

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**SEMINARIO DE DERECHO PENAL**

**“LA DESAPARICIÓN DEL JUICIO POLÍTICO Y LA DECLARACIÓN DE  
PROCEDENCIA POR SER INEFICAZ EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO  
MEXICANO.”**

**T É S I S:**  
**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN DERECHO**  
**P R E S E N T A:**  
**NANCY JIMÉNEZ MARTÍNEZ.**

**ASESOR DE TESIS:**  
**MTRO. CARLOS ERNESTO BARRAGÁN Y SALVATIERRA.**

**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.

**“LA DESAPARICIÓN DEL JUICIO POLÍTICO Y LA DECLARACIÓN DE  
PROCEDENCIA POR SER INEFICAZ EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO  
MEXICANO.”**

**ÍNDICE**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>I</b>
---------------------	----------

**CAPÍTULO I**

**MARCO CONCEPTUAL**

<b>I. SERVIDOR PÚBLICO.....</b>	<b>2</b>
<b>1.2 FUERO CONSTITUCIONAL.....</b>	<b>11</b>
<b>1.2.1 INMUNIDAD ABSOLUTA.....</b>	<b>16</b>
<b>1.2.2 INMUNIDAD RELATIVA .....</b>	<b>18</b>
<b>1.3 RESPONSABILIDAD.....</b>	<b>20</b>
<b>1.3.1 POLÍTICA.....</b>	<b>22</b>
<b>1.3.2 PENAL.....</b>	<b>25</b>
<b>1.3.3 ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>28</b>
<b>1.3.4 CIVIL.....</b>	<b>30</b>

**CAPÍTULO II**

**ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO**

<b>2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS .....</b>	<b>39</b>
<b>2.2 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....</b>	<b>50</b>
<b>2.3 CÓDIGO PENAL FEDERAL.....</b>	<b>53</b>
<b>2.4 JURISPRUDENCIA .....</b>	<b>61</b>

### **CAPÍTULO III.**

#### **JUICIO POLÍTICO Y LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA**

<b>3.1 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA.....</b>	<b>69</b>
<b>3.2 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD PENAL.....</b>	<b>76</b>
<b>3.3 SUJETOS DE RESPONSABILIDAD.....</b>	<b>79</b>
<b>3.3.1 POLÍTICA.....</b>	<b>81</b>
<b>3.3.2 PENAL.....</b>	<b>85</b>
<b>3.3.2.1 LICENCIA Y FUERO.....</b>	<b>87</b>
<b>3.4 ELEMENTOS QUE MOTIVAN LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA.....</b>	<b>91</b>
<b>3.5 DELITOS QUE MOTIVAN LA RESPONSABILIDAD PENAL .....</b>	<b>93</b>
<b>3.6 PROCEDIMIENTO.....</b>	<b>95</b>

### **CAPÍTULO IV**

#### **LA DESAPARICIÓN DEL JUICIO POLÍTICO Y LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA POR SER INEFICAZ EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO MEXICANO.**

<b>4.1 REFORMAS</b>	
<b>4.1.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS     MEXICANOS .....</b>	<b>100</b>
<b>4.1.2 CÓDIGO PENAL FEDERAL.....</b>	<b>104</b>
<b>4.2 INEFICACIA DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....</b>	<b>106</b>
<b>4.3 PROPUESTAS PARA LOGRAR QUE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SEA MÁS EFICAZ EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO MEXICANO.....</b>	<b>108</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>117</b>
<b>PROPUESTA.....</b>	<b>120</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>126</b>

### **A DIOS.**

Señor y Dios mío, el camino de la vida es fácil de recorrer si sigo tus huellas, las vicisitudes desaparecen al estar en tu regazo, y una sola hoja no se mueve sin tu voluntad. Por eso en mi humana pequeñez quiero poner en tus santas manos, humildemente este trabajo para ofrecértelo y darte las gracias. Por haberme permitido llegar hasta este punto y haberme dado salud para lograr mis objetivos, además de su infinita bondad y amor. Por los triunfos y los momentos difíciles que me han enseñado a valorarte cada día más.

### **A MIS PADRES**

A mi padre por ser la luz que guió mis pasos por el camino donde se trazaron mis metas por enseñarme a vivir y realizar como ser humano.

A mi madre, por ser la estrella resplandeciente que supo apoyarme, comprenderme y alentarme cuando claudicaba. A mis hermanos por creer en mí y por su cariño.

A ambos quienes me dieron la vida, quienes sin esperar nada, lo dieron todo. A quienes rieron conmigo en mis triunfos y lloraron también en mis fracasos. A quienes me guiaron por un camino de rectitud y me enseñaron también que es lo mejor. A un par de corazones buenos con gratitud eterna.

## **HERMANOS**

Por que siempre he contado con ellos para todo, gracias a la confianza que siempre nos hemos tenido; por el apoyo y amistad. Gracias.

## **A MI HIJO Y ESPOSO**

A mí hijo como un testimonio de gratitud, porque su presencia ha sido y será siempre el motivo más grande que ha impulsado para lograr esta meta.

A mi esposo, por su comprensión y tolerancia. Gracias.

## **A MIS PADRES (ABUELOS)**

Mamá Juanita (siempre estas conmigo) y Papá Benito.

Mamá Lenis y Papá Ángel.

Papás son como un fuerte roble que me cobijan en sus brazos cuando estoy triste. Brindan siempre su cariño a cambio de nada sólo se conforman con una sonrisa. Ustedes son un fuerte pilar dentro de mi familia.

Estoy siempre segura del cariño que brindan al estar conmigo. Lo importante es que hoy están en cada momento de mi vida. Orgullos de mi familia serán siempre queridos Papás. Su nieta.

## **A MIS PADRINOS**

Madrina Jose gracias por haber sido un apoyo amoroso en mi vida, eres una gran mamá.

Padrino Prof. José Luis gracias por enseñarme que la persona vale por ser honesta y fiel hacia sus principios.

Porque gracias al apoyo y la confianza que me han brindado, he logrado alcanzar una de las metas más importantes en mi vida.

## **A MIS FAMILIARES**

Gracias a todos mis Tíos, Primos y sobrinos que directamente me impulsaron para llegar hasta este lugar, a todos mis familiares que me resulta muy difícil poder nombrarlos en tan poco espacio, sin embargo ustedes saben quienes son. Aquellos a quien expreso todo mi agradecimiento, quienes con su ayuda, apoyo y comprensión, me alentaron a lograr esta hermosa realidad... mi formación profesional.

## **A MÍ ASESOR**

Al Maestro Carlos Ernesto Barragán y Salvatierra, gracias por haber sido mi asesor. Por sembrar en mi el deseo de aprender y construir. Y gracias también por toda su ayuda. Gracias.

A la **Universidad Nacional Autónoma de México** y en especial a la **Facultad de Derecho** que me dieron la oportunidad de formar parte de ellas.

¡Gracias!

## INTRODUCCIÓN

Hablar sobre lo que es la inoperancia tanto del Juicio Político como de la Declaración de Procedencia, es hablar de los vicios y la guerra política que de alguna manera, va a producir perjuicios a la Soberanía y Sociedad Mexicana.

El hecho de que propongamos la desaparición del Juicio Político y la Declaración de Procedencia por ser ineficaces, no quiere decir que tajantemente consideramos deban de no existir, sino básicamente, es necesario establecer una reforma que los haga más operativos, y se ajuste a nuestra realidad legal, en la persecución de los delitos, para que el Agente del Ministerio Público, deba ser quien pida esa Declaración de Procedencia una vez que tiene en sus manos la ponencia de consignación y el funcionario protegido por el artículo 111 es presuntamente responsable.

Así, para tocar este problema en principio hacemos un marco conceptual para establecer ideas generales.

Luego analizamos el marco jurídico tanto del Juicio Político como de la Declaración de Procedencia en el Capítulo II.

En el Capítulo III hablamos sobre el procedimiento tanto del Juicio Político como de la Procedencia, para que, al final en el Capítulo IV, establecemos ya una idea generalizada, que como resultado de todo lo anteriormente estudiado, se va a llevar a cabo en el Capítulo IV.

De ahí, que la hipótesis principal que perseguimos en este trabajo de tesis, es básicamente de tinte penal.

De tal manera, que la primera consideración resulta ser el hecho de

que cualquier persona a la cual el funcionario público le ha cometido un delito intencional, pueda denunciarlo ante el Agente del Ministerio Público.

**Hay grandes diferencias entre lo que es la responsabilidad surgida que marca el artículo 110 constitucional que evidentemente es de tipo político, frente a los delitos que puedan cometerse.**

**El Juicio Político y la Declaración de Procedencia son dos cosas totalmente distintas que parece ser que en la práctica se confunden.**

**De tal manera, que es necesario y evidente hacer una distinción, y de ahí partir a su operabilidad.**

**Si nosotros consideramos su necesaria abrogación, es por el hecho de que hay un control extremo en todo lo que es la imposición de este tipo de responsabilidades.**

**Así, podemos tomar por ejemplo el artículo 110 constitucional, en el que se va a determinar que existe una responsabilidad únicamente por una violación grave a la Constitución o bien una violación grave a las leyes Federales que de ella emanan o bien un manejo indebido de fondos y recursos pero en este último caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en el ejercicio de sus atribuciones procedan como les corresponda.**

**Así, los malos manejos de fondos y recursos son parte de la posibilidad del Juicio Político así como las violaciones graves a la Constitución y las leyes Federales que de ella emanan.**

**Aquí había que definir en principio que se considera una violación grave.**

**Así como en el derecho penal se define claramente el delito grave, así también debe definirse en el artículo 110 en el segundo párrafo que se debe de entender por una violación grave.**

Esto lo decimos en virtud de que pues hay diversas violaciones que definitivamente deben de trascender y como consecuencia de ello, van a tener que establecerse dentro de el estado de Derecho, y que a través del amparo o a través de una corrección con derechos humanos, o a través de una controversia de orden Constitucional o de una acción de inconstitucionalidad se logra corregir el rumbo sin la necesidad de un Juicio Político.

A diferencia de la Declaración de Procedencia, en la que consideramos no ha lugar a que la Cámara de Diputados supla funciones de el Agente del Ministerio Público, ya que llega un momento en que la Cámara de Diputados se convierte en Agente del Ministerio Público al considerar la existencia de un delito o no.

De ahí, la necesidad de proceder a los estudios y análisis que hemos preparados, y que de alguna manera revelan una posibilidad de nulificar completamente estas dos situaciones desapareciéndolas de nuestro sistema jurídico, o bien afirmándolas para que tengan eficacia.

## CAPÍTULO I

### MARCO CONCEPTUAL

Antes de iniciar con nuestra exposición, es importante hacer la siguiente aclaración.

En el momento en que escogimos el tema de la Desaparición del Juicio Político y la Declaración de Procedencia por ser ineficaz en nuestro Sistema Jurídico Mexicano y haberlo inscrito en el Seminario de Derecho penal, la idea principal al respecto, estará enfocada a la naturaleza y consecuencias que surgen del artículo 111 de nuestra Constitución, en donde en el primer párrafo se establece lo siguiente:

“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 Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo general del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.”<sup>1</sup>

Derivado de lo establecido por el artículo 111 Constitucional, la visión con la cual se va a observar el presenta trabajo de tesis, será el de considerar desde el punto de

---

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Edit. SISTA, México, 2008.

vista penal, como es que a través del Juicio Político, todas y cada una de las autoridades señaladas, se protegen de varias circunstancias y es el caso de que en el momento que entremos ya hacer el análisis respectivo, podría confundirse mucho a los postulados que establece el artículo 110 de la propia Constitución, que también se refiere al Juicio Político en contra de las mismas autoridades pero en relación a los actos administrativos de los cuales surga una responsabilidad de tipo Administrativo durante el desempeño de su cargo.

De tal manera, que el artículo 110, previene el Juicio Político pero desde el punto de vista administrativo, y el artículo 111, lo previene desde el punto de vista penal.

De ahí, que la aclaración que hacemos, básicamente estará enfocada nuestro trabajo de tesis al artículo 111, que es en sí la Procedencia Penal por el Juicio Político y por supuesto la Declaración de procedencia.

De ello, que nuestros datos y nuestra información estará mezclada con un marco de referencia principalmente de Derecho Penal, de Derecho Administrativo, Constitucional, de Teoría del Estado.

Así, hecha la aclaración, quisiéramos iniciar este estudio, abriendo nuestro primer inciso.

## **I. SERVIDOR PÚBLICO.**

Para lograr un concepto de lo que por Servidor Público debemos entender, es necesario citar unas palabras del autor Sergio García Ramírez quien nos comenta:

“El Servidor Público es quien presenta sus servicios al Estado, en forma y bajo una relación laboral, con el propósito de atender algunas de las atribuciones como funciones o tareas legalmente asignadas a aquel junto con ellas.”<sup>2</sup>

En este mismo orden de ideas, el Código Penal Federal, en su artículo 212 que a la letra se refiere:

“Es Servidor Público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos Federales.”<sup>3</sup>

En los mismos lineamientos se puede definir “Servidor Público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los gobiernos Municipales.”<sup>4</sup>

Así mismo el artículo 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, nos dice:

---

2. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. “DERECHOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS”. 1ª edición, Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002. págs. 4 y 5.

3. CÓDIGO PENAL FEDERAL. Edit. SISTA, México, 2007.

4. ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. “RESPONSABILIDADES LEGALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS”. 3º edición, Edit. Porrúa, México, 2004. pág.5.

“Artículo 3º. Trabajador es toda aquella persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramientos expedidos o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.”<sup>5</sup>

**De una manera más sintetizada encontramos que Servidor Público es:**

“Aquél que por disposición de la ley, elección popular, nombramiento, designación o contrato de trabajo, ejerza o participe en el ejercicio de funciones públicas, en los Poderes de la Unión y particularmente en la Administración Pública Federal.”<sup>6</sup>

**Sin duda alguna, el concepto de Servidor Público, lo van a llenar todas y cada una de las personas que de alguna manera tienen una función en beneficio del Gobierno del Estado.**

**Llámesese Federal, Estatal o Municipal, y en relación a la división del poder, llámesese Ejecutivo, Legislativo o Judicial.**

**La cuestión es, que el servicio que se ofrece se da en relación a una subordinación laboral, y se convierte en Servicio Público.**

**Otro autor que nos ofrece una definición de qué es Servidor Público, es Manuel Mora Rocha quien lo define así:**

“Es Servidor Público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada, en los Estados o en Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritarias, Organizaciones

---

5. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. Edit. SISTA, México, 2006.

6. REVISTA MEXICANA DE JUSTICIA. PONENCIA VI. “LOS SUJETOS DE RESPONSABILIDAD”. LIC. MARCO ANTONIO CASTRO ROJAS. No. 3. Julio – Septiembre 1987. Instituto Nacional de Ciencias Penales. PGR Y PGJDF.

y Sociedades Asimiladas a estas, Fideicomisos Públicos; en el Congreso de la Unión o de los Poderes Judicial Federal, o que maneje recursos Económicos Federales.”<sup>7</sup>

El concepto de Servidor Público, Funcionario Público, o Empleado Público, llega a confundirse totalmente, y para efectos de nuestro trabajo, pues definitivamente nos debemos de conformar con la definición que la propia legislación nos ofrece de los que debemos entender por Servidor Público.

De tal manera, que el primer párrafo del artículo 108 Constitucional se encarga de hacer este tipo de definiciones, al expresar:

“Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como Servidores Públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”<sup>8</sup>

Nótese como desde un punto de vista generalizado, el sujeto activo del delito, de la conducta penal prevista por el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es un sujeto calificado.

Esto es, que desde el punto de vista penal, el artículo 111 va a requerir necesariamente que el sujeto sea Servidor Público y por supuesto, que tenga un cargo, empleo o comisión, de los estipulados en el primer párrafo del

7. MORA ROCHA, Manuel. “ELEMENTOS PRÁCTICOS DE DERECHO DEL TRABAJO”. 3ª edición, Edit. PAC, México 2000. pág.20.

8. CONSTITUCIÓN POLÍTICA, opcit.

mismo artículo 111.

**De** tal manera, que es aquí en donde empezamos a tocar algunas situaciones de derecho penal, en relación directa con el sujeto activo de la responsabilidad penal que previene el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Así**, el autor Raúl Carranca y Trujillo, en el momento en que nos explica algunas situaciones sobre este particular expresa:

“El sujeto activo del delito es quien lo comete al participar en su ejecución. El que lo comete es activo primario; el que participa, activo secundario.

Sólo la persona humana es posible ser sujeto activo de la infracción, pues sólo ella puede actuar con voluntad y ser imputable. El espíritu individualista que ha penetrado en el derecho moderno hace ya indisfrutable este principio desde la Revolución Francesa. En consecuencia, la responsabilidad penal es personal.”<sup>9</sup>

**Derivado** de lo anterior, resulta evidente como es que el Juicio Político va a proteger penalmente a los funcionarios catalogados y clasificados en el primer párrafo del propio artículo 111.

**De** tal manera, que en principio estamos hablando de delitos cometidos por Servidores Públicos y necesariamente en donde, el sujeto activo del delito, necesariamente esta clasificado.

**Ahora** bien, es importante subrayar lo dicho por el autor Raúl Carranca y Trujillo, en el sentido de que la responsabilidad penal es personal.

9. CARRANCA Y TRUJILLO, Raúl. “DERECHO PENAL MEXICANO”. 19ª edición, Edit. Porrúa, México, 2002. pág.265.

**S**i recordamos lo que le paso al Sr. López Obrador cuando era Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el cual fue sometido a Juicio Político y emitida una Declaración de Procedencia en su contra, en ese momento, el Procurador General de Justicia, no pudo encuadrar un delito en su contra debido a que la responsabilidad penal es personalísima y tendría que haber demostrado su intención de no respetar el amparo por el cual fue sujeto a Juicio Político el Sr. López Obrador.

**O**tro autor como es Fernando Castellanos Tena, en el momento en que nos habla de la culpabilidad desde el punto de vista penal, nos ofrece las siguientes explicaciones:

“Dijimos que la impunidad funciona como presupuesto de la culpabilidad y constituye una capacidad del sujeto por entender y querer en el campo penal; corresponde ahora, delimitado el ámbito respectivo, externar una noción sobre la culpabilidad.

