunidad o el fuero constitucional que se les otorga a los altos servidores públicos; dicho procedimiento se le conoce comúnmente con el nombre de declaración de procedencia o desafuero, el cual se encuentra regulado por el capítulo III, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.²⁵

Cabe mencionar, que los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, también se encuentran sujetos de responsabilidad penal, según se desprende del texto constitucional,²⁶ aunque en estos supuestos, la declaración de procedencia será para el efecto de que se les comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda, es decir, únicamente para efectos declarativos.

También resulta pertinente destacar que el Presidente de la República es sujeto de responsabilidad penal, aunque únicamente puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Al respecto señala el constitucionalista Enrique Sánchez Bringas, que la responsabilidad penal se genera por los delitos que el servidor público cometa

²⁴ Conviene señalar para una mejor comprensión que el artículo 111 de la Carta Magna, señala los servidores públicos que son sujetos de responsabilidad penal, a saber: "Artículo 111. Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado."

²⁵ Cfr. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente.

²⁶ Cfr. Artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

durante el tiempo de su encargo, conforme a las reglas contenidas en el artículo 109, fracción II, que establece el imperativo de perseguir y sancionar la comisión de los delitos cometidos por cualquier servidor público de acuerdo con la legislación penal.²⁷

2.2 Responsabilidad administrativa

Respecto de la responsabilidad administrativa, podemos decir que, se deriva de los actos u omisiones que comete un servidor público y que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar al desempeñar sus empleos, cargos o comisiones. Lo anterior, se corrobora con el texto de la fracción III, del artículo 109 constitucional, que a continuación realizo una transcripción del mismo:

“Artículo 109...

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

...²⁸

Cabe destacar, que las sanciones por los actos u omisiones en que incurran los servidores públicos y que traigan como consecuencia responsabilidad administrativa consisten en la amonestación pública o privada, suspensión, destitución e inhabilitación del servidor, así como en sanciones económicas, mismas que deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción

²⁷ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho Constitucional*. 1ª edición. México. Porrúa. 1995. p. 667.

²⁸ Texto vigente conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III del artículo 109, pero que en ningún caso podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.²⁹

El maestro Alberto del Castillo del Valle, comenta lo siguiente respecto de la responsabilidad administrativa:

*“...la responsabilidad administrativa, que es exigida a todo servidor público que su conducta, haya incurrido en la violación a alguno de los siguientes principios: legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad o eficiencia en el desempeño de sus funciones, y para poder sancionársele, deberá crearse una dependencia que se encargue de substanciar esta clase de procedimientos, llamada genéricamente como contraloría, ante la cual se sigue un procedimiento administrativo en forma de juicio, en que se da oportunidad de defensa y probatoria, a fin de que demuestre que no incurrió en la conducta que se le imputa. Esta clase de responsabilidad es la más amplia, ya que todos los servidores públicos están sujetos a la misma”.*³⁰

A mayor abundamiento, Sánchez Bringas nos ilustra en su obra diciendo:

“...los artículos 109 y 113 constitucionales regulan la responsabilidad administrativa determinando que todo servidor público incurre en ella cuando en su conducta incurra en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observarse en el desempeño de los empleos, cargos o comisiones. Además determinan que las sanciones consisten en la suspensión, destitución e inhabilitación del cargo, independientemente de las sanciones económicas que procedan y que deben establecerse en

²⁹ Cfr. Con los textos de los artículos 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 y 15 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos vigentes.

³⁰ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. *Defensa Jurídica de la Constitución en México (Derecho Procesal Constitucional Mexicano)*. 3ª Edición. México. Educación Cumorah, A.C. 2004. p. 349.

proporción con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios que causó con su conducta, que nunca podrán exceder de tres tantos de esos beneficios o del monto de los daños y perjuicios.”³¹.

2.3 Responsabilidad civil

El fundamento constitucional de la responsabilidad civil en México, lo encontramos en el antepenúltimo párrafo del artículo 111, el cual dispone:

“Artículo 111.-...

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

...”³²

Como se puede apreciar, la constitución contempla la posibilidad de que los servidores públicos respondan por los daños y perjuicios que ocasionen a los gobernados, cuando se derivan de actos administrativos que produzcan una lesión en la esfera jurídica del particular, o en otras palabras, producidos por decisiones arbitrarias de la administración pública tomadas a través de sus funcionarios públicos, de tal forma que se debe de indemnizar a los particulares mediante compensación económica que propicie la restitución del daño que se les causo.

Para una mejor comprensión del tema, me permito citar lo que Alberto del Castillo del Valle nos menciona respecto del mismo, diciendo que la responsabilidad civil o patrimonial del Estado, es aquella

“...que se instaura en contra de todos los servidores públicos federales, que con actos administrativos, afecten a algún gobernado, siendo esa

³¹ SÁNCHEZ BRINGAS, op. cit. p. 668.

³² Texto vigente conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*responsabilidad objetiva y directa, lo que equivale a que la misma será exigida cuando con motivo del empleo de mecanismos peligrosos, se produzca una lesión en la esfera jurídica del gobernado, amén de que se requerirá al Estado sin necesidad de demandar previamente al servidor público y solo para el caso de que el mismo no tenga bienes con qué responder para cubrir la indemnización, se condenaría al Estado”.*³³

En ese orden de ideas, podemos concluir que los servidores públicos son sujetos de responsabilidad civil, y que ninguno es inmune para responder de sus obligaciones civiles.

2.4 Responsabilidad política

Otro tipo de responsabilidad para los servidores públicos es la política.

Dicha responsabilidad, se presenta cuando los servidores públicos que se mencionan en el artículo 110 de la Constitución Federal³⁴, es decir, los altos funcionarios o servidores públicos, incurren en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Así mismo, en el mismo artículo se menciona que los servidores públicos locales también son sujetos de responsabilidad política cuando cometan violaciones graves a la constitución y a las leyes que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

A mayor abundamiento, el jurista citado con anterioridad, Enrique Sánchez Bringas, refiere que la responsabilidad política:

“se determina a través del juicio político y procede en contra de aquellos servidores públicos federales, estatales y del Distrito Federal que desempeñen cargos de especial importancia, cuando en el ejercicio de sus

³³ DEL CASTILLO DEL VALLE, op. cit. p. 351.

³⁴ Cfr. Con el artículo 110 de la Constitución Federal.

funciones incurran en actos u omisiones que afecten los intereses públicos fundamentales".³⁵

Como bien apunta el autor citado, este tipo de responsabilidad es exigida a través del denominado juicio político, sin embargo, no entraré en mayores detalles, sino hasta el capítulo III de este trabajo de investigación, intitulado, "*Marco constitucional y legal del juicio político*", toda vez que, el presente tema es para nuestra conveniencia, el más importante y el central de este trabajo.

2.5 Otros tipos de responsabilidad

Finalmente, otro tipo de responsabilidad que desde mi punto de vista se encuentra instaurado en la Constitución, y que incluso los autores casi no se refieren a ella como tal, es la responsabilidad de los servidores públicos derivada del incumplimiento de ejecutorias de amparo, o mejor dicho, por la inejecución de sentencias, la cual se encuentra regulada en la fracción XVI, del artículo 107 constitucional, así como en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Éste tipo de responsabilidad, tiene sus características especiales, todas ellas substanciadas a través de mecanismos y procedimientos en las legislaciones comentadas, sin embargo, concluyo que la finalidad de este mecanismo de responsabilidad es que el funcionario o servidor público responda por el incumplimiento de una ejecutoria de amparo, o bien, por la repetición de un acto reclamado que realice la misma en desacato a una sentencia federal.

³⁵ SÁNCHEZ BRINGAS, *op. cit.* p. 667.

3. Definición de medio de control constitucional

Otra problemática que se ha venido presentando en la doctrina jurídica moderna a lo largo del tiempo, en especial, a través de los últimos años, es la referente a la no muy exacta o incluso indefinición de lo que es un medio de control constitucional como tal.

Si bien es cierto, que diversos autores, se han preocupado por estudiar y publicar obras tendientes al análisis de las características de los medios de control constitucional en México, así como se han preocupado en su mayoría por determinar cual es la finalidad de los mismos o para que sirve, también lo es que sucede algo muy particular, y es que ellos mismos al referirse en sus lecturas de los medios aludidos, lo hacen al parecer con el ánimo de dar por hecho o por sentado que la definición de los mismos es casi un hecho notorio entre la comunidad jurídica, y que no ha presentado la necesidad de definirlo, a pesar de que por lo general mencionan que los medios de control constitucional, en el caso de nuestro país —Juicio de amparo, controversia constitucional, acción de inconstitucionalidad, juicio político, facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, juicio de revisión constitucional, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y queja por violación de Derechos Humanos ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos— se encuentran implementados en nuestra Constitución para salvaguardar y tutelar a la misma.

De igual forma puedo referir, que sucede algo similar en la jurisprudencia mexicana emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como en ejecutorias de la misma, puesto que después de haber realizado una serie de investigaciones por mi parte, parece ser que tampoco existe una definición concreta de los mismos, pese a que, por lo general, si existen criterios y discusiones tendientes a establecer las funciones de nuestro máximo tribunal de la nación, en el sentido de que debe ser considerado a partir de las reformas constitucionales de 1994 como un auténtico Tribunal Constitucional, o por lo menos así se ha querido hacer ver la misma Suprema Corte ante nuestra sociedad, la cual es la encargada de preservar y hacer

valer la Constitución, así como de ser la única y máxima interprete de la misma.

Para darnos una idea de una definición, me parece interesante citar lo que nuevamente el celeberrimo Castillo del Valle nos ilustra en su obra, respecto de los medios de control constitucional, que desde mi punto de vista resulta muy atinado y en ese sentido comenta que debemos entender por medio de control constitucional:

“...al proceso o procedimiento previsto en la constitución (aun cuando regulado en una ley secundaria), por virtud del cual un órgano de gobierno del Estado estudia un acto de autoridad para que, previo el trámite procedimental respectivo, haga una declaratoria sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de ese acto y para el caso de declarar que ese acto es contraventor del texto de la Ley Suprema, el mismo quede anulado o invalidado, restituyéndose el orden constitucional respectivo.”³⁶

En efecto, como señala el autor, un medio de control, es un proceso o procedimiento que debe estar previsto en la Constitución, el cual gira en torno al estudio de actos de autoridades, los cuales tiene la finalidad de restituir y hacer prevalecer el orden constitucional, cuando por virtud de dichos actos se contraviene la Constitución.

Por su parte, el maestro de nuestra Alma Mater, el Dr. Miguel Covián Andrade refiere en su obra *El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado*, que:

“Son medios de preservación, del Estado de Derecho para conjugar los efectos del acto anticonstitucional”; y que además “...los medios de defensa de la constitución, estructurados normativamente por ella, cuya finalidad es la anulación o la abrogación de los actos de gobierno contrarios a la ley fundamental y la destrucción de sus efectos jurídicos, constituyen los sistemas de control de constitucionalidad”³⁷

³⁶ DEL CASTILLO DEL VALLE, op. cit. pp. 57 y 58.

³⁷ COVIÁN ANDRADE, Miguel. *El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado*. Edición 2001. México. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A.C. p. 25.

Respecto a lo anterior, también aduce el maestro Covián, que el objetivo de un medio de control constitucional es *proteger a la Constitución en caso de inobservancia por un acto de gobierno en sentido amplio*.³⁸

Es turno de analizar lo que señala el Dr. Francisco Venegas Trejo sobre medios de control constitucional, y al respecto dice:

“...equivale a decir métodos de defensa de la Constitución, métodos por los cuales va a ser efectiva la supremacía constitucional, que está sea real, efectiva, no lírica, romántica o poética, sino palpitante, viva...”.³⁹

Como se puede apreciar, el autor considera que la finalidad de un medio de control constitucional, consiste en hacer prevalecer el orden constitucional, o mejor dicho, son métodos que hacen prevalecer la supremacía constitucional de nuestro sistema jurídico.

Finalmente, en lo personal considero que un medio de control constitucional es todo mecanismo de defensa instaurado en la Constitución, que tiene la finalidad de proteger y hacer prevalecer el Estado de Derecho, y hacer valer la jerarquía constitucional, cuando se ve amenazada o contrariada por actos de autoridad y que en nuestro sistema jurídico, acarrearán como consecuencia, en el caso del juicio político, la imposición de sanciones a las personas que ocupan un cargo público por contravenir los mandatos constitucionales.

4. Naturaleza jurídica del juicio político

Es momento de estudiar la naturaleza y características del juicio político, por lo que a mi consideración creo que empezaría por mencionar reiterando lo que expuse en el punto anterior, en el sentido de que, en virtud de que se encuentra previsto en la constitución, el juicio político es un medio de control

³⁸ Idem.

³⁹ VENEGAS TREJO, Francisco. *Sistemas de Control Constitucional*. México. Procuraduría General de la República. 1975. p.57, citado por DEL CASTILLO DEL VALLE, op. cit. p. 59.

constitucional, toda vez que tenemos que recordar que al haber conductas u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, así como violaciones graves a la constitución y a las leyes que de ella emanen, y manejo indebido de fondos y recursos federales por parte de los servidores públicos, se debe entender que la finalidad del juicio aludido, es fincar responsabilidades políticas por violación a las anteriores conductas, es decir, se trata de establecer sanciones a las personas que ocupan un cargo público y que cometen actos contraventores a la Constitución, y a las instituciones fundamentales del Estado y su buen despacho, y con ello hacer prevalecer el orden constitucional y el Estado de Derecho.

4.1 Características

Una vez puntualizado que el juicio político es un medio de control constitucional, me gustaría comentar algunas características del mismo, por lo que en primer término puedo referir que desde mi perspectiva, el juicio que nos incumbe se puede considerar como un proceso judicial, es decir como un juicio auténtico, ya que en él, se presentan todas las etapas de un proceso ordinario de cualquier especie —aunque con características propias y especiales del mismo— a saber: fase postulatoria, fase probatoria, fase preconclusiva y la fase del juicio.

Cabe resaltar, que a continuación mencionaré los motivos por los cuales argumento que se presentan las etapas de un proceso en el juicio político, sin embargo, para facilidades de estudio y por cuestiones de metodología, explicaré más a fondo cada una de ellas en el respectivo capítulo de esta tesis.

Por fase postulatoria debemos entender, según el Dr. Cipriano Gómez Lara, que es aquella:

“en la que únicamente se pone en movimiento cuando lo demanda un gobernado a través del ejercicio de su derecho de acción, y nunca antes”,⁴⁰

⁴⁰ GÓMEZ LARA, Cipriano. *Derecho Procesal Civil*. 5ª Edición. México, Harla. 1991. p. 19.

Es decir, que es la fase en la que se informa al juzgador y se pone de su conocimiento los hechos —en este caso a la Cámara de Diputados— con la finalidad de que administre justicia.

En ese sentido, se presenta una fase postulatoria, por que según se desprende del texto constitucional y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que este juicio se puede originar o accionar a través de cualquier persona ejerciendo un derecho de acción, es decir, que existe una acción popular para que cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad, formule por escrito, una denuncia contra un servidor público y aportando los elementos probatorios suficientes.

En segundo término, se presenta una fase probatoria, esto es, cuando la Sección Instructora de la Cámara de Diputados abre un período de prueba de 30 días naturales, mismos que podrán ser prorrogables, en la que el denunciante, el servidor público y la propia Sección Instructora, podrán aportar las pruebas necesarias para una mejor resolución.

No debemos olvidar que, la fase probatoria es aquella en la que:

“...el juez tiene la necesidad de recibir todos los datos suficientes y necesarios por los cuales venga a constatar, venga a corroborar y a confirmar la posición o posiciones de las partes en el proceso. El juzgador va a recibir de las partes los medios de prueba que apoyen, que apuntalen, que sostengan sus respectivas posiciones contrapuestas”.⁴¹

Como tercer punto, podemos decir que la fase preconclusiva la integran:

“...los actos de las partes que se han llamado tradicionalmente alegatos o conclusiones, éstos son las consideraciones, las reflexiones, los razonamientos y las argumentaciones que las partes o sus abogados plantean al tribunal acerca de lo que se ha realizado en las fases procesales anteriores (postulatoria y probatoria)”.⁴²

⁴¹ Idem.

⁴² Idem.

En ese orden de ideas, se presenta una fase preconclusiva, cuando la Sección Instructora pone a la vista de las partes el expediente, a fin de que tomen los datos que requieran para formular alegatos; de igual forma, se presenta esta fase, cuando la misma Sección formula sus conclusiones con base en un análisis claro y metódico.

Finalmente, la etapa del juicio es aquella:

“...en la que solamente se desenvuelve una actividad por parte del órgano jurisdiccional, etapa en la que el juzgador o los juzgadores, si se trata de un órgano colegiado, emiten, dictan o pronuncian la sentencia jurisdiccional definitiva que viene a terminar el proceso y a resolver la contienda, el conflicto de intereses.”⁴³

Se puede pensar que en el juicio político existe también esta fase, pues se presenta cuando se recibe la acusación de la Cámara de Diputados en el Senado, y la Sección de Enjuiciamiento de esta última, formula sus conclusiones con base en las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos respectivos, y en su caso, propone la sanción que en su concepto deba imponerse al servidor público. Hecho lo anterior, las conclusiones son entregadas a la Secretaría del Senado, donde deberá de erigirse como Jurado de Sentencia y en su momento hacer la declaratoria correspondiente, misma que podría equipararse a una sentencia.

Otra característica del juicio político, es que es un juicio especial o restringido, lo es en virtud de que únicamente se encuentra previsto en la constitución, en contra de aquellos servidores públicos que señala el artículo 110 de la misma, y no puede ser accionado en contra de cualquier servidor público diverso a los contemplados. Al respecto, Elisur Arteaga Nava, nos dice que es un procedimiento de excepción, o para mi gusto especial:

“...por que se sigue a funcionarios que están al margen del sistema ordinario de persecución y castigo de ilícitos, y por que en forma

⁴³ Idem.

*aislada y ocasional el congreso de la unión abandona sus funciones naturales de legislar, vigilar y ratificar y se aboca a la de juzgar”.*⁴⁴

Asimismo, otra característica es que, tiene la peculiaridad de ser inatacable o uninstancial, es decir, que solo se desenvuelve en una sola instancia, lo que se puede corroborar en los textos de los artículos 110, último párrafo, de la Ley Suprema, y del 30 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que en ellos se desprende que las declaraciones y resoluciones de la Cámara de Diputados y Senadores son inatacables, es decir, que no existe algún medio para recurrirlas, por lo que se convierten en definitivas.

Por otra parte, existe una característica que es la de que se desarrolla tanto de forma escrita como oral, por lo tanto se podría considerar que es un proceso mixto, ya que hay etapas que se desarrollan de forma escrita, como por ejemplo, la denuncia que hace el ciudadano por escrito ante la Cámara de Diputados, y por otra parte, existe una fase en la que se cita a las partes para que formulen alegatos verbales.

Otra peculiaridad del juicio político, y para mi gusto fundamental, es que se desenvuelve de tal manera que siempre se respeta la garantía de audiencia del enjuiciado, esto es, se le conceden todas las posibilidades de defenderse y de ser oído y vencido en juicio, así como la probatoria o viceversa de demostrar su inocencia en todo momento salvo prueba en contra.

Continuando con las características del juicio político, se puede considerar que es un acto de naturaleza política, lo anterior en virtud de que la finalidad del mismo se limita a considerar si una persona es o no digna de continuar en el ejercicio de un cargo público o volver a ejercer el mismo o cualquier otro, en razón de los efectos lesivos y perjudiciosos que originó su conducta y como consecuencia, impone como sanción al servidor público, la de privarlo de su derecho político de ejercer cargos públicos a través de la destitución y la inhabilitación del mismo, es decir, la naturaleza de la sanción es

⁴⁴ ARTEAGA NAVA, Elisur. *Tratado de Derecho Constitucional* (Volumen 4). 2ª edición. México. Oxford University Press. 1999. p. 1211.

política, ya que no prejuzga sobre el fincamiento de otro tipo de responsabilidades como son la civil, la penal y la administrativa.

Asimismo, no debemos olvidar que el juicio político es una institución la cual se sustancia o resuelve por órganos políticos como son las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, que de forma especial, abandonan sus funciones ordinarias o naturales de legislar y ratificar, para convertirse en juzgadores y además de que impone una sanción de naturaleza política como lo argumente líneas atrás.

Finalmente, el maestro Del Castillo comenta que otra característica del juicio político, es que se puede considerar como un

*“...medio de control preventivo de defensa de la constitución”, puesto que los servidores públicos se encuentran amenazados de ser sancionados en el caso de que no ajusten su conducta pública a los lineamientos de la Ley Suprema del país y de las leyes que de ella emanen, así como a los principios que todo servidor público debe observar, con lo que se procura que haya el imperio del principio de supremacía constitucional.*⁴⁵

⁴⁵ DEL CASTILLO DEL VALLE, op. cit. p. 347.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA

Antes de mencionar algunos de los antecedentes de la responsabilidad política en nuestro país, me gustaría hacer referencia acerca de los antecedentes que existen en el Derecho Comparado.