Siguiendo un proceso de referencia lógica, una conducta será delictuosa no solo cuando sea típica y antijurídica, sino además culpable por otra parte, se considera culpable la conducta, cuando a causa de las relaciones psíquicas existentes entre ella y su autor, deben serle jurídicamente reprochable.”<sup>10</sup>

**E**videntemente que un Servidor Público o Funcionario Público en un momento determinado, tiene que ser imputable esto es, que tiene que tener la naturaleza de ser capaz de querer y entender la función que realiza.

**Y** como lo dice el autor citado, la imputabilidad es un presupuesto de la culpabilidad y esta solamente se da en una relación de causalidad dependiendo siempre de la externación de la conducta del sujeto activo hacia el delito.

---

10. CASTELLANOS TENA, Fernando. “LINEAMIENTOS ELEMENTALES DE DERECHO PENAL”. 32 edición, Edit. Porrúa, México, 2004. pág. 233

Esto es, que el Servidor Público, puede incurrir en un delito cuando haya una conexidad entre la voluntad y el resultado.

De tal manera, que otro concepto que debemos de manejar, es el que la causalidad de la cual, nos explica algunas situaciones el autor Luis Jiménez de Asúa quien sobre el particular opina lo siguiente:

“La punibilidad de la responsabilidad del autor, a de determinarse conforme a los tres supuestos:

1) La relación causal entre la conducta voluntaria y el resultado que ha de establecerse conforme al único criterio correcto en materia de causalidad, es decir según la teoría de la equivalencia de las condiciones.

2) La relevancia jurídica de la conexión causal, que ha de determinarse en cada tipo, es decir, en cada una de las descripciones típicas de la parte especial de los códigos, investigando su sentido, para decir correctamente si el nexo causal, que une eventualmente la conducta elemental y el resultado, es relevante para responsabilizar penalmente al autor.

3) La culpabilidad del sujeto en orden al resultado, que es un tercer momento de vida subjetiva y que por ende, de una cosa totalmente distinta a los dos supuestos anteriores.”<sup>11</sup>

Evidentemente, que esta responsabilidad penal que protege el Juicio Político, necesariamente debe de ser íntimamente relacionada con la Función Pública.

---

11. JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis. “LA LEY Y EL DELITO PRIMERO.” 18ª edición, Edit. Sudamericana, Buenos Aires Argentina 2002. pág. 230.

Posiblemente un exceso, o alguna posible distracción de alguno de sus servidores, funcionarios o empleados, los va a responsabilizar desde el punto de vista administrativo o bien desde el punto de vista civil, pero desde el punto de vista penal no puesto que como lo hemos visto, en voz del autor Raúl Carranca y Trujillo, Fernando Castellanos Tena y este último Luis Jiménez de Asúa, coinciden en establecer que el derecho penal en relación a la responsabilidad que surge, es de naturaleza personal, de tal manera que los actos de tipo penal o de responsabilidad penal, son personalísimos.

Ahora bien, podemos también hablar del dolo como el de la intención de cometer el delito y producir el resultado dañino; pero esto ya presupone una cierta intencionalidad por lo que, la culpabilidad sería final, esto es una acción finalista en donde interviene ya la conciencia y la mente humana.

Así, es necesario citar las palabras de Hanz Welzel quien en el momento en que nos ofrece algunas explicaciones sobre la teoría finalista menciona:

“La acción humana es el ejercicio de la actividad finalista.- La acción es, por lo tanto, un acontecimiento finalista y no solamente causal.- La finalidad o actividad finalista de la acción se basa en que el hombre, sobre la base de su conocimiento causal, puede prever en determinada escala las consecuencias posibles de una actividad, de ponerse objetivos de distinta índole y dirigir su actividad según un plan tendiente a la obtención de esos objetivos.”<sup>12</sup>

Derivado de lo establecido por el autor citado, pues evidentemente que el Servidor Público, va a estar íntimamente relacionado con diversas responsabilidades, pero para que se de la responsabilidad penal, necesariamente debe de haber una conexidad ya sea causalista o finalista, pero siempre el acto derivado, tiene que ser personalísimo, tiene que ser que el propio Funcionario Público o Servidor Público,

---

12. WELZEL, Hanz. “LA TEORÍA DE LA ACCIÓN FINALISTA”. 2ª edición, Edit. Greca, México 2002. pág.10

hayan dado causa directa para la comisión de un delito, y los resultados de infracciones a un tipo penal necesariamente.

**Debido** a lo anterior, consideramos necesario tomar las palabras del autor Gabino Castrejón García para volver a retomar lo que desde el punto de vista Administrativo debe de considerarse como el Servidor Público.

**De** tal manera, que este autor en el momento en que hace alusión al concepto de Servidor Público dice:

“Para los efectos de las responsabilidades a que alude el título respectivo, 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 Genaro, 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 servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”<sup>13</sup>

Derivado de lo anterior, y en vista de lo que hasta este momento hemos podido observar, es necesario decir que el Servidor Público en primera instancia, debe siempre de considerarse como un empleado de la Soberanía que es el pueblo, y que por supuesto estará al servicio de dicha soberanía.

**De** tal manera, que los empleados públicos todos y cada uno de ellos son Servidores Públicos.

**Unos** se consideran funcionarios, y otros pues evidentemente son empleados

---

13. CASTREJÓN GARCÍA, Gabino. “DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO”. 1ª edición, Tomo II, Cadenas Editores, México, 2000. Pág. 295.

públicos pero el común denominador para todos estos es de servicio público.

De ahí, que desde el momento que consideramos al servidor público dentro del marco conceptual, nos estamos refiriendo a él como el sujeto activo del delito, el cual evidentemente esta clasificado para el derecho penal.

## **1.2. FUERO CONSTITUCIONAL**

El fuero básicamente constituye la inviolabilidad a la libertad de expresión de los integrantes de la Cámara de Diputados, para el fin y efecto de que tengan una cierta seguridad en la libertad de expresar sus diversas opiniones.

De tal manera, que el artículo 61 Constitucional establece:

“Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.”<sup>14</sup>

Nótese como realmente son varias situaciones las que están inmersas en lo que en la actualidad pasa más que el fuero, convirtiéndose en un juicio político, luego una inmunidad y actualmente una impunidad.

---

14. CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Opcit.

Así el abuso del poder ha degenerado, para que, los fuertes núcleos políticos sean incluso parte de redes criminales y aprovechando la inviolabilidad, han extendido su fuero hasta límites inconcebibles.

Para demostrarlo, es importante citar las palabras del autor Felipe Tena Ramírez quien cuando nos habla de el fuero comenta:

“Expresión de gran importancia en derecho político, con relación a los Estados de organización democrática, porque se refiere a la prerrogativa que ampara a los miembros del poder Legislativo, como Diputados y Senadores, en virtud de la cual no pueden ser detenidos ni presos mientras estén en ejercicio de su mandato; salvo el caso de haber sido sorprendidos in fraganti en la comisión de un delito considerado grave; sin que tampoco puedan ser procesados o juzgados, a menos que el cuerpo legislativo a que pertenezcan conceda la correspondiente autorización.”<sup>15</sup>

Nótese como la constitución en su artículo 61 dice fuero por la inviolabilidad de la expresión; mientras que, el artículo tanto el 110 como el 111 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, ya establece el juicio político, y la declaración de procedencia, extendiendo el fuero no solamente a Diputados y Senadores sino también a los funcionarios y servidores públicos que hemos citado ya.

De tal manera, que el concepto de fuero, realmente ha ido mucho mas allá de lo que es en sí la posibilidad de la inviolabilidad de la libertad de expresión de las Diputados y Senadores.

De hecho, se puede hablar e incluso de una cierta inmunidad sino es que existe la declaración de procedencia para poderlo someter a un juicio.

---

15. TENA RAMÍREZ, Felipe. “DERECHO CONSTITUCIONAL” 17ª edición, Edit. Porrúa, México 2003. pág. 573.

Por estas razones, hemos tenido que abrir este inciso en dos para hablar de la inmunidad absoluta y la inmunidad relativa .

Otro autor que nos habla respecto del fuero, es Edgar Baqueiro Rojas al expresar:

“Del latín *Forum*; durante la edad media española se uso para designar las disposiciones de carácter general de la más variada especie, en general se trataba de leyes aprobadas por las cortes a propuestas del rey y concedían privilegios en especial a los Municipio; el fuero de los Diputados y Senadores para no ser acusados y enjuiciados por las opiniones que expresen; los fueros Municipales estuvieron vigentes en diversas ciudades españolas, obtenidos del rey por servicios prestados y que se extendieron a toda la región.”<sup>16</sup>

Desde el punto de vista de la naturaleza de la legislaciones en España respecto del Fuero, vamos a encontrar el Fuero Juzgo que es una recopilación de leyes Visigodas que terminan en relación y aplicación en una pequeña cámara española; el Fuero Real, a través del cual la corona española establecía la razón de su legislación y la obligación de obediencia a dichas normas.

El Fuero de castilla, las Leyes del Toro, y en general diversos fueros que se iban formando, pero nada revela mejor que el hecho de otorgarles privilegios especiales a los Municipios o a los representantes de los Municipios, para que pudiesen seguir llevando su función.

Otro autor Alfredo Gallegos cuando nos habla del particular menciona:

“El contenido del fuero fue muy variado, pues se contenían materias civiles, penales y administrativas así como fiscales y su extensión

---

16. BAQUEIRO ROJA, Edgar. “DERECHO CIVIL.” 2ª edición, Edit. Oxford, México 2003, pág. 50.

alcance variaba en los distintos reinos y provincias; el carácter regionalista de las distintas poblaciones hizo que muchos de ellos existieran a pesar de la unificación política y legislativa de España. En la actualidad, frente al derecho civil del código y otras leyes que rigen en todo el territorio Español se conservan diversos fueros que representan modalidades características tradicionales de varias regiones que constituyen derechos de sección localista que se conocen como derecho foral.”<sup>17</sup>

Es necesario denotar como es que el concepto de fuero, va generando para sí una posibilidad concreta a través de la cual, se extendía un privilegio a cierta sección de Servidores Públicos.

El autor Salvador Macedo afirma lo siguiente:

“Los fueros eran cartas de privilegio o instrumentos de exhibición de las reglas y concesión de gracias, franquezas y libertades; no contenían generalmente otras disposiciones que las concernientes a la condición de las personas de la grilla moral, a las exenciones de tributos y servicios, al régimen o gobierno y a ciertas particulares de policía. En las demás cuestiones que el fuero no regulaba, se seguía, bien el fuero juzgo o bien las tradiciones y costumbres de la localidad. Estas costumbres eran en muchas partes de origen visigodo, restauradas o reintegradas en todo su vigor necees a las circunstancias de la época, en que la energía del poder central y la fuerza unificadora de la legislación toledana de había languado mucho. El pueblo, tornado a un género de vida análogo al de los antiguos Germanos, por los azares de la guerra, volvió también a las antiguas costumbres desdeñadas por la legislación de los reyes, pero que se habían conformado en la memoria

---

17. GALLEGOS, Francisco. “EL FUERO DE ESPAÑA.” 5ª edición, Edit. Alianza, Madrid España 2005, pág 43.

de los pueblos.”<sup>18</sup>

Como podemos apreciar, el concepto de fuero, es utilizado o visto desde varios ángulos.

Básicamente desde el concepto que nosotros queremos establecer, es en el sentido de la carta o privilegio o bien el instrumento a través del cual, se otorgaban gabelas, concesiones de gracia, franquezas o franquicias, o bien ciertos tipos de libertades o privilegios.

Otro autor que nos explica sobre los fueros, es Elizur Arteaga Nava quien declara:

“En el derecho hispano el término fuero se atendieron diversos significados; uno de ellos que por lo general se aplicaba a la organización municipal, aludía a un sistema normativo y tribunales propios exclusivos.

En sí eran cartas expedidas por los reyes, o por los señores en virtud de privilegio dimanado de la soberanía, en que se contienen constituciones, ordenanzas y leyes civiles y criminales, dirigidas a establecer consolidados los comunes de villas y ciudades, erigirlas en municipalidades, y asegurar en ellas un gobierno templadamente justo, y acomodado a la constitución política del reino y a las circunstancias del pueblo.”<sup>19</sup>

Sin duda, esa carta o privilegio extendido por el rey, resulta ser en sí el fuero que nosotros consideramos en este trabajo de tesis.

De tal manera que volviendo también a retomar el concepto que ya citamos del artículo 61 constitucional, esa ordenanza del pueblo soberano a través de la

---

18. MACEDO, Miguel Salvador. “APUNTOS PARA LA HISTORIA DEL DERECHO MEXICANO.” 4ª edición, Edit. Jus, México 2003. pág. 46

19. ARTEAGA NAVA, Elizur. “DERECHO CONSTITUCIONAL.” 1ª edición, Edit. Oxford, México 2000. pág. 46.

constitución, se reduce única y exclusivamente a lo que es en sí inviolabilidad que les permite un fuero de tipo constitucional que de alguna manera los hace inmunes única y exclusivamente por lo que dicen y no por lo que hacen.

### 1.2.1 INMUNIDAD ABSOLUTA

Solamente el Presidente de la República, va a gozar de este tipo de inmunidad y ahora sí existen limitaciones, que señala el segundo párrafo del artículo 108 Constitucional al decirnos:

“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.”<sup>20</sup>

Nótese como de nueva cuenta vuelve aparecer la figura de el delito frente a la función pública.

Sobre de este aspecto, quisiéramos citar las palabras del autor Rafael Bielsa quien sobre el particular comenta lo siguiente:

“El Juicio Político dentro de la concepción del mandato sería un procedimiento dirigido a la revocación del mismo, pues tiene por objeto de privar al funcionario de su función pública, sin perjuicio de someterlo a la Jurisdicción Judicial, según sea los hechos generadores de su responsabilidad jurídica.”<sup>21</sup>

---

20. CONSTITUCIÓN POÍTICA. Opcit.

21. BIELSA, Rafael. “CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN”. 4° edición, Edit. De Palma, Buenos Aires Argentina 2003. pág.855

**S**in duda alguna, más que inmunidad absoluta, puede resultar la impunidad de los delitos; y por tal motivo, sea cuestionado mucho en la actualidad, el fuero constitucional que de alguna manera se ha extendido al juicio político y la necesaria declaración de procedencia para perseguir a servidores públicos por los delitos cometidos.

**L**a inmunidad absoluta, nadie la tiene pero realmente debido al juego y distracción de las circunstancias, más que inmunidad es impunidad.

**A**sí para seguir hablando de la inmunidad, es necesario definirla, y para esto, vamos a tomar las palabras del autor Osmańczyk quien sobre el particular nos dice:

“La inmunidad es el privilegio de no estar sujeto al procedimiento ordinario vigente en un país dado, que se concede a personas físicas y jurídicas en virtud de las correspondientes leyes o reglas admitidas; ha sido objeto de convenciones internacionales.”<sup>22</sup>

**E**l ser inmune, quiere decir que no está sujeto a la jurisdicción establecida en un país.

**Y** hemos observado, que desde lo que es el Presidente de la República, su inmunidad parece ser relativa y en ningún caso absoluta .

**C**omo puede denotarse solamente el presidente de la república goza de una inmunidad de hechos ni siquiera es absoluta.

**E**sto lo decimos en virtud de que puede ser enjuiciado por situaciones de tipo civil.

---

22. OSMANČZYK, E..J. "ENCICLOPEDIA MUNDIAL DE RELACIONES INTERNACIONALES Y NACIONES UNIDAS". 9ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2004. Pág. 642.

Esto es, por alguna deuda, por algún contrato, por situaciones de arrendamiento, o bien por cuestiones de herencia en un momento determinado, el presidente de la republica puede estar inmiscuido en un asunto de tipo civil.

Pero desde el punto de vista penal goza de inmunidad y por supuesto desde el punto de vista de la responsabilidad.

Pero, en épocas de guerra, pues se va a considerar una traición a la patria el hecho de que no vaya a favor de los intereses nacionales.

De ahí, que una inmunidad casi absoluta, la pudiésemos encontrar única y exclusivamente para el presidente de la Republica.

### **1.2.2. INMUNIDAD RELATIVA**

Hemos dicho que la inmunidad, es estar extraído de la fuerza jurisdiccional de la función judicial aplicable a una persona por responsabilidades civiles, administrativas y en este caso penales.

De tal manera, que como habíamos visto, el segundo párrafo del artículo 108 Constitucional, fija más que una inmunidad absoluta una inmunidad relativa.

Tal vez, las únicas personas que gozan en México de una inmunidad absoluta, son los embajadores, representantes de los gobiernos de otros países, que debido a la naturaleza de sus funciones, pues tienen una inmunidad de Jurisdicción que les permite no estar sujetos a las diversas responsabilidades que en un momento determinado podrían tener en el país en donde están acreditados.

Esta es la única inmunidad tanto a representantes de otros países como son los embajadores, cónsules generales y por supuesto los altos directivos de los Organismos Internacionales con sede en México.

Fuera de ahí, pues ni el Presidente de la República.

Así tenemos como el tercer párrafo el artículo 108 Constitucional establece:

“Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a 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 esta Constitución y a las leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos Federales.”<sup>23</sup>

Sin duda alguna, la inmunidad no existe en México, lo que existe es la impunidad y de esto, nos habla el penalista González Bustamante al aseverar:

“Para preservar las delicadas funciones encomendadas a los altos funcionarios de la Federación, se creyó conveniente proveerlo del fuero constitucional a fin de que por ningún motivo fuesen reconvenidos por las opiniones que emitiesen en el ejercicio de sus funciones, principalmente los miembros del parlamento. A la vez, se mantuvo subsistente el Juicio Político que, tuvo su origen en las siete leyes constitucionales expedidas durante el centralismo.”<sup>24</sup>

Evidentemente, la necesidad de preservar la función pues en un momento dado es importante, pero realmente podemos vivir sin un Diputado, podemos vivir sin

23. CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Opcit.

24. GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José. “LOS DELITOS DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS Y EL FUERO CONSTITUCIONAL”. 10ª edición, Edit. Jus, México, 2006. pág. 73.

un Secretario de Estado, sin un Gobernador, tal vez existiría alguna trifulca o un desorden social por no tener Presidente de la República, pero verdaderamente fuera de eso, pues no consideramos que la protección que la legislación otorga a Diputados y Senadores, se haga extensiva, y cada vez gane mucho más terreno creando ahora lejos de una inmunidad la impunidad.

### **1.3 RESPONSABILIDAD**

En el inciso primero de este capítulo, habíamos tocado algunas palabras de los autores Raúl Carranca y Trujillo, y de Luis Jiménez de Asúa así como de Fernando Castellanos Tena, en las que se establecía una responsabilidad directa en forma personalísima derivada de lo que es el derecho penal.

Pues bien, la función que se va a realizar desde el punto de vista del servicio público del Estado o Gobierno, pues va a presentar diversas posibilidades a través de las cuales, puede llevarse a cabo la responsabilidad del funcionario.

Estas van en relación a la naturaleza misma del acto administrativo que se desarrolla, y los resultados dañinos que pueda producir.

Así, para empezar hablar sobre el concepto de responsabilidad, es necesario tomar las palabras de los autores Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa quienes sobre el particular aluden a lo siguiente:

“La particular situación que presentan los Servidores Públicos los sujeta a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de su funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, se

hacen acreedores a sanciones, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón, del régimen legal aplicado, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisprudencia a cuya competencia corresponde su conciliación.

De esta manera, cuando los Servidores Públicos lesionen valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurren es penal y, por lo tanto, le serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esta naturaleza; cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales como el buen despacho de los asuntos, dan lugar a la responsabilidad política; y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo.”<sup>25</sup>

Sin duda alguna, los autores citados nos sugieren que hay un desmembramiento de la responsabilidad en el momento en que el funcionario público exterioriza una conducta fuera de lo establecido por la ley.

Debemos de recordar que en principio, el Estado de Derecho, genera necesariamente la obligación de establecer o mejor dicho hacer única y sencillamente lo que la ley nos ordena, y a partir de esta circunstancia, llevar a cabo todo lo que es la función de servicio público a favor de la comunidad.

Pero llegado el momento cuando el Servidor Público no cumple con la ley, simple y sencillamente esta facultado a su deber de representatividad, esta faltando a las promesas que hizo de jurar respetar y hacer respetar los lineamientos

---

25. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa. “COMPENDIO DEDERECHO ADMINISTRATIVO.” 5ª edición, Edit. Porrúa, México, 2002, pág. 207.

constitucionales, esta faltando a su propio juramento, esta faltando al contrato social, y por supuesto esta faltando a todo lo que es la Soberanía Nacional que es el pueblo al cual sirve.

De tal manera, según lo dicho por los autores citados, pudiésemos encontrar responsabilidades de diversos tipos.

Así tenemos varios tipos de responsabilidades como son:

### **1.3.1 POLÍTICA**

El artículo 110 y 111, van a generar a los diversos sujetos de protección del Juicio Político.

Debemos de hacer notar que ya no es un fuero establecido, desde el punto de vista del artículo 61 que hemos ya citado, sino básicamente ahora es una protección para el cargo a través del cual, se requiere una Declaración de Procedencia para poder llevar a cabo los diversos enjuiciamientos en contra de una persona determinada.

Como consecuencia de lo anterior, una de las principales figuras que se desprenden en la protección que se realiza, es sin duda el Juicio Político.

Ahora bien, los autores Emilio Rabasa y Gloria Caballero, en el momento que hacen la clasificación de las responsabilidades y su naturaleza, expone:

“Se clasifican las responsabilidades que pueden cometer los servidores públicos en tres categorías:

1. Políticas.- Cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los altos intereses públicos e incidan, en forma substancial, en la buena marcha de los asuntos a su cargo. Este juicio no procede por la mera expresión de ideas, pues de lo contrario se violaría en artículo 61 y en materia política la libertad de expresión debe ser irrestricta.
2. Penales.- Cuando se cometen delitos previstos en las leyes penales, en cuyo caso quedara sometido a el juicio político.
3. Administrativa.- Cuando en el ejercicio de su cargo procedan sin apoyo en la ley o contraviniendo sus preceptos.”<sup>26</sup>

Nótese como desde el ángulo constitucional, es importante subrayar la manera en que políticamente, la autoridad llegará a ser responsable.

De ahí, que el propio artículo 76 en su fracción VII de la Constitución establezca:

“Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

VII. Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en Juicio Político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución.”<sup>27</sup>

De lo anterior, tenemos como a partir del artículo 110 Constitucional, se arma un Juicio Político en donde emergen responsabilidades eminentemente de tipo político.

26. RABASA, Emilio y Gloria Caballero. “MEXICANO ESTA ES TU CONSTITUCIÓN.” 15ª edición, Miguel Angel Porrúa grupo editorial, México, 2001. pág.280.

27. CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Opcit.

**C**omo veremos más adelante, la situación que se plantea en relación al puesto que ocupa una persona que se dice Servidor Público, que se dice administrador de la ciudad, que se dice político, es sin lugar a dudas de diversas responsabilidades.

**E**l pueblo, le confiere esa confianza a la ley para que crea el puesto y a su vez elige a un representante para que este último pueda llamar a las personas que considere necesario para que lo acompañen en su gobierno en su administración pública.

**D**e tal manera que como todo administrador, debe necesariamente dar cuentas de su administración.

**D**e ahí que realmente no son políticos ni dioses como se intentan llamar actualmente, si no simple y sencillamente son Servidores Públicos que administran zonas o territorios.

**L**os gobernantes Municipales administran, los Estatales organizan al Estado, y los Federales tratan de establecer coordinación Federal entre todos los Estados de la República para lograr un desarrollo común.

**P**or esta razón, el Servidor Público cuando no cumple con la ley, pues va a cometer una serie de infracciones con una sola conducta.

**N**o requiere llevar a cabo una y otra y otra y otra conducta, sino con una sola, provoca diversas infracciones tanto del punto de vista administrativo, como desde el punto de vista penal, pasando por lo político y lo civil así como lo laboral.

**D**e tal manera, que la responsabilidad que surge de el incumplimiento de la ley, puede llegar a ser un delito de tipo penal que se debe de castigar con cárcel.

### 1.3.2 PENAL

Ya en algo hemos empezado a observar como es que debe de surgir la idea de la responsabilidad penal.

Sin duda alguna, el hecho de que exista un catálogo de conductas que previenen delitos y que utiliza como amenaza una sanción penal, hacen que definitivamente debamos de hablar de la naturaleza del delito y como es que llegado el momento, los funcionarios públicos pueden cometerlo.

Y aunque de esto seguiremos hablando continuamente, por el momento, cuando menos quisiéramos definir la noción de delito en voz de la autora Griselda Amuchategui Requena quien nos explica:

“Desde el ángulo jurídico, el delito atiende solo aspectos de derecho, sin tener en cuenta consideraciones sociológicas, psicológicas o de otra índole el delito, como noción jurídica, se contempla en dos aspectos una jurídica y otro jurídico substancial, la definición jurídica es monolítica, esto es unitaria, en donde el acto u omisión es sancionado por la ley penal es mas que suficiente para definir el delito, mientras que, lo jurídico substancial es atomizadora, es analítica, es una corriente ditómica, tetatómica en donde la definición esta sujeta a una conducta típica como antijurídica, culpable y punible.”<sup>28</sup>

Sin duda alguna, estamos frente a la naturaleza de una conducta ilícita que a diferencia de la política, de la administrativa o de la civil, va a generar una responsabilidad tan drástica, que la pena podría ser la pena de encierro.

---

28. AMUCHATEGUI REQUENA, Griselda. “DERECHO PENAL”. 2ª edición, Edit. OXFORD, México, 2003. pág.43.

Esto nos dice mucho de la naturaleza del bien jurídico que el tipo penal debe de tutelar.

Dicho de otra manera, que solamente los bienes jurídicos percederos de una tutela que establece el derecho penal, son los que dicho derecho va a proteger.

Como consecuencia de lo anterior, otro elemento que deberemos de subrayar, es el de el bien jurídico tutelado, del cual el autor Raúl Goldstein nos expone:

“El bien jurídico es el interés medio o genérico teniendo en cuenta por el orden jurídico y cuya elección constituye el contenido material del injusto. El bien jurídico puede presentarse como objeto de protección de la ley o como objeto de ataque contra el que se dirige el delito, por lo cual no debe confundírsele con el objeto de la acción, que pertenece al mundo sensible. Aclarando el concepto de bien jurídico, se define que el interés jurídico no es un bien del derecho, sino un bien de los hombres reconocido y protegido por el derecho.”<sup>29</sup>

Nótese como desde el punto de vista estructural, el bien jurídico tutelado que vamos a apreciar desde el punto de vista penal, es un bien de la sociedad, protegido y reconocido por el derecho penal a través de los llamados delitos cometidos por los Servidores Públicos de los cuales hablaremos a partir del Capítulo II.

Como consecuencia de lo anterior, la idea de la responsabilidad penal, va a comprometer no solamente la conducta ilícita y antijurídica del funcionario público, si no también las consecuencias de su actuar a través de los delitos como serían el ejercicio indebido de funciones, el abuso de autoridad, la coalición de Servidores Públicos, el uso indebido de atribuciones y facultades, la intimidación, la concusión, el ejercicio abusivo de funciones, el tráfico de influencia, el cohecho, el peculado y

---

29. GOLDSTEIN, Raúl. “DERECHO PENAL Y CRIMINOLOGÍA”. 8ª edición, Edit. Astrea, Buenos Aires Argentina, 2003. pág.85

finalmente el enriquecimiento ilícito.

Son situaciones que en un momento determinado se deben de ir adecuando a circunstancias básicas a través de las cuales, se pueda rápidamente enjuiciar a uno de estos altos funcionarios públicos.

Pero como lo veremos al hablar en el artículo 111 constitucional, se debe de establecer primero una Declaración de Procedencia.

Esto definitivamente consideramos ya no debe de ser pero la protección a la cual se le llama como fuero es un hecho en nuestra práctica constante administrativa.

Así tenemos como el autor Omar Guerrero Orozco cuando nos habla de esto afirma:

“En materia penal existe la protección Constitucional que se otorga a los Servidores Públicos de alta jerarquía enumerados en el primer párrafo del artículo 111 Constitucional, cuando cometen delito durante el tiempo de su cargo, esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, si no al ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores Públicos de alta jerarquía, y que consiste en que no se pueda proceder penalmente con el funcionario, sin autorización previa de la Cámara de Diputados autorización denominada Declaración de Procedencia.”<sup>30</sup>

Se goza de una protección pero esto no hace que los actos delictuosos se hagan inmunes o queden inmunes.

Se requiere siempre de una cierta actividad dentro de la Cámara baja, para

---

30. GUERRERO OROZCO, Omar. “INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PÚBLICA.” 5ª edición, Edit. Oxford, México, 2006, pág. 182

establecer la autorización de persecución del delito a través de la llamada Declaración de procedencia que es en sí la parte medular de este trabajo de tesis.

### **1.3.3 ADMINISTRATIVA**

Sin duda, la responsabilidad administrativa es la que en un momento determinado se identifica más con cualquier tipo de falta al principio de legalidad que la autoridad pueda llegar a cometer y que por lo mismo degenera la responsabilidad.

El autor Luis Delgadillo Gutiérrez cuando nos habla de esto, hace mención diciendo:

“La regulación y estudio de las responsabilidades administrativas no fue desarrollada adecuadamente en nuestro país, ya que inicialmente, materia sobre responsabilidades de los empleados del Estado se encausa fundamentalmente a los aspectos político y penal; el control y disciplina en la administración pública, se va realizando, y a partir de esto, genera un precepto de legalidad.

En realidad, se habla de la responsabilidad de funcionarios y se hace referencia de manera preferente a sanciones políticas como de carácter penal, en virtud de que las administrativas y patrimoniales se encuentran dispersas en numerosas disposiciones y en procedimientos muy discimulos, además de que abarcan a todos los que presentan, sus servicios a los entes públicos, no sólo a las dependencias directas si no también a los organismos descentralizados e inclusive en algunos supuestos que implican también a los directivos o empleados de las

empresas de carácter público.”<sup>31</sup>

Sin duda, puede existir una responsabilidad administrativa pero no para los altos Funcionarios Públicos o Servidores Públicos ya que para estos, están protegidos por el artículo 110 Constitucional en donde se establecen necesariamente el Juicio Político.

De tal manera que para otro tipo de servicio público, está su regulación establecida, y que va a partir del contexto tanto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Como consecuencia de lo anterior, va a ver aquí una cierta mutación entre lo que es la protección que otorgan el artículo 111 Constitucional en el sentido de la Declaración de Procedencia frente al artículo 110 de la propia Constitución donde se establece la Responsabilidad Administrativa y el Juicio Político.

Es aquí en donde debemos de hablar de la separación existente entre estos dos tipos de instituciones.

Así, para poder subrayar algunas situaciones quisiéramos citar las palabras de el autor José Trinidad Lanz Cardenas quien nos manifiesta:

“En virtud de que la responsabilidad administrativa de los Servidores Públicos constituye el objeto fundamental del derecho disciplinario, está se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los Servidores Públicos en el ejercicio de sus funciones, que afectan nuevas leyes fundamentales que rigen la función pública; por tanto, la responsabilidad en que pueden incurrir los Servidores

---

31. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis. “EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS”. 5ª edición, Edit. Porrúa, México, 2005. pág.46.

Públicos frente al Estado son de naturaleza política, penal y administrativa, tal y como lo establece el artículo 109 de la Constitución Federal, las cuales pueden generar accidentalmente en una sola conducta, dando lugar a la imposición de tres tipos de sanciones, mediante diferentes procedimientos como son el penal, el político y el administrativo.<sup>32</sup>

**S**in lugar a dudas, el hecho de considerar una procedimentación de tipo administrativo, tendríamos que esperar necesariamente sanciones también de tipo administrativo.

**E**l apercibimiento, la amonestación, la suspensión, la destitución del puesto, las sanciones económicas, la inhabilitación, son sanciones propias de la actividad desarrollada sancionatoria desde el punto de vista administrativo.

**A** diferencia del penal, en donde se habla de una pena de encierro.

#### **1.3.4 CIVIL**

**E**l Estado en la gran mayoría de los casos en la gran mayoría de los códigos y especialmente en el Código Civil Federal es responsable por los diversos actos u omisiones que cometan sus servidores públicos.

**P**or ejemplo, en el caso del Distrito Federal, tenemos como el artículo 1927 dice a la letra:

“El Estado tiene la obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio

---

32. LANZ CARDENAS, José Trinidad. “LA LEY DE RESPONSABILIDADES.” 4ª edición, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2002, pág 219.

de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.”<sup>33</sup>

**Nótese** como a la luz de lo establecido por el numeral del Código Civil citado, vamos a encontrar inmediatamente, el pago de los daños y perjuicios que en un momento determinado nos puedan causar las negligencias gubernativas.

**Como** consecuencia de lo anterior, pues es necesario considerar que el Gobierno del Estado llámese Federal, Estatal o Municipal, debe de pagar los daños y perjuicios respectivos por los actos cometidos por sus funcionarios que estén fuera de la ley.

**Así** tenemos como la intención del legislador, es el ofrecerle al particular, que la posibilidad de acción civil que pueda sancionar a las autoridades responsables por la conducta desplegada en la realización del acto declarado ilegal.

**Así** este artículo 1927, que podemos encontrar en la gran mayoría de legislaciones civiles de cada uno de los Estados y especialmente en el Código Civil Federal.

**Como** consecuencia de lo anterior, la obligación de los gobiernos es otorgar los servicios públicos a los cuales la legislación los compromete y les otorga un cierto presupuesto para llevarlos a cabo.

**Pero**, debido a los altos índices de corrupción, pues evidentemente en muchas de las ocasiones, el servicio público no va a llegar hasta la persona o el punto para el

---

33. CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL. Edit. SISTA, México, 2006.

cual esta destinado.

**E**n este Inter, si demuestra que la autoridad ha obrado en una forma negligente, esto es fuera de la ley o que haya aplicado inexactamente la ley, entonces, surge una responsabilidad de tipo civil, y las personas civiles tendrán la acción en la reparación de daños por la llamada negligencia gubernamental.

**P**or ello se atribuye la obligación de todas las autoridades de ofrecer el servicio público para el cual se eligieron, para el cual se están alquilando en la relación laboral, para llevarlo de la mejor manera posible, el servicio únicamente de el pueblo por el cual están y para el cual deben de servir.

**C**omo consecuencia de lo anterior, pues evidentemente cuando la autoridad se sale de él esquema legal, va a cometer la responsabilidad, y esto lo sujeta incluso al pago de los daños y perjuicios que su negligencia pueda causar a los particulares.

**D**e ahí, que las diversas responsabilidades en que pueden incurrir la autoridad, son diversas, pero para lo que es la penal como lo hemos dicho, necesariamente debe de ser un acto personalísimo a diferencia de las otras, en cuyo caso sus empleados o funcionarios, pueden comprometer al Secretario o Director o al Encargado del servicio público encomendado, y es el caso de que puede incurrir en responsabilidad administrativa, civil y política, pero no penal.

**L**o que hoy se denomina la negligencia gubernamental genera en muchas de las ocasiones daños y perjuicios a la población.

**D**esde el punto de vista Federal, tenemos ya la nueva ley de Responsabilidad Civil Patrimonial del Estado que es un desglose del artículo 1927 del Código Civil Federal.

Esta nueva legislación permite y previene poder demandar a los funcionarios públicos, y por supuesto al Estado, por la negligencia gubernamental en relación a los daños y perjuicios que cause a el gobernado la negligencia de sus Servidores Públicos.

Y por otro lado, desde el punto de vista Estatal, todos y cada uno de los Servidores Públicos llámese Gobernador y su gabinete, Procurador, del Poder Judicial, Legislativo, los Presidentes Municipales, regidores y demás, están todos enlazados a una responsabilidad de tipo civil de cada uno de los códigos civiles de cada uno de los Estados previene en su legislación.

La producción de daños y perjuicios, también es resarcible en contra de los funcionarios públicos que incumplen con su función.

Como consecuencia de esto, es preciso citar las palabras de el autor Gustavo Alfonso Revidatti quien sobre el particular nos comenta:

“La justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que nadie tiene derecho a dañar a otro; si nadie esta obligado a soportar un daño en detrimento de su persona o de su patrimonio, sin justa causa, cuando un Servidor Público cause un daño o un perjuicio en ejercicio de sus funciones incurre en responsabilidad.