En ese sentido, el maestro Sánchez Bringas refiere que el antecedente más remoto comprobado de la responsabilidad pública lo remontamos en una Ley del año 1350 a.c., en el antiguo Egipto. Dicha ley, era atribuida al rey Haremhab, a través de la cual se combatía la corrupción de los funcionarios públicos responsables de recaudar los tributos.⁴⁶

Sin embargo, otros tratadistas como Muro Orejón, concuerdan en que el antecedente lo encontramos en el juicio de residencia, mismo que deriva de la época romana, en una constitución del emperador Zenón que aproximadamente data del año 475 a.c. y en la que se obligaba a los magistrados imperiales y a otros jueces a permanecer durante cincuenta días en los sitios donde ejercían su autoridad a fin de que los habitantes pudieran querrellarse contra ellos por los abusos cometidos en su encargo, es decir, que los servidores públicos del imperio tenían la obligación de responder judicialmente de su gestión.⁴⁷

Por otra parte, también encontramos dos antecedentes importantes del tema que nos incumbe, los cuales son en el *impeachment inglés* y en el *Juicio de Residencia Español*, lo anterior, así lo señala el citado autor Sánchez Bringas, por lo que a continuación haré una breve referencia de los mismos.

1. En la Nueva España

Refiere el autor que uno de los antecedentes más directos de la responsabilidad pública en México, lo encontramos en el *impeachment*

⁴⁶ SÁNCHEZ BRINGAS, op. cit. p. 663.

⁴⁷ MURO OREJÓN, Antonio. *Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano*. 1ª edición. México. Miguel Ángel Porrúa. 1989. p. 275.

anglosajón de 1649 aproximadamente, el cual surgió cuando el Parlamento inglés vigorizó sus atribuciones hasta el nivel en que pudo juzgar a los funcionarios del gobierno, después del enjuiciamiento que hizo del rey Carlos I, quien fue condenado a muerte⁴⁸.

De igual forma corrobora lo anterior, Arteaga Nava, quién argumenta que:

*“Carlos I de Inglaterra inició su camino al cadalso, en el que perdió la cabeza, en el momento en que se dejó envolver en persecuciones religiosas. Éstas radicalizaron al parlamento; la sospecha de su conveniencia con la iglesia católica, lleva a formarle juicio”.*⁴⁹

Continuando con Sánchez Bringas, comenta que México fue influenciado por las ideas inglesas a través del régimen de responsabilidad establecido en la Constitución de Estados Unidos de América de 1787, en donde podemos apreciar que se contemplaba una previsión al respecto en el artículo uno, tercera sección, punto seis, que dice:

*“1.3.6. El Senado poseerá derecho exclusivo de juzgar sobre todas las acusaciones por responsabilidades oficiales. Cuando se reúna con este objeto, sus miembros deberán prestar un juramento o protesta. Cuando se juzgue al Presidente de los E.E.U.U. deberá presidir el Tribunal Supremo. Y a ninguna persona se le condenará si no concurre el voto de dos tercios de los miembros presentes.”*⁵⁰

De igual forma en el artículo uno, sección tercera, punto siete, se aprecia lo siguiente:

“1.3.7. En los casos de responsabilidades oficiales, el alcance de la sentencia no irá más allá de la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar empleo honorífico, de confianza o remunerado, de los

⁴⁸ SÁNCHEZ BRINGAS, op. cit. p. 663

⁴⁹ ARTEAGA NAVA, op. cit., p. 1209.

⁵⁰ MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio. *Evolución Constitucional Mexicana*. 1ª edición. México. Porrúa. 2002. p. 5.

*Estados Unidos; pero el individuo condenado quedará sujeto, no obstante, a que se le acuse, enjuicie, juzgue y castigue con arreglo a derecho.*⁵¹

Como podemos apreciar, en efecto, la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, contemplaba un sistema para fincar responsabilidad política a los funcionarios públicos, el cual tenía características muy similares a las que se han venido observando a lo largo de la historia en nuestro sistema jurídico positivo, ya que debemos recordar, que muchas de las ideas y proyectos de constituciones mexicanas que se fueron dando en el transcurso del tiempo, fueron tomadas y extraídas por influencia directa del modelo norteamericano, mismo que deriva del “common law” o sistema inglés.

Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona comentan de igual forma en su obra, que el juicio político tiene su antecedente en el *impeachment* inglés y principalmente en el norteamericano, puesto que en este último país, desde que se expidió la constitución, se ha venido empleando este juicio contra algunos funcionario judiciales y administrativos, y en muy contadas ocasiones contra presidentes como son Andrew Johnson, Nixon y Clinton.⁵²

Por otra parte, el otro antecedente de la responsabilidad política en nuestro país, es el “*Juicio de Residencia*”, el cual tuvo su origen durante la época colonial, y tenía por objeto el de exigir a los funcionarios públicos del virreinato las responsabilidades en que incurrieran, y al mismo tiempo otorgaba protección a los gobernados frente a los agravios que las autoridades les llegarán a ocasionar; o dicho en otras palabras, tenía como propósito el de determinar si los servidores habían actuado bien o mal durante el periodo en que ejercieron su encargo.

El maestro José de Jesús Gudiño Pelayo, actual ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, comenta:

“Los juicios de residencia se practicaban acto seguido de la terminación del cargo, ya sea por cese, abandono o conclusión del término para el que

⁵¹ Ibidem. p. 6.

⁵² FIX ZAMUDIO, Héctor et al. *Derecho Constitucional Mexicano Comparado*. 3ª edición. México. Porrúa. 2003. p. 708.

*habían sido designados y eran sujetos del mismo los más altos funcionarios de la monarquía, incluyendo a los propios virreyes y gobernadores. En cada caso, el rey o el Consejo de Indias hacía nombramiento del juez, cuando el residenciado era un virrey o un gobernador; cuando se trataba de funcionarios de inferior categoría, entonces el nombramiento era hecho por el virrey, por la audiencia o por el gobernador, según la autoridad superior de que dependiera el residenciado, y se constituían como tribunales especiales creados ad hoc para ejecutar ese solo juicio, pues una vez finiquitado, los tribunales de residencia eran disueltos.*⁵³

Al respecto, comenta el ministro que el juicio de residencia constaba de dos fases: por una parte se otorgaba a las personas acción popular con la finalidad de que cualquier gobernado que consideraba que el funcionario público le había ocasionado algún agravio, en ese momento podía presentar su demanda en contra del funcionario; y por otra parte, este juicio se daba de “oficio” a partir del momento en que todos los servidores públicos concluían su encargo.

Acertadamente deduce el ministro que a través del juicio de residencia, la corona española ejercía vigilancia y control sobre las personas en las que les confiaba el ejercicio de cargos públicos en la Nueva España, y les recordaba que siempre tenían a quién rendir cuentas, en virtud de que la autoridad que ejercían era delegada de la misma corona y no propia.

En un orden semejante de ideas, como lo mencione anteriormente, Antonio Muro refiere que el origen de los juicios de residencia se encuentra en una Constitución del emperador bizantino Zenón (475), en la que se les tomaba cuentas a los funcionarios de los actos que habían efectuado al terminar de desempeñar sus cargos.

Escribe el maestro en su obra que el juicio comenzaba con el *Pregón de la Residencia* que se hacía en cada uno de los sitios donde el residenciado había ejercido su jurisdicción u oficio, y que cuando se trataba de poblaciones

⁵³ GUDIÑO PELAYO, José de Jesús. *VOTO PARTICULAR* formulado en la Controversia Constitucional 26/1997. f. 4 y 5.

indígenas, el edicto era traducido a la lengua y explicado para su mejor entendimiento. También nos comenta, que existía un interrogatorio al que debían de responder los testigos previamente juramentados, el cual era elaborado y redactado por las audiencias, y que se tornaba en una pieza clave durante el desarrollo del proceso.⁵⁴

Asimismo, ilustra que existían dos clases de residencia: “*la residencia secreta y la residencia pública*”.

La primera de ellas consistía en que se hacía una investigación o averiguación al residenciado, para verificar si había cumplido con las obligaciones inherentes a su cargo u oficio; este tipo de residencia tenía la característica como su nombre lo indica, de ser secreto o reservado.

La segunda de ellas, consistía en la posibilidad que tenía cualquier gobernado que se considerará afectado por algún acto del residenciado, de formular la denuncia para que en consecuencia se le aplicara la sanción correspondiente; contrariamente a la residencia secreta, contaba con la característica de ser un proceso público en el que podían intervenir cualquier gobernado.

Finalmente nos ilustra el autor en cita, que el juicio terminaba con la correspondiente sentencia, aunque para cada caso de residencia, eran distintas, pero que en lo general, los fallos podían consistir en condenar al residenciado o absolverlo.⁵⁵

2. En la Independencia de México

Es momento de situarnos en la época de la independencia mexicana, en donde encontramos el primer antecedente constitucional en Nueva España, — que si bien no es mexicano sino español— se trata de la Constitución Política de la Monarquía Española, la cual fue promulgada en la provincia de Cádiz, en

⁵⁴ MURO OREJÓN, op. cit. p. 277.

⁵⁵ Idem.

España el 19 de marzo de 1812 y en Nueva España el 30 de septiembre del mismo año. Esta constitución, se caracterizó por tener una limitada vigencia, la cual se calcula que duró aproximadamente un año.

Respecto de este tema, María del Refugio González comenta que la Constitución:

“...fue abolida parcialmente poco después, y restablecida parcialmente en 1813; al año siguiente, el 4 de mayo se restauró el absolutismo y en el año de 1820 fue nuevamente restablecida”⁵⁶

Está Constitución Española, o también denominada de Cádiz, hablaba de responsabilidades penales de los funcionarios públicos, así como de residencia de los mismos, además de que establecía que el Supremo Tribunal de Justicia era el competente para conocer de este tipo de asuntos. Lo anterior se puede desprender claramente de los siguientes artículos:

CAPÍTULO VII

De las facultades de las Cortes

Art. 131. *Las facultades de las Cortes son:*

...

Vigésimaquinta.- *Hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios de Despacho y demás empleados públicos.*

CAPÍTULO VI

De los secretarios de Estado y del Despacho

Art. 228. *Para hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho, decretarán ante todas las Cortes que ha lugar a la formación de causa.*

⁵⁶ DEL REFUGIO GONZÁLEZ, María. *Historia del Derecho Mexicano (Panorama del Derecho Mexicano)*. 1ª edición. México. McGraw-Hill. 1998. p. 56.

Art. 229. *Dado este decreto, quedará suspenso el secretario del Despacho; y las Cortes remitirán al Tribunal supremo (sic) de Justicia todos los documentos concernientes a la causa que haya de formarse por el mismo Tribunal, que la sustanciará y decidirá con arreglo a las leyes.*

TÍTULO V

De los Tribunales y de la administración de justicia en lo civil y en lo criminal

CAPÍTULO I

De los tribunales

Art. 261. *Toca a este Supremo Tribunal:*

Primero: *Dirimir todas las competencias de las audiencias entre sí en todo el territorio español, y las salas de las audiencias con los tribunales especiales que existan en la Península e islas adyacentes. En Ultramar se dirimirán estas últimas según lo determinaren las leyes.*

Segundo: *Juzgar a los secretarios de Estado y del Despacho, cuando los (sic) cortes decretaren haber lugar a la formación de la causa.*

Tercero. *Conocer de todas las causas de separación y suspensión de los consejeros de Estado y de los magistrados de las audiencias.*

Cuarto. *Conocer de todas las causas criminales de los secretarios de Estado y del Despacho, de los consejeros de Estado y de los magistrados de las audiencias, perteneciendo al jefe político más autorizado la instrucción del proceso para remitirlo a este Tribunal.*

Quinto. *Conocer de todas las causas de los criminales que se promovieren contra los individuos de este Supremo Tribunal. Si llegare el caso en que sea necesario hacer efectiva la responsabilidad de este Supremo Tribunal, las Cortes, previa la formalidad establecida en el artículo 228, procederán a nombrar para este fin un tribunal compuesto de nueve jueces, que serán elegidos por suerte de un número doble.*

*Sexto. Conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes.*⁵⁷

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana

Años más tarde, el 22 de octubre de 1814, el Supremo Congreso Mexicano expidió el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (Constitución de Apatzingán)*, en el que se estableció la división de poderes entre tres órganos que eran: por parte del legislativo, el Supremo Congreso; por parte del ejecutivo, el Supremo Gobierno; y por parte de la administración de justicia el Supremo Tribunal de Justicia y el Tribunal de Residencia.

El multicitado constitucionalista Sánchez Bringas, nos comenta respecto de este decreto:

*“Estableció la inviolabilidad de los diputados por sus opiniones y los sujetó al juicio de residencia por las responsabilidades inherentes a la administración pública y por los delitos de herejía, apostasía, infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos (artículo 59); reguló la responsabilidad de los secretarios del despacho en el caso de que autorizaran decretos y órdenes contrarios a la Constitución y a las leyes (artículo 145); también sujetó a los titulares del gobierno a los delitos en que podían incurrir los diputados y los hizo responsables de mantener privado de la libertad a algún ciudadano por un plazo mayor a cuarenta y ocho horas (artículo 150 y 164); en fin, sometió a los secretarios y fiscales del Supremo Tribunal de Justicia al juicio de residencia...”*⁵⁸

⁵⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1998* 21ª edición. México. Porrúa. 1998. págs. 75, 87, 89, 90 y 91.

⁵⁸ SÁNCHEZ BRINGAS, op. cit. pp. 664 y 665.

A continuación, con la finalidad de poder apreciar mejor lo comentado, transcribo los siguientes artículos del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana:

"CAPÍTULO III

Del supremo congreso

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

CAPÍTULO X

Del Supremo gobierno

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

Art. 150. *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.*

CAPÍTULO XII

De la autoridad del Supremo Gobierno

Art. 164. *Suspender con causa justificada a los empleados a quienes nombre, con calidad de remitir lo actuado dentro del término de cuarenta y ocho horas al tribunal competente. Suspender también a los empleados que nombre el Congreso, cuando haya contra éstos sospechas vehementes de infidencia, remitiendo los documentos que hubiere al*

mismo Congreso dentro de veinticuatro horas, para que declare si ha o no lugar a la formación de la causa.

CAPÍTULO XV

De las facultades del Supremo Tribunal de Justicia

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

CAPÍTULO XIX

De las funciones del Tribunal de residencia

Art. 224. *El Tribunal de residencia conocerá privativamente de las causas, de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia.*

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

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

Art. 227. *Conocerá también el Tribunal de residencia, en las causas que se promuevan contra los individuos de las supremas corporaciones por delitos indicados en el artículo 59, a los cuales se agrega, por le (sic) que toca a los individuos del supremo Gobierno, la infracción del artículo 166.*

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

Art. 231. Se disolverá el Tribunal de residencia luego que haya sentenciado las causas que motiven su instalación, y las que sobrevinieren mientras existan, o en pasando el término que fijaren las leyes, según la naturaleza de los negocios.⁵⁹

Como bien se desprende en los anteriores artículos, desde la Constitución de Apatzingan de 1814, se regulaba un procedimiento tendiente a fincar responsabilidades tanto penales como políticas a los funcionarios públicos, y es de llamar la atención, que existía un Tribunal de Residencia, el cual podemos concluir que era un órgano político de mucha importancia en el pasado.

Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba

En 1821, comenta Felipe Tena, que tanto en el Plan de Iguala como en los Tratados de Córdoba, no hubo mucha innovación en materia de responsabilidades, empero el Plan estableció que se debía de proceder respecto de los delitos conforme a la Constitución Española.⁶⁰

⁵⁹ TENA RAMÍREZ, *Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana. Op. cit. págs. 38, 46, 47, 49, 51, 55 y 56.*

⁶⁰ *Ibid.* p. 120.

3. En la evolución constitucional mexicana

Antes de continuar con el viaje por la historia de nuestra nación, me gustaría enfatizar que en este apartado pretendo hacer referencia a la forma en la que se fue regulando la responsabilidad de los funcionarios públicos a lo largo de la evolución de nuestra constitución hasta antes a la promulgada en 1917, la cual como sabemos, es la que constituye el derecho vigente en nuestro país.

Sin embargo, por cuestiones de metodología, voy a mencionar solo aquellas etapas en las que considero que hay una especial referencia que convendría estudiar.

En ese sentido, me parece provechoso referirnos a los siguientes temas:

El Gobierno Provisional y el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano

Una vez instalado el Congreso Constituyente el 24 de febrero de 1822, fue un año después, el 23 de febrero que se aprobó el Reglamento Político Provisional del Imperio, el cual fue formulado por Iturbide mientras se expedía la Constitución, empero, a pesar de que su vigencia fue muy fugaz, en él, al igual que en las demás legislaciones que he venido citando, se hacían provisiones respecto de responsabilidades de los servidores públicos en materia penal, civil y de residencia, lo cual se corrobora con lo que a continuación se transcribe:

"CAPÍTULO SEGUNDO

Del supremo tribunal de justicia

Art. 79. *Observará también este tribunal en lo que le toca, la citada ley de 9 de octubre, y además:*

...

Segundo: Juzgará a los secretarios de estado y del despacho, cuando por queja de parte se declare haber lugar á exigir la responsabilidad en la forma que se dirá después.

Tercero: Conocerá de todas las causas de suspensión y separación de los consejeros de estado y de los magistrados de las audiencias.

Cuarto: Juzgará las criminales de los secretarios de estado y del despacho, de los consejeros de estado y de los magistrados de las audiencias, cuyo proceso instituirá el jefe político más inmediato para remitirlo á este tribunal.

Quinto: Igualmente conocerá de todas las causas criminales y civiles de los individuos del cuerpo legislativo, con arreglo al artículo 28 de este reglamento y con suplicación al mismo tribunal.

Sexto: Conocerá de la residencia de todo funcionario público sujeto á ella por las leyes; de todos los asuntos contenciosos de patronato imperial, y de todos los recursos de fuerza de los tribunales eclesiásticos superiores de la corte.⁶¹

Acta Constitutiva y Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

Más adelante, el 31 de enero de 1824, es publicada el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, la cual fue aprobada por un nuevo Congreso que reemplazaba al anterior en su frustrado intento por expedir la constitución.

Dicha acta, se considera por la historia como un antecedente de la Constitución, a través de la cual encontramos principalmente entre otras

⁶¹ Ibid. p. 140.

características, que se adoptaba como forma de gobierno la república representativa, popular y federal⁶².

También señala la maestra Maria del Refugio González:

*“El poder supremo de la Federación, se dividía en Legislativo, constituido por un Congreso General integrado por dos cámaras; ejecutivo, depositado en uno o más individuos, según lo señalará la Constitución; Judicial, confiado a una Corte Suprema de Justicia y los tribunales que se establecerían en cada estado”.*⁶³

Posteriormente, fue aprobada el 4 de octubre del mismo año, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Respecto de este tema, Gudiño Pelayo desarrolla:

“Esta Constitución representa el primer documento constitucional auténticamente mexicano, pues además de que sigue a la consumación de la Independencia, es redactado por un congreso constituyente mexicano. En esta Constitución se modifica en gran medida el esquema general con que se había consagrado el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, consecuentemente con la gran influencia que cobró durante su confeccionamiento y aprobación la Constitución de los Estados Unidos de América en muchos de los aspectos de este texto, por supuesto sin desconocer las influencias que también heredó del sistema español. La Constitución Federal de 1824 reguló un sistema de responsabilidades de los servidores públicos en el cual, al igual que su modelo a seguir (el estadounidense), depositaba el ejercicio de dichas facultades en el Poder Legislativo bicameralista; sin embargo, con gran novedad introduce la intervención del Poder Judicial para lo relativo al enjuiciamiento. Esto es, depositaba en las Cámaras la facultad exclusiva de erigirse como acusadores de altos funcionarios y requería la declaración de procedencia de la causa para que se juzgara en los tribunales competentes. Igualmente, de gran novedad es el hecho de que se deja de considerar al juicio de residencia que desde hace siglos atrás había sido consagrado como el sistema que por excelencia revisaba la conducta de los servidores

⁶² Ibid. p. 153.

⁶³ DEL REFUGIO GONZÁLEZ, op. cit. p. 58.

públicos, lo que implica abandonar el sistema de revisar las conductas de estas personas sólo cuando se ejerciera la facultad de acusación por el órgano competente..."⁶⁴

En efecto, en esta Constitución se introdujo la novedad de que se le daba facultad al Poder Judicial, a través de la Corte Suprema de Justicia, para poder intervenir en lo relativo al enjuiciamiento de los servidores públicos, previa la declaración de procedencia necesaria del Poder Legislativo que se erigía en órgano de acusación.

Hecho lo anterior, inmediatamente se juzgaba al funcionario en los tribunales competentes del Poder Judicial como lo mencione, en su calidad de Jurado de Sentencia.

En relación con esta etapa histórica, los artículos constitucionales que expresan lo comentado son los siguientes:

"TÍTULO III

SECCIÓN CUARTA

De las funciones económicas de ambas cámaras y prerrogativas de sus individuos

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

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

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

⁶⁴ GUDIÑO PELAYO, op. cit. f. 12.

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

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

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

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

...

43. En las causas criminales que se intentaren contra los senadores o diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, no podrán ser aquéllos acusados sino ante la Cámara de éstos, ni éstos sino ante la de senadores, constituyéndose cada Cámara a su vez en gran jurado, para declarar si ha o no lugar a la formación de causa.

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

...

TÍTULO V

Del poder judicial de la federación

SECCIÓN TERCERA

De las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia

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

...

V. Conocer:

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

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

Tercero. *De las de los gobernadores de los Estados en los casos que habla el artículo 38 en su parte tercer, previa la declaración prevenida en el artículo 40.*

Cuarto. *De las de los secretarios del despacho, según los artículos 38 y 40.*⁶⁵

Las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836

La Constitución de 1824 estuvo en vigor hasta 1835, pues no tuvo una larga vida, nos explica el ministro citado con anterioridad, debido en gran parte, al general Santa Anna y sus múltiples ascensos al poder público, pues provocó la promulgación de una nueva Constitución en 1836 por un Congreso ordinario

⁶⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*. Op. cit. pp. 172, 173 y 188.

que se convirtió en constituyente y que dicha constitución, se caracteriza por el nacimiento del Supremo Poder Conservador.⁶⁶

Así pues, el Congreso expidió el 15 de diciembre de 1835 las Bases Constitucionales que establecieron el centralismo; y el 13 de diciembre, la primera de las Leyes Constitucionales. A fines de 1836 expidió el resto de las mismas, que se atribuyen todas a ese año.

Las Leyes Constitucionales de 1836 configuraban una Constitución formalmente dispersa, única en nuestra historia. Son siete leyes aisladas, cada una de ellas referida a una materia específica. Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República (primera); Supremo Poder Conservador (segunda); Poder Legislativo (tercera); Poder Ejecutivo (cuarta); Poder Judicial (quinta); división política de la República y gobierno municipal (sexta) y modificaciones a las leyes (séptima).⁶⁷

En materia de responsabilidades de los funcionarios públicos, explica Gudiño que esta constitución introdujo un vocabulario que persistió aún hasta hacía poco menos de 20 años; se trataba de la división entre “delitos comunes” y “delitos oficiales”. Esta Constitución, impuso un sistema de responsabilidades muy parecido al norteamericano y muy similar al que sostuvo años después la Constitución de 1917.

En efecto, en el caso de los delitos comunes, lo que actualmente llamamos responsabilidad penal, se establecía, como hasta hoy, el requerimiento de la declaración de procedencia por alguna de las Cámaras del Poder Legislativo (también conocido como declaración de “desafuero”) para que se pudiera proceder ante el Poder Judicial por dichas causas.

Para el caso de los delitos oficiales, establecía que las acusaciones se formulaban ante la Cámara de Diputados y si ésta declaraba que “ha lugar a la causa” se procedía a realizar la acusación ante el Senado, el que resolvería, pudiendo sólo imponer la destitución y/o inhabilitación temporal o definitiva

⁶⁶ GUDIÑO PELAYO. Op. cit. f. 15.

⁶⁷ GAMAS TORRUCO, José. *Derecho Constitucional Mexicano*. 1ª edición. México. Porrúa. 2001. pp. 441 y 442.

para ejercer cargos públicos a dicha persona. Si en el curso de los procedimientos anteriores, se encontraban otras conductas susceptibles de responsabilidad, se podía exigir ésta a través de diversas acciones, según la naturaleza de la conducta.⁶⁸

Sirve para corroborar lo anterior, los artículos que a continuación se transcriben:

“(LEY) TERCERA

Del poder legislativo, de sus miembros y de cuando dice relación a la formación de las leyes

Facultades de las cámaras y prerrogativas de sus miembros

47. 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 del despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos, sino ante la cámara de diputados. Si el acusado fuere diputado, en el tiempo de su diputación y dos meses después, o el congreso estuviere en el receso, se hará la acusación ante el Senado.

48. En los delitos oficiales del 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, por infracción del artículo 3°, parte quinta de la segunda Ley Constitucional, del 3 de la cuarta y del 15 de la sexta en sus tres primeras partes, la cámara de diputados, ante quien debe hacerse la acusación, declarará si ha o no lugar a ésta; en caso de ser la declaración afirmativa, nombrará dos de sus miembros para sostener la acusación en el senado. Este, instruido el proceso, y oídos los acusadores y defensores, fallará sin que pueda imponer otra pena que la destitución del encargo o empleo que obtiene al

⁶⁸ GUDIÑO PELAYO. Op. cit. f. 16.

acusado, o de inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro alguno; pero si del proceso resulta ser, a juicio del mismo senado, acreedor a mayores penas, pasará el proceso al tribunal respectivo para que obren según las leyes.

49. En los delitos comunes, hecha la acusación, declarará la Cámara respectiva si ha o no lugar la formación de la causa; en caso de ser la declaración afirmativa, se pondrá el reo a disposición del tribunal competente para ser juzgado.

La resolución afirmativa sólo necesitará la confirmación de la otra Cámara, en el caso de ser acusado el Presidente de la República.

50. La declaración afirmativa, así en los delitos oficiales como en los comunes, suspende al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano.

Todos los demás requisitos de estos jurados y prevenciones relativas al acusador, al acusado y al modo de proceder, las especificará el reglamento del Congreso.

(LEY) QUINTA

Del Poder Judicial de la República Mexicana

...

12. *Las atribuciones de la Corte suprema de Justicia son:*

I. conocer de los negocios civiles y de las causas criminales que se muevan en contra de los miembros del supremo poder conservador, en los términos y con los requisitos establecidos en la tercera ley constitucional.

II. Conocer de las causas criminales promovidas contra el Presidente de la república, diputados y senadores, secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos, bajo los requisitos establecidos en la tercera ley constitucional.

III. Conocer desde la primera instancia, de los negocios civiles que tuvieren como actores o como reos el Presidente de la República y los Secretarios

del despacho, y en los que fueren demandados los diputados, senadores y consejeros.

IV. Conocer en la tercera de los negocios promovidos contra los gobernadores y los magistrados superiores de los departamentos, y en el mismo grado en las causas criminales que se formen contra éstos por delitos comunes.⁶⁹

Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843

El 12 de junio de 1843, surgieron las Bases Orgánicas. Respecto a la responsabilidad de los servidores públicos, se siguió un sistema muy similar a las Siete Leyes Constitucionales, aunque con características peculiares.

Esta Constitución establecía un sistema de responsabilidades en el que se mantenía la división entre “*delitos oficiales*” y “*delitos comunes*”, distribuía las competencias entre el Poder Legislativo y el Judicial, imponía el fuero a favor de los funcionarios de alto rango y, en consecuencia, exigía la declaración de procedencia; sin embargo, se distingue en que ya no se imponía como acusador a una Cámara del Legislativo y juzgadora a la otra, sino que sólo se requería la declaración de procedencia por cualesquiera de las Cámaras legislativas y, una vez decretada, la causa era conocida por la Suprema Corte.

La Suprema Corte volvía a ser una especie de tribunal especial para los casos de los funcionarios de alto rango, tanto para las causas penales como para las civiles, aunado a que para estas últimas, en apariencia, también exigía la susodicha declaración de procedencia.⁷⁰

Así mismo, este documento constitucional consagró la inviolabilidad de los diputados y senadores por las opiniones que emitieran en el desempeño de sus funciones (artículo 73); también les asignó inmunidad durante el tiempo de

⁶⁹ TENA RAMÍREZ, FELIPE. *Bases y Leyes Constitucionales de 1836. (Leyes constitucionales, tercera y quinta)*. Op. cit. pp. 220 y 232.

⁷⁰ GUDIÑO PELAYO. Op. cit. f. 20 y 21.

su encargo y dos meses después de concluido (artículo 74); otorgó competencia a cada cámara para conocer de las acusaciones que se hicieran contra sus respectivos miembros (artículo 76).

En cuanto al procedimiento de responsabilidad del Presidente de la República, resolvió su procedencia ante el pleno de las dos cámaras por delitos de traición contra la independencia nacional y contra la forma de gobierno (artículos 78 y 90).⁷¹

Los artículos que enseguida se transcriben, son referentes al documento constitucional citado en este apartado, los cuales, a la letra dicen:

"DE LAS ATRIBUCIONES Y RESTRICCIONES DEL CONGRESO

...

Art. 73. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que viertan y votos que emitan en el desempeño de sus funciones, sin que en ningún tiempo, ni por autoridad alguna puedan ser molestados por esta causa.

Art. 74. Los diputados y senadores no podrán ser juzgados en sus causas criminales y civiles durante su encargo y dos meses después, sino en la forma prevenida por la constitución y las leyes.

...

Art. 76. Cada una de las Cámaras conocerá de las acusaciones que se hicieren contra sus respectivos individuos, para el efecto de declarar si ha o no lugar á la formación de causa.

Art. 77. Cualquiera de las dos Cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado, para el efecto de declarar si ha ó no lugar á formación de causa, en las acusaciones por delitos oficiales o comunes de los secretarios del despacho, ministros de la Corte Suprema de justicia y marcial, consejeros de gobierno y de los Gobernadores de Departamento.

⁷¹ SÁNCHEZ BRINGAS. Op. cit. p. 666.

Art. 78. *Las dos Cámaras reunidas formarán jurado, con el objeto arriba expresado, en las acusaciones contra el Presidente de la República por los delitos oficiales especificados en el artículo 90, y en las que se hagan por delitos oficiales contra el ministerio, ó contra toda la Corte Suprema de Justicia ó la marcial.*

...

TÍTULO V

Poder Ejecutivo

...

Art. 90. *Son prerrogativas del Presidente: No poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en estas bases. Tampoco podrá ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones.*

TÍTULO VI

Del Poder Judicial

...

ATRIBUCIONES DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ART. 118. *Son facultades de la Corte Suprema de Justicia:*

I. Conocer en todas instancias de las causas criminales que se promuevan contra los funcionarios públicos, á quienes el congreso ó las Cámaras declaren con lugar á la formación de causa, y de las civiles de los mismos.

II. Conocer en todas instancias de las causas civiles y criminales en que hagan de actores los funcionarios de que habla la fracción anterior, siempre que el reo lo solicite en cualquier estado del negocio, aun en el acto de citación para sentencia.

III. Conocer en todas instancias de las causas civiles y criminales promovidas contra los ministros y demás agentes diplomáticos, y cónsules de la República.

*VIII. Conocer de las causas de responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los Departamentos.*⁷²

Acta Constitutiva y de Reformas de 1847

Al igual que su antecesora, las Bases Orgánicas no fueron exitosas y tuvieron una vigencia muy corta. El 21 de mayo de 1847 fue promulgada el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824 junto con el Acta de Reformas de 1847, innovaciones entre las que destaca por supuesto el juicio de amparo.

En lo que concierne al sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos, la Constitución de 1824 fue reformada en 1847, tomando algunos elementos que ya habían aparecido en la Constitución de las Siete Leyes, a saber: la competencia de la Cámara baja como acusadora y la Cámara alta como sentenciadora en los casos de delitos oficiales.

En síntesis, este régimen consagró de nuevo la división entre delitos oficiales y delitos comunes, e igualmente la distribución de competencias entre el Poder Legislativo y el Judicial. Así, para el caso de delitos comunes, la Cámara de Diputados se erigía como gran jurado y una vez que decretaba que había lugar a formación de causa, si el delito era común, entonces conocería la Suprema Corte y, si se trataba de un delito "de oficio", el Senado sería el jurado de sentencia, aun cuando la Suprema Corte era la que imponía la pena.⁷³

Sirve para ilustrar mejor el tema, el contenido de los siguientes artículos:

"Art. 12. Corresponde exclusivamente a la Cámara, de diputados erigirse en Gran Jurado para declarar, á simple mayoría de votos, si ha ó no lugar

⁷² TENA RAMÍREZ, Felipe. *Bases Orgánicas de 1843* Op. cit. pp. 416, 417, 420, 423 y 424.

⁷³ GUDIÑO PELAYO, Op. cit. f. 23 y 24.

a formación de causa contra los altos funcionarios, á quienes la Constitución ó las leyes conceden este fuero.

Art. 13. Declarado que ha lugar á la formación de causa, cuando el delito fuere comun (sic), pasará el expediente á la Suprema Corte; si fuere de oficio, el Senado se erigirá en jurado de sentencia, y se limitará a declarar si el acusado es ó no culpable. Para esta declaración se necesita el voto de las tres quintas partes de los individuos presentes, y hecha que sea, la suprema Corte designará la pena, según lo que prevenga la ley.⁷⁴

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857

Es momento de situarnos en el 5 de febrero de 1857, fecha en que se expidió la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. En este texto constitucional, se adopta como forma de gobierno la República representativa, democrática, popular y federal.

También se consagran derechos del hombre como: la igualdad, inviolabilidad de la propiedad privada, seguridad, libertad de asociación, de prensa, de pensamiento, de circulación, de enseñanza, de ocupación, derecho de petición, garantía de legalidad; suprime las jurisdicciones privativas y los tribunales especiales, mantiene el fuero de guerra para los delitos y faltas relacionadas con la disciplina militar; abole los trabajos personales, prohíbe a las corporaciones civiles y eclesiásticas adquirir propiedades más allá de las estrictamente necesarias para su funcionamiento y deposita la soberanía nacional en el pueblo.⁷⁵

Sería conveniente señalar que en esta etapa de la historia, el ejercicio del Supremo Poder Legislativo era depositado en una asamblea, la cual se le denominaba Congreso de la Unión; dicho en otras palabras, el Poder Legislativo en aquella época paso de ser bicameral a unicameral.

⁷⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Acta Constitutiva y de Reformas*. Op. cit. p. 473.

⁷⁵ DEL REFUGIO GONZÁLEZ, Op. cit. p. 61.

En la materia que nos incumbe, reglamentó el régimen de los servidores públicos del artículo 103 al 108. De esos ordenamientos destacan las siguientes características: se determinó como responsables por delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo y por los delitos o faltas oficiales y omisiones, a los miembros del Congreso de la Unión, a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y a los secretarios de despacho.

Responsabilizó también a los gobernadores de los estados por violaciones a la constitución y a las leyes federales. Dispuso que el Presidente de la República, durante su encargo, sólo podía ser acusado por traición a la patria, violación expresa de la constitución, ataques a la libertad electoral y delitos del orden común. Reglamentó la figura que ahora se conoce como "declaración de procedencia" y el caso de los delitos comunes en que incurran los altos funcionarios públicos. En fin, reguló el juicio político para el caso de los delitos oficiales y estableció la modalidad de que el Congreso de la Unión tendría a su cargo formular la acusación, en tanto que la Suprema Corte de Justicia pronunciará la sentencia. En estas disposiciones se negó la gracia del indulto para los casos de responsabilidad por los delitos oficiales y se estableció el plazo de un año, contado a partir de que el servidor público concluyera su encargo, para que procediera la acusación.⁷⁶

Los siguientes artículos confirman lo anterior:

"TÍTULO IV

De la responsabilidad de los funcionarios públicos

Art. 103. *Los diputados al congreso de la unión, los individuos de la Suprema corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas ú omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la constitución y las leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por los delitos de traición á la patria,*

⁷⁶ SÁNCHEZ BRINGAS. Op. cit. pp. 666 y 667.

violación espresa (sic) de la constitución, ataque á la libertad electoral y delitos graves del órden(sic) comun(sic).

Art. 104. *Si el delito fuere comun (sic), el Congreso erigido en gran jurado declarará, á mayoría absoluta de votos, si ha ó no lugar á proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar á ningun (sic) procedimiento ulterior. En el caso afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto á la accion (sic) de los tribunales comunes.*

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

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar á mayoría absoluta de votos, si el acusado es ó no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto á disposición de la suprema corte de justicia. Esta, en tribunal pleno, y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá á aplicar á mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.

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

Art. 107. *La responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podrá ecsigirse (sic) durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y un año después.*

Art. 108. *en las demandas del órden (sic) civil no hay fuero, ni inmunidad para ningun (sic) funcionario público.⁷⁷*

⁷⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (5 de febrero de 1857)* Op. cit. pp. 624 y 625.

Adiciones y reformas introducidas a la Constitución de 1857

El 13 de noviembre de 1874, fue una fecha determinante en la historia de la evolución constitucional de nuestro país, ya que se adicionaron y reformaron diversos artículos de la Constitución vigente en aquel tiempo.

Entre las principales reformas, sobresalen que nuevamente el Poder Legislativo de la Nación fue depositado en un Congreso General, el cual fue dividido en dos Cámaras: una de diputados y otra de senadores, es decir, que como innovación, en este texto constitucional el Poder Legislativo nuevamente volvió a ser bicameral.

Debido a lo anterior, el sistema unicameral que había sido establecido en la Constitución de 1857, quedó abrogado, dando paso a una serie de modificaciones en materia de responsabilidades de servidores públicos, entre las que podemos resaltar que se le quitó la competencia a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las responsabilidades de los funcionarios públicos en su calidad de jurado de sentencia, dándole esta atribución a la Cámara de Senadores, que como mencioné, fue instaurada a raíz de estas reformas.

Resulta pertinente enfatizar que, desde estas reformas hasta la actualidad, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se le ha vuelto a dar competencia en esta materia, por lo que el régimen de responsabilidades de servidores públicos ha sido competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

A continuación se transcriben los artículos relativos a las reformas comentadas:

"El art. 103 de la Constitución quedará en estos términos:

Los senadores, los diputados, los individuos de la Suprema corte de Justicia y los secretarios del despacho, son responsables por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la

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

'se agregará al artículo anterior, 103 de la constitución, lo siguiente:'

No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que conforme a la ley se disfruta de aquel fuero. Lo mismo sucederá con respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el art. 104 de la Constitución.

'Los artículos 104 y 105 de la Constitución quedarán en estos términos:'

104.— *si el delito fuere común, la Cámara de representantes, erigida en gran jurado, declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.*

105.— *De los delitos oficiales conocerán: La Cámara de diputados como jurado de acusación, y la de senadores como jurado de sentencia.*

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar, a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere condenatoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Cámara de Senadores. Esta, erigida en jurado de sentencia y con audiencia del reo y del acusador, si lo hubiere,

*procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.*⁷⁸

4. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Continuando con el análisis de los antecedentes de la responsabilidad política a través de la historia constitucional de nuestro país, hemos llegado al momento en que fue pronunciada nuestra Carta Magna que prevalece vigente hasta nuestros días.

En ese entendido, me gustaría citar previamente una breve reseña de este período constitucional, para después referirme a algunas características específicas de como se reguló la responsabilidad política a partir de esta Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así pues, el Diccionario Jurídico Mexicano nos ilustra al respecto diciendo lo siguiente:

“i. La Constitución mexicana vigente fue promulgada en la ciudad de Querétaro, el 5 de febrero de 1917 (en la misma fecha 60 años antes, se promulgó la Constitución Federal de 1857) y entró en vigor el primero de mayo siguiente.

Su antecedente o fuente mediata, fue el movimiento político-social surgido en nuestro país a partir del año 1910, que originariamente planteó terminar con la dictadura porfirista y plasmar en la Constitución el principio de la no reelección.

Asesinado Madero, Victoriano Huerta (quien había ordenado ese asesinato) alcanzó la presidencia de la República. En 1913 Venustiano Carranza se levantó en armas en contra de Huerta. Durante este movimiento armado se expidieron una serie de leyes y disposiciones reivindicatorias de las clases obrera y campesina.

⁷⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Adiciones y reformas introducidas en la Constitución de 1857* Op. cit. pp. 704 y 705.

Estas leyes de carácter y contenido social forzaron la existencia de la nueva Constitución, ya que ellas no cabían en el texto de la Constitución de 1857, de claro corte liberal-individualista. Al triunfo del movimiento, el primer jefe del Ejército Constitucionalista expidió la Convocatoria para la integración del Congreso Constituyente que, a partir del primero de diciembre de 1916, comenzó sus reuniones con tal carácter en la ciudad de Querétaro. Se eligieron 214 diputados propietarios, mediante el sistema previsto en la Constitución de 1857, para la integración de la Cámara de Diputados, conformaron este Congreso. Las sesiones del Congreso fueron clausuradas el 31 de enero de 1917.

El título con el que esta Constitución se promulgó fue: "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857", lo que, no significa que en 1917 no se haya dado una nueva constitución. Es una nueva Constitución, porque la llamada revolución mexicana rompió con el orden jurídico establecido por la Constitución de 1857, y porque el constituyente de 1916-1917 tuvo su origen no en la Constitución de 1857 (ya que nunca se observó el procedimiento para su reforma), sino en el movimiento político-social de 1910, que le dio a la Constitución su contenido.

La Constitución mexicana de 1917 es una constitución rígida, republicana, presidencial, federal, pluripartidista (aunque en la realidad existe un sistema de partido predominante) y nominal (en la terminología de Lowenstein), ya que sin existir plena concordancia entre lo dispuesto por la norma constitucional y la realidad, existe la esperanza de que tal concordancia se logre. La Constitución está compuesta por 136 artículos. Como en la mayoría de las constituciones puede advertirse una parte dogmática y una parte orgánica; la parte dogmática, en la que se establece la declaración de garantías individuales, comprende los primeros 28 artículos de la Constitución.

II. Los principios esenciales de la Constitución mexicana de 1917 son los siguientes: la idea de soberanía, los derechos humanos, la división de poderes, el sistema federal, el sistema representativo, la supremacía del Estado sobre las iglesias y la existencia del juicio de amparo como medio

fundamental de control de la constitucionalidad (Carpizo, La Constitución..., «pp.» 134-135).

A) Los derechos humanos en la Constitución de 1917 están contenidos en las declaraciones de garantías individuales y de garantías sociales. Las garantías individuales se concentran en los primeros 28 «aa.» de la Constitución, en donde encuentran cabida más de 80 distintas protecciones. La Constitución mexicana de 1917 fue la primera constitución en el mundo en establecer, a este nivel, las garantías sociales lo que fue producto del movimiento político-social de 1910. La declaración de garantías sociales se encuentra principalmente en los «aa.» 3, 27, 28 y 123. Estos dispositivos constitucionales reglamentan la educación el agro, la propiedad y el trabajo (Carpizo, Introducción..., p. 22).

B) La idea de la soberanía que adopta nuestra Constitución vigente se expresa en su «a.» 39, y responde al pensamiento de Rousseau, toda vez que hace residir la soberanía en el pueblo. La expresión soberanía nacional, que utiliza este artículo, quiere expresar que desde su independencia México tiene una tradición que no encadena sino que se proyecta hacia el devenir. Según este mismo artículo, la soberanía nacional reside en el pueblo de dos maneras: esencial y originariamente. Por esencial se debe entender que la soberanía esta en el pueblo en todo momento y que no se puede delegar y, originariamente, implica que la soberanía jamás ha dejado de residir en el pueblo.