En sentido estricto y en términos de la teoría del órgano, esta responsabilidad debería ser imputada directamente al Estado ya que, los Servidores Públicos en ejercicio de sus funciones actúan por el órgano, es decir, manifiestan la voluntad del Estado, no la propia como individuos, por lo que los daños que ocasionan deberían ser imputados al ente público, para que responda por ellos.”<sup>34</sup>

---

34. REVIDATTI, Gustavo Alfonso. “DERECHO ADMINISTRATIVO.” 5ª edición, Edit. Astrea, Buenos Aires Argentina, 2005, pág 305.

La responsabilidad estatal desde el punto civil nace por el daño causado.

Evidentemente vamos a encontrar también perjuicio y situaciones análogas que en un momento dado perjudican la posibilidad de una buena administración pública.

De tal manera que hay un nexo de causalidad que liga la conducta con el resultado, y donde surge necesariamente la responsabilidad civil.

Así tenemos como en términos generales, el autor Alfonso Nava Negrete manifiesta:

“El nexo causal implica que el daño se produzca precisamente como consecuencia directa o inmediata de la actuación del Servidor Público, ya que si se genera por una causa diferente o si intervienen excluyentes de responsabilidad, como la culpa inexistente, la fuerza mayor, la responsabilidad no se produce.

En conclusión, la responsabilidad civil de los Servidores Públicos sólo se genera respecto de los particulares, por los daños que aquellos ocasionen en ejercicio de sus funciones públicas, y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil; por tanto, para que una responsabilidad pueda ser denominada civil, independientemente de que su contenido sea resarcitorio, es necesario que se produzca entre particulares y se regule y demande por las leyes civiles, ya que de lo contrario estaríamos frente a las responsabilidades penales o administrativas, según la naturaleza de uno de los sujetos y de la legislación que la establezca.”<sup>35</sup>

Evidentemente que la acción debe de encaminarse a la responsabilidad del sujeto activo de la responsabilidad que en este caso tendría que ser un funcionario

35. NAVA NEGRETE, Alfonso. “DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO.” 18ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000, pág. 213.

público.

Como consecuencia de lo anterior el sujeto demandado ya esta calificado, tiene forzosamente que ser un funcionario público.

Luego evidentemente como lo establece el autor citado, debe de haber una conexión entre la conducta y el resultado que haga que el daño sea producido directamente por causa de la decisión de el Servidor Público.

De ahí, que se deban de fijar algunos otros conceptos respecto de la responsabilidad civil, para que, todos y cada uno de nosotros tengamos la plena conciencia de que nuestros Servidores Públicos deben hacer necesariamente lo que la ley les dice y a partir de esto, lograr una mayor y mejor posibilidad en la administración pública.

## **CAPÍTULO II**

### **ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO**

**P**ara poder estar en aptitud de observar desde lo que es el punto de vista penal cual es el marco jurídico del Juicio Político que se sigue por motivos de un delito, pues es necesario el poder establecer inicialmente el marco jurídico sobre de el cual debe de prevalecer la situación.

**D**ecíamos en un principio, que esta circunstancia se puede observar desde dos puntos de vista, una que era administrativa y que iba a estar de alguna manera reglamentada por el artículo 110 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la que nos interesa, es la establecida en el artículo 111.

**E**sto es la procedencia penal contra Diputados, Senadores, Ministros de la Suprema Corte de Justicia en fin todos y cada uno de los cargos que de alguna manera están protegidos con este tipo de Juicio Político del cual se requiere una declaratoria de una mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión para que, se pueda proceder en contra de el inculpado.

**S**in duda alguna, esta idea de la mayoría absoluta, pues también esta interpretada conforme a los cánones establecidos por la propia reglamentación interna de el Congreso de la Unión.

**C**omo consecuencia de lo anterior, pues es preciso el subrayar ahora cual es el marco jurídico institucional sobre el cual, va a estar asentada la responsabilidad de tipo penal partiendo como base del artículo 111 constitucional.

**D**e tal manera, que este artículo enuncia:

“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 Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

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, Magistrados de los Tribunales superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los

miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la Declaración de Procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto 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 gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier Servidor Público no se requerirá Declaración de Procedencia.

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

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.<sup>36</sup>

**Ahora bien, para poder llevar a cabo un cierto análisis somero de lo que la**

---

36. CONSTITUCION POLITICA, Opcit.

constitución establece, pues hemos dividido nuestro análisis para poder lograr una mayor y mejor comprensión. Empezando por elaborar una breve historia de la legislación de responsabilidades.

## **2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Con el fin de tener en mente la forma en que desde el punto de vista del desarrollo histórico se ha venido manifestando todo lo que ha sido la normatividad desde la Ley de Responsabilidades, vamos a pasar a observar como es que las diferentes constituciones a partir de la de Cádiz de 1812, han tratado de generar una cierta reglamentación para tratar de regular la política de las autoridades y que estas no incurran en abusos de autoridad.

Así, a partir de nuestra primera Constitución que fue la de Cádiz de 1812, se empiezan a establecer algunas posibilidades a través de las cuales, la corona española trataba de apasivar los ánimos en sus colonias de América dándoles algunos derechos.

Como consecuencia de lo anterior, el artículo 226 de esta Constitución decía a la letra:

“Los secretarios de despacho serán responsables ante las cortes de las ordenes que autoricen contra la Constitución o leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el rey.”<sup>37</sup>

Desde nuestra primera Constitución de 1812, una de las primeras

---

37. HERNÁNDEZ, Alejandro. Constitución Visible en: "LAS CORTES DE CÁDIZ". 3ª edición, El Gobierno de Aguascalientes, México, 2003, pág. 233.

preocupaciones desde el punto de vista administrativo, ha sido contener la voracidad en todo lo que sería el abuso de autoridad.

Otra Constitución que podemos mencionar, la cual no entró en vigor, es la de Apatzingan que se promulgó el 22 de octubre de 1814.

En esta, en su artículo 59 expresa:

“Los Diputados 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 del Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y lapidación de los caudales públicos.”<sup>38</sup>

En términos generales, las necesidades de establecer un sistema de fuero, para los Diputados en aquella época pues no tenía una trascendencia que definitivamente lograra que se fijaran normas tendientes a que surgieran el fuero como actualmente lo conocemos.

Ahora bien, en lo que fuese nuestra primera Constitución promulgada el 4 de octubre de 1824, ya se empieza hablar de una protección a los cargos, en virtud de que la naciente Nación, tendría que tener ciertas posibilidades que le permitieran el desarrollo político de la Nación.

---

38. SAYEG HELU, Jorge. Extensión Visible. “INTRODUCCIÓN A LA HISTORIA DE LA CONSTITUCIÓN DE MÉXICO.” 10ª edición, Edit. Pac, México, 2007, pág. 141.

Así, el artículo 38 de la Constitución de 1824 decía:

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

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

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

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

IV. De los gobernadores de los Estados, por infracciones de la Constitución Federal, leyes de la Unión, u ordenes del presidente de la Federación, que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes general de la Unión, y también por la publicación de leyes y decretos de la legislatura de sus respectivos Estados, contrarias a la misma Constitución y leyes.”<sup>39</sup>

En esta que fuera nuestra primera Constitución que rigió en nuestro país, va a parecer la necesidad de proteger a los cargos, y es el caso de que el Gran Jurado se

---

39. SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. “HISTORIA CONSTITUCIONAL DE MÉXICO.” 5ª edición, Edit. Porrúa, México, 2005, pág. 135.

va a erigir en virtud de la unión de las dos Cámaras a través de las cuales, se lleva a cabo esa investigación de las faltas cometidas por los diversos funcionarios públicos.

Con la natural lucha por el poder, en nuestro País se generan dos sectores principales como fueron por un lado los Conservadores apoyados por el Clero, los Industriales y los grandes capitales, frente a los liberales que trataban siempre de que el monopolio de la región católica que había privado en México durante tantos siglos, se alzara el coto establecido y se enmaciparán las mentes de la población.

Esto es, que desde los reyes católicos, el papado y la santa inquisición, hicieron de la suya en nuestro país, y existían convenios en el sentido de que no se podía profesar otra religión en la colonia del Virreinato si no la Católica, Apostólica y Romana.

Esto permitió que la santa inquisición hiciera grandes persecuciones principalmente a los Judíos, los cuales hacían algunas capitales y algunas islas pero eran saqueados virtualmente por la misma inquisición y llevados a la hoguera por herejes.

Esta situación se resintió con mayor efecto a partir de la Constitución de Cádiz de 1812, en donde se establece claramente que la única religión que se podía profesar en México era la Católica, Apostólica y Romana, situación que se ratifica en la Constitución de Apatzingan de 1814 y por supuesto en nuestra primera Constitución de 1824.

Así, los sectores se abre fundamentalmente, entre los Conservadores apoyados por el Clero, y los liberales que trataban de que ya no existiera el monopolio de la religión y de las mentes por parte del poder católico.

Pues bien, para 1836 se promulga la Constitución de las siete leyes totalmente conservadora, fijando por supuesto al supremo poder conservador que era como lo

que ahora conocemos como el partido político dominante y que de alguna manera, tenía diversas facultades, por medio de las cuales, lograba el poder llevar a cabo el control político y religioso del país.

Esto en virtud de que la misma Constitución de 1836 también establece que la única religión que se podía profesar era la Católica, Apostólica y Romana.

Así, esta Constitución en su artículo 17 manifiesta:

“Este supremo poder no es responsable de sus operaciones más que a Dios y a la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones.”<sup>40</sup>

Nótese como ya se empieza a generar ese fuero desde el punto de vista de la inviolabilidad de opinión exclusivamente.

De tal manera, que ahora para 1857, cuando sobre viene la lucha de el partido liberal y logra establecerse, se genera para este momento, otro tipo de circunstancias a través de los cuales se fijaba al congreso como el gran Jurado para declarar por mayoría absoluta de votos si hay lugar a proceder en contra del acusado o no y es en este momento cuando surge la llamada Declaración de Procedencia como la conocemos en la actualidad.

Y para 1870, después de la Constitución de 1857, el congreso establece la ley del congreso general sobre delitos oficiales de los altos funcionarios publicada el 3 de noviembre de 1870 en la que se van fijando diversas posturas por medio de las cuales, ya se reglamentan o se hacen surgir lo que ahora conocemos como la Ley de Responsabilidades.

---

40. Idem, pág. 210.

**E**l autor Burgoa Orihuela cuando nos habla de esto dice lo siguiente:

“Para el 3 de noviembre de 1870, se establece la Ley del congreso general sobre delitos oficiales de los altos funcionarios de la federación.

Esta legislación es reglamentaria de los artículos 104 y 106 de la Constitución federal la cual para 1890 exactamente el 6 de junio, surge su ley reglamentaria.

Luego, se promulga el decreto que faculta al Ejecutivo Federal para legislar en los ramos de Gobernación, salubridad pública y materia penal, y para reformar la ley de secretarías y departamentos de Estados del 31 de diciembre de 1936; esto dio pie, para que el 21 de febrero de 1940, se estableciera la Ley de responsabilidades de los Funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal.”<sup>41</sup>

**S**in duda, el régimen democrático, exigía necesariamente la necesidad de una mayor y mejor posibilidad en el control de el poder público.

**A** lo largo de lo que hemos visto en esta historia, debemos de decir que existe la necesidad imperante de establecer mecanismos de control que definitivamente limiten el ejercicio del poder público.

**E**n el momento en que hemos considerado la desaparición del Juicio Político y la declaración de procedencia por ser ineficaces en nuestro Sistema Jurídico Mexicano, estamos diciendo que ya no es operante una circunstancia que desde siempre se ha venido reglamentando, y es la limitación del poder público.

**A**hora, evidentemente estamos en manos de una élite o de una gran familia

---

41. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “LA RESPONSABILIDAD SE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS.” 3° edición, Procuraduría General de la República, México, 2001, pág. 85.

política constituida por varios partidos políticos que debido a la reforma electoral, ahora estarán concentrados principalmente en tres que son los que se han quedado con la mayor parte del pastel o mejor dicho con el presupuesto.

**De** tal manera, que imposibilita el abrir nuevos partidos políticos, y esto definitivamente afecta a la democracia Nacional.

**Por** lo anterior, es evidente que el país esta secuestrado por esta pequeña familia de políticos ingresada en tres o cuatro partidos políticos, que tienen el control de el poder legislativo, que tiene la facultad de hacer las leyes que acomoden a su supremo poder como el poder conservador, para que puedan ellos estar siempre en el gobierno.

**Sin** duda, por esa razón es inoperante las responsabilidades que surgen tanto del artículo 110 como 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que vamos a pasar a ver.

**Como** lo hemos dicho va a corresponder a el artículo 111 constitucional el cual ya hemos transcrito en líneas anteriores.

**Los** autores Emilio Rabasa y Gloria Caballero, cuando nos explican algunas situaciones respecto de la persecución de los delitos y este tipo de fuero, hablan de la procedencia diciendo lo siguiente:

“El fuero significa inmunidad y no impunidad, esto es, quienes lo poseen también están sujetos a los procedimientos y penas establecidas por las leyes, pero antes de que sean consignados ante las autoridades penales competentes y sujetos a proceso se requiere un acto previo y especial: El desafuero o juicio de procedencia, por lo que se suprime la inmunidad de que gozaban hasta ese momento. Para salvaguardar al máximo su libertad de expresión, los Diputados y

Senadores solo son impunes por los delitos que pudieran cometer al expresar sus ideas y opiniones en el ejercicio de su cargo.”<sup>42</sup>

Sin duda alguna, el monopolio del ejercicio de la acción penal, lo tiene el ejecutivo a través de lo que es el agente de el Ministerio Público.

Evidentemente, que esta persecución de los delitos, pues necesariamente debe de estar debidamente legalizada, y es el caso de que los altos funcionarios, de alguna manera, tienen también que someterse a las investigaciones en virtud de que en cualquier momento, pueden convertirse en delincuentes ya sea por azares del destino, en forma imprudencial o bien por voluntad propia.

Otro autor que nos habla sobre estas situaciones, es Daniel Moreno el cual, hace alusión a lo siguiente:

“La solución está, en extremar y exigir de modo efectivo la responsabilidad de los Ministros o Secretarios de despacho sobre todo, el problema mexicano estriba en restringir las actividades desbordadas y los medios de acción del Presidente de la República, ampliando los que corresponden a los Secretarios de Estados, asociados o vinculados estrecha y políticamente con su destino; y en vigilar a estos y reiterarles el poder por acuerdo de las Cámaras cuando incurran en infracciones a la constitución o en actos políticos perjudiciales para la colectividad.

Sin embargo, la impunidad de que han causado quienes incurrieron en delitos, y sobre todo los oficiales, se deben en buena parte a la carencia de una ciudadanía alerta y conciente, que usen los medios propios para la denuncia, así como se prevé en la ley, en virtud de que no basta el conceder la acción popular para la denuncia ante la Cámara

---

42. RABASA, Emilio y Gloria Caballero. "MEXICO ESTA ES TÚ CONSTITUCIÓN". 15ª edición, Miguel Angel porrúa grupo editorial.México, 2001. pág. 285.

de Diputados, por la comisión de estos delitos. En más de una ocasión se ha ejercido la acción popular, pero el organismo correspondiente, ha permanecido sordo ante los reclamos de la opinión pública que, desalentada vuelve a la pasividad habitual del mexicano que más lamenta no disfrutar de los gajes de la corrupción, que escandalizarse ante el atraco habitual sobre los fondos del erario Nacional.”<sup>43</sup>

**Q**uien oiga al autor citado, pues definitivamente consideraría que en México, la corrupción estaría institucionalizada.

**D**efinitivamente ciertamente lo es, y hasta la fecha, el último de nuestros Presidentes de la República como fue Vicente Fox, desde la entrada de su gobierno se supo claramente, como es que inflaban las facturas de todos los utensilios que utilizaban en la mansión de los pinos con exorbitantes costos de sábanas, almohadas, pijamas, etc.

**D**e tal manera, que como lo dice el autor citado, a través de lo mediocre que es el pueblo mexicano, prefiere más hacer una comidilla de el saqueo que evitarlo.

**O**tro autor que nos habla sobre los mecanismos que se van estableciendo para lograr una mayor y mejor posibilidad en lo que es la procedencia, lo constituye el autor Adalberto Saldaña Harllow quien nos comenta:

“Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, como Magistrados de la Sala, como Consejeros de la Judicatura como Secretarios de Despacho, Jefes de Departamentos, Diputados de la Asamblea del Distrito Federal así como el Consejero Presidente, Consejeros Electorales del Consejo general del Instituto Federal

---

43. MORENO, Daniel. “DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO” 18ª edición, Edit. Pax, México, 2000.pág.563

Electoral, se debe establecer un trámite ante 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 en contra del 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.”<sup>44</sup>

**Sin lugar a dudas, la situación debe necesariamente de perseguirse y resolverse la sanción correspondiente.**

**La significación de el hecho de castigar el habitual enriquecimiento, no se ha podido dar en México y considero que no se va a dar en mucho tiempo ya que uno tapa al otro.**

**De tal manera, que una vez que se ha solicitado la intervención, se lleva a cabo una procedimentación específica y especial, que quedará sujeta a la relación personal que tenga el acusado con los miembros del Congreso.**

**Otro autor que nos obsequia algún comentario sobre el particular, es Roberto Baez Martínez, este autor dice:**

“Si consideramos que el derecho es uno solo unitario, formado por varias partes para su estudio, análisis y comprensión, se puede afirmar y con razón que el artículo motivo de nuestro parco e insignificante comentario que guarda estrecha relación con los similares al artículo

---

44. SALDAÑA HARLLOW, ADALBERTO. “CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA.” 2° edición, Editorial Anaya editores. México, 2006. pág. 318.

108, por este define a quienes deben considerarse como servidores públicos para efectos de aplicar las responsabilidades correspondientes.”<sup>45</sup>

**S**in duda alguna, al hablar de delitos, estamos hablando de una conducta antijurídica que definitivamente sale del texto de la visión que debemos de tener de una autoridad.

**D**icho de otra manera, que la autoridad no puede ni debe en un momento exteriorizar una conducta delictiva, porque definitivamente es un ejemplo para todo el contexto social.

**D**e tal manera, que todavía resulta ridículo, el hecho de que llegando al poder, llegando al cargo protesta conforme al artículo 128 constitucional serle fiel a la Constitución respetarla y hacerla respetar como para que todavía después de que faltó a su juramento, faltó a la ejemplaridad de la persona que escenifica como honorable y respetable para tener un cargo de esa envergadura, como para que todavía cuando hace su chiste, cuando despliega la conducta antijurídica, todavía esté protegido por un trámite burocrático que se lleva a cabo en un Congreso en donde posiblemente lo más seguro es que este amafiado y tenga varios cómplices dentro de dicho Congreso.

**P**or eso esta procedencia sigue un cierto procedimiento, que entra una cierta comisión de delitos, en donde se recomendará a no someterla al pleno a votación.

**A**sí la Declaración de Procedencia es una resolución tanto de la Cámara de Diputados como la de Senadores.

---

45. BAEZ MARTINEZ, Roberto. “COMETARIOS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.” 1° edición, Editorial PAC, México, 2005. pág.164.

## **2.2. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

Evidentemente, que otra de las posibilidades de protección que tienen los Servidores Públicos, pues estará recalcada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en donde también se establece que debe de existir el Juicio Político y anteriormente la Declaración de Procedencia.

De hecho, esta Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no es más que una ley reglamentaria del artículo 110 y 111 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, sobre de este particular, quisiéramos tomar las palabras de los autores Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa quienes cuando nos hablan sobre de el particular dicen:

“Para los delitos cometidos por funcionarios se asignan penas de privación de la libertad, sanciones económicas, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

En materia Penal existe la protección constitucional que se otorga a los Servidores Públicos de alta jerarquía, enumerados en el primer párrafo del artículo 111 constitucional, cuando comentan delitos durante el tiempo de su cargo; esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona sino al ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los Servidores Públicos de alta jerarquía, y que consiste en que no se puede proceder

penalmente contra el funcionario, sin autorización previa de la Cámara de Diputados, autorización denominada como Declaración de Procedencia.”<sup>46</sup>

**C**uando entremos en el siguiente inciso y debamos de tomar el Código Penal Federal, vertiéremos ya la concepción penalista que es la tónica principal de este trabajo de tesis.

**P**or el momento, pues solamente hemos tocado algunas situaciones pero sin entrar de lleno hablar del delito en si, la configuración del mismo, y la trascendencia de las conductas delictivas.

**A**sí tenemos como delitos como son el ejercicio indebido del servicio público, el abuso de autoridad, y otros más que tocaremos a continuación, van a significar una responsabilidad penal derivada de lo establecido por el propio reglamento vertido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

**C**ualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad puede formular por escrito una denuncia en contra del Servidor Público ante la Cámara correspondiente.

**E**sta denuncia deberá de estar apoyada por pruebas o por elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción esto es para que exista el cuerpo del delito correspondiente.

**D**e tal naturaleza, que es tan trascendental la conexión que existe entre unos y otros, que es necesario abrir el siguiente inciso, no sin antes, bajar desde el punto de vista constitucional y administrativo, lo que es el fuero y su aplicación en México, de tal manera, que quisiéramos ya finalmente citar las palabras de el autor Felipe Tena Ramírez, quien al hablarnos de la persecución de los delitos cometidos

---

46. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa. "COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO." 5° edición, Editorial Porrúa, México. 2002. págs. 208 y 209.

por funcionarios públicos se refiere en la siguiente redacción:

“En tratándose de delitos oficiales, la normación constitucional es del todo diversa. En su conocimiento no interviene una sola Cámara, como en los delitos comunes, sino las dos: La de Diputados como órgano de acusación y la de Senadores como órgano de Instrucción y de sentencia.

El Senado no puede actuar sin la previa acusación del fiscal, que es la Cámara de Diputados, la cual debe de tomar su decisión por simple mayoría de los presentes, ya que la constitución no prevé mayoría especial.

La Cámara de Senadores inicia, por virtud de la concesión de un verdadero juicio, que por serlo justifica, ahora sí, la denominación de gran jurado que le otorga aquella a la Cámara. Debe al efecto oír al acusado y practicar todas las diligencias que estime convenientes para conducir una resolución que es auténticamente una sentencia, ya se absuelve o condene.

Si absuelve, ningún otro tribunal podrá llegar a ocuparse del caso, que juntoriadamente a resuelto, a diferencia de lo que ocurre con los delitos comunes, donde el desafuero no prejuzga de la acusación de que conocerá el Juez ordinario.”<sup>47</sup>

Como puede observarse de lo dicho por el autor citado, pues definitivamente existirá otra forma y fórmula que la legislación establece cuando se trata de delitos oficiales.

---

47. TENA RAMIREZ, Felipe. “DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.” 31° edición, Editorial Porrúa, México, 2001. pág. 564.

De tal manera, que es de suma importancia ya abrir el siguiente inciso para poder entrar ya de lleno a nuestro tema.

## **2.3 CÓDIGO PENAL FEDERAL**

Siguiendo las ideas que hasta este momento hemos podido observar de los autores citados y de la información que hemos estado utilizando, vamos a encontrar delitos comunes llevados a cabo o perpetrados por los funcionarios públicos, como podría ser el delito de homicidio tal vez un robo un fraude que se cometen estando fuera de las funciones como Servidor Público.

Y frente a esto, vamos a encontrar otro tipo de delitos que son cometidos simple y sencillamente por el hecho de ejercer la función pública para el cual están contratados y se han hecho Servidores Públicos.

De tal manera, que vamos a dividir en dos la operatividad desde el punto de vista penal como serían:

1. Por delitos oficiales
2. Por delitos comunes

En términos generales, desde el punto de vista Federal, vamos a encontrar un rubro en el Código Penal Federal que establece los delitos cometidos por Servidores Públicos como son:

- a) Ejercicio indebido del servicio público
- b) Abuso de Autoridad
- c) Desaparición forzada de personas

- d) Coalición de Servidores Públicos
- e) Uso indebido de atribuciones y facultades
- f) Concusión
- g) Intimidación
- h) Ejercicio abusivo de funciones
- i) Tráfico de influencia
- j) Cohecho
- k) Cohecho a Servidores Públicos extranjeros
- l) Peculado
- m) Enriquecimiento ilícito

**P**ara entrar en materia, necesitamos cuando menos elaborar un concepto de lo que por delito debemos de entender.

La idea principal de la configuración doctrinal del delito, parte principalmente de dos concepciones totalmente distintas.

La que la doctrina le ha dado por llamar la unitaria y frente a esta la atomizadora.

El autor Fernando Castellanos Tena en el momento en que nos ofrece una explicación general sobre cada una de estas, dice lo siguiente:

“Dos son los sistemas principales para realizar el estudio jurídico esencial del delito: El unitario o totalizador y el atomizador o analítico. Según la corriente unitaria o totalizadora, el delito no puede dividirse, ni para su estudio, por integrar un todo orgánico, un concepto indisoluble. Se asienta que para los afiliados a esta doctrina, el delito es como un bloque monolítico, el cual puede presentar aspectos diversos, pero no es de modo alguno fraccional. En cambio, los analíticos o atomizadores estudian el ilícito penal por sus elementos constitutivos. Evidentemente

para estar en condiciones de entender el todo, precisa el conocimiento cabal de sus partes; ello no implica, por supuesto, la negación de que el delito integra una unidad. Se habla de ilícito penal como una disonancia armónica; por ende, al estudiar el delito por sus factores constitutivos, no se desconoce su necesaria unidad. En cuanto a los elementos integrantes del delito no existe en la doctrina uniformidad de criterio; mientras unos especialistas señalan un número, otros lo configuran, con más elementos; surgen así las concepciones bitómicas, tritómicas, tetratómicas, petantómicas, exatómicas, eptatómicas, etc.”<sup>48</sup>

Todos y cada uno de estos delitos, mencionan un cierto tipo específico a través del cual se describe una conducta.

Este tipo específico puede desglosarse desde un punto de vista unitario o bien desde lo que sería la atomización o análisis de el delito.

Así, como ejemplo podemos citar el artículo 224 del Código Penal Federal sobre el enriquecimiento ilícito el cual en su párrafo primero establece:

“Artículo. 224. Se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Incurrir en responsabilidad penal, asimismo, quien haga figurar como suyos los bienes que el Servidor Público adquiriera o haya adquirido en contravención de lo dispuesto en la misma ley, a sabiendas de esta

---

48. CASTELLANOS TENA, Fernando. “LINEAMIENTOS ELEMENTALES DE DERECHO PENAL.” 32 edición, Editorial Porrúa, México, 2004. pág. 39.

circunstancia...”<sup>49</sup>

Este artículo presenta una cierta tipología, genera evidentemente la necesidad de estudio de cada uno de sus elementos para configurar el cuerpo del delito cuando se lleva a cabo la persecución del delito.

De tal manera, que se va a generar desde el punto de vista atomizador o analítico, todo una teoría del delito basada en los siguientes elementos:

1. Conducta
2. Tipo
3. Antijuridicidad
4. Imputabilidad
5. Culpabilidad
6. Punibilidad

Respecto de lo que es la conducta en este tipo de delitos que ameritan el Juicio Político, pues evidentemente que el sujeto que la desplaza estará totalmente calificada.

Esto es, que toda persona desplaza una cierta conducta de tipo de acción u omisión, y en el caso que nos ocupa, ese sujeto necesariamente debe de tener un cargo de los que establece el primer párrafo del artículo 111 constitucional, ya sea Diputado, Senador, Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrado, Consejero etc.

Como quiera que sea, para cometer un delito oficial o un delito común, debe necesariamente de establecerse una cierta conducta.

---

49. CÓDIGO PENAL FEDERAL, Editorial SISTA, México. 2006.

Así tenemos como respecto de una conducta, quisiéramos citar las palabras del autor Cesar Augusto Osorio y Nieto quien nos dice:

“La conducta es la forma como el hombre se expresa en forma activa o pasiva; es el comportamiento humano, voluntario o involuntario, positivo o negativo encaminado a un propósito; de tal manera que la conducta puede ser de tipo activa o puede ser de abstención.”<sup>50</sup>

Evidentemente que aquí en lo que son los delitos oficiales, nos vamos a encontrar con una conducta de acción; esto es, que necesariamente el funcionario público, deberá de llevar a cabo una actividad en el tráfico de influencia, en el cohecho, en el enriquecimiento ilícito, en el peculado, siempre se requiere que exista una exteriorización de la conducta, para que de esa manera, distraiga objetos, valores, fincas etc., etc. para convertirse en un peculado, y de esta manera ser sujeto de un delito oficial que lo lleve a el Juicio Político.

Otro de los elementos indispensables que deben de existir para que de alguna manera, estemos hablando de un delito, es que en principio exista la tipología y por otro lado, la exteriorización de la conducta, sea atípica.

Así, no solamente se requiere la exteriorización de la conducta, sino que la conducta se identifique con algún tipo penal establecido por la legislación penal.

Sobra lo que es el concepto de el tipo y la tipicidad, es necesario establecer las palabras de el autor Francisco Pavón Vasconcelos quien en el momento que nos explica algunas situaciones sobre del particular dice:

“El estudio de la tipicidad, segundo elemento del delito, hace necesario previamente el análisis del tipo para precisar su concepto y su contenido.

---

50. OSORIO Y NIETO, Cesar Augusto. “SÍNTESIS DE DERECHO PENAL.” 4 edición, Editorial Trillas, México, 2002. pág.59

Tipo, en sentido amplio, se considera al delito mismo, a la suma de todos sus elementos constitutivos, conceptos al que hicieron referencia autores como Bbeling, que alude a la palabra tipo, en el sentido general como el conjunto de todos los presupuestos a cuya existencia se liga una consecuencia jurídica.

En el sentido más restringido, limitado al derecho penal, el tipo ha sido considerado como el conjunto de las características de todo delito para diferenciarlo del tipo específico integrado por las notas especiales de una concreta figura de delito.”<sup>51</sup>

Evidentemente que la posibilidad de la existencia de un delito, necesariamente presupone el que exista el tipo.

No puede existir el delito sin ley, es importante que exista el tipo, y que el agente activo del delito en el momento en que exterioriza su conducta, encuadre o embone en relación directa con los elementos que constituye el tipo.

Dicho de otra manera, que por ejemplo el tráfico de influencia, que es el delito que se da con mayor insistencia, previsto y tipificado por el artículo 221 del Código Penal Federal, presupone que el Servidor Público por sí mismo o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a la responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión o bien cualquier persona que promueva la conducta ilícita del Servidor Público o se preste a la promoción o gestión que hace dicho Servidor Público.

Sin duda alguna, la exteriorización de la conducta es de hecho un presupuesto constitucional exigido por el propio artículo 14 párrafo tercero de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dice a la letra:

---

51. PAVON VASCONCELOS, Francisco. “MANUAL DE DERECHO PENAL MEXICANO.” 16 edición, Editorial Porrúa, México. 2002. pág. 301.

“En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.”<sup>52</sup>

**E**n el momento que se exterioriza la conducta y esta se identifica con el tipo, se dice que existe la tipicidad, en este momento, también se da otro de los elementos distintivos y además propios para que el agente del Ministerio Público pueda validamente llevar a cabo el ejercicio de su acción penal, nos referimos al cuerpo del delito.

**E**sto es, que llega un momento en que la tipicidad cuando la conducta se adecua al tipo, querrá decir que hay un delito, en virtud de que sea integrado el cuerpo del mismo.

**E**s el momento en que se dice que existe el cuerpo del delito, vital para el ejercicio de la acción penal junto con la presunta responsabilidad.

**D**e tal naturaleza, que en este momento la conducta ya de por sí es antijurídica.

**L**a antijuridicidad consiste en el hecho de que exteriorizada la conducta, pues evidentemente esta sea ilícita y en este caso, no solamente es ilícita sino también se reprueba desde el punto de vista administrativo.

**S**in que, en ninguno de los delitos oficiales pueda existir alguna causa de justificación que le quite la antijuridicidad a la conducta.

**S**in que exista la legítima defensa, el estado de necesidad, el ejercicio de un derecho, el cumplimiento de un deber, un impedimento legítimo, o bien el consentimiento del titular del bien jurídico afectado, puesto que los bienes

---

52. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial SISTA, México, 2006.

básicamente son propiedad del Estado.

**E**n todo lo que es la concusión, la intimidación, el abuso de funciones, el uso indebido de atribuciones y facultades, la coalición, pues son definitivamente situaciones en las que no existe ninguna causa de justificación.

**P**or lo que, pues evidentemente la conducta deberá ser culpable.

**E**sto es, que se presupone que el autor del ilícito es imputable, puesto que es un funcionario público, ya que de lo contrario, pues ni siquiera podría ser un funcionario si esta retrazado mental o tiene un trastorno o tiene escaso desarrollo intelectual o retardado; evidentemente que casi no se les nota a los políticos pero como quiera que sea, se consideran imputables al derecho esto es tienen la capacidad intelectual y la voluntad de hacer lo que hacen.

**P**or eso decimos que inmediatamente tendríamos que tomar en cuenta a la culpabilidad, de la cual, el autor Francisco González de la Vega nos afirma:

“La culpabilidad se identifica con la reprochabilidad hacia el sujeto activo, por haberse este conducido contrariamente a lo establecido en la norma jurídico penal, es el conjunto de presupuestos que fundamentan la reprochabilidad de la conducta antijurídica.”<sup>53</sup>

**F**inalmente, vamos a encontrarnos a la punibilidad, que es la sanción de el tipo, que en muchas de las ocasiones se ha dicho y se ha discutido en el sentido de que si la punibilidad es parte del tipo o bien es una consecuencia de la conducta.

**S**in lugar a dudas, consideramos que la punibilidad o la sanción deben necesariamente ser parte del tipo y por supuesto parte de los elementos del delito, en

---

53. GONZÁLEZ DE LA VEGA, Francisco. “DERECHO PENAL MEXICANO.” 5 edición, Editorial Porrúa, México, 2002. pág. 68.

virtud de que es la manera en que utiliza la ley para intimidar a las conductas, para amenazarlas y de esta forma, no se lleven a cabo las mismas siendo que, esta amenaza se logra a través de la sanción que es la pena de prisión.

Así, desde el punto de vista de la punibilidad, pues las sanciones van bastantes leves puesto que los seis años de cárcel no son suficientes para un enriquecimiento ilícito.

Lo mismo pasa con el peculado, en donde máximo son catorce años de cárcel.

## **2.5. JURISPRUDENCIA**

### **FUERO CONSTITUCIONAL, TEMPORALIDAD DEL. DELITOS COMUNES Y DELITOS OFICIALES (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SONORA).**

En la controversia planteada se discute si el fuero sólo se concede por el tiempo en que el alto funcionario permanece en el ejercicio de su cargo, o si los efectos del fuero pueden extenderse hasta un año después de la terminación del mismo; y consecuentemente, si corresponde conocer del proceso a la potestad común o a un tribunal especial. Dentro de la concepción de fuero constitucional están comprendidas dos instituciones parlamentarias: la primera consiste en la prerrogativa concedida a altos, funcionarios de no ser aprehendidos, sin autorización del Congreso, durante el período en que ejercen su cargo, por la comisión de delitos comunes; y la segunda, como un juicio denominado político, cuando se trate de delitos oficiales, Si bien es cierto que con relación a delitos comunes, los efectos se extienden en general solamente por el tiempo en que el alto funcionario ejerce su cargo, la interpretación de los artículos 145 y 147 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de

Sonora, y 103, 105 y 107 de la Constitución Federal de 1857, y la Doctrina que consagró expresamente el artículo 4o. de la Ley de 6 de junio de 1896, permiten llegar a la conclusión de que el conocimiento de la responsabilidad de los altos funcionarios, por delitos oficiales, está reservada a un tribunal especial y no a la potestad común, aunque dicha responsabilidad se exija durante el año posterior a que el funcionario haya cesado en el ejercicio de su cargo.

TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.

T.C.

Amparo en revisión 41/77. Carlos Armando Biebrich Torres. 12 de diciembre de 1977.

Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Manuel Franco.

**Instancia:** Tribunales Colegiados de Circuito. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época. Volumen 109-114 Sexta Parte. Pág. 249. **Tesis Aislada.**

De luego de la jurisprudencia anterior, es de hacerse notar que todos y cada una de las situaciones de derecho penal son aplicables.

Esto es, que no porque tengan una cierta inviolabilidad o por que deben ser sometidos a un juicio de procedencia, están fuera de las reglas específicas que la legislación establece sobre lo que sería la aplicación exacta de la legislación penal a el caso o la conducta que se trata.