C) La división de poderes se establece en el «a.» 49 de la Constitución que asienta la tesis de que el poder es sólo uno y que, lo que se divide, es su ejercicio. El ejercicio del poder se encuentra repartido en tres ramas u órganos: legislativo ejecutivo y judicial. Entre estos tres órganos o ramas, existe una colaboración, lo que implica que un órgano puede realizar funciones que formalmente corresponderían a otro poder, siempre y cuando la propia constitución así lo disponga. El poder u órgano legislativo federal reside en un congreso, dividido en dos cámaras: una de diputados (compuesta de hasta 400 diputados, electos popularmente cada 3 años) y una de senadores (compuesta por dos senadores electores en cada una de las 31 entidades federativas y 2 por el Distrito Federal). El poder ejecutivo federal es unipersonal y reside en el presidente de los Estados

Unidos Mexicanos, que es electo popularmente cada seis años. Por último, el poder judicial federal está compuesto por: la Suprema Corte de Justicia (integrada por 21 ministros numerarios y 5 supernumerarios, nombrados por el presidente de la República con la aprobación del Senado y que funciona en pleno o en salas, que son: civil, penal, administrativa, laboral y auxiliar), los tribunales de circuito (colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación) y jueces de distrito.

D) El sistema representativo asentado en la Constitución de 1917 ha respondido a los principios de la teoría clásica de la representación. El principio de que gana la curul el candidato que mayor número de votos ha obtenido ha sufrido ajustes y modificaciones, a raíz de la implantación del régimen de diputados de partido y más recientemente, en 1977, cuando se estableció el sistema mixto actual, mayoritario en forma dominante con representación proporcional de las minorías.

E) El régimen federal está previsto en los «aa.» 40 y 41 de la Constitución. El «a.» 40 asienta la tesis de la cosoberanía de Alexis de Tocqueville, ya que prevé que tanto la federación como los Estados son soberanos; sin embargo, este artículo sólo pone de manifiesto una tradición. La verdadera naturaleza del Estado federal mexicano se establece en el «a.» 41, del que se desprende que las entidades federativas no son soberanas sino autónomas, existiendo, por mandato constitucional, dos órdenes jurídicos parciales y delegados de la propia Constitución; el orden jurídico federal y el orden jurídico de las entidades federativas. Las características del Estado federal mexicano son las siguientes: de acuerdo a su dimensión étnica, es homogéneo o uninacional; existe identidad de principios fundamentales de la federación y las entidades federativas; la competencia originaria corresponde a las entidades federativas; construye un sistema rígido de división de competencias entre la federación y los Estados no acepta ningún principio o característica secesionista; las legislaturas locales o estatales participan en el proceso de reformas a la constitución; la base de la división política y territorial de los Estados es el municipio libre.

F) El principio de la supremacía del Estado sobre las iglesias, es resultado del proceso histórico operado en este país, y se encuentra plasmado,

básicamente, en el «a.» 130 de la Constitución. Algunos de sus postulados no se cumplen en la realidad.

G) El juicio de amparo, previsto en los «aa.» 103 y 107 de la Constitución, es el sistema de control de la constitucionalidad más importante. Es un sistema de tipo judicial, en el que el órgano encargado de llevar a cabo el control es un tribunal del poder judicial federal, emanando la solicitud de control del particular agraviado, y teniendo la sentencia de amparo efectos relativos para ese particular quejoso, sin hacer ninguna declaración general sobre la ley o acto que motivó la solicitud de control.⁷⁹

Cabe mencionar que la Constitución antecesora de 1857, a diferencia de las anteriores, tuvo una vigencia más prolongada, y pese a diversas reformas que tuvo durante su vigencia, en donde destaca la que comente en el apartado anterior, referente a la del 13 de noviembre de 1874, nuevamente México se vio inmerso en una etapa de cambios trascendentales en la historia constitucional, período en donde sucedieron muchos acontecimientos entre los que destacan la promulgación de las Leyes de Reforma y la Revolución Mexicana.

Fue derivado de los movimientos revolucionarios, el motivo por el que se presentó en nuestro país un escenario político en donde se planteó un proyecto nuevo de constitución, el cual fue presentado al Congreso Constituyente instaurado el 1° de diciembre de 1916.

Dicho proyecto fue propuesto en aquel entonces por el ciudadano Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, el general Venustiano Carranza.

En aquel proyecto, se contemplaba un Título expreso a las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, aunque como anteriormente ya me referí en el anterior capítulo, en la exposición de motivos que se acompañó a este proyecto de constitución, misma que fue dirigida al Congreso

⁷⁹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Diccionario Jurídico Mexicano*. 15ª edición. México. Porrúa. 2001. pp. 668, 669 y 670.

constituyente a través de un mensaje del Jefe Carranza⁸⁰, no se aprecian las razones por las cuales se proponía aquel sistema de responsabilidades.

Sin embargo, se puede decir que no hubo mucha innovación respecto de su constitución antecesora, y en su texto original, nuevamente hizo la distinción entre delitos comunes y delitos oficiales y se refirió a la procedibilidad de las demandas de responsabilidad civil que se entablaran en contra de los funcionarios públicos.

Un hecho importante de destacar, es que por primera vez en ésta Constitución, se previó la definitividad de las resoluciones dictadas por las Cámaras del Congreso de la Unión en esta materia, al establecerse que serían inatacables.

De igual forma, se inserto la expresión “*acción popular*” referida a la posibilidad que tenían los particulares de presentar una denuncia e iniciar un juicio político en contra de los servidores públicos, y se agregó a la lista de funcionarios sujetos de responsabilidad, al Procurador General de la República y a los diputados de las legislaturas de los estados.

El texto original de esta Constitución en lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos es el siguiente:

“TÍTULO CUARTO

De la responsabilidad de los funcionarios públicos

Art. 108.— Los senadores y diputados al congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia la Nación, los secretarios del Despacho y el procurador general de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

⁸⁰ Ver mensaje del Primer Jefe Carranza dirigido al constituyente de 1916 en la siguiente página de Internet: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/Proy_CPEUM_expmot_01dic1916.pdf

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

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

Art. 109.— *Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran jurado, declarará por mayoría absoluta de votos el número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.*

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

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

Art. 110.— *no gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que, conforme a la ley, se disfruta de aquel fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.*

Art. 111.— *De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de diputados.*

Si la Cámara de Senadores declarare por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, que el acusado es culpable, después de oírlo y de practicar las diligencias que estime convenientes, éste quedará privado de su puesto por virtud de tal declaración, e inhabilitado para obtener otro por el término que determine la ley.

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

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

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

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

Art. 113.— *La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo y un año después.*

Art. 114.— *En demanda del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.*⁸¹

Así las cosas, habría que mencionar que desde aquella época, hasta la fecha, el Título IV constitucional ha sido objeto de varias reformas, como son: la del 20 de agosto de 1928, 21 de septiembre de 1944, 8 de octubre de 1974, 28 de diciembre de 1982, 10 de agosto de 1987, 31 de diciembre de 1994 y 22 de agosto de 1996.

Los alcances fueron variados y tuvieron por objeto hacer cambios y algunas inclusiones al listado de servidores públicos sujetos de responsabilidad política; probablemente la más importante fue la reforma del 28 de diciembre de 1982, la cual fue denominada como la reforma de “*la Renovación Moral del Gobierno*”.

Es en esta reforma constitucional cuando se crean diversas clases de responsabilidades, y al mismo tiempo su procedimiento respectivo y las autoridades competentes de substanciarlos, así como sus correspondientes sanciones.

Es importante resaltar, que esta reforma a la cual me refiero, desde mi punto de vista resulta muy trascendental, pues en ella se creó el marco actual aplicable a la materia que nos incumbe y sería provechoso que se transcriba el texto oficial conforme al Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1982:

“TÍTULO CUARTO

De las Responsabilidades de los Servidores Públicos

Art. 108.— *Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda*

⁸¹ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Proyecto de Constitución presentado por el Primer Jefe* Op. cit. pp. 796 y 797.

persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

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

Art. 109.— *El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo el carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:*

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

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

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

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

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

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

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

Art. 110.— *Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Circuito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.*

Los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

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

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

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

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

Art. 111.— *Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.*

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

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

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este

supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de justicia de los Estados, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaratoria de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de la Cámara de Diputados Senadores (sic) son inatacables.

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

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

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

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

Art. 112. — *No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.*

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los

enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

Art. 113.— *Las leyes sobre responsabilidad administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.*

Art. 114.— *El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.*

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

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.⁸²

Como se puede apreciar, del texto transcrito se desprende que en la actualidad guarda mucha similitud con el texto constitucional vigente, por lo

⁸² Texto oficial conforme al Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1982.

que en ese sentido, puedo comentar que en el siguiente capítulo entrare en detalles respecto del texto vigente y analizaré las características y peculiaridades de este procedimiento, sin embargo, no omito hacer el análisis de los cambios que surgieron en el Título IV de nuestra Carta Magna, a raíz de la aludida reforma de 1982.

En ese sentido, es de mencionarse que desde la Constitución de 1917, se establecieron las bases para responsabilizar a los servidores públicos por el incumplimiento de sus obligaciones para con los gobernados, sin embargo, a lo largo del transcurso del tiempo, surgió la necesidad de actualizar el marco normativo de las responsabilidades de los servidores públicos, en virtud de que la población se fue multiplicando y con ello las exigencias de tutela en el servicio público, por lo que fue entonces que a través de las reformas constitucionales al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 28 de diciembre de 1982, que se establecieron las nuevas bases para el fincamiento de responsabilidades políticas, penales y administrativas para los servidores públicos supeditados a obligaciones comunes en el servicio público.

Entre las innovaciones que trajo la reforma referida, destaca que se reordenó el Título IV de la Constitución Federal, estableciendo nuevos sujetos de responsabilidades en el servicio público.

Así mismo, se reordenó la naturaleza de cada tipo de responsabilidad y a su vez se crearon las bases de la responsabilidad penal para el caso de enriquecimiento ilícito de un servidor público.

De igual forma, se establecieron sanciones administrativas y su respectivo procedimiento de aplicación, así como modificaciones en los plazos de prescripción para exigir las responsabilidades a los servidores públicos.

Respecto del artículo 108, se agregaron nuevos principios constitucionales entre los que destacan el de responsabilidad por el manejo de fondos y recursos federales, además de que se agregó un principio igualitario

para sujetar a cualquier servidor público a las responsabilidades inherentes a su función.

A su vez, se agregaron a la lista de sujetos de responsabilidad a los magistrados de los tribunales locales, para estar en congruencia con los gobernadores de los Estados y los diputados de las legislaturas locales que ya se encontraban enunciados en la redacción del artículo, respetando el principio de equilibrio de poderes.

Por otra parte, en el artículo 109 se le dio competencia al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados, para que dentro del ámbito de sus respectivas competencias, establecieran las responsabilidades exigibles a los servidores por el incumplimiento de sus obligaciones al frente de la función pública.

También se insertaron los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que todo servidor público debía conducirse durante su gestión.

Otra introducción al mencionado artículo, fue que se delimitó la autonomía entre los procedimientos políticos, penales y administrativos a los que debían responder los servidores en caso de incumplimiento en sus funciones, al mismo tiempo que se contempló la garantía de que no se podría imponer dos veces a una misma conducta sanciones de la misma naturaleza.

Respecto del enriquecimiento ilícito de los servidores públicos se configuró una sanción con la finalidad de acabar con cualquier clase de corrupción de los servidores públicos y con ello se buscó transparentar su situación patrimonial a través de las responsabilidades administrativas.

En atención al artículo 110, se propuso que la Cámara de Diputados actuará como "*Jurado de Acusación*" y la Cámara de Senadores como "*Jurado de Sentencia*" en el juicio de responsabilidades políticas, eliminando así la deformación terminológica de la institución del "*Gran Jurado*" proveniente del derecho anglosajón.

En el artículo 111, se estableció que la sanción económica por los frutos mal habidos de la conducta ilícita de los servidores públicos fuera hasta tres tantos del total de los beneficios obtenidos, así como por los daños o perjuicios causados por el mismo.

Así mismo, se eliminó la facultad expresa que tenía el Presidente de la República en el artículo 89 para pedir la destitución por mala conducta de los servidores públicos en el Poder Judicial.

En el artículo 113, se sentaron las bases fundamentales para fortalecer y renovar la fiscalización administrativa de acuerdo con las normas de un buen servicio público, así como las bases para identificar y sancionar su incumplimiento.

Respeto del artículo 114, se amplió el término de prescripción para los delitos cometidos por servidores públicos al establecido por la Ley Penal, sin que este término nunca fuera menos de tres años y al mismo tiempo estableció que el cómputo de la prescripción se interrumpía en tanto el servidor gozará de fuero.

Finalmente, resulta fructuoso mencionar que dos días después de la publicación de la reforma constitucional a la que me refiero, el 30 de diciembre de 1982, fue publicada la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), la cual establecía los procedimientos y reglas respecto de las responsabilidades que imponía el Título IV constitucional, y abrogaba la Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, que era reglamentaria del mismo Título.

CAPÍTULO III

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL JUICIO POLÍTICO

Como en todo trabajo de investigación de la Ciencia Jurídica, es de vital importancia el estudio y el análisis del tema en relación a la legislación vigente, que como sabemos, en nuestro caso se trata del *Juicio Político*.

Desde ese punto de vista, la intención de un servidor en este capítulo de mi tesis es, tratar de desarrollar y explicar la regulación del juicio político tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

A lo largo del capítulo nos daremos cuenta de que existe similitud entre el texto constitucional y la legislación aplicable, lo anterior, debido a que no debemos olvidar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es una Ley Reglamentaria del Título IV de la Carta Magna, y en esas condiciones su finalidad es, como su nombre lo indica, detallar, precisar o reglamentar uno o varios preceptos de la Constitución, que en el caso que nos ocupa es lo referente al tema del juicio político a nivel federal.

En las relatadas condiciones, desde mi punto de vista, el primer aspecto a desarrollar sería el relacionado con la regulación del juicio político a nivel Constitución Federal, y en segundo lugar, todo lo relacionado con la Ley Reglamentaria de la Materia. Dicho lo anterior, tenemos lo siguiente:

1. Regulación del Juicio Político a nivel constitucional

1.1 Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

a) El artículo 108 constitucional

El texto del artículo 108 constitucional nos da una definición de lo que se debe entender por servidores públicos, y al efecto nos menciona que se

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

Asimismo, el mismo artículo nos menciona el régimen de responsabilidades al cual se encuentra sujeto el Presidente de la República, por lo que se prevé que durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Es importante destacar que a lo largo de la historia constitucional, en lo referente a responsabilidades de servidores públicos en materia penal, ha existido una discusión por la indefinición y diferenciación de lo que son delitos graves del orden común y delitos oficiales.

De igual forma, debemos recordar que hasta antes de la Constitución de 1857, no se le podían fincar responsabilidades al Presidente de la República, sin embargo a raíz de esta reforma constitucional se contempló al Presidente con la posibilidad de responder por delitos graves, lo cual me parece que la intención de esta inmunidad, era tratar de proteger el cargo de presidente, de acusaciones de delitos menores hasta después de un año de terminado el encargo.

Respecto al orden estatal, nos indica el numeral citado, que los Gobernadores, los 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, serán responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Complementando el primer párrafo de este artículo, se menciona que las Constituciones de los Estados deberán de precisar desde el ámbito de sus respectivas competencias, y para efectos de responsabilidades, quienes tendrán el carácter de servidores públicos ya sea en los Estados o en los Municipios.⁸³

b) El artículo 109 constitucional

Por otra parte, el artículo 109 de nuestra Carta Magna, establece las facultades dentro de sus respectivas competencias tanto del Congreso de la Unión, así como de las Legislaturas de los Estados para expedir las leyes de responsabilidades de los servidores públicos.

Dichas leyes, tienen la finalidad de establecer las sanciones que se les impondrán a los servidores públicos que incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

- Se sancionarán a los servidores públicos señalados en el artículo 110, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho;
- Además, la comisión de delitos por parte de los servidores públicos, será perseguida y sancionada conforme a las leyes penales; y
- De igual forma se aplicarán sanciones administrativas a los servidores que a través de actos u omisiones afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad imparcialidad y eficiencia a los cuales están obligados a cumplir todos los servidores al desempeñar su empleo, cargo o comisión.

Cabe destacar, que el juicio político no procede por la mera expresión de ideas, según se desprende de la lectura de este artículo, lo cual desde mi punto de vista respeta la garantía individual consagrada en el artículo 6

⁸³ Cfr. Con el texto vigente del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

constitucional, referente a la “libertad de expresión” y que a continuación para una mejor comprensión de la idea, se transcribe el texto del mismo:

“Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.”⁸⁴

En efecto, el simple hecho de que el juicio político no proceda por la mera expresión de ideas, es sinónimo de acatamiento a la libertad de expresión, la cual se traduce según nuestra Ley Fundamental en que la manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, salvo los casos que ella misma establece, a saber: cuando se

⁸⁴ Texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ataque a la moral o a los derechos de terceros, o bien, cuando se cometa algún delito o se perturbe el orden público.

En ese orden de ideas, resulta ser que existe la necesidad de que el servidor haya cometido u omitido alguna conducta o en su defecto emitido un acto que redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, para que sea accionado este juicio en su contra y respetando el principio de que no procede por la mera expresión de ideas.

Por otra parte, haciendo referencia a la forma en que se puede accionar este medio de control constitucional, de la lectura del último párrafo de este artículo se puede apreciar que el legislador previó que cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y siempre y cuando presente las pruebas, podrá formular la denuncia por las conductas arriba señaladas, ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, es decir, que esta institución requiere de acción popular para que se pueda iniciar un procedimiento en contra de los servidores públicos sujetos de responsabilidad política y que incurran en ella.

Ahora bien, el sexto párrafo establece la prohibición para sancionar dos veces por la misma conducta a un servidor público, y a su vez menciona que los procedimientos que se establezcan para tales efectos, se deberán desarrollar de forma autónoma, lo que conlleva a pensar que este principio se puede asemejar a la garantía constitucional en materia penal consagrada en el artículo 23, el cual establece que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito.

Cabe mencionar que, el anterior principio implica que no se podrá sancionar dos veces por una misma conducta a un servidor público, y a su vez, se podrá reclamar responsabilidades de diferente naturaleza como la civil o la penal por ejemplo, mediante procedimientos autónomos y con sanciones de diferente naturaleza que podrán coexistir independientemente de la que resulte de alguna responsabilidad política.

Finalmente, en el penúltimo párrafo, se regula el enriquecimiento ilícito de los servidores públicos, estableciendo que serán sancionados en términos

de las leyes penales cuando durante el desempeño de su encargo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, y cuya procedencia ilícita no puedan justificar.

De igual forma, se desprende del mismo párrafo las sanciones para estos casos de enriquecimiento ilícito, entre las que se contemplan el decomiso y la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que establezcan las leyes penales.⁸⁵

c) El artículo 110 constitucional

Este artículo constitucional resulta muy interesante, pues en el primer párrafo nos menciona quienes son los sujetos o servidores públicos que se encuentran sujetos de responsabilidad política, por lo que respecta al ámbito federal y el Distrito Federal, los cuales según el mismo numeral son los siguientes:

- Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;
- Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- Consejeros de la Judicatura Federal;
- Secretarios de Despacho;
- Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- Procurador General de la República;
- Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
- Magistrados de Circuito;
- Jueces de Distrito;
- Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal;
- Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal;
- Consejero Presidente;

⁸⁵ Cfr. Con el texto vigente del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Consejeros Electorales;
- Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral;
- Magistrados del Tribunal Electoral; y
- Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

En efecto, como podemos apreciar, este párrafo contiene una lista de tipo limitativo de los servidores públicos sujetos de responsabilidad política, lo que significa que ningún otro servidor diverso a los que se encuentran mencionados en este artículo es responsable políticamente, ni tampoco podrá ser sujeto de juicio político.

Es de destacarse que, la anterior lista excluye al Presidente de la República, sin embargo, conviene mencionar que en el segundo párrafo, del artículo 108 Constitucional, se establece que el titular del Ejecutivo Federal solo podrá ser juzgado durante el tiempo de su encargo, por el delito de traición a la patria⁸⁶ y delitos graves del orden común⁸⁷.

⁸⁶ Conviene señalar para una mejor comprensión que el delito de traición a la patria se regula de los artículos 124 al 126 del Código Penal Federal, y entre las conductas que destacan respecto de este tipo penal son las que a continuación se transcriben:

“Artículo 123.- Se impondrá la pena de prisión de cinco a cuarenta años y multa hasta de cincuenta mil pesos al mexicano que cometa traición a la patria en alguna de las formas siguientes:

I.- Realice actos contra la independencia, soberanía o integridad de la Nación Mexicana con la finalidad de someterla a persona, grupo o gobierno extranjero;

II.- Tome parte en actos de hostilidad en contra de la Nación, mediante acciones bélicas a las órdenes de un Estado extranjero o coopere con éste en alguna forma que pueda perjudicar a México.

Cuando los nacionales sirvan como tropa, se impondrá pena de prisión de uno a nueve años y multa hasta de diez mil pesos;

Se considerará en el supuesto previsto en el primer párrafo de esta fracción, al que prive ilegalmente de su libertad a una persona en el territorio nacional para entregarla a las autoridades de otro país o trasladarla fuera de México con tal propósito.

III.- Forme parte de grupos armados dirigidos o asesorados por extranjeros; organizados dentro o fuera del país, cuando tengan por finalidad atentar contra la independencia de la República, su soberanía, su libertad o su integridad territorial o invadir el territorio nacional, aun cuando no exista declaración de guerra.