Ahora bien, para abandonar sobre el particular, vamos a pasar a observar la siguiente jurisprudencia:

**JUICIO POLÍTICO EN CONTRA DE SERVIDORES PÚBLICOS. EL DENUNCIANTE CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER AMPARO. (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI).**

Los denunciantes del juicio político en contra de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado y el juez de Primera Instancia, con motivo de su intervención en un procedimiento penal, carecen de interés jurídico para impugnar a través del juicio de amparo la resolución emitida por el Congreso estatal que declaró improcedente el juicio político denunciado contra los citados funcionarios, porque la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de San Luis Potosí no tutela intereses particulares, sino públicos y no concede a los gobernados ninguna otra facultad, por lo que la acción de los denunciantes se agota con la denuncia respectiva .

#### PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO.

T.C.

Revisión administrativa 8/93. José Antonio Gutiérrez Nolasco y otro. 4 de febrero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Baltazar Alvear. Secretario: José Luis Solórzano Zavala.

**Instancia:** Tribunales Colegiados de Circuito. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca. Tomo XI, Mayo de 1993. Pág. 346. **Tesis Aislada.**

Evidentemente, que a pesar de que existe el interés público, pues definitivamente las facultades del agente del Ministerio Público son subsumidas por el propio Congreso, y en un momento determinado, para la declaración de procedencia, pues puede existir el hecho de que el propio Congreso vote por que no se le quite en ningún momento la función pública que lo protege, y de esta manera, se va a proceder a seguir estando protegido por la función que realiza.

En este caso, los ofendidos, no encuentran en sí una posibilidad sistemática a través de la cual, puedan obligatoriamente, generar en contra de una persona, la justicia de la Unión.

Otra jurisprudencia que podemos citar es la siguiente:

### **ANÁLISIS CONSTITUCIONAL. SU INTENSIDAD A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICO Y DE DIVISIÓN DE PODERES.**

Acorde con las consideraciones sustentadas por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a. CXXXIII/2004, de rubro: "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO Estricto DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).", siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados por la Constitución, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación. De igual manera, en aquellos asuntos en que el texto constitucional limita la discrecionalidad del Congreso o del Ejecutivo, la intervención y control del tribunal constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por ella. Para este Alto Tribunal es claro que la fuerza normativa del principio democrático y del principio de separación de poderes tiene como consecuencia obvia que los otros órganos del Estado -y entre ellos, el juzgador constitucional- deben respetar la libertad de configuración con que cuentan el Congreso y el Ejecutivo, en el marco de sus atribuciones. Conforme a lo anterior, la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma. De esta manera, resulta evidente que la Constitución Federal exige una modulación del juicio de igualdad, sin que eso implique ninguna renuncia de la Corte al estricto ejercicio de sus competencias de control. Por el contrario, en el caso de normatividad con efectos económicos o tributarios, por regla general, la intensidad del análisis constitucional debe ser poco estricta, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador, en campos como el económico, en donde la propia Constitución establece una amplia capacidad de intervención y regulación diferenciada del Estado, considerando que,

cuando el texto constitucional establece un margen de discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que las posibilidades de injerencia del Juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada. En tales esferas, un control muy estricto llevaría al Juez constitucional a sustituir la competencia legislativa del Congreso -o la extraordinaria que puede corresponder al Ejecutivo-, pues no es función del Poder Judicial Federal, sino de los órganos políticos, entrar a analizar si esas clasificaciones económicas son las mejores o si éstas resultan necesarias.

1a. CXXXV/2005

Amparo en revisión 1629/2004. Inmobiliaria Dos Carlos, S.A. de C.V. 24 de agosto de 2005. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos Roa Jacobo.

**Instancia:** Primera Sala. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo XXII, Noviembre de 2005. Pág. 33. **Tesis Aislada.**

**Nótese** como en términos generales el control del Congreso necesariamente debe de existir, y vamos a encontrar órganos políticos que deben entrar en acción, en virtud de la naturaleza del cargo del cual se esta discutiendo la composición de algún delito.

**Como** consecuencia de lo anterior, pues es por demás trascendental el hecho de que de alguna manera, se debe de sancionar la conducta aún a pesar de la apertura de un juicio constitucional tan extraordinario como el propio Juicio Político.

**Ahora** bien, la siguiente Jurisprudencia nos explica con mayor abundancia cual es la naturaleza de Juicio político.

**JUICIO POLÍTICO EN EL ESTADO DE MORELOS. LA IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN DE DESTITUCIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO PROCEDE HASTA QUE SE DICTE LA RESOLUCIÓN POR EL JURADO DE SENTENCIA EN LA QUE DECLARE SU RESPONSABILIDAD.**

Los artículos 108, 109, fracción I, y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen que los Gobernadores de los Estados son servidores públicos sujetos a las responsabilidades previstas en el título cuarto, "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado" de la propia Constitución; que las Legislaturas de los Estados deberán expedir las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo tal carácter, incurran en responsabilidad; que el ejercicio de la atribución concedida a las Legislaturas Locales no es ilimitada, pues las leyes y normas que expidan deben ajustarse a las prescripciones que en relación a los Estados se encuentran contenidas en la Constitución Federal; y que las sanciones que procede imponer mediante el juicio político consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Por tanto, la determinación del Pleno del Congreso del Estado de Morelos de suspender en el ejercicio del cargo al Gobernador de la entidad, con fundamento en los artículos 63 y 65 de la Constitución Política de dicho Estado, y de que el Secretario de Gobierno cubra su ausencia hasta que el Congreso elija Gobernador sustituto, en la resolución que como jurado de declaración dicte en el procedimiento de juicio político seguido en contra de aquél, viola los artículos de la Constitución Federal citados, en virtud de que implica, de facto, la imposición de la sanción de destitución en el cargo, aunque se le denomine suspensión, no obstante que la imposición de las sanciones procede hasta que se dicte resolución por el Tribunal Superior de Justicia como jurado de sentencia, en la que declare su responsabilidad. Ello, en virtud de que los preceptos de la Constitución Local mencionados en que se fundamenta tal determinación establecen, el primero, que las faltas del Gobernador hasta por 60 días serán cubiertas por el

Secretario de Gobierno y, el segundo, que la falta absoluta del Gobernador ocurrida en los 3 últimos años del periodo de gobierno dará lugar a que el Congreso elija un Gobernador sustituto, por lo que los términos en que se decreta la supuesta suspensión implican no sólo presumir una falta del Gobernador mayor a 60 días, pues no alude a la designación de un Gobernador interino, que es la que procedería en caso de faltas temporales mayores a 60 días, sino a un Gobernador sustituto, lo que significa que el Congreso parte de considerar que la suspensión que decreta implica falta absoluta del Gobernador, a pesar de que aún no se desarrolla la fase del procedimiento de juicio político ante el Tribunal Superior de Justicia de la entidad ni se dicta la resolución definitiva en dicho procedimiento, en tanto dicho Tribunal puede pronunciar, como jurado de sentencia, declaración favorable al acusado, caso en el cual, conforme al artículo 21 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Morelos se le reintegrará de inmediato en su cargo o investidura con efectos retroactivos por lo que hace a sus sueldos y emolumentos.

P. LVIII/2005

Controversia constitucional 106/2004. Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. 4 de octubre de 2005. Mayoría de siete votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarias: María Estela Ferrer Mac-Gregor Poisot y Lourdes Ferrer Mac-Gregor Poisot. El Tribunal Pleno, el ocho de diciembre en curso, aprobó, con el número LVIII/2005, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de diciembre de dos mil cinco.

**Instancia:** Pleno. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XXIII, Enero de 2006. Pág. 2065. **Tesis Aislada.**

**N**ótese como en un momento determinado, después de desahogar el procedimiento del Juicio Político, se va a declarar por un lado cuando se trata de delitos del orden común, la Declaración de Procedencia y cuando se trata de delitos oficiales, se erige en gran jurado el Senado, y ahora será este último quien deba de sancionar.

**E**videntemente que el cargo o la investidura de el funcionario también van contando, y es el hecho de que llegado el momento, esta última jurisprudencia sobre viene de una controversia constitucional, y es en sí una tesis aislada que de alguna manera, nos va indicando los periodos de el procedimiento, y las formulas adecuadas a través de las cuales, se va a poder llevar a cabo este juicio de tipo político.

**C**omo consecuencia de lo anterior, pues todos y cada uno de los elementos necesarios y distintivos para que de alguna manera pueda surgir una sentencia condenatoria, pues deben necesariamente estar tomados por el Senado cuando se erige en gran jurado y resuelve, a diferencia de lo que es la Declaración de Procedencia por sí sola, en la que, se le quita el cargo a la persona, ya no lo tiene y por lo tanto ya no goza de la protección constitucional, y de esta manera es sujeto a un procedimiento penal ante el agente del Ministerio Público respectivo.

**S**in duda alguna, estas circunstancias nos van a conducir a un juicio realmente especial, que puede ser de los prohibidos por el artículo 13 constitucional, pero esto no es así como lo veremos en el capítulo siguiente en el momento cuando debamos de tomar en cuenta la responsabilidad penal en el Juicio Político, y la trascendencia que esta tiene frente a lo que sería la simple declaración de procedencia, y con esto, dejar al funcionario público en manos de la justicia penal, teniendo al frente al agente del Ministerio Público, quien como en toda diligencia, deberá integrar el cuerpo del delito, y establecer un nexo de causalidad que liga la conducta con el resultado, generando con esto la presunta responsabilidad de el exfuncionario público.

## **CAPÍTULO III**

### **JUICIO POLÍTICO Y LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA**

Estamos llegando a un capítulo bastante crítico en este estudio de tesis, lo decimos en virtud de que independientemente de que estamos observando situaciones de naturaleza penal de la responsabilidad que se fija a través del Juicio Político de carácter o que emerge o emana de un delito penal, toca ahora el turno de observar al Juicio Político desde el punto de vista totalmente administrativo.

Es por eso que decimos que es un punto crítico en virtud de que las observaciones, circunstancias y demás consideraciones, van a cambiar hacia un programa de tipo de el derecho administrativo, para poder explicar la naturaleza del Juicio Político, sus alcances y sus límites.

De ahí, que vamos abrir nuestro primer inciso, para elaborar algunos conceptos.

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

Independientemente de analizar la idea de la responsabilidad política, uno de los principales conceptos que debemos de establecer, es el de la consecuencia a través de la cual surge la responsabilidad política; nos referimos al Juicio Político.

De tal manera, que este tipo de responsabilidad política es necesario diferenciarla de las diversas responsabilidades que emergen por parte de el burócrata

o funcionario que ha incurrido en una responsabilidad toda vez que no ha cumplido eficazmente el principio de legalidad.

Ya en el inciso 1.3 definíamos la responsabilidad política, la penal, la administrativa y la civil, de tal manera, que ahora desde un punto de vista específico es necesario cifrar algunas situaciones y circunstancias de el llamado Juicio Político.

Así tenemos como el autor Rafael Martínez Morales cuando nos habla del concepto político dice:

“Política deriva del latín *“Politicus”* y del Griego *“Politike”*, y es una ciencia social, que en algunas ocasiones ha sido identificada con el derecho político. Su objeto de estudio son las leyes o los fenómenos dentro de los que se desarrolla la vida del Estado. Su nacimiento, su marcha, sus tareas.”<sup>54</sup>

Necesariamente la idea de la responsabilidad política, va a tenerse en relación a las verdaderas fuentes de poder supremo.

Esto es, en las cúpulas de el gabinete Federal, Estatal y Municipal, en los Poderes Legislativos, Federal o Estatal y finalmente, en el Presidente o Magistrados y en Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Evidentemente, que desde el punto de vista político, pues básicamente la afectación o la responsabilidad surge por no observar el principio de legalidad.

Esto definitivamente va a formar parte de todo nuestro contrato social, y para poderlo explicar es necesario empezar desde la forma en que puede surgir la relación laboral.

---

54. MARTÍNEZ MORALES, Rafael. “DERECHO ADMINISTRATIVO.” 2º edición, Edit. Oxford, México, 2000. pág. 194

Así tenemos como el artículo 110 y 111 de la constitución señala una lista de puestos de funcionarios, en donde notamos que unos son de elección popular y otros son de designación.

Pero como quiera que sea, incluso los de designación popular, todos y cada uno de ellos requieren un nombramiento para que en un momento determinado surga la relación de trabajo y empiecen a funcionar.

Como consecuencia de lo anterior, uno de los conceptos que debemos de manejar, es el de el nombramiento del cual el autor Manuel Mora Rocha nos explica lo siguiente:

“El término nombramiento tiene dos acepciones, la primera de ellas sería, el formulismo en la que la designación de una persona para que desempeñe o ejerza un cargo, determinadas funciones o un empleo y la segunda sería refiriéndose al documento mismo que contiene esa designación.”<sup>55</sup>

Inicialmente, debe de existir un nombramiento e incluso el Presidente de la República tiene un nombramiento, todos los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y por supuesto Diputados y Senadores tienen nombramiento.

Esto es parte de nuestro contrato social en el sentido de que todo lo que hace la administración, todo lo que hace el gobierno Federal, Estatal o Municipal debe de estar legitimado.

Esto necesariamente nos obliga a hablar del principio de legalidad que básicamente parte del artículo 16 constitucional, el cual en su primer párrafo dice:

---

55. MORA ROCHA, Manuel. “ELEMENTOS PRÁCTICOS DE DERECHO DEL TRABAJO BUROCRÁTICO.” 4° edición, Edit. Pac, México, 2005. pág. 40.

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”<sup>56</sup>

**Nótese** como desde el punto de vista constitucional, nadie puede ser molestado esto quiere decir, que todo lo que el gobierno haga llámese Federal, Estatal o Municipal, debe de estar fundado y motivado, de hecho, la comunicación interna del gobierno debe de llevarse en forma escrita a través de memorándum.

La comunicación externa entre los gobernantes se lleva por oficios, y la comunicación del gobernante a gobernado sería por requerimientos y en todos y cada uno de ellos, debe de existir una regla, una norma que fije claramente que hay una fundamentación y una motivación eso es parte directamente del derecho administrativo y eso es parte directamente de la responsabilidad tanto administrativa como la penal que puede surgir por no observar el principio de legalidad.

De ahí, que dentro de los elementos clásicos del principio de legalidad que se vierten en el artículo 16 constitucional esta el principio de la formalidad de ser escrita.

Es necesario que la autoridad cuando se guíe como lo hemos dicho a través de memorándum, oficio, requerimientos o cualquier otra forma pero tiene que ser en forma escrita para constancia.

Ahora bien, necesariamente también tiene que llenar el concepto de ser una autoridad.

No cualquiera es autoridad por eso, vamos a tomar las palabras de el autor Miguel Acosta Romero quien cuando nos habla de la autoridad dice:

“Autoridad es todo órgano del Estado, que tiene atribuidas por el

---

56. CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Edit. SISTA, México, 2006.

órgano jurídico, facultades de decisión o ejecución o alguna de ellas por separado.

Es el órgano Estatal investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas contra sentencia particular y determinada, de una manera imperativa.”<sup>57</sup>

**Nótese como necesariamente la ley le tiene que dar al funcionario las facultades.**

**Así tenemos que el contrato social que tenemos los mexicanos se basa en pura ley.**

**Tenemos una Ley Orgánica que le da al Presidente de la República las facultades que tiene, al Gobernador del Estado y por supuesto al Presidente Municipal le van otorgando las facultades que cada uno va teniendo en su gobierno.**

**Como consecuencia de lo anterior, esa es la base principal de toda la organización y por supuesto es el pacto de contrato civil que tenemos los mexicanos.**

**Así, otro de los requisitos que se señala, es que no nada más sea autoridad que pueda decidir o ejecutar derecho sino que, su actitud este debidamente fundamentada y por supuesto motivada.**

**De estas ideas o más que nada circunstancias legales, nos habla el autor Ignacio Burgoa diciendo:**

**“La fundamentación legal de la causa del procedimiento autoritario, consiste en que los actos que originen la molestia de que habla el artículo 16 constitucional, deben basarse en una disposición normativa**

---

57. ACOSTA ROMERO, Miguel. “TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO” 13ª edición, Edit. Porrúa, México, 2001. pág. 633.

general, es decir, que esta prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, que exista una ley que lo autorice. La fundamentación legal de todo acto autoritario que causa al gobernado una molestia en los bienes jurídicos a que se refiere el artículo 16 constitucional, no es sino una consecuencia evidente al principio de legalidad que consiste en que las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite.

La motivación de la causa legal del procedimiento indica que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley.”<sup>58</sup>

El principio de legalidad esta totalmente integrado, y esto da margen inmediatamente a que se fabrique el concepto de el derecho administrativo basado necesariamente en la legislación.

De tal manera, que es necesario ocupar las palabras de el autor Gabino Fraga quien cuando define al derecho administrativo lo hace de la siguiente manera:

“El derecho administrativo, rama del derecho público, regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa, es indispensable saber en primer término en que consiste la actividad Estatal; esta última, es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realizan dentro de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines Estatales.”<sup>59</sup>

---

58. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES”. 37 edición, Edit. Porrúa, México, págs. 602 y 604.

59 FRAGA, Gabino. “DERECHO ADMINISTRATIVO.” 33ª edición, Edit. Porrúa. México, 2001. pág.13.

La consecuencia inmediata es esa, existe un principio de legalidad existe un derecho administrativo y supuesto todo acto de tipo administrativo proviene única y exclusivamente de la ley, ya que de lo contrario carece de legitimación, y no se le puede imponer al ciudadano.

Así tenemos, como el autor Andrés Serra Rojas cuando nos explica algunas definiciones sobre lo que es el acto administrativo, alude a lo siguiente:

“El acto administrativo es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: La Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.”<sup>60</sup>

Desde el punto de vista de derecho administrativo consideramos que ya podemos evaluar completamente la naturaleza de una responsabilidad política.

Esta va a surgir en el momento en que el funcionario público que tiene un nombramiento que le permite decir o decidir el derecho o bien para ejecutarlo, o bien su origen es de elección popular, entonces cuando incumple a la ley y su acto no se refleja claramente en la ley, decimos que estaremos frente a una responsabilidad de tipo política.

Lo anterior, independientemente de las responsabilidades civiles administrativas y por supuesto penales a que haya lugar.

---

60. SERRA ROJAS, Andrés. “DERECHO ADMINISTRATIVO”. 16° edición, Edit. Porrúa, México, 2001. pág. 230.

### 3.2 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD PENAL

Definitivamente la responsabilidad penal va a surgir por una conducta típica.

Dicho de otra manera, que la responsabilidad penal, surge en el momento en cuando una conducta se exterioriza y se convierte en una conducta típica.

De hecho, habíamos visto en el Capítulo II, algunas situaciones de la teoría de el delito, en el sentido de evaluar la antijuridicidad de la conducta.

Como consecuencia, la conducta que responsabiliza al autor de la misma, en principio debe ser típica y por lo tanto, se va a dar la tipicidad luego por lo mismo es antijurídica y ya tenemos una cierta culpabilidad.

El autor Sergio Vega Treviño, al hablarnos de la antijuridicidad, nos obsequia los siguientes elementos:

“La antijuridicidad es el resultado del juicio valorativo de la naturaleza objetiva, que determina la contradicción existente entre una conducta típica y la norma jurídica, en cuanto se opone la conducta a la norma cultural reconocida por el Estado.”<sup>61</sup>

Nótese como para que surga la responsabilidad penal necesariamente debemos de estar frente a una conducta típica esto es una conducta que se exterioriza y se identifica con algún tipo penal después de que la conducta ha sido típica necesariamente es antijurídica y como consecuencia si él sujeto solamente le resta ser imputable o inimputable, entonces, tendremos una culpabilidad.

---

61. VEGA TREVIÑO, Sergio. “ANTI JURIDICIDAD Y JUSTIFICACIÓN” 6ª edición, Edit. Trillas, México, 2003. pág. 130

Dicho de otra manera, que la culpa va a estar en relación directa a el dolo que se puede llevar a cabo en la misma o la imprudencia con la que se actúa.

Esta circunstancia del nexo de causalidad que liga a la conducta con el resultado del que hablábamos ya en el capítulo anterior, necesariamente genera una intercomunicación directa entre la voluntad del sujeto y el resultado producido.

Sin duda alguna, para ser funcionario público pues estamos hablando de entes imputables, esto es desde el punto de vista negativo, tenemos la inimputabilidad cuando estamos hablando de entidades que no tienen la capacidad de ejercicio.

Y por otro lado, vamos a entender que aquel que es electo por el pueblo pues definitivamente debe de ser capaz desde el punto de vista civil.

Por eso, nos resta ahora observar a la culpabilidad en sus dos aspectos como sería desde el punto de vista doloso y desde el punto de vista culposo.

Así tenemos, el autor Jorge Alberto Mancilla Ovando al hablarnos de esto dice:

“La producción de un resultado típicamente antijurídico, con conciencia de que se quebranta el deber, con conocimiento de las circunstancias de hecho y del curso esencial de la relación de la causalidad existente entre la manifestación humana y el cambio en el mundo exterior, con voluntad de realizar la acción y con representación del resultado que se quiere o se ratifica.”<sup>62</sup>

Evidentemente que la necesidad es sustancial, y por lo tanto, ese carácter interior de la conducta en el delito que responsabiliza penalmente al funcionario público, a de darse necesariamente en una forma intencional.

---

62. MANCILLA OVANDO, Jorge Alberto. “TEORÍA LEGALISTA DEL DELITO”. 8ª edición, Edit. Porrúa, México, 2002. pág. 62.

**Nada más**, que si revisamos el contenido de el artículo 111 podremos encontrar que no se habla de un delito doloso o bien imprudencial sino simple y sencillamente en el primer párrafo se habla de:

“Por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo.”

**Evidentemente** que aquí no podemos aplicar ni siquiera la analogía o el uso de razón, lo que podemos aplicar es el tercer párrafo del artículo 14 constitucional que dice a la letra:

“En los juicios de orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no este decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.”<sup>63</sup>

**Este principio** que esta dirigido a la aplicación de las penas, se ha extendido a todo lo que es el derecho penal, en su aplicación exacta.

**De ahí**, que para proceder penalmente contra los funcionarios que designa el artículo 111, se requiere nada más un delito que ha sido cometido durante el tiempo de su encargo.

**No se establece** si es un delito culposo o un delito imprudencial que para nuestro gusto, es aquí en donde podemos empezar a proponer algunas situaciones, ya que definitivamente tiene que ser un delito de carácter doloso.

**No puede ser** un delito imprudencial, ya que todos y cada uno de nosotros estamos expuestos a la imprudencia ya sea de la persona o de otras personas.

**Podemos incumplir** nuestros deberes de cuidado, la pericia que tenemos al manejar, podemos ser negligentes en nuestro actuar, y provocamos daños pero sin la

---

<sup>63</sup>. CONSTITUCION POLITICA, Opcit.

intención de ello creo y es necesario entenderlo de esta manera que hay una negligencia de tipo gubernamental que de alguna manera puede ser resarcida desde el punto de vista civil a través de lo que es la responsabilidad civil del Estado, y en la Federación con la nueva Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Como consecuencia de esto, pues evidentemente que todas y cada una de las circunstancias que se van desencadenando, necesariamente pueden tener una indemnización o un resarcimiento, de ahí, que consideramos que el artículo 111 debe de procurar hablar de la comisión de delitos dolosos que hayan sido cometidos durante el tiempo de su encargo.

De tal manera, que así como esta redactado el artículo 111 incluye los delitos de carácter imprudencial.

De tal manera, que la responsabilidad penal surge en el momento en que hay una conducta típica, antijurídica, culpable y por lo tanto debe de ser punible.

### **3.3 SUJETOS DE RESPONSABILIDAD.**

Evidentemente, que aquí el sujeto activo del delito es un sujeto verdaderamente calificado.

Dicho de otra manera, que tiene que ser necesariamente uno de los sujetos que se engloban en el Estado que la legislación positiva establece, y que se refiere a los que ya hemos mencionado y que son los Diputados, Senadores, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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 Distrito Federal, por la comisión de sus delitos.

**A**sí, para proceder penalmente por delitos Federales contra Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, miembros de los consejos de las Judicaturas locales, se va a requerir necesariamente la famosa declaración de procedencia.

**C**omo consecuencia de lo anterior, es muy diferente hablar de las responsabilidades administrativas que surgen a partir del artículo 110 constitucional a las penales que surgen del artículo 111 constitucional.

**P**or un lado, el artículo 111 establece su origen en faltas administrativas, mientras que la situación de la Declaración de Procedencia, surge por conductas antijurídicas delictuosas.

**P**ara ello, es necesario abundar en relación a los sujetos que en un momento determinado comprometen la responsabilidad de el Estado frente a lo que es el servicio público.

**S**obre de este particular, quisiéramos citar las palabras de Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez quien comenta:

“La particular situación que presentan los trabajadores del estado los sujeta a una relación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado, las cuales puedan presentar características diferentes, en

razón al régimen legal aplicable, de los órganos que interviene, de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a quien la competencia corresponde su conocimiento.”<sup>64</sup>

**N**ótese como en principio, las diversas situaciones y posibilidades que se van reflejando a partir de lo que la legislación establece, hacen que los sujetos que son los funcionarios públicos, deban y tengan siempre que estar llevando a cabo lo que la legislación les ordena.

**E**sta situación es de gran importancia, en virtud de que definitivamente genera para todo lo que es el contrato social, una manera reglamentaria de ser y de establecer reglas de conducta de el Estado y el gobierno que lleva a cabo en base a una ley, a un derecho a un estado de derecho.

**G**abino Fraga, cuando nos ofrece algunas explicaciones sobre este particular explica:

“La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad de el autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal y de orden administrativo. Cualquiera falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que pueda organizarse, además una responsabilidad civil o penal.”<sup>65</sup>

**D**e tal naturaleza que en relación a los sujetos de responsabilidad pues podemos tener varios, tanto desde el punto de vista político como penal y por lo tanto, hemos abierto un inciso para cada uno de ellos.

### **3.3.1 POLÍTICA**

---

64. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis. “EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS”. 5° edición, Edit. Porrúa, México, 2005, págs. 26 y 27.

65. FRAGA, Gabino. “DERCHO ADMINISTRATIVO.” 13° edición, Edit. Porrúa, México, 2004, pág. 169

Ya en el inciso primero de este capítulo habíamos hablado de algunos conceptos de la política, pero realmente debido a la naturaleza de la situación, pues sería conveniente adentrarnos un poquitito más en relación a los conceptos de política, y cual serían sus transcendencias jurídicas en relación directa con lo que es el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De tal manera, que para explicar esta situación quisiéramos citar las palabras de el autor Manuel Max Araujo quien dice:

“En la actualidad, toda la conducta que tiene como referencia el concepto de poder, se llama política; y cuando los hombres se reúnen para alcanzar el poder, los grupos que se forman con este fin se llaman partidos políticos.... El poder puede entenderse así como una voluntad colectiva, pero esto supone en la realidad, la capacidad individual de inspirar, instigar, mandar o exigir una conducta ajena. Se establece así una relación entre la libertad y el orden. La sociedad esta representada por el orden social y la autoridad: Ella es la que manda y la que detenta el poder político.”<sup>66</sup>

De nueva cuenta, la legalidad, el principio de legalidad es el que va a fundamentar el que ahora conocemos como el Estado de Derecho como consecuencia de lo anterior, es preciso denotar cuando menos un concepto de lo que debemos de entender como Estado de Derecho.

Y para esto, vamos a citar las palabras de el autor Raúl Avendaño López quien en el momento en que define el concepto de el Estado de Derecho, nos ofrece la siguiente redacción:

“Debemos considerar al Estado de Derecho, como la forma a través de la cual la voluntad general se organiza, y le otorga un poder público

---

66. MAX ARAUJO, Manuel. “LA POLÍTICA.” 21ª edición, Edit. Porrúa, México, 2001. pág. 9

a una entidad llamada gobierno, dividida en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, marcándoles inicialmente que son autónomos para garantizar el poder de cada uno de ellos, y que esa entidad llamada gobierno, tendrá un poder público reconocido y otorgado por la soberanía que es el pueblo, y lo ejercerá en una forma imperativa tanto hacia lo que es el mismo pueblo, y establecerán leyes para guardar la relación inter social, así como también, esta basada en leyes orgánicas que establece las facultades de todos y cada una de las entidades que forma la administración pública servida del pueblo, basado en los actos de gobierno en el hecho legal, de que la autoridad gubernamental solo puede hacer lo que la ley le ordena y faculta.”<sup>67</sup>

Nótese como en una forma generalizada las situaciones y circunstancias respecto de los sujetos de responsabilidades, van a ser semejantes en su origen. Esto es, que tanto la responsabilidad administrativa como la responsabilidad penal que marca tanto el artículo 110 como el artículo 111 constitucional, surge por un problema de administración pública esto es, por no respetar el principio de legalidad o el Estado de Derecho y el funcionario público, haya abusado de su poder.

De ahí, que las situaciones políticas y penales, se desglosan a partir de esta circunstancia, los sujetos de responsabilidad serán necesariamente quienes tengan el poder facultativo de decidir el derecho o bien de ejecutar el derecho.

La política y la lucha por el poder, y por supuesto los sujetos de responsabilidad política.

Sin lugar a dudas, los que están inmersos en esta situación desde el punto de vista Federal, son los que mencionábamos anteriormente de ahí, que pudiésemos hacer una idea generalizada en relación a los Presidentes Municipales, que estos ya

---

67. AVENDAÑO LÓPEZ, Raúl. “QUE ES EL ESTADO DE DERECHO.” Edit. Real, México, 2005, pág. 12

dependerán de su legislatura local si de alguna manera están protegidos o no.

Esto lo decimos en virtud de que el artículo 111, en ningún momento señala la necesidad de una declaración de procedencia para responsabilizar penalmente a un Presidente Municipal.

Como consecuencia de lo anterior, pues resulta evidente que ese tipo de responsabilidad necesariamente deberá estar implícita en lo que es la legislatura local.

Ahora bien es importante considerar las palabras de el autor Mauro Cappelletti quien nos enuncia:

“La corrupción es un peligro constante en el desempeño de las funciones públicas en todos los países del mundo. Cuando una persona tiene el poder exclusivo de vigilar de manera secreta y de castigar a los afiliados públicos, también tienen el poder de encubrir los actos ilícitos o delictivos que estos cometan. Si ese poder exclusivo se le da a un empleado que esta bajo la autoridad de la administración a la que se pretende controlar, sin una vigilancia real independiente, y sin tener que responder a nadie más del uso que se haga de tales facultades, el desarrollo de la arbitrariedad y de la corrupción es inevitable. El ejercicio de un poder exclusivo, sin tener que responder por el uso que se haga de él, es una de las formas del poder absoluto.”<sup>68</sup>

Sin duda, desde el punto de vista del derecho político actual, la necesidad de una apertura, de respetar las garantías, va a generar el hecho de estar siempre al amparo de la ley, y como consecuencia de esto, vigilar la actividad de los administradores públicos.

---

68. CAPPELLETTI, Mauro. “LOS PROCESOS JUDICIALES.” 5° edición, Oxford University Press, 2003. pág. 57.

De ahí, que básicamente la responsabilidad política, va a surgir directamente de los funcionarios que el artículo 111 expresamente cita, de los cuales pues evidentemente van a ser autoridades, puesto que en un momento determinado deciden el derecho, y en su momento pueden hasta ejecutar el derecho.

### **3. 3. 2 PENAL**

Sin duda alguna, el aspecto más trascendental que en un momento determinado vamos a encontrar en la conducta y comportamiento de una persona, resulta ser su determinación conductual al delito.

Evidentemente que la idea principal es el respecto a los derechos pero en lo que es el funcionario público establecido por el artículo 111 de nuestra constitución, la giversión va todavía mucho más allá de lo que es la legislación.

Esto lo comentamos en virtud de que el artículo 128 de nuestra misma constitución establece:

“Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la constitución y las leyes que de ella emanen.”<sup>69</sup>

Dicho de otra manera, que no es lo mismo que un mortal o un ciudadano común y corriente cometa un delito a que lo cometa un funcionario público una persona que supuestamente esta investida cuando menos de un cierto prestigio para llegar a ser Gobernador, Diputado, Senador etc...

Llegado el momento, cuando logra tener ese nombramiento de funcionario, sus

69. CONSTITUCIÓN POLITICA, Opcit.

más viles pasiones internas afloran, y exterioriza una conducta delictiva.

Sin duda alguna, esta es la situación más trascendental en virtud de que todavía ha jurado respetar los lineamientos constitucional como todo funcionario público, y llegado el momento llega hasta cometer delitos en el momento en que realiza la función pública.

Como decíamos inicialmente, es necesario que una de las propuestas que hagamos en el siguiente capítulo, se encamine a que los delitos que pueden cometerse, necesariamente tengan que ser dolosos.

Esto es, no es lo mismo que haya una desviación de dinero, a que se maquile todo el aparato gubernamental, con tal de quedarse con el dinero del erario.

Es muy posible, que por algunos errores, se podría faltar a la contabilidad exacta de el gasto público, pero llegado el momento, este presupuesto esta sujeto a tantos controles que saltan a la vista los errores humanos.

Así, desde el punto de vista general, vamos a encontrar los delitos específicos que el Código Penal Federal habla de ellos como los cometidos por servidores públicos.

El ejercicio indebido del servicio público; el abuso de autoridad en el cual la autoridad cae muy rápidamente especialmente en relación a lo que es el amparo y las diversas visiones que tiene la autoridad para insistir o repetir en el acto reclamado.

La desaparición forzada de personas, la coalición de servidores públicos, el uso indebido de atribuciones y facultades, la concusión, la intimidación, el ejercicio abusivo de funciones, el tráfico de influencia que es en sí el principal delito que se comete, el cohecho, el cohecho a servidores públicos extranjeros, el peculado y finalmente el enriquecimiento ilícito.

**Pero**, la idea prevalece en el artículo 111 constitucional en relación al juicio político, no lo supedita única y exclusivamente a los delitos cometidos por servidores públicos, sino que, puede existir un homicidio, puede causarse lesiones a otra persona, puede cometer incluso el delito de aborto el de infanticidio puede hasta la violencia familiar quedar incluida, el robo, el fraude, la extorsión, el encubrimiento, y por supuesto todos los diversos delitos ambientales que protegen el ecosistema.

El primer párrafo del artículo 111 constitucional habla de delitos, no esta estableciendo única y sencillamente los delitos previstos en el capítulo respectivo de los delitos cometidos por servidores públicos sino simple y sencillamente habla de delitos.

Tal vez otro de los delitos fundamentales y principales sería el hostigamiento sexual.

Sin duda, realmente está situación genera una gran amplitud en la aplicación de el derecho penal en contra de funcionario público.

De ahí, que son sujetos de responsabilidad penal todos aquellos servidores públicos, cuyas conductas exteriorizadas se identifican con la descripción abstracta que ha hecho el legislador y que en ese momento se considera como una conducta típica antijurídica que se hace culpable y por supuesto la necesidad de hacerlo punible.

### **3.3.2.1 LICENCIA Y FUERO**

Habíamos quedado al inicio de este estudio, que el fuero constitucional, el único que existe es el que el artículo 61 de nuestra constitución política establece, y el cual dice a la letra:

“Los Diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El Presidente de la Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.”<sup>70</sup>

**Nótese** como este fuero constitucional protege única y exclusivamente las opiniones que manifiesten durante el desempeño de su encargo.

**No** protege actos vandálicos de corruptela de delito, lo único que protege y se deja como fuero, es el hecho de que por sus opiniones no deben ser sometidos.

**Ahora** bien, en el momento en que se tiene noticia de la comisión de algún delito, se sujetará la Cámara de Diputados para que por una mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si ha lugar a proceder en contra del inculpado.

**Esto** es, el cincuenta más uno, es lo que la Cámara toma como mayoría absoluta, que de alguna manera, pues es una manifestación de la colectividad.

**De** tal manera, que si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior.

**Pero** lo anterior 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 sino que simple y sencillamente, la óptica de el Congreso en la Cámara baja, en relación a que si el Diputado o Senador, que goza de este privilegio de estar protegido y que

---

70. CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Opcit.

realmente se puede entender como un fuero, para que llegado el momento, se declare procedente contra el inculpado, puesto que esto no quiere decir que ya se haya investigado suficientemente el delito.