IV.- Destruya o quite dolosamente las señales que marcan los límites del territorio nacional, o haga que se confundan, siempre que ello origine conflicto a la República, o ésta se halle en estado de guerra.

V.- Reclute gente para hacer la guerra a México, con la ayuda o bajo la protección de un gobierno extranjero;

VI.- Tenga, en tiempos de paz o de guerra, relación o inteligencia con persona, grupo o gobierno extranjeros o le dé instrucciones, información o consejos, con objeto de guiar a una posible invasión del territorio nacional o de alterar la paz interior;

VII.- Proporcione dolosamente y sin autorización, en tiempos de paz o de guerra, a persona, grupo o gobierno extranjeros, documentos, instrucciones o datos de establecimientos o de posibles actividades militares;

En materia local, pasamos al segundo párrafo, el cual nos menciona que los Gobernadores de los Estados, los Diputados Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los Consejeros de las Judicaturas Locales, también son sujetos de responsabilidad política, pero es importante destacar que únicamente lo serán por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Me gustaría hacer hincapié en la aclaración que nos hace el mismo párrafo, pues nos menciona que la resolución que se tome en los juicios de estos servidores públicos locales, tendrá únicamente efectos declarativos, la cual se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda, es decir, que la resolución que tome el Congreso de la Unión —en el caso de que resolviera que el servidor público es responsable—, únicamente tendrá efectos pronunciativos, y dicha declaratoria deberá ser comunicada a la legislatura local para que proceda en el ámbito de sus competencias a establecer la sanción respectiva.

VIII.- Oculte o auxilie a quien cometa actos de espionaje, sabiendo que los realiza.

IX.- Proporcione a un Estado extranjero o a grupos armados dirigidos por extranjeros, los elementos humanos o materiales para invadir el territorio nacional. o facilite su entrada a puestos militares o le entregue o haga entregar unidades de combate o almacenes de boca o guerra o impida que las tropas mexicanas reciban estos auxilios.

X.- Solicite la intervención o el establecimiento de un protectorado de un Estado extranjero o solicite que aquel haga la guerra a México; si no se realiza lo solicitado, la prisión será de cuatro a ocho años y multa hasta de diez mil pesos;

XI.- Invite a individuos de otro Estado para que hagan armas contra México o invadan el territorio nacional, sea cual fuere el motivo que se tome, si no se realiza cualquiera de estos hechos, se aplicará la pena de cuatro a ocho años de prisión y multa hasta de diez mil pesos.

XII.- Trate de enajenar o gravar el territorio nacional o contribuya a su desmembración;

XIII.- Reciba cualquier beneficio, o acepte promesa de recibirlo, con el fin de realizar alguno de los actos señalados en este artículo;

XIV.- Acepte del invasor un empleo, cargo o comisión y dicte, acuerde o vote providencias encaminadas a afirmar al gobierno intruso y debilitar al nacional, y

XV.- Cometa, declarada la guerra o rotas las hostilidades, sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje o conspiración."

⁸⁷ De igual forma es provechoso citar lo que debe entenderse por delito grave del orden común, y al respecto en el quinto párrafo, del artículo 268 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal se establece: "Para todos los efectos legales, son graves los delitos sancionados con pena de prisión cuyo término medio aritmético exceda de cinco años. Respecto de estos delitos no se otorgará el beneficio de la libertad provisional bajo caución previsto en la fracción I del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El término medio aritmético es el cociente que se obtiene de sumar la pena mínima y la máxima del delito de que se trate y dividirlo entre dos."

El párrafo tercero de este artículo, es el más importante desde mi punto de vista para efectos de este trabajo de investigación, pues establece las sanciones que se pueden aplicar a los enjuiciados, las cuales consisten en:

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

Sin embargo, para facilidad del desarrollo del tema central de este trabajo, voy a abundar en el mismo en el siguiente capítulo de mi tesis.

Por otra parte, en el cuarto párrafo se menciona que para la aplicación de las sanciones en materia de juicio político, se requiere un requisito de procedencia, el cual se traduce en que, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los diputados presentes en sesión, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con la audiencia del acusado.

Está última referencia de qué debe ser con la audiencia del acusado, resulta muy importante, pues con ello podríamos concluir que el juicio político, en virtud de que su sanción implica un “acto de privación” (la pérdida del puesto), se encuentra diseñado de tal forma, que es un procedimiento que trata de respetar las garantías individuales a su máximo nivel, en específico en este caso, la Garantía de Audiencia consagrada en el artículo 14 de la Ley Suprema, tal y como lo he venido sosteniendo a lo largo de este trabajo de tesis, de tal forma que, desde mi punto de vista, resulta ser un medio de control constitucional que se asemeja mucho a una instancia judicial, con etapas y fases a seguir, sin llegar a dicha categoría, pues como sabemos la naturaleza del órgano que se encarga de sustanciarlo, es de naturaleza política, y por una excepción dentro de sus deberes cotidianos, abandona sus funciones legislativas, para avocarse a funciones judiciales.

Enseguida, en el penúltimo párrafo se establece que la Cámara de Senadores conocerá de la acusación respectiva que al efecto remita la Cámara de Diputados, por lo que para tal efecto deberá constituirse en Jurado de

Sentencia, con la finalidad de establecer la sanción correspondiente al servidor público, mediante la declaración de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión.

En este párrafo, nuevamente se hace referencia a la Garantía de Audiencia con que goza el enjuiciado mencionada en el párrafo anterior, lo cual, podemos pensar que dicha prevención es sinónimo de constitucionalidad, y que el legislador puso mucho énfasis y esmero para crear este juicio, cuidando al máximo todos los detalles necesarios para que este procedimiento resultare de lo más completo entre nuestras instituciones jurídicas y que en la medida de lo posible, no exista inconsistencia dentro del mismo, con la finalidad de que no corra el riesgo de convertirse en una institución ineficaz o en su defecto, en un procedimiento obsoleto y violatorio de garantías constitucionales.

Por último, el sexto párrafo establece la inatacabilidad de las resoluciones en esta materia, tanto de la Cámara de Diputados, como de las de la Cámara de Senadores.

Al respecto, la jurisprudencia de nuestro Máximo Tribunal de la Nación ha determinado un criterio a nivel de juicio político estatal, en donde se establece que tratándose de las declaraciones y resoluciones emitidas en los procedimientos de responsabilidad política de los servidores públicos estatales, pueden ser atacadas y por lo tanto son sujetas de control constitucional, toda vez, que en el artículo que se comenta, se establece la inatacabilidad de las resoluciones en materia de servidores públicos federales, sin embargo, respecto de los estatales no existe prevención alguna, razón por la cual, son recurribles dichas resoluciones.⁸⁸

Sirve para ilustrar mejor lo comentado, el siguiente criterio jurisprudencial, cuyo rubro y datos de identificación se citan para una fácil ubicación del mismo:

⁸⁸ Cfr. Con el texto vigente del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Registro No. 180915
Localización:
Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XX, Agosto de 2004
Página: 1155
Tesis: P./J. 53/2004
Jurisprudencia
Materia(s): Constitucional

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE EN CONTRA DE RESOLUCIONES DICTADAS EN UN JUICIO POLÍTICO SEGUIDO A SERVIDORES PÚBLICOS ESTATALES.

El artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece quiénes son los servidores públicos sujetos a juicio político, las sanciones a que se harán acreedores, el procedimiento a seguir en su aplicación, las autoridades encargadas de sustanciarlo, así como la previsión de que las declaraciones y resoluciones emitidas por las Cámaras de Diputados y de Senadores dentro de ese procedimiento serán inatacables, circunstancia aplicable únicamente a los servidores públicos federales en los supuestos contenidos en el propio numeral constitucional. En consecuencia, las declaraciones y resoluciones emitidas en los procedimientos de responsabilidad política de los servidores públicos estatales sí son atacables, porque la Constitución Federal no las excluye, sujetándolas así al control constitucional.

Controversia constitucional 328/2001. Poder Judicial del Estado de Guerrero. 18 de noviembre de 2003. Mayoría de nueve votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Disidente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Alejandro Cruz Ramírez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintitrés de agosto en curso, aprobó, con el número 53/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintitrés de agosto de dos mil cuatro.

Nota: El Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo reiteró las consideraciones de los votos particulares que formuló en las controversias constitucionales 26/97, 9/2000 y 33/2001, que aparecen publicados en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos IX, junio de 1999; XIV, agosto de 2001 y XVII, abril de 2003, páginas 763, 755 y 716, respectivamente.⁸⁹

d) El artículo 114 constitucional

Finalmente, continuando con el análisis del marco constitucional en nuestra materia, el artículo 114 de la Carta Magna nos regula el plazo de

⁸⁹ Disco Óptico "IUS 2006". Suprema Corte de Justicia de la Nación.

prescripción para que se pueda iniciar algún juicio en contra de un servidor público por las conductas que cometa y sean acreedoras de responsabilidad política, y al efecto se prevé que el procedimiento sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después de que lo culmine.

Asimismo, en el segundo párrafo se prevé la prescripción por los delitos que se llegaren a cometer por los servidores durante el tiempo de su encargo, instituyéndose que los plazos serán exigidos de conformidad a los establecidos por las leyes penales, especificando que nunca serán inferiores a tres años.

Finalmente, en el mismo párrafo se contempla que los plazos de prescripción se interrumpirán en tanto el servidor se encuentre desempeñando su encargo.⁹⁰

2. Regulación del Juicio Político a nivel legal

Como se mencionó en el anterior capítulo, la evolución de las responsabilidades de los funcionarios públicos se fue conformando a través del paso de los años, mediante diversas reformas de índole constitucional.

Al respecto, se analizó que uno de los primeros antecedentes en responsabilidades regulados en una constitución mexicana, fue en la del año de 1824.

En congruencia con lo anterior, sabemos que una ley reglamentaria es aquella que detalla, precisa y sanciona uno o varios preceptos de la Constitución, con el fin de articular los conceptos y medios necesarios para la aplicación del precepto constitucional que regula.

⁹⁰ Cfr. Con el texto vigente del artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicho lo anterior, sabemos indudablemente que cada una de las previsiones constitucionales que se dieron a través del transcurso del tiempo, en materia de responsabilidades de funcionarios, tuvieron la necesidad de ser detalladas y precisadas por el legislador ordinario a través de las respectivas leyes reglamentarias, sin embargo, es de comentarse que como parte de los resultados obtenidos al realizar esta investigación, se logró hallar información que data a partir del año de 1870 hasta nuestros días.

a) Ley del Congreso General sobre los Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación de 1870

En ese sentido, resulta muy importante hacer un análisis de la evolución legal en materia de responsabilidades de los servidores públicos, a través de nuestro derecho positivo, por lo que el antecedente más remoto que se localizó, es la *“Ley del congreso general sobre los delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación”*, la cual fue expedida por el entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Don Benito Juárez, y publicada en el *“Diario Oficial del Gobierno Supremo de la República”* el 3 de noviembre de 1870.⁹¹

Cabe mencionar, que el texto de esta ley, obedecía a lo regulado en el Título IV, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

En el contenido de esta ley se aprecia una delimitación de lo que debía entenderse por delitos y faltas oficiales cometidos por los altos funcionarios de la federación, al igual que de omisiones, las cuales contaban con sus respectivas sanciones para cada caso en particular.

⁹¹ DUBLÁN, Manuel y José María Lozano. *Legislación Mexicana ó Colección Completa de las Disposiciones Legislativas expedidas desde la Independencia de la República ordenada por los Licenciados Manuel Dublán y José María Lozano (Volumen 11, contenido 1870-71)*. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación; El Colegio de México; Escuela Libre de Derecho; Tribunal Superior de Justicia del Estado de México. pp. 189-191.

Asimismo, se mencionaba quienes eran los funcionarios sujetos de responsabilidades oficiales, así como el tiempo en el que se les podía hacer exigibles las mismas, que era durante el periodo que el funcionario ejerciera su encargo y un año después de concluido.

De igual forma, en ésta ley se puede apreciar que estaba expedito el derecho de la nación y el de los particulares para hacer efectiva ante los tribunales competentes y con arreglo a las leyes, las responsabilidades de naturaleza civil y penal que se hubieren contraído por el funcionario, derivados de daños y perjuicios causados con motivo de su conducta, así como de los que derivaran por la comisión de un delito común.

Finalmente, se distingue que desde ésta ley, la acción popular era la forma en que se podía denunciar los delitos, faltas u omisiones oficiales.

b) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1939

Continuando con el análisis de la evolución legal en materia de responsabilidades, otro antecedente encontrado fue la *“Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados”*, la cual fue expedida por el Titular del Ejecutivo Federal, encabezado en aquél entonces por Lázaro Cárdenas, el 30 de diciembre de 1939, y publicada en el *“Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos”* el 21 de febrero de 1940.⁹²

Es de destacarse que, siguiendo la misma línea de investigación, esta ley fue reglamentaria del Título IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, sin embargo, de su respectiva exposición de

⁹² Vid. Texto oficial del “Diario Oficial” Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos de 21 de febrero de 1940.

motivos, se desprende que no fue publicada inmediatamente, sino que fue expedida veinte años después a las reformas introducidas al texto constitucional aludido.

Entre las diferencias que más destacan respecto de la anterior ley, podemos encontrar que se sustituyó el nombre del ordenamiento, insertándose en el mismo la palabra "*Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y territorios Federales*", lo cual de su simple lectura, resultaba más ejemplificativo, respecto a la materia que regulaba.

Por otra parte, se observa que continuaba haciéndose una distinción muy precisa entre lo que era un delito y una falta oficial, al respecto, se comenta que, la ley incluía una lista demasiado extensa, conformada por 72 fracciones, en las cuales se describían una serie de conductas, que representaban lo que debía entenderse por "*delito oficial*", además de que también contenía otra lista que enumeraba las conductas por las que se cometía un delito por parte de un alto funcionario de la federación, apreciándose que, un delito de un alto funcionario de la federación, en aquellos días, era equivalente a las mismas conductas a las que hace referencia el artículo 7° de la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Sin embargo, a diferencia de la ley antecesora, desaparece regulación expresa respecto de las "*omisiones*", pues por ninguna parte del documento legal se aprecia alguna referencia hacia las mismas.

También se puede destacar que, aparece la prohibición para enjuiciar políticamente al Presidente de la República, aunque dejaba abierta la puerta para encausarlo durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Otro aspecto importante, es el referente a que las sanciones que se imponían a los funcionarios por la comisión de delitos oficiales, consistían desde sanciones pecuniarias, hasta penas privativas de la libertad.

Llama la atención que, la ley que se comenta, establecía la supletoriedad de la misma a favor del Código Penal, previéndose que todo aquello que pugnaría con las disposiciones establecidas en esa ley, se les aplicaría las reglas consignadas en el Código referido.

Por otra parte, se observa que esta Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, contenía un título referente al procedimiento respecto de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios de la federación y de los estados, sobresaliendo que dicho procedimiento se sustanciaba a través de dos instancias, la primera etapa ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en calidad de *“Jurado de Acusación”*, y la segunda fase ante la Cámara de Senadores en su calidad de *“Jurado de Sentencia”*.

También, llama la atención que se crearon dos jurados de naturaleza ciudadana, es decir, conformados por ciudadanos comunes como por ejemplo, profesores, obreros, campesinos, agricultores, profesionistas, etc., los cuales tenían encomendada la misión de juzgar a los funcionarios públicos por la comisión de delitos diversos a los de los altos funcionarios y a los oficiales.

La denominación que recibió el primero de ellos fue *“Jurado Federal y de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación”*, y el segundo de ellos, se denominó *“Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados del Distrito y Territorios Federales”*.

Finalmente, distingue un capítulo referente a las investigaciones del enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos, el cual constituye un antecedente importante respecto de las declaraciones de situación patrimonial de los funcionarios públicos.

Según lo regulado en este capítulo, se mencionaba que la declaración patrimonial se debía cumplir, mediante manifestación expresa ante el

Procurador General de Justicia de la Nación o del Distrito y Territorios Federales, de las propiedades raíces y de los depósitos en numerario en las instituciones de crédito, con el fin de que el Ministerio Público estuviese en actitud de comparar el patrimonio del funcionario desde el momento en que tomaban posesión de su encargo, y hasta después de haber desempeñado el mismo.

c) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980

Otro antecedente que pude investigar y analizar, es el de la *“Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados”*, la cual fue expedida durante la gestión de José López Portillo, el 31 de diciembre de 1979 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980.

Esta ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional presento algunas modificaciones con respecto a sus antecesoras, de las cuales se destacan las siguientes:

Nuevamente cambio la denominación de la ley, excluyendo de su contenido las palabras *“Territorios Federales”*.

A diferencia de su inmediata antecesora, se hizo la distinción expresa de las conductas por las que los gobernadores de los estados, y los diputados de las legislaturas locales eran responsables, las cuales consistían en violaciones a la Constitución y a las leyes federales, y por los delitos y faltas tipificados en la misma ley reglamentaria.

De igual forma, se supero el concepto de *“delitos de los altos funcionarios de la federación”*, y en su lugar las conductas que se detallaban para los anteriores delitos, pasaron a considerarse como *“delitos oficiales”*.

Asimismo, se conceptuaron a las *"faltas oficiales"* como aquellas infracciones en las que incurrían los funcionarios y empleados, y que afectarían de manera *"leve"* los intereses públicos y el buen despacho, sin que llegaran a trascender al funcionamiento de las instituciones y del gobierno.

Por otra parte, se estableció que la denuncia a través de la que se exigiera responsabilidad a algún funcionario, efectuada por algún particular mediante la acción popular, debía de satisfacer como requisito la ratificación de la misma, ante alguno de los Secretarios de la Cámara de Diputados, o en su defecto, ante la Comisión Permanente durante los recesos del Congreso de la Unión.

También se mencionaba que el Presidente de la República, los diputados y senadores federales, los gobernadores de los estados, los diputados locales, y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, gozaban de *"fuero constitucional"* desde el día de su elección o designación respectivamente, exceptuándolos de tal beneficio, al tratarse de delitos, faltas u omisiones oficiales, así como de delitos comunes, sin embargo, al Presidente de la República se le siguió exentando de las anteriores conductas, aunque no por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Respecto de las faltas oficiales, se estableció que se sancionaban con *"amonestación"*, y por lo que se refiere a los delitos oficiales se imponía dos sanciones: *"la destitución y la inhabilitación"*.

Finalmente, destaca que en esta ley se establecieron dos procedimientos para fincar responsabilidades a los funcionarios, el primero era para funcionarios que gozaban de fuero constitucional y el segundo para funcionarios sin fuero.

En el primer caso, el procedimiento se sustanciaba a través de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión.

En el segundo caso, los funcionarios sin fuero, eran juzgados por los delitos oficiales, las faltas y omisiones que cometieren en el desempeño de su encargo, a través de un jurado popular, el cual se le denominaba "*Jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados públicos*".

2.1 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

En la actualidad, la regulación reglamentaria del juicio político la encontramos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, misma que deriva de las reformas constitucionales al Título IV Constitucional, publicadas el 28 de diciembre del mismo año, es decir, solo tres días antes.

En ese sentido, tal y como lo comente anteriormente, en este apartado me constreñiré a analizar y comentar la regulación del juicio político contenida en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente.

Cabe mencionar, que originalmente esta legislación contenía un Título Tercero dedicado a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como un Título Cuarto referente a un Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, sin embargo, en virtud de las reformas que se dieron a través del "*Decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Coordinación Fiscal*", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, se derogaron los anteriores Títulos de la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en su lugar se emitió la "*Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*" la cual regula las anteriores previsiones en la materia.

Es importante señalar, que el artículo 2° Transitorio del Decreto referido, establece lo siguiente:

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

Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.⁹³

Lo que significa, que exceptuando a la materia administrativa, la actual ley reglamentaria es de competencia para los servidores públicos federales y los del Distrito Federal.

Hecha la anterior especificación, a continuación se presenta el análisis de la actual *“Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”*, la cual es reglamentaria del Título Cuarto Constitucional:

a) Objeto

El artículo 1° establece la finalidad de la ley.

En ese sentido, nos menciona que su objeto será reglamentar el Título Cuarto Constitucional en las siguientes materias:

- a) Sujetos de responsabilidad en el servicio público;
- b) Obligaciones en el servicio público;
- c) Responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;
- d) Autoridades competentes y procedimientos para aplicar las sanciones;

⁹³ Vid. Artículo 2° Transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- e) Autoridades competentes y procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero; y
- f) El registro patrimonial de los servidores públicos⁹⁴

Cabe aclarar que aunque la ley regula diferentes aspectos en materia de responsabilidades de los servidores públicos, para efectos de este trabajo de tesis, únicamente nos centraremos en el análisis de los temas relacionados con el juicio político.

b) Sujetos a quienes se les aplicará la ley

Aunado al anterior artículo, el segundo numeral nos regula los sujetos de responsabilidad a quienes se les aplicará la Ley, por lo que se puede apreciar que serán aquellos servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional, los cuales ya fueron mencionados en líneas anteriores y además todos aquellos que manejen o apliquen recursos económicos federales.⁹⁵

Al respecto cabría comentar que se debe tener especial cuidado con la interpretación de este artículo, puesto que no todos las personas que manejan fondos federales pueden ser sujetos de responsabilidad, como por ejemplo, en el caso de los Tesoreros Estatales que reciben recursos federales en vía de aportaciones federales, actualmente no tienen la responsabilidad de presentar declaración patrimonial, y sin embargo, manejan los mencionados recursos.

c) Autoridades

Este artículo menciona a las autoridades facultadas para aplicar la Ley, por lo que se desprende que son las siguientes:

⁹⁴ Vid. Artículo 1 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

⁹⁵ Vid. Artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- a) Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- b) La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- c) La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- d) Las Dependencias del Ejecutivo Federal;
- e) El Órgano Ejecutivo Local del Gobierno del Distrito Federal;
- f) El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal;
- g) El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- h) Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva; y
- i) Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes⁹⁶

d) Autonomía de los procedimientos derivados de los actos u omisiones que deban ser sancionados por diversas causas

Este numeral se relaciona con lo que se establece en el segundo párrafo, de la fracción III, del artículo 109 constitucional, en el sentido de que todos aquellos actos u omisiones materia de acusaciones que queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción por el mismo artículo constitucional, deberán tener sus respectivos procedimientos en forma autónoma e independiente según sea su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades mencionadas en el artículo anterior, turnar las denuncias a quien deba conocer de las mismas.

Asimismo, se reitera que no podrán imponerse dos veces sanciones de la misma naturaleza por una sola conducta.⁹⁷

e) Sujetos de responsabilidad política

A diferencia del artículo 2° de la Ley, que nos menciona a las personas que se les aplicará la legislación en cualquiera de las materias que regula la

⁹⁶ Vid. Artículo 3 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

⁹⁷ Vid. Artículo 4 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

misma, el artículo 5° nos establece a los sujetos de juicio político, pudiéndose apreciar al igual que lo menciona el Título Cuarto Constitucional, que serán aquellos servidores públicos contenidos en el artículo 110 de la Carta Magna.

De igual forma se reitera en este mismo artículo, al igual que en el artículo 110 Constitucional, que los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales serán sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución General de la República y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.⁹⁸

f) Aspectos de procedencia del juicio político

Los artículos 6° y 7° de la Ley, establecen la procedencia del juicio político, estatuyendo que cuando los actos u omisiones de los servidores públicos redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, procederá juicio político.

Al respecto, se menciona que redundarán en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, los siguientes actos u omisiones de los servidores públicos:

- a) El ataque a las instituciones democráticas;
- b) El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- c) Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- d) El ataque a la libertad de sufragio;
- e) La usurpación de atribuciones;
- f) Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la

⁹⁸ Vid. Artículo 5 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

- g) Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior;
y
- h) 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.⁹⁹

Asimismo, en este artículo se reproduce la idea plasmada en la Constitución de que no procederá el juicio político por la mera expresión de ideas.

En relación con lo anterior, se reitera lo escrito en párrafos preliminares, en el sentido de que el juicio político se encuentra diseñado de tal forma que respeta la garantía constitucional a la libertad de expresión, es decir, que la manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, salvo los casos que la misma ley establece, como por ejemplo, cuando se trate de ataques a la moral, a los derechos de terceros, ó cuando se cometa algún delito o se perturbe el orden público.

g) Sanciones

Las sanciones en el juicio político se establecen en el artículo 8°, señalándose que si la resolución que se dicte es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución y añade: *“Asimismo, también podrá inhabilitarse al mismo para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años”*.¹⁰⁰

⁹⁹ Vid. Artículo 6 y 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

¹⁰⁰ Vid. Artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3. Procedimiento en el juicio político

El procedimiento del juicio político es regulado en la misma Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a partir de su artículo 9° en adelante.

Al respecto, podemos comentar que existen las siguientes etapas dentro del mismo juicio:

a) Denuncia

En el artículo noveno se menciona quién será la persona que cuente con legitimación para poder formular la denuncia que da origen al inicio del juicio político.

En esa tesitura, se previene que cualquier persona bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, la denuncia contra el servidor público, por las conductas u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, y, por lo que toca a los gobernadores de los estados, diputados a las legislaturas locales y magistrados de los tribunales de justicia locales, por las violaciones graves a la Constitución General de la República y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de recursos federales.

Conviene señalar que la denuncia deberá de formularse ante la Cámara de Diputados, y para el caso de que se trate de ciudadanos, pueblos y comunidades indígenas del país, serán asistidos si así lo solicitan por traductores para elaborar la denuncia, misma que podrá ser presentada por escrito en la lengua indígena.

Respecto de los requisitos para presentar la denuncia, se establece que deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos de prueba

suficientes para establecer la existencia de la infracción y poder presumir la responsabilidad del denunciado.

También se previene que en el caso de que el denunciante no pudiera aportar las pruebas por encontrarse en posesión de alguna autoridad, la Subcomisión de Examen Previo podrá solicitarlas a petición del denunciante.

Se aclara que las denuncias anónimas no producen efectos, es decir, que siempre deberán de presentarse y firmarse por una persona que este plenamente identificada.

Por otra parte, se hace referencia al plazo para poder iniciarse el juicio político en contra del servidor público, que será durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y hasta dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

Además respecto de las sanciones que se establezcan, se estatuye que deberán de aplicarse en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento.¹⁰¹

4. Sustanciación del procedimiento ante la Cámara de Diputados

Asimismo, el procedimiento de juicio político se puede dividir en dos fases, una ante la Cámara de Diputados y otra ante la Cámara de Senadores, por lo que respecto de la primera se previene lo siguiente:

a) Competencia de las Cámaras del Congreso de la Unión

Corresponderá a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento de juicio político en calidad de Órgano Instructor y de Acusación, mientras que la Cámara de Senadores fungirá como Jurado de Sentencia.

¹⁰¹ Vid. Artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

b) Integración de la Subcomisión de Examen Previo

Respecto de la Cámara de Diputados, se sustanciará el procedimiento por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, mismas que al momento de su instalación deberán designar a cinco miembros de cada una de ellas para que integren la Subcomisión de Examen Previo de denuncias de juicios políticos, en unión de sus Presidentes y un Secretario por cada Comisión, la cual tendrá competencia exclusiva para lo relativo al procedimiento del juicio político.¹⁰²

c) Integración de la Sección Instructora y de Enjuiciamiento

Respecto de la Sección Instructora de la Cámara de Diputados y de Enjuiciamiento en la de Senadores, se designarán a cuatro integrantes de cada una de las Comisiones de cada Cámara, constituidas conforme al procedimiento previsto en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Las anteriores Secciones, tendrán la tarea de sustanciar el procedimiento respectivo establecido en la presente Ley, en cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión.¹⁰³

d) Ratificación de la denuncia

El escrito de denuncia se deberá presentar por un ciudadano con los elementos de prueba y su más estricta responsabilidad, ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados, mismo que se tendrá que ratificar en un término de tres días naturales siguientes al de su presentación.

¹⁰² Vid. Artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

¹⁰³ Vid. Artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Una vez ratificado el escrito, la Secretaría General de la Cámara de Diputados lo turnará a las Comisiones correspondientes para darle la tramitación respectiva. Tratándose de una denuncia en lengua indígena, se ordenará su traducción inmediata y se continuará con el procedimiento establecido.

e) Resolución de la Subcomisión de Examen Previo

A su vez, la Subcomisión de Examen Previo tendrá un plazo no mayor de 30 días hábiles, para determinar si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos referidos en el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como si la denuncia realizada contiene las pruebas necesarias que justifiquen que la conducta atribuida, corresponde a alguna de las enumeradas en el artículo 7º de la propia Ley, y además deberá establecer si los propios elementos de prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado, y por tanto, si amerita la incoación del procedimiento.

En caso contrario, la Subcomisión desechará de plano la denuncia formulada.

En el caso de que se presenten pruebas supervenientes, la Subcomisión de Examen Previo podrá volver a analizar la denuncia que fue desechada por insuficiencia de pruebas.

En el caso de que la Subcomisión dicte una resolución desechando la denuncia, se podrá revisar la misma en el pleno de las Comisiones unidas a petición de cualquiera de los Presidentes de las mismas o a solicitud, de cuando menos, el diez por ciento de los diputados integrantes de las Comisiones.

En caso contrario, es decir, si la resolución que dicte la Subcomisión es en el sentido de declarar procedente la denuncia, será remitida al pleno de las Comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para el efecto de formular la resolución correspondiente y turnarla a la Sección Instructora de la Cámara.¹⁰⁴

f) Sección Instructora de la Cámara de Diputados

Respecto de la Sección Instructora, esta tendrá la facultad de practicar todas las diligencias necesarias para comprobar la conducta o el hecho materia de la denuncia.

Dentro de los 3 días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia realizada ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados, la Sección deberá notificar al denunciado sobre la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa, la cual puede ejercerla a través de comparecencia o informarla por escrito dentro de los 7 días naturales siguientes a la notificación.¹⁰⁵

Transcurrido el plazo anterior, la Sección Instructora abrirá un período de prueba de 30 días naturales, en el que se recibirá las pruebas que ofrezcan tanto el denunciante como el servidor público, así como las que la propia sección estime necesarias.

La misma Sección, podrá ampliar el anterior plazo una vez concluido, en la medida que resulte estrictamente necesario, para el caso en que no haya sido posible recibir las pruebas ofrecidas oportunamente o, sea preciso allegarse de otras.

¹⁰⁴ Vid. Artículo 12 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

¹⁰⁵ Vid. Artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Otra de las facultades de la Sección Instructora es que, puede calificar la pertinencia de las pruebas que se presentan ante ella, y, en consecuencia, puede desechar las que considere improcedentes.¹⁰⁶

f) Alegatos escritos

Una vez cerrada la instrucción del procedimiento, la Sección Instructora pondrá el expediente a la vista del denunciante por un plazo de 3 días naturales y, por otros tantos a la del servidor público y sus defensores, a fin de que se tomen los datos necesarios para que se formulen los alegatos, que deberán presentarse por escrito dentro de los 6 días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado, es decir, una vez que venza el plazo de vista para el servidor público y sus defensores.¹⁰⁷

f") Conclusiones

Una vez transcurrido el término para la presentación de los alegatos, independientemente de que hayan sido expresados o no los mismos, la Sección Instructora formulará sus conclusiones con base en las constancias que integran el procedimiento, por lo que deberá analizar de una forma clara y metódica la conducta o los hechos imputados al servidor público y hará las consideraciones jurídicas que estime procedentes para justificar la continuación del procedimiento o, en su caso, la conclusión del mismo.¹⁰⁸

Puede presentarse dos supuestos o dos sentidos en los que la Sección Instructora formulará sus conclusiones, a saber:

¹⁰⁶ Vid. Artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

¹⁰⁷ Vid. Artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

¹⁰⁸ Vid. Artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El primero en el sentido, de que se declare que no ha lugar a proceder en contra del servidor público, en virtud que, de las constancias se desprende la inocencia del mismo, por las conductas o hechos materia de la denuncia; y

El segundo, en el caso de que de las constancias se desprenda la responsabilidad del servidor público, donde las conclusiones terminarán proponiendo la aprobación de los siguientes puntos:

- I. Que la conducta o el hecho materia de la denuncia se encuentra legalmente comprobado;
- II. Que la responsabilidad se encuentra acreditada;
- III. Se propondrá la sanción que deba imponerse, de conformidad, con el artículo 8º. de esta Ley; y
- IV. Que una vez que sean aprobadas las conclusiones, sea enviada la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación, para los efectos legales respectivos, es decir, para la continuación del procedimiento.¹⁰⁹

Una vez emitidas las conclusiones anteriores, la Sección las entregará a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma.

Este último, deberá anunciar que la Cámara deberá reunirse y resolver sobre la imputación dentro de los tres días naturales siguientes.

El anterior plazo, lo harán saber los secretarios al denunciante y al denunciado, para que se presenten por sí y personalmente, además de que el denunciado deberá ser asistido por su defensor, a fin de que aleguen lo que convenga a sus intereses.¹¹⁰

¹⁰⁹ Vid. Artículo 17 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

¹¹⁰ Vid. Artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

f'') Plazo para la formulación de las conclusiones

La Sección Instructora contará con un plazo de 60 días naturales, contados desde el día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia, para formular las conclusiones a que se alude en párrafos anteriores, a excepción de que por causas razonables y fundadas, se encuentre impedida para hacerlo, por lo que en este caso, podrá solicitar a la Cámara que se amplíe el plazo por el tiempo indispensable para perfeccionar la instrucción, plazo que no deberá exceder de quince días naturales.¹¹¹

g) La Cámara de Diputados como Órgano de Acusación

El día señalado, al que hace referencia el artículo 18 de la Ley, es decir, el día señalado para la audiencia, la Cámara de Diputados se erigirá¹¹² en órgano de acusación, previa declaración de su Presidente.

Acto continúo, la Secretaría dará lectura a las constancias del procedimiento o a una síntesis de las mismas, la cual deberá contener los puntos sustanciales de ellas, así como también dará lectura a las conclusiones de la Sección Instructora.¹¹³

g') Alegatos verbales

Una vez hecho lo anterior, se concederá la palabra al denunciante y enseguida al servidor público denunciado o a su defensor, o a ambos, para que se formulen los alegatos verbales que conforme a sus derechos les convenga.

¹¹¹ Vid. Artículo 19 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

¹¹² Conviene señalar para una mejor comprensión que *erigirá* proviene del verbo *erigir*, del latín *erigere* que significa: 1. Fundar, instituir o levantar. 2. Dar a alguien o algo un carácter o categoría que antes no tenía.

¹¹³ Vid. Artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Tanto el denunciante, como el servidor público y su defensor, podrán hacer uso de la palabra para replicar.¹¹⁴

h) Discusión, votación y resolución de las conclusiones de la Sección Instructora

Enseguida, se le pedirá al denunciante y al servidor público y defensor que se retiren, y se procederá inmediatamente a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora.

Si la Cámara de Diputados resolviese que no procede acusar al servidor público, continuará en el ejercicio de su encargo; sin embargo, si resuelve lo contrario, se pondrá al servidor público a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se le remitirá la acusación y se designará ante ella una comisión de tres diputados para que sostengan la acusación ante la misma.¹¹⁵

Es de destacar la difícil situación en que se coloca al ciudadano en un juicio político, pues como se aprecia, sus obligaciones en este medio de control constitucional son:

- 1) La formulación de la denuncia con los elementos de prueba necesarios y bajo su más estricta responsabilidad;
- 2) Ratificar la denuncia;
- 3) Presentar pruebas ante la Sección Instructora;
- 4) Formular alegatos escritos una vez terminada la instrucción; y
- 5) Debe acudir a la audiencia y formular alegatos verbales.

¹¹⁴ Idem.

¹¹⁵ Vid. Artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

5. Sustanciación del procedimiento ante la Cámara de Senadores

La segunda etapa del juicio se desenvuelve en la Cámara de Senadores, la cual se puede dividir a su vez en las siguientes fases:

a) Recepción y turno de la acusación a la Sección de Enjuiciamiento, así como formulación de alegatos escritos

Una vez que es recibida la acusación en la Cámara de Senadores, es turnada a la Sección de Enjuiciamiento, la cual emplazará a la Comisión de Diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor, para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento.¹¹⁶

Nótese como en esta fase el denunciante ya no forma parte del juicio, sino únicamente la Comisión de Diputados, el acusado y su defensor, por lo que ya no es llamado para continuar el juicio.

b) Conclusiones de la Sección de Enjuiciamiento

Transcurridos los cinco días naturales para la formulación de alegatos escritos ante la Sección de Enjuiciamiento, con o sin ellos, la Sección formulará sus conclusiones apoyándose en las conclusiones hechas en la acusación y en los alegatos que en su caso se hayan formulado, y propondrá la sanción que en su concepto deba imponerse al servidor público, expresando los fundamentos legales que apoyen sus conclusiones.

Cabe destacar que a diferencia de lo que sucede en la Sección Instructora de la Cámara de Diputados, la ley es omisa en señalar el plazo con que cuenta la Sección de Enjuiciamiento para formular sus conclusiones, por lo

¹¹⁶ Vid. Artículo 22 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

que desde mi punto de vista, indiscutiblemente existe una laguna legal al respecto, situación que podría llegar a interpretarse que tendría que ser en el menor tiempo posible o a la brevedad posible la formulación de las conclusiones.

Asimismo, podrán ser escuchadas directamente las partes, es decir, la Comisión de Diputados que sostiene la acusación, el acusado y su defensor, si así lo estimare conveniente la Sección de Enjuiciamiento, o a petición de las mismas partes.

De igual forma, la Sección podrá practicar todas las diligencias que considere necesarias con el fin de estar en la posibilidad de poder integrar sus propias conclusiones.

Una vez que la Sección de Enjuiciamiento emita sus conclusiones, las deberá entregar a la Secretaría de la Cámara de Senadores.¹¹⁷

c) Jurado de Sentencia

Inmediatamente que sean recibidas las conclusiones por la Secretaría de la Cámara de Senadores, su Presidente anunciará que la Cámara deberá erigirse en Jurado de Sentencia dentro de las 24 horas siguientes, procediendo la Secretaría a citar para ese día a la Comisión de Diputados, al acusado y a su defensor.

Llegada la hora señalada para la audiencia, el Presidente de la Cámara de Senadores declarará erigida en Jurado de Sentencia a la Cámara y se procederá de conformidad al siguiente orden:

1. La Secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento;

¹¹⁷ Vid. Artículo 23 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

2. Enseguida, se concederá la palabra a la Comisión de Diputados, al servidor público y a su defensor para expresar lo que a su interés legal convenga; y
3. Finalmente, retirados el servidor público y su defensor, y permaneciendo los diputados en la sesión, se procederá a discutir y votar las conclusiones y a aprobar los puntos de acuerdo necesarios, para que por último su Presidente haga la declaratoria que corresponda.

Para el caso de que el servidor público sea un Gobernador, un Diputado de una Legislatura Local o un Magistrado de un Tribunal Superior de Justicia de un Estado, la Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia dentro de los tres días naturales siguientes al que la Secretaría reciba las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento. En este caso, la resolución que se dicte tendrá únicamente efectos declarativos y la misma se comunicará a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda, es decir, para que establezca la sanción que considere oportuna, de conformidad con sus marcos normativos estatales.¹¹⁸

¹¹⁸ Vid. Artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

6. Sanciones del Juicio Político de conformidad con el artículo 110 Constitucional y el artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Como último tema a desarrollar para concluir este capítulo, conviene mencionar cuales son las sanciones que establece tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para el juicio político, así como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En ese sentido, el artículo 110 de la Constitución Federal y el artículo 8º de la Ley Adjetiva a la Materia, establecen las sanciones que deberán imponerse a los servidores públicos que resulten responsables por las conductas u omisiones que cometan durante el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones y que sean sujetos de responsabilidad política.

En relación con lo anterior, a continuación se presenta una tabla con la finalidad de ilustrar mejor el tema:

Artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
<p>Sanción: <i>“Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.”¹¹⁹</i></p>	<p>Sanción: <i>“Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución. Podrá también imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años.”¹²⁰</i></p>

¹¹⁹ Texto vigente conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹²⁰ Texto vigente conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cabe mencionar que los comentarios respectivos de las sanciones que se establecen tanto en la Carta Magna como en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los haré en el siguiente capítulo, toda vez, que el mismo es en el que sostengo la inconstitucionalidad que planteo como tema principal de este trabajo de investigación.

CAPÍTULO IV

LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 8º DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1. ¿Qué significa la inconstitucionalidad de una ley?

A juicio nuestro, resulta importante explicar lo que implica el que una ley sea *inconstitucional*, por lo que es oportuno citar las definiciones de las palabras constitucionalidad, inconstitucionalidad y anticonstitucionalidad.

Cabe destacar que, es provechoso estudiar las diversas definiciones que nos proporcionan las distintas fuentes jurídicas que más adelante se citan, con la finalidad de obtener un amplio criterio acerca de las diferencias y similitudes que existen entre los términos que nos interesa estudiar, por lo que en ese sentido, en primer término, el Diccionario de la Lengua Española, editado por la Real Academia Española define los términos mencionados de la siguiente forma:

“Constitucional:

1. *adj. Perteneciente o relativo a la Constitución de un Estado.*
2. *adj. Adicto a ella. U. t. c. s.*
3. *adj. Propio de la Constitución de un individuo o perteneciente a ella.*¹²¹

Inconstitucional:

1. *adj. Opuesto a la Constitución del Estado.*¹²²

Anticonstitucional:

1. *adj. Contrario a la Constitución (o ley fundamental de un Estado).*¹²³

¹²¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Op. Cit. p. 549.

¹²² Ibidem. p. 1154.

De las anteriores definiciones se puede interpretar que una ley constitucional es aquella que se apega a la constitución de un Estado.

Sin embargo, respecto de los términos inconstitucional y anticonstitucional, según la fuente en cita, no existe diferencia alguna entre los mismos, por lo que en consecuencia, se puede comentar que contrario a la primer definición, una ley resulta inconstitucional o anticonstitucional cuando aquella que es opuesta o contraria a la Constitución o ley fundamental de un Estado, es decir que, cuando ya sea que toda una ley o en su defecto uno de sus artículos, contradiga, o en su defecto no se apegue a lo tutelado en la Carta Magna, resultará que se aleja del espíritu del legislador constituyente y como consecuencia, será inconstitucional o anticonstitucional.

Como segundo punto de comparación, el Diccionario de Ciencia Política editado por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Fondo de Cultura Económica define dos de los términos que nos ocupan, mismos que a continuación se transcriben:

Inconstitucionalidad: *Condición de una ley, de un decreto, o de cualquier otra norma que está en contra de preceptos contenidos en la Constitución. La inconstitucionalidad de una norma tiene que ser declarada por un tribunal componente a fin de que tenga carácter inconstitucional, en tanto no se abroge por inconstitucional posee plena vigencia. Son inconstitucionales los actos, las leyes, los decretos o las resoluciones que se apartan o contrarían las normas de la Constitución. La declaración de que un acto es inconstitucional está reservada al Poder Judicial y se obtiene, por vía de su planteamiento ante los tribunales de justicia.*¹²⁴

Anticonstitucionalidad: *Condición de una norma general o individualizada, que es contraria al contenido de la Constitución de un Estado. Es una violación de la Constitución. Para que una norma sea*

¹²³ Ibidem. p. 153.

¹²⁴ SERRA ROJAS, Andrés. *Diccionario de Ciencia Política (A-LL)*. 2ª edición. México. Facultad de Derecho/UNAM/Fondo de Cultura Económica. 1998. p. 584.

inconstitucional formalmente y que por lo tanto pierda validez, vigencia, es necesario que un órgano competente así lo declare. La competencia para estas decisiones recae, generalmente, en los tribunales de justicia o en el mismo Parlamento. O bien en órganos que tienen esa función específica. En tanto no se declare formalmente la inconstitucionalidad. // Opuesto o contrario a la Constitución o ley fundamental del Estado. // Entraña oposición abierta, manifiesta e indudable de algún acto o ley contra la Constitución. Es una inconstitucionalidad evidente que no requiere demostración."¹²⁵

Situación similar a la primera cita sucede en este caso, en el sentido de que no se puede apreciar muchas diferencias entre los conceptos de inconstitucionalidad y anticonstitucionalidad, es decir, que nuevamente predomina el criterio de que ambas definiciones se pronuncian por establecer en lo general que inconstitucionalidad o anticonstitucionalidad es cuando una ley, decreto o cualquier otra norma es contraria a uno o varios preceptos de la Constitución, aunque en esta ocasión, se puede desprender un aspecto de divergencia entre los mismos, el cual se traduce según las definiciones en que una ley *anticonstitucional* es aquella que no requiere demostración, es decir, que es notoriamente contraria a la Constitución, y que cualquier persona es capaz de darse cuenta que la norma se opone a un precepto constitucional, concluyendo que para considerarlo así, no existe la necesidad de que un juez o tribunal competente, ya sea el Poder Judicial de la Federación o la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo declare en ese sentido.

Continuando con el análisis, en tercer lugar, el *Diccionario Jurídico Mexicano* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México define lo siguiente:

"Constitucionalidad:

1. Para comprender los términos constitucionalidad, y su contrario la anticonstitucionalidad habrá que partir del conocimiento del primado de la Norma Suprema sobre las demás leyes que de ella se derivan.

¹²⁵ Ibidem. p. 69.

Miguel Lanz Duret afirma que el principio fundamental sobre el que descansa nuestro régimen constitucional es la Constitución, por cuanto "sólo la Constitución es suprema en la República. Ni el gobierno federal, ni la autonomía de sus entidades, ni los órganos del Estado que desempeñan y ejercen las funciones gubernativas son en nuestro derecho constitucional soberanos...".

II. La constatación de dicha afirmación se encuentra directamente reconocida en el articulado de la Constitución mexicana vigente. Concretamente en sus «aa.» 39 y 41 (soberanía del pueblo); 50 (poder legislativo de la unión); 73 (de las facultades del Congreso); 80 (el poder ejecutivo depositado en una sola persona); 94 (de los tribunales judiciales); 103 (de las facultades al poder judicial de la federación en los casos de controversia); 104 (de las atribuciones de los tribunales de la federación); 133 (de la Constitución y tratados reconocidos como ley suprema de la federación), y 136 (de las reformas a la Constitución). El «a.» 133, como tantos otros de la Constitución vigente tiene su antecedente en la Constitución de 1857, cuyo «a.» 126 "fue tomado literalmente de la Constitución norteamericana, y es el que quedo en la actual Constitución, con reformas de 1934 a la redacción, no al sentido" (Jorge Carpizo y Jorge Madrazo). Fue modificado para limitar al jefe del ejecutivo y así aumentar el poder de revisión del Senado al añadirse el siguiente párrafo: "(Todos los tratados) que estén de acuerdo con la misma (Constitución)". Lo cual es convincente.

III. De la Constitución se derivan la legalidad (constitucionalidad) o ilegalidad (inconstitucionalidad) de las leyes ordinarias. Máxime si se trata de constituciones rígidas, en sus diversas, modalidades, cuyo apego debe evitar la contraditio de un pretendido poder constituyente permanente, en principio rechazable, y cuyo abuso puede transformarlo en flotador de reformas circunstanciales de proyección derogable. De aquí el acierto de la concisión y generalidad de los preceptos constitucionales propiciadores de la estabilidad y fijeza constitucional. Deberán recurrirse a las leyes orgánicas para su adaptación a las nuevas necesidades sociales. Cuanto mayor sea la vigencia del articulado constitucional más fuerte será su

validez, y demostrabilidad. Sin embargo, es convincente el poder revisor que se desprende del «a.» 135 (Congreso y legislaturas locales).

No existiendo en México tribunales específicamente constitucionales, ni figuras como el Ombudsman, o el "Defensor del pueblo", etc., necesariamente conoce sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes la Corte Suprema por juicio directo de amparo. Según la jurisprudencia "la autoridad administrativa no puede examinar la constitucionalidad de una ley" (Jorge Carpizo y Jorge Madrazo).

Es preciso distinguir los términos constitucionalidad inconstitucionalidad y anticonstitucionalidad. Del primero deberá entenderse ante todo el precepto al que se le hace referencia. Pero además, el jurista, interprete o ejecutor del derecho puede captar la idealidad que anima el denominado espíritu de una Constitución. La inconstitucionalidad está en consonancia con esta última aseveración. Se trata de algo quizá no concreto pero que está ahí, en la captación de los rasgos peculiares e idiosincráticos del pueblo de un Estado, mientras que la anticonstitucionalidad ha de estar referida a un precepto concreto y determinado. Así, las leyes ordinarias u orgánicas no pueden, desde el punto de vista formal, ser anticonstitucionales. Es más, ni siquiera inconstitucionales; es decir, no pueden ser contrarias ni a precepto ni a la voluntad del legislador (pueblo). No han de contradecir a los lineamientos concretos, específicos y, en su caso, al significado del contenido constitucional.

Pero ¿quién, o quiénes van a declarar la constitucionalidad de un precepto? Distintos son los instrumentos de defensa. Puede resultar que el apego a la Constitución implique, en su caso concreto, el señalamiento de algo caduco. Sin embargo, mientras el precepto este vigente habrá que respetarlo, aun cuando deba promoverse su modificación posterior por la vía conducente. Máxime, si el punto controvertido, o impugnado, implica un valor jerárquicamente superior aunque normalmente la axiología jurídica recogida en la norma ha de coincidir con el valor bien común expresado en el precepto ético. Si bien en el principio de las relaciones humanas fueron el rechazo y la oposición, dos grandes móviles políticos, surgió el precepto constitucional de la unión para dirimir el problema.

IV. En México es el poder judicial federal el encargado de resolver sobre la constitucionalidad de una ley mediante el juicio de amparo. Así, existe un denominado recurso de inconstitucionalidad que viene a abordar en México el formal equívoco entre el amparo como recurso propiamente dicho (habeas corpus) de los «aa.» 14 y 16 constitucionales y el juicio directo contra leyes (afectabilidad de una ley a un caso concreto promovida por parte afectada y que en su día puede llegar a crear jurisprudencia) que corresponde al de los «aa.» 103 y 107 (cuya ley orgánica es la del Amparo, procedimiento pesado que podría agilizarse con la creación de un Tribunal Constitucional).

Dicho tribunal, y otros controles operativos, requieren de un poder judicial independiente con sus escalafones administrativos específicos incompatibles con el sistema constitucional presidencial de plena potestad legal dados los «aa.» 71 «fr.» I (de la iniciativa de ley del ejecutivo) y 72, incisos c), d) y e) (del veto presidencial).

En el derecho constitucional mexicano el fundamento directo del reconocimiento del primado de la Constitución sobre las demás leyes se encuentra en el «a.» 133 cuyo antecedente literal, como ya dijimos, proviene del «a.» 126 de la Constitución de 1857. Complementa este «a.» el 124 al declarar que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. "Luego, en México, el problema propuesto se responde de la siguiente manera: se aplica la ley que fue expedida por autoridad competente, es decir, el problema en nuestro país no se presenta como de supremacía de la legislación federal sobre la local sino como un problema de competencia: ¿cuál es la autoridad que de acuerdo con la Constitución es competente para legislar sobre esta determinada materia?" (Jorge Carpizo y Jorge Madrazo).

De aquí la importancia de un órgano específico competente para resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad lo que supone el señalamiento del primado de la Constitución sobre las leyes ordinarias decretos, sentencias y decisiones de la autoridad. La carencia de estos controles podrán subsanarse o bien por la vía de la jurisprudencia que

declare el primado o por un consensus popular que así lo señale como hábito inveterado.

Pero de cualquier manera se precisará de un órgano competente que haga la declaración "de este modo el órgano de control se constituye en un poder político con facultad de desautorizar a los poderes políticos ordinarios, toda vez que estos violen los textos constitucionales" (Humberto Quiroga Lavié).

Los sistemas de control consisten o bien en la intervención directa de la ciudadanía solicitando a las instituciones competentes su intervención, o, en su defecto, por instituciones ya sean especializadas (p.e. el Tribunal Constitucional) o por medio de cada uno de los tres poderes. Como p.e. el poder judicial en los Estados Unidos, o por el propio poder legislativo, o una combinación de ambos poderes en el que uno de ellos tiene que decidir en última instancia; el veto que la Constitución mexicana reconoce en favor del jefe del ejecutivo en el «a.» 72, incisos c), d) y c) expresa un control, puesto que faculta al presidente de la República para no sancionar un proyecto de ley, en su caso.

Existen también maneras preventivas para adelantarse a posibles y decisivos controles sobre la constitucionalidad y la inconstitucionalidad de una ley, muy especialmente en aquellos países que disponen del referendum antes de que surja el posible conflicto, ya se trate de fijar posición sobre un acto político o una norma jurídica. Pero preventivo, o no, preceptivo o sancionador el control de constitucionalidad lleva, implícita o explícitamente el reconocimiento de la Constitución como "norma de normas".

V. En México carecemos de un control concreto, determinado y sancionador de los poderes legislativo y judicial sobre el ejecutivo de la Unión y del de las entidades federativas, no en vano la Constitución designa a éste como poder supremo y no a aquéllos. Hay pues, una indiscutible supremacía declarativa en favor del ejecutivo, A mayor razonamiento las interferencias de este poder en las esferas de los otros dos, se manifiestan en el transcurrir constitucional, véase si no la peligrosa y peculiar facultad del ejecutivo federal mexicano de poder declarar, de

acuerdo con la previa propuesta al Senado, la desaparición de poderes en las entidades federadas (que no Estados libres y soberanos) según el «a.» 76 «fr.» V. O, el continuo, persistente y exclusivo control del ejecutivo de la Unión sobre dichas entidades a pesar de los «aa.» 115, 116 y 117 de la Constitución.

Asimismo, véanse las reformas al «a.» 89 delimitando las atribuciones del regente de la ciudad en favor del ejecutivo federal, y en estos términos véase también, que en la Constitución española vigente de 1978 hay un explícito control de las Cortes sobre el gobierno según el a. 66.

El control de constitucionalidad de la ley, lo resuelve la Constitución francesa vigente mediante el Consejo Constitucional («aa.» 34, 37, 41, 59, 61) fundamentalmente antes que las leyes sean promulgadas. La Constitución argentina vigente, en su a. 100 regula la intervención de la Corte Suprema y "de los Tribunales inferiores de la Nación, en el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución... con la reserva hecha del inciso 11 del artículo 67.¹²⁶

Anticonstitucionalidad:

I. En la voz constitucionalidad se hace referencia a la no coincidencia de los términos inconstitucionalidad y anticonstitucionalidad. El Diccionario de etimologías latinas menciona la inconstitucionalidad, en su primera acepción 'en, entre' y en acepciones posteriores, las de 'con, contra, mientras, durante'. Es decir que el vocablo inconstitucionalidad etimológicamente es equívoco por multívoco, que lo mismo puede significar dentro de la Constitución que contra la misma. Por el contrario, el término anti es muy preciso. No se presta a confusiones pues significa 'contrario a la Constitución'.

II. Mientras la constitucionalidad de un precepto (se presupone) la inconstitucionalidad hay que demostrarla. Seguidamente manejaremos el término inconstitucionalidad en la acepción de contrario a la Constitución

¹²⁶ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Op. Cit. p. 670.

pues así es manejado por la mayoría de los autores constitucionalistas. La inconstitucionalidad de una ley implica afianzar la supremacía de la Constitución sobre los demás ordenamientos jurídicos de ella derivados. Origina el control jurisdiccional sobre leyes y la facultad a los ciudadanos de un país de impugnar los actos de las autoridades cuando éstos van en detrimento de la Constitución. En su consecuencia, son causa de conflicto. Se presupone que es entre los poderes ejecutivo y judicial donde tiene aquél, mayor cabida, por un abuso de autoridad o error, en perjuicio del afectado.

El tratadista Loewenstein distingue entre los controles interorgánicos y los intraorgánicos considerando a éstos como característicos de los sistemas no democráticos, ya que en el estado autocrático donde el poder político está concentrado monolíticamente en las manos de un solo detentador del poder, no pueden existir controles interorgánicos, y de hecho 'no existen'. Considera éste autor que 'cuando las instituciones de control operan dentro de la organización de un solo detentador del poder son designadas como controles intraórganos; cuando, por otra parte, funciona entre diversos detentadores del poder que cooperan en la gestión estatal se le designa como controles interórganos.

De aquí la importancia que tienen los diversos sistemas democráticos desde la inaccesible democracia directa, hasta la de mayores posibilidades: el de la representación política y de la democracia semidirecta. De aquí, también, que el régimen parlamentario, con la separación entre el Jefe del Estado y el Jefe de Gobierno impulse más la participación del pueblo en las tareas del gobierno, y sea más fácil el control de aquél sobre las decisiones de la autoridad, ya que 'los diferentes intentos -en la II República Francesa- (1848), en la República de Weimar y en la República Española de 1931 para restablecer un dualismo eficaz en el poder ejecutivo fortaleciendo la posición del Presidente del Estado, condujeron, invariablemente, al abandono del gobierno parlamentario y a la instalación del autoritarismo presidencialista' (Loewenstein).

Desde el punto de vista sustantivo la inconstitucionalidad significa la negación de la libertad, supremo bien del hombre político. Implica por consiguiente, la negación del deber ser, sustituido por la arbitrariedad (ser)

en el caso concreto. Así, la inconstitucionalidad o anticonstitucionalidad supone la iniquidad al ser aplicada una interpretación resolutive al caso particular. Por el contrario, el derecho constitucional es el faro luminoso de la vida institucional del pueblo y del Estado. De aquí la importancia de mantener el dualismo Constitución democracia, máxime con las garantías de sistemas que como el parlamentario protegen con mayor eficacia el derecho de los pueblos a participar en la vida política y controlar la actuación de los gobernantes; ello a pesar de que la Norma Suprema o Código Político, es el menos dinámico de los derechos, pues las dificultades de reforma facilitan su rango jerárquico, y la estabilidad, demostrabilidad, y fijeza de sus preceptos. En estas condiciones se fincan las instituciones políticas y las garantías individuales y sociales. Y ello, no tanto por el aspecto formal del contrato de los gobernantes con los gobernados sino porque es la esencia jurídica que regula toda y cada una de las manifestaciones sociales. La declaración de inconstitucionalidad de la ley presenta diversos instrumentos o sistemas, unos diferentes, y otros semejantes, en las constituciones comparadas.¹²⁷

Inconstitucionalidad: V. Constitucionalidad.¹²⁸

Transcrito lo anterior, se puede comentar que tal y como se indica en la definición, el vocablo *inconstitucional* es multívoco, pues etimológicamente puede significar dentro de la constitución que contra la misma, en cambio, el término anticonstitucional es muy preciso, pues significa contrario a la Constitución y no se presta a confusiones.

A pesar de que la anterior definición establece una diferencia, desde mi punto de vista, me parece que no es muy precisa, pues debemos recordar que en la esencia, una inconstitucionalidad y una anticonstitucionalidad son aquellas que contrarían la Constitución, además de que de la investigación que realice para lograr este trabajo, me percate que la mayoría de los autores citados en esta obra, se pronuncian en la mayoría de las veces, por referirse en sus obras con el término de inconstitucionalidad, pues tal vez la tradición jurídica a través del tiempo se a pronunciado por perpetuar ambos términos

¹²⁷ Ibidem. p. 168.

¹²⁸ Ibidem. p. 1671.

con el mismo significado, además de que los autores, de igual forma, han optado por referirse con mucho más frecuencia por el término de inconstitucionalidad.

Por otra parte, el ilustre jurista Alfonso Nava Negrete refiere lo siguiente respecto de una ley constitucional:

*"...constitucional significa que ha sido expedida por el Congreso de la Unión de acuerdo con el texto de la Constitución; es una ley que se apoya en la constitución, pues ésta autoriza al congreso a dictarla y no va en contra de los mandatos constitucionales...Tal calificativo lo recibirá toda aquella que sea acorde con la Constitución; lo que se presumirá mientras los tribunales judiciales, vía sentencia de amparo, no la declaren anticonstitucional o inconstitucional...pero además su texto y disposiciones no deben contrariar los de la Constitución. Si con uno o varios artículos de una de las leyes citadas se ordena algo que esté en contra de lo que manda la Constitución, perderá dicha ley su atributo de constitucional."*¹²⁹

Asimismo, define una inconstitucionalidad de la siguiente forma:

"Es común que se haga un uso indistinto de ambas expresiones, para enunciar la irregularidad de una ley frente al texto de la constitución. Para nosotros cada una tiene un sentido diferente de irregularidad."

*Una ley es inconstitucional cuando carece de apoyo en el texto de la Constitución; en otras palabras, cuando el Congreso que la expide no tiene atribución en la norma suprema para hacerlo."*¹³⁰

Por último respecto de anticonstitucionalidad comenta lo siguiente:

*"Una ley es anticonstitucional cuando el texto de ésta choca con el de la Carta Magna, es decir, si alguno de los mandatos de la ley es contrario o contradice a uno o varios de los de la ley suprema."*¹³¹

¹²⁹ NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*. 1ª edición. México. Fondo de Cultura Económica. 1995. p. 75.

¹³⁰ *Ibidem*.

¹³¹ *Ibidem*. p. 76.

Como se puede apreciar, para el autor citado, la diferencia que existe entre los términos es, que una ley será anticonstitucional cuando el texto de la misma choque con el de la Constitución, es decir que contradiga o, no se apegue a uno o varios preceptos de la ley suprema, y, una ley inconstitucional será cuando carezca de apoyo en el texto de la Constitución, es decir, que la ley exceda la establecido en la propia Constitución y por tanto carecerá de sustento.

En lo personal, el anterior análisis resulta más preciso a comparación de anteriores definiciones, sin embargo, a mi juicio, sigue existiendo un denominador común en ambos términos, y es que a final de cuentas tanto la inconstitucionalidad como la anticonstitucionalidad implica ir en contra de la Constitución.

En conclusión, considero que una norma, llámese ley, decreto, acto o resolución es inconstitucional o anticonstitucional cuando carece de sustento en la Norma Suprema, y, también será tildada con los mismo términos, cuando no se apeguen o la contradigan, además de que un Tribunal competente deberá de pronunciarse en ese sentido.

2. Inconstitucionalidad del artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Una vez analizado en el punto anterior lo que significa que una ley se considere inconstitucional, es momento de exponer en este trabajo de investigación mi postura acerca de la contradicción que existe entre el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP) y el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese sentido, considero fundamental nuevamente presentar la tabla comparativa que anteriormente se ilustró en este trabajo referente a las sanciones que en materia de juicio político se encuentran reguladas en nuestro derecho vigente, lo anterior, con la finalidad de esquematizar mejor el tema propuesto:

Artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
Sanción: <i>“Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.”¹³²</i>	Sanción: <i>“Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución. <u>Podrá también</u> imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años.”¹³³</i>

De la lectura que se realice a los anteriores artículos, puede apreciarse que, el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores

¹³² Texto vigente conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹³³ Texto vigente conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Públicos es inconstitucional, ya que existe una discrepancia entre las redacciones de los artículos.

En efecto, se puede desprender que, por una parte en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que las sanciones que deberán imponerse en el juicio político a los servidores públicos que resulten condenados serán la destitución “y” la inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, es decir, se les deberá imponer **ambas sanciones**.

Pero por el contrario, en la Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, en su artículo 8°, se tutela que se sancionará, de resultar culpable al enjuiciado políticamente, con la destitución.

Hasta este momento pareciera ser que no existe ninguna inconstitucionalidad en la redacción del artículo, sin embargo, continuando con la redacción del mismo numeral se aprecia que menciona que “**podrá**” también imponerse la inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años, lo cual a mi juicio se podría tildar de inconstitucional, pues lo expresado en el texto de este artículo no se apega del todo a la Constitución Federal.

3. Justificación de la postura

Para justificar mi postura acerca de la inconstitucionalidad en la redacción del artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es preciso comentar que a mi juicio, este artículo se encuentra redactado de una forma discrecional o potestativa, en la que pudiera ser que el Congreso de la Unión cuenta con la facultad para imponer una sanción, o en su defecto las dos, pero quedando a su libre decisión el así hacerlo.

En otras palabras, parece ser que queda a elección del Poder Legislativo Federal, en virtud de ser el órgano ante quien se sustancia el procedimiento de juicio político, que se impongan una o ambas sanciones, situación que enfatizando en lo comentado en párrafos antecesores, el artículo referido se aleja o no se apega a lo estatuido en el texto del artículo 110 constitucional, lo cual resulta inconstitucional.

Reiterando, el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos resulta inconstitucional, pues realizando una interpretación literal o exegética del artículo constitucional, se puede desprender fácilmente que el espíritu del legislador constituyente fue el de imponer ambas sanciones, en virtud de que, al tratarse de un juicio político, no debemos olvidar que las causas por las que puede ser enjuiciado un servidor público, serán por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, así como por violaciones graves a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a las Leyes Federales que de ella emanen y por el manejo indebido de fondos y recursos federales, lo cual resuelta ser motivo suficiente para que las anteriores conductas se consideren del todo graves en el servicio público, pues se alejan de los principios rectores con que debe conducirse todo servidor en el desempeño de su cargo público y que son la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia.

En consecuencia, no debe caber la indulgencia contra los servidores públicos deshonestos al dejar abierta la puerta para el órgano de acusación y el Jurado de Sentencia de tener la facultad discrecional o potestativa para que decidan si es conveniente imponer únicamente la destitución o también a su elección, imponer la inhabilitación del servidor público, que como lo menciona el mismo artículo, puede ser hasta por veinte años, es decir, que sea a discreción del Congreso de la Unión, pues podría presentarse el caso de que un servidor público sea destituido de su encargo, pero no sea inhabilitado en el servicio público, y sin mayor preocupación, aquel servidor deshonesto, pueda acceder a obtener un nuevo empleo público y continuar cometiendo una serie de actos alejados de los fines del servicio público, que recordemos que son entre otros, el de anteponer los intereses públicos, sobre los particulares, para beneficiar a la colectividad.

Al respecto de la discrecionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado a través de la jurisprudencia en el sentido de que la locución “*podrá*”, entraña gramaticalmente la facultad de hacer una cosa.

Asimismo, se ha pronunciado respecto de las “*facultades discrecionales*”, las cuales consisten en la libertad de apreciación que la ley otorga a las autoridades para actuar o abstenerse, con el propósito de lograr la finalidad que la propia ley les señala, por lo que en consecuencia, su ejercicio, implica necesariamente, la posibilidad de optar entre dos o más decisiones, sin que se permita la arbitrariedad.

Sirve para reforzar lo anterior, las jurisprudencias que a continuación se transcriben, y cuyos datos de identificación se citan, las cuales pueden ser aplicadas por analogía al tema central de este trabajo que nos ocupa:

"No. Registro: 200,140
Tesis aislada
Materia(s): Constitucional
Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
III, Abril de 1996
Tesis: P. XLIX/96
Página: 66

FACULTAD DE INVESTIGACION PREVISTA POR EL ARTICULO 97, SEGUNDO PARRAFO, CONSTITUCIONAL, SU EJERCICIO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, ES DISCRECIONAL (MODIFICACION DEL CRITERIO PUBLICADO EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, QUINTA EPOCA, TOMO CXII, PAGINA 379).

*Este Tribunal Pleno abandona el criterio indicado que habia establecido al resolver, con fecha veintidós de abril de mil novecientos cincuenta y dos, la petición 86/52, formulada por Joel Leyva y Socios, atento a que el artículo 97 constitucional vigente en esa época, establecía el imperativo de nombrar algún Ministro, Magistrado de Circuito o Juez de Distrito, para realizar la investigación de un hecho que pudiera constituir violación de garantías individuales cuando así lo solicitara el presidente de la República, cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión o el gobernador de alguno de los Estados; sin embargo, con posterioridad, se incorporó en la redacción del dispositivo constitucional la locución "**podrá**", que gramaticalmente entraña la facultad de hacer una cosa, de lo que debe concluirse que conforme al texto constitucional en vigor, el procedimiento indagatorio de que se trata, es discrecional para la Suprema Corte aun cuando exista petición de parte legítima; sin que esto implique que la resolución en que se ordene o niegue la investigación, sea arbitraria, pues la decisión de ejercer o no la facultad conferida constitucionalmente, debe ser razonada en todos los casos.*

Solicitud 3/96, relativa a la petición del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Federal. 5 de marzo de 1996. Unanimidad de once votos. Ministro encargado del engrose: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Alfredo Villeda Ayala.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diecinueve de marzo en curso, aprobó, con el número XLIX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a diecinueve de marzo de mil novecientos noventa y seis.

Nota: Esta tesis modifica el criterio sustentado en la tesis de rubro: "SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, FACULTADES DE LA, EN MATERIA POLITICA.", publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo CXII, pág. 379."

"No. Registro: 177,555
Jurisprudencia
Materia(s): Constitucional
Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXII, Agosto de 2005
Tesis: P./J. 91/2005
Página: 1434

**ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE NAYARIT.
EL ARTÍCULO 7o., FRACCIÓN XI, DE LA LEY RELATIVA, AL NO
PREVER UN PLAZO ESPECÍFICO PARA QUE LOS SUJETOS DE
FISCALIZACIÓN REMITAN LA INFORMACIÓN SOLICITADA, NO VIOLA
EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las facultades discrecionales consisten en la libertad de apreciación que la ley otorga a las autoridades para actuar o abstenerse, con el propósito de lograr la finalidad que la propia ley les señala; de ahí que su ejercicio implica, necesariamente, la posibilidad de optar entre dos o más decisiones, sin que se permita la arbitrariedad, toda vez que en el uso de ese tipo de facultades la autoridad está sujeta a los requisitos de fundamentación y motivación exigidos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual permite que los actos discrecionales sean controlados por la autoridad jurisdiccional. En congruencia con lo anterior, se concluye que el artículo 7o., fracción XI, de la Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit, que prevé que cuando la ley no establezca plazo para la remisión de la información que solicite el órgano de fiscalización, éste lo determinará en el propio requerimiento tomando en cuenta la naturaleza de lo solicitado, no viola el citado precepto constitucional, pues otorga al mencionado órgano una facultad discrecional, cuyo ejercicio debe ser debidamente fundado y motivado. Además, el propio artículo, al otorgar al ente auditado la posibilidad de solicitar, con causa justificada, por escrito y previo al vencimiento del plazo señalado, una prórroga de éste para la entrega de la información, le genera certidumbre para el cumplimiento relativo.

Controversia constitucional 52/2003. Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit. 18 de abril de 2005. Mayoría de nueve votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Alejandro Cruz Ramírez.

El Tribunal Pleno, el doce de julio en curso, aprobó, con el número 91/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a doce de julio de dos mil cinco."

"No. Registro: 193,781
Tesis aislada
Materia(s): Constitucional
Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
IX, Junio de 1999
Tesis: P. XLVII/99
Página: 10

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 97, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, NO ESTÁ OBLIGADA A EXPONER LAS RAZONES QUE LA LLEVARON A DETERMINAR SU NO EJERCICIO.

El artículo 97 constitucional, párrafo segundo, establece que: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrá nombrar a alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito o uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiera el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o el gobernador de algún Estado; únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de una garantía individual ...". De la lectura del dispositivo mencionado se advierte que la facultad de investigación otorgada a la Suprema Corte, puede ser iniciada, bien sea de oficio, cuando así lo estime conveniente o cuando se lo pidiera alguna de las personas legitimadas para ello. También de los términos en que está redactado el referido precepto constitucional, se desprende que esta facultad no es obligatoria sino discrecional, por lo que si los Ministros, después de la valoración previa que respecto a la conveniencia de ejercer de oficio esa facultad, no juzgan pertinente hacerlo, no se encuentran obligados a exponer todos y cada uno de los razonamientos que los llevaron a tomar esa determinación, sino sólo en el caso de que juzguen conveniente realizar la alta función investigadora que les confiere el citado precepto constitucional o bien, cuando habiendo formulado la solicitud respectiva alguna de las personas legitimadas para ello, la Suprema Corte estime innecesaria su participación en la investigación de algún hecho o hechos que puedan constituir una grave violación de alguna garantía individual.

Solicitud 2/98, para que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 constitucional. 3 de septiembre de 1998. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Clementina Flores Suárez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el treinta y uno de mayo del año en curso, aprobó, con el número XLVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a primero de junio de mil novecientos noventa y nueve."

También es importante recordar como anteriormente se mencionó, que también a través de la jurisprudencia de nuestro Máximo Tribunal, existe un antecedente en juicio político a nivel estatal, en el que se hace referencia a

que las declaraciones y resoluciones emitidas en los procedimientos de responsabilidad política de los servidores públicos estatales, sí son atacables, porque la Constitución Federal no las excluye, siendo en consecuencia, que pueden ser sujetas de control constitucional, y por consiguiente, en determinado caso, declaradas dichas resoluciones inconstitucionales, por lo que de suceder así, un servidor público podría impugnar la inconstitucionalidad de la resolución que lo condena en juicio político, con la finalidad de dejar insubsistente la sanción que se le impuso y además que quedarán impunes las conductas cometidas por las que se le enjuicio políticamente en el Congreso de la Unión.

Sirve para ilustrar mejor la idea, la siguiente jurisprudencia cuyo rubro y datos de identificación se transcriben:

“No. Registro: 180.915

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XX, Agosto de 2004

Tesis: P./J. 53/2004

Página: 1155

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE EN CONTRA DE RESOLUCIONES DICTADAS EN UN JUICIO POLÍTICO SEGUIDO A SERVIDORES PÚBLICOS ESTATALES.

El artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece quiénes son los servidores públicos sujetos a juicio político, las sanciones a que se harán acreedores, el procedimiento a seguir en su aplicación, las autoridades encargadas de sustanciarlo, así como la previsión de que las declaraciones y resoluciones emitidas por las Cámaras de Diputados y de Senadores dentro de ese procedimiento serán inatacables, circunstancia aplicable únicamente a los servidores públicos federales en los supuestos contenidos en el propio numeral constitucional. En consecuencia, las declaraciones y resoluciones emitidas en los procedimientos de responsabilidad política de los servidores públicos estatales sí son atacables, porque la Constitución Federal no las excluye, sujetándolas así al control constitucional.

Controversia constitucional 328/2001. Poder Judicial del Estado de Guerrero. 18 de noviembre de 2003. Mayoría de nueve votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Disidente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Alejandro Cruz Ramírez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintitrés de agosto en curso, aprobó, con el número 53/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintitrés de agosto de dos mil cuatro.

Nota: El Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo reiteró las consideraciones de los votos particulares que formuló en las controversias constitucionales 26/97, 9/2000 y 33/2001, que aparecen publicados en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos IX, junio de 1999; XIV, agosto de 2001 y XVII, abril de 2003, páginas 763, 755 y 716, respectivamente.”

4. Propuesta de reforma del artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Expresado lo anterior, y con la finalidad de evitar que en un futuro, se pudieran dejar de imponer ambas sanciones, y en consecuencia, se viole el espíritu del legislador constituyente al enjuiciarse políticamente a algún servidor público deshonesto, por las conductas a que hace referencia la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la propia Ley Reglamentaria en materia de Juicio Político, y además que exista el riesgo de que se pudiera llegar a reclamar la inconstitucionalidad de una resolución en materia de juicio político, se propone reformar el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), para quedar como a continuación se presenta:

*“Artículo 8.- Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con **la destitución del cargo y con la inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público desde uno hasta veinte años.**”*

CONCLUSIONES :

PRIMERA.- Se puede considerar que en la actualidad no existe una definición muy exacta tanto en la doctrina jurídica, como en el derecho vigente, de lo que debe entenderse por *servidor público*, por lo que se puede decir que es cualquier persona que debe de conducirse bajo los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, además de que nunca deberá anteponer sus intereses particulares al interés público, social o nacional que se encuentra obligada a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera jurídica de sus facultades que integran la competencia del órgano que represente, al desempeñar un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en la Administración Pública Federal Centralizada o de las Entidades Federativas, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, Organismos Constitucionales Autónomos, o que manejen recursos económicos federales, con excepción del Presidente de la República por lo que se refiere a la materia política y administrativa.

SEGUNDA.- De conformidad con el Título IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes reglamentarias que emanan de la misma, existen cuatro tipos de responsabilidades para los servidores públicos en México, a saber: penal, civil, administrativa y política, por lo que se concluye que los servidores públicos pueden ser acreedores de diversos tipos de responsabilidades en las materias mencionadas, además de que existe un quinto tipo de responsabilidad, la cual deriva por el incumplimiento o inejecución de sentencias de amparo, de conformidad con lo establecido en la fracción XVI, del artículo 107 Constitucional, la cual se podría denominar *responsabilidad constitucional* de los servidores públicos.

TERCERA.- El incumplimiento de una sentencia de amparo en los términos de lo anteriormente señalado, puede llevar a que si la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera inexcusable el incumplimiento de la autoridad podrá decretar su inmediata separación del cargo (primera sanción) y su consignación a juez penal por el delito de Abuso de Autoridad, sin necesidad del ejercicio de la Acción penal por parte del Ministerio Público Federal, según se resuelve en el criterio de la SCJN contenido en la tesis: **INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. SI EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CONSIDERA QUE UNA AUTORIDAD INCURRIÓ EN ELLA Y DECIDE SEPARARLA DE SU CARGO, DEBE CONSIGNARLA DIRECTAMENTE ANTE EL JUEZ DE DISTRITO QUE CORRESPONDA** (Incidente de inejecución de sentencia 7/87. Comité Ejecutivo Agrario del Nuevo Centro de Población Ejidal "Enrique López Huitrón". 22 de noviembre de 1990. Unanimidad de dieciséis votos).

Lo anterior, al no poder clasificar la sanción como civil, penal, administrativa o política, como lo señala el Dr. Sergio Ricardo Márquez Rábago en su curso de Sistemas de Control Constitucional, impartido en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, implica una diversa y nueva responsabilidad no contemplada anteriormente por los doctrinarios del Derecho Burocrático.

CUARTA.- Por otra parte, un medio de control constitucional es todo mecanismo de defensa instaurado exclusivamente en la Constitución, que tiene como finalidad la de proteger y hacer valer la supremacía constitucional y *el Estado de Derecho* de un Estado, país o nación, cuando se ven amenazados o contrariados por actos de autoridad y que acarrearán como consecuencia, en el caso del juicio político, la imposición de sanciones como son la destitución y la inhabilitación para ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público, a las personas que representan a una autoridad y que contravienen los mandatos constitucionales, con afectación de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho.

En ese sentido, se concluye que el juicio político es un medio de control constitucional que tiene por objeto, el establecimiento de responsabilidades políticas a los servidores públicos que ocupan un cargo público y que cometen violaciones graves a la Constitución y a las leyes que de ella emanan, y que constituyen un grave ataque a las instituciones fundamentales del Estado y su buen despacho, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

QUINTA.- El fundamento del juicio político se encuentra en el Título IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado "De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado", en congruencia con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las personas que se encuentran sujetas de responsabilidad política, se mencionan en el artículo 110 Constitucional, en lista limitativa, por lo cual no se puede ingresar a funcionario alguno diverso a los señalados y entre las que destacan 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, así como 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, únicamente por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Es importante mencionar, que desde 1917 y hasta nuestros días, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, no es, ni ha sido sujeto de responsabilidad política, por lo que cuando se le quiere implicar en un posible juicio político o es demagogia, o simple política en medios.

SEXTA.- Una norma, llámese ley, decreto, acto o resolución puede ser considerada inconstitucional cuando carece de sustento en la Constitución, y, cuando no se apega o contradice a la misma, además de que un Tribunal competente deberá de pronunciarse en ese sentido, si se acciona en su contra medio de control constitucional contra leyes (amparo contra leyes, controversia constitucional o acción de inconstitucionalidad) y prospera el concepto de invalidez o violación (según el medio intentado) propuesto.

Desde mi punto de vista, las definiciones de los términos *anticonstitucionalidad e inconstitucionalidad* engloban un denominador común, el cual consiste en que ambos conceptos significan ir en contra de la Carta Magna.

SÉPTIMA.- De la lectura que se realice a las redacciones de los artículos 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 8° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se puede apreciar que existe una diferencia entre las sanciones que establece el Título IV, de la Constitución Federal para el juicio político y la Ley Reglamentaria, entratándose de actos realizados por servidores públicos y que repercutan en ataques a las instituciones fundamentales del estado Mexicano y su buen despacho, por lo que se concluye, al ser de una jerarquía suprema y fundamental la Carta Magna, en virtud de la discrepancia manifestada, el artículo 8° de la Ley citada resulta inconstitucional.

Complementando el anterior argumento, se puede mencionar que la Constitución Federal señala que las sanciones serán la destitución del servidor público y la inhabilitación para desempeñar empleos cargos o comisiones en el

servicio público, es decir, ambas sanciones, mientras que la ley reglamentaria establece que las sanciones son la destitución, y deja a elección del Congreso de la Unión, que se imponga también la inhabilitación desde un año hasta veinte años en el servicio público.

OCTAVA.- Finalmente, se concluye que el citado artículo 8° de la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos, debe de reformarse con la finalidad de evitar que en un futuro se pudieran dejar de imponer ambas sanciones, y en consecuencia, se viole el espíritu del legislador constituyente al enjuiciarse políticamente a algún servidor público deshonesto, por las conductas a que hace referencia la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la propia ley reglamentaria, además de que existe el riesgo de que se pueda llegar a reclamar la inconstitucionalidad de una resolución en materia de juicio político, y con ello, quedará insubsistente la resolución a través de la cual se impone alguna sanción a algún servidor público enjuiciado políticamente.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo.* 15ª edición. México. Porrúa. 2000.

ARTEAGA NAVA, Elisur. *Tratado de Derecho Constitucional (Volumen 4).* 2ª edición. México. Oxford University Press. 1999.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano.* 10ª edición. México. Porrúa. 1996.

CANASI, José. *Derecho Administrativo. Volumen 1 (parte general).* Buenos Aires. Desalma. 1981.

COVIÁN ANDRADE, Miguel. *El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado.* Edición 2001. México. Centro de Estudios en Ingeniería Política y Constitucional A.C.

DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. *Defensa Jurídica de la Constitución en México (Derecho Procesal Constitucional Mexicano).* 3ª edición. México. Educación Cumorah, A.C. 2004.

DEL REFUGIO GONZÁLEZ, María. *Historia del Derecho Mexicano (Panorama del Derecho Mexicano).* 1ª edición. México. McGraw-Hill. 1998.

DIEZ, Manuel María. *Manual de Derecho Administrativo (Tomos I y II).* 2ª edición. Buenos Aires. Plus Ultra. 1980.

DUBLÁN, Manuel y José María Lozano. *Legislación Mexicana ó Colección Completa de las Disposiciones Legislativas expedidas desde la Independencia*

de la República ordenada por los Licenciados Manuel Dublán y José María Lozano (Volumen 11, contenido 1870-71). México. Suprema Corte de Justicia de la Nación; El Colegio de México; Escuela Libre de Derecho; Tribunal Superior de Justicia del Estado de México.

ESCOLA, Héctor Jorge. *Compendio de Derecho Administrativo Volumen I.* Buenos Aires. Desalma. 1984.

FIX ZAMUDIO, Héctor et al. *Derecho constitucional Mexicano Comparado.* 3ª edición. México. Porrúa. 2003.

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo.* 41ª edición. México. Porrúa. 2001. p.22.

GAMAS TORRUCO, José. *Derecho Constitucional Mexicano.* 1ª edición. México. Porrúa. 2001.

GÓMEZ LARA, Cipriano. *Derecho Procesal Civil.* 5ª edición. México. 1991.

MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio. *Evolución Constitucional Mexicana.* 1ª edición. México. Porrúa. 2002.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael. *Derecho Administrativo 1er y 2do. Cursos. Colección Textos Jurídicos Universitarios.* 5ª edición. México. Oxford University Press. 2004.

MURO OREJÓN, Antonio. *Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano.* 1ª edición. México. Miguel Ángel Porrúa. 1989.

NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano.* 1ª edición. México. Fondo de Cultura Económica. 1995.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho Constitucional.* 1ª edición. México. Porrúa. 1995.

SAYAGUÉS LASO, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo (Tomo I)*. 4ª edición. Montevideo. Talleres Gráficos Barreiro y Ramos. 1974.

SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. Primer Curso. 24ª edición. México. Porrúa. 2003.

TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1998*. 21ª edición. México. Porrúa. 1998.

VALLS HERNÁNDEZ, Sergio et al. *Nuevo Derecho Administrativo*. 1ª edición. México. Porrúa. 2003.

VENEGAS TREJO, Francisco. *Sistemas de Control Constitucional*. México. Procuraduría General de la República. 1975.

VILLEGAS BASAVILBASA, Benjamín. *Derecho Administrativo. Instituciones Fundamentales (Tomo II)*. Argentina, Buenos Aires. Tipografía editorial. 1951.

DICCIONARIOS

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Diccionario Jurídico Mexicano.* Porrúa. 2001.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española Tomo II (H-Z).* 22ª edición. Madrid. Espasa Calpe S.A. 2001.

SERRA ROJAS, Andrés. *Diccionario de Ciencia Política (A-LL).* 2ª edición. México. Facultad de Derecho; Universidad Nacional Autónoma de México; Fondo de Cultura Económica. 1998.

HEMEROGRAFÍA

Diario Oficial de la Federación de 5 de febrero de 1917

Diario Oficial de la Federación de 21 de febrero de 1940

Diario Oficial de la Federación de 4 de enero de 1980

Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1982

Exposición de Motivos de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 28 de diciembre de 1982.

INTERNET

Mensaje del Primer Jefe Carranza dirigido al constituyente de 1916 en la siguiente página de Internet:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/Proy_CPEUM_expmot_01dic1916.pdf

www.diputados.gob.mx

JURISPRUDENCIA

Disco óptico "IUS 2006". Suprema Corte de Justicia de la Nación.

LEGISLACIÓN

Código Penal Federal

Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio Ricardo. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sus reformas y adiciones.* 1ª edición. México. Porrúa. 2003.

VOTOS PARTICULARES

GUDIÑO PELAYO, José de Jesús. *Voto particular formulado en la Controversia Constitucional 26/1997.*