**C**omo consecuencia, el efecto de la declaración de procedencia contra el inculpado será que la persona sea separado de él encargo o de su cargo, en tanto este sujeto al proceso penal.

**S**i este culmina con una sentencia absolutoria, el inculpado podrá reasumir su función pero si la sentencia fuera condenatoria se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo y no se concederá al reo la gracia del indulto por la simpatía que tiene en su función.

**P**or tanto, vamos a encontrar que hay una licencia de tipo judicial para enfrentar un proceso, porque llegado el momento si sale absuelto, procede la reinstalación.

**S**in duda alguna, la licencia y el fuero, realmente son causas totalmente diferentes; de tal forma que desde el punto de vista del Juicio Político, no hay en sí la necesidad de establecer algún sistema de segregación de el Servidor Público por que el congreso se erige en el Gran Jurado.

**M**ientras que, desde el punto de vista de la Declaración de Procedencia, siempre y sencillamente hay una consideración subjetiva que corresponde única y sencillamente al Agente del Ministerio Público hacerla, nos referimos a la existencia del delito o no.

**C**omo consecuencia a una infracción a la disciplina administrativa le corresponde también una sanción disciplinaria y a una responsabilidad de tipo penal pues evidentemente le va a corresponder una persecución en el delito.

Ahora bien, para poder determinar algunas circunstancias básicas de lo que el fuero es y la licencia es, pues consideramos que respecto del fuero, hemos ya hecho algunas definiciones y conceptos, por lo que nos restaría más que nada establecer algunos conceptos de licencia.

Para esto, quisiéramos utilizar las palabras de Edgar Baqueiro Rojas quien nos comenta:

“La licencia es la autorización que otorga el que ejerce alguna potestad, no habido, ascendiente o Juez, para que el sujeto realice algún acto que requiera el permiso.

Se requeriría permiso marital para que la mujer casada compareciera en juicio, vendiera o gravara sus bienes, aceptara o repudiara herencias o para hacer o aceptar donaciones. En nuestro sistema, al igualar la capacidad de los sexos, la licencia marital a desaparecido. En el código civil solo se exige licencia judicial para que los acusados contraten entre ellos, excepto el contrato de mandato, de cobranza y de administración.”<sup>71</sup>

Sin lugar a dudas, el concepto de licencia es bastante entendible en virtud de que ese permiso que se va a otorgar, pues supone una relación de subordinación entre la persona que otorga la licencia y quien goza de ella.

Como consecuencia de lo anterior es importante considerar las palabras de el autor Rafael de Pina quien cuando nos habla de la licencia dice:

“Es la autorización administrativa necesaria para la instalación de alguna industria, la apertura de un establecimiento comercial o despacho de determinadas bebidas; es una autorización administrativa

---

71. BAQUEIRO ROJAS, Edgar. “DERECHO CIVIL.” 2º edición, Edit. Oxford, México, 2003, pág. 70

exigida para la práctica de algún deporte o bien es el beneficio otorgado a un funcionario, empleado u obrero consistente dispensarlo temporalmente de la asistencia al trabajo por tiempo determinado aunque por regla general la licencia es un permiso requerido para a ser una determinada cosa.<sup>72</sup>

Por un lado la necesidad de una licencia para poder hacerle frente a los procedimientos que algún funcionario deba de enfrentar y por el otro, el fuero que como hemos observado continuamente, habido una muy mala interpretación de lo que el fuero es, al grado de que podemos considerar que ahora el fuero, podría denominarse como una circunstancia de inmunidad.

**Situación que definitivamente no debe de ser así.**

Como consecuencia, vamos a observar que entre la licencia y el fuero, hay grandes distinciones que los hacen totalmente diferentes.

### **3.4 ELEMENTOS QUE MOTIVAN LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA**

Antes de terminar es necesario establecer una distinción entre lo que es el artículo 110 y 111 constitucionales esto es, los dos incisos 3.4 y 3.5 de este capítulo, vamos a generar la diferencia en relación a la responsabilidad política y a la responsabilidad penal.

Evidentemente, que como esta dicho, cuando hay un delito acusado en contra de un funcionario, la Cámara de Diputados simple y sencillamente establece una sesión para declarar la procedencia, pero en ningún momento va a prejuzgar los

---

72. PINA, Rafael de. "DERCHO CIVIL." México, 22° edición, Edit. Porrúa, 2000, pág. 227

fundamentos de la imputación.

**Por lo que, es preciso diferenciar las faltas administrativas desde el punto de vista político a los delitos que previene el artículo 110 y 111.**

**Como consecuencia de lo anterior, desde el punto de vista político, es necesario subrayar todos y cada uno de los elementos que motivan esa posibilidad de ser enjuiciado dentro del gran jurado en el propio congreso.**

**Consideramos que en este momento, ya hay una separación entre lo que es el Juicio Político y la Declaración de Procedencia.**

**De hecho, hay separaciones en lo que es el Juicio Político, la Declaración de Procedencia y la responsabilidad del Presidente de la República.**

**Como consecuencia de lo anterior, el Juicio Político como lo hemos venido considerando, se abre por cuestiones inherentes a la responsabilidad de tipo administrativo.**

**El autor Clemente Valdes cuando nos habla de esta situación, nos menciona lo siguiente:**

“Un elemento del Juicio Político es su inutilidad. La destitución y la posible inhabilitación por algún tiempo, como únicos castigos, no parecen ser muy atemorizantes para castigar algunas de las conductas que se quieren evitar. Además, la vaguedad con la que se describen las conductas y los actos que se consideran que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, por los cuales procede el Juicio Político, permite cualquier abuso, y no precisa casi nada. Si lo que se busca es la destitución de los altos empleados ineptos, parásitos y negligentes, los propósitos del Juicio Político se

podrían obtener por medios menos teatrales, pero más efectivos y coherentes. Si lo que se busca es el castigo real por delitos, los medios son otros, sin necesidad de declaración de procedencia, ni encubrimiento de los empleados subordinados encargados, de las contralorías.”<sup>73</sup>

Dice bien el autor citado, los elementos que motivan la responsabilidad política resultan en una manera vagas, ambiguas, y es el caso de que la aplicación de la sanción produce por una acusación respectiva ante la Cámara de Senadores previa la declaración de la mayoría absoluta del número de miembros presentes en el salón de sesiones en ese día.

Pero como quiera que sea, necesariamente son sujetos de Juicio Político por violaciones graves a la Constitución y a las Leyes Federales que de ella emanen, a sí como el manejo indebido de fondos y recursos Federales.

La gran diferencia con la Declaración de Procedencia, que llegado el momento sobreviene básicamente un delito, pero realmente no es en sí la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores la que tiene que determinar si existe delito o no sino básicamente es el Agente del Ministerio Público como monopolio que le otorgo el artículo 21 constitucional.

De ahí, que para rematar estas diferencias es necesario abrir el siguiente inciso.

### **3.5 DELITOS QUE MOTIVAN LA RESPONSABILIDAD PENAL.**

Para poder lograr una diferencia entre el artículo 110 y 111, vamos a encontrar básicamente el motivo por el cual se lleva a cabo la declaración de procedencia.

73. VALDES, Clemente. "EL JUICIO POLÍTICO." Ediciones coyoacan, México, 2000, pág. 104.

**El artículo 110 constitucional genera también los mismos servidores públicos a proteger, debido a él encargo político que de alguna manera se ha de llevar a cabo en su contra.**

**De hecho, técnicamente hablando en rigor estricto de él derecho, el 110 genera un juicio político y el 111 genera una declaración de procedencia nada más para que el funcionario este sujeto a procedimiento.**

**Esto es las situaciones son totalmente diferentes.**

**El 110 previene una circunstancia tan trascendental como es el hecho de que serán sujetos a juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las leyes Federales así como el manejo indebido de fondos y recursos Federales pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que en el ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.**

**Y el 111, básicamente se erige la Cámara baja para declarar procedente el llevar a cabo un juicio en contra de las personas protegidas por la constitución.**

**Así, el 110 y el Juicio Político es muy específico que es en sí la resolución de él inciso anterior el 3.4 como los elementos que motivan la responsabilidad política son los siguientes:**

1. Violaciones graves a la constitución;
2. Violaciones graves a las leyes Federales;
3. Manejo indebido de fondos y;
4. Manejo indebido de recursos Federales.

**Por esas causas, se arma un juicio político en contra de él inculpado.**

**Erigiéndose como gran jurado el Congreso de la Unión.**

Mientras que, la idea en el perseguimiento del delito penal que proviene el artículo 111, simple y sencillamente es un punto que es la Declaración de Procedencia.

Así el 110 previene un Juicio Político por faltas graves desde el punto de vista administrativo de tipo político, mientras que el 111 previene una Declaración de Procedencia por los delitos cometidos por el funcionario público en el ejercicio de sus funciones.

### **3.6 PROCEDIMIENTO**

Derivado de lo dicho en el inciso pasado, el procedimiento que nosotros estamos observando, es muy sencillo simple y sencillamente se lleva a cabo una sesión en la Cámara de Diputados exclusivamente en donde en una sesión extraordinaria con lo que es la especialidad del orden del día, si se establece una Declaración de Procedencia contra el inculpado o no.

La Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en la sesión si procede o no otorgarla.

Si la otorga entonces el inculpado será separado de su encargo en tanto este sujeto al procedimiento penal.

Esto es, que entra una etapa de licencia de la que hablábamos en el inciso 3.3.2.1 pero queda sin fuero queda bajo licencia esperando el resultado del procedimiento que se siga en su contra.

**A** diferencia total de lo que es el Juicio Político esto es, por delitos penales no hay Juicio Político básicamente el Juicio Político se erige por cuestiones de tipo político como dijimos por violaciones graves a la constitución, a las leyes Federales, al manejo indebido de fondos o recursos Federales.

**De** tal manera, que desde el punto de vista de la posibilidad del juicio político, la Cámara de Diputados procede una acusación ante la Cámara de Senadores previa declaración de la mayoría absoluta de él número de miembros presentes y después se substancia el procedimiento con audiencia del inculpado.

**Conociendo** de la acusación la Cámara de Senadores erigida como un juzgado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante la resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y por supuesto con el respeto irrestricto de la garantía de audiencia del acusado, esto es en la forma en que debe de responder a la acusación, ofrecer las pruebas correspondientes, desahogarlas, alegar lo que a su derecho convenga e impugnar las resoluciones que en un momento determinado no le favorezcan.

**De** ahí, que este capítulo lo hemos entitulado Juicio Político y Declaración de Procedencia, que son dos situaciones totalmente distintas.

**El** Juicio Político se abre por faltas graves a la Constitución mientras la Declaración de Procedencia se abre en la Cámara de Diputados única y exclusivamente para desaforar al funcionario público protegido estableciendo una procedencia en su contra, lo que lo hace mortal y por supuesto disponible a la acción de la justicia del agente del Ministerio Público.

**No** se debe de olvidar el monopolio que el artículo 21 constitucional le otorga al Agente del Ministerio Público, que hace que definitivamente ni los Diputados y Senadores puedan y tengan la facultad de considerar si existe un delito o no.

Las diferencias entre Juicio Político y Declaración de Procedencia son elocuentes y están a flor de tierra, en el Juicio Político se erige un gran Jurado y hay procedimientos, mientras que en la Declaración de Procedencia simple y sencillamente se declarara que es procedente entregar al funcionario a la autoridad respectiva para que se le aplicaran los delitos correspondientes.

Como consecuencia de esto, pues es evidente que hay situaciones totalmente diferentes que es necesario desglosar.

## **CAPÍTULO IV**

### **LA DESAPARICIÓN DEL JUICIO POLÍTICO Y LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA POR SER INEFICAZ EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO MEXICANO.**

**S**i observamos las estadísticas, vamos a encontrar que el Juicio Político o Declaración de Procedencia, pocos han sido los políticos o administradores o gobernantes que han estado sometidos a este tipo de procedimiento.

**D**esde el tiempo de el Ingeniero Díaz Serrano y los problemas que tuvo con Petróleos Mexicanos, hasta lo que es el caso “López Obrador”, no se había visto ni erigido la Cámara de Diputados para llevar a cabo una declaración de procedencia o el juicio político en su caso.

**E**stas situaciones son tan sólo medios a través de los cuales los funcionarios públicos se tratan de proteger en contra de las diversas persecuciones de las que son objeto.

**C**omo consecuencia de lo anterior, pues resulta evidente y además trascendental, el hecho de que de alguna manera, pues el artículo 110 y 111 deban de quedar modificados.

**D**e hecho, desde el punto de vista penal, para que realmente pudiera funcionar se hubiera requerido en principio, la opinión del Agente del Ministerio Público que es quien persigue el delito, y que usurpando esas funciones, la Cámara baja, lleva a cabo una declaración de procedencia sin establecer un cuerpo de delito ni mucho menos una presunta responsabilidad.

**De ahí,** que como habíamos dicho ya, y en especial en lo que es la declaración de procedencia pues se requiere una reforma o bien que desaparezca la institución, que solamente sirve para proteger a los intereses de esas personas que quedan protegidas por partidos políticos, sindicatos, que hacen y toleran la corrupción.

**De ahí,** que es absolutamente necesario el que el juicio político, sea un procedimiento a través de el cual, realmente se logre una mayor efectividad en la persecución de las faltas administrativas y por el otro lado la Declaración de Procedencia para los delitos que se les imputa.

**Ahora bien,** no debemos de olvidar que básicamente la propuesta está girando en relación a cuestiones penales, por lo que, lo nuestro es la Declaración de Procedencia o sea artículo 111.

**Pero,** en nuestro título hemos enunciado al juicio político el cual hemos analizado someramente en este trabajo de tesis, dejando en claro y definido, que cuando hay faltas administrativas, entonces la Cámara baja acusa dicha falta, para que, erigiéndose como gran jurado la Cámara alta, proceda a evaluar si hay una responsabilidad por parte del alto funcionario que es sometido a juicio político.

**Sin duda,** estas son circunstancias eminentemente de derecho administrativo, y siendo que hemos escrito el tema en el seminario de derecho penal, pues evidentemente que hay que enfocarlo a la persecución del delito, y eso nos lleva de nueva cuenta al artículo 111 de nuestra Constitución.

**Pero,** hemos querido subrayar esta circunstancia al final de nuestro estudio, en virtud de que nuestro título que hemos establecido para este trabajo de tesis es la desaparición del Juicio Político.

**Y** esto lo seguimos sosteniendo toda vez que desde el punto de vista administrativo, a pesar de que existe un Juicio Político, pues no ha sido utilizado

muchas veces, y de alguna manera, los funcionarios se van protegiendo y a través de esta protección, logran salir ilesos de lo que ellos denominan como su administración.

**D**e ahí, que desde el punto de vista administrativo, pues al Juicio Político se le requiere establecer situaciones más de ciudadanía, más de satisfacción de los intereses del pueblo al que sirven todo tipo de servidor público.

**P**or eso se llaman servidores públicos.

**D**e ahí, que la base fundamental entre uno y el otro, es semejante y por lo tanto, pues podemos intercalarlos dado que están en nuestro título de tesis pero declinándonos más a cuestiones penales esto es mucho más a la Declaración de Procedencia.

**H**echa la aclaración anterior vamos abrir nuestro cuarto inciso.

## **4.1 REFORMAS**

### **4.1.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**P**ara poder sustentar la propuesta que vamos a analizar, es necesario tomar el concepto de Soberanía.

**L**o anterior en virtud de que es al pueblo al quien ofende el funcionario público y es el pueblo el que está representado en el Congreso de la Unión, Senadores y Diputados.

Todos y cada uno de ellos forman parte de el cuadro del contrato social que emerge del artículo 40 y 41 Constitucional, en el sentido de establecer una República representativa.

Así, la sociedad, el pueblo, la llamada participación ciudadana tan olvidada por los propios funcionarios y tan recordada en épocas de elecciones, es la verdadera Soberanía que debe de regir siempre sobre el gobierno mismo.

Así, para poder conocer algo de este concepto de Soberanía y estar en aptitud de elevar alguna propuesta, pues es importante citar las palabras del autor Daniel Moreno quien cuando nos explica algunas ideas respecto de el concepto de Soberanía, lo hace con las siguientes palabras:

“Dentro del Estado, cada individuo posee una parte igual e inalienable de Soberanía, considerada en su totalidad; y se recobra de nuevo, bajo la protección del Estado, los derechos de que se desprendió primeramente, la voluntad general es la única manifestación de Soberanía. De igual modo que la naturaleza da a cada hombre un poder absoluto sobre sus miembros, así el pacto social da al cuerpo político un poder absoluto sobre todo lo que es suyo. Este mismo poder es el que, dirigido por la voluntad general, lleva el nombre de Soberanía.”<sup>63</sup>

Sin lugar a dudas, todos esos funcionarios que están protegidos por el juicio político o por la necesidad de una declaración de procedencia en el momento en que llevan a cabo algún delito, pues encuentran un fuero constitucional en estas circunstancias que los hace inmunes a la Jurisdicción de los tribunales en su contra.

Esto se lo van acomodando ellos mismos, porque ya forman un grupo criminal organizado que hacen sus guesstes en los partidos políticos, y que a través de la concertación, solamente se ponen de acuerdo para exprimir a la Soberanía que es el

---

63. MORENO, DANIEL. “DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO”. México, Edit. Pax. 18ª edición, 2000. pág. 265

pueblo, y por lo tanto, la única entidad que en un momento determinado esta afectada por todo lo que se hace en el gobierno llámese Federal, Estatal o Municipal, pues será la verdadera Soberanía que es el pueblo.

Así tenemos como el artículo 39 constitucional establece en nuestro contrato social lo siguiente:

“La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana en el pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.<sup>74</sup>

Si como dice nuestro principal contrato social, que es la norma máxima que no hay otra norma por encima de ella ni siquiera la negociación internacional, entonces porque el artículo 111 y el 110 constitucionales, no hablan de la forma y las fórmulas a través de las cuales, esa soberanía que es el poder absoluto de gobierno, puede llevar a cabo la queja en contra de el funcionario protegido por el 110 y 111 constitucionales.

De ahí, que la primera reforma de tipo constitucional que se requiere para lograr mayor eficacia, es que tanto al Juicio Político como a la Declaración de Procedencia si se quiere seguir teniendo como normas eficaces dentro de lo que sería el procedimiento de responsabilidad de funcionarios, se le debe de establecer el principio a los sujetos a los que va dirigido.

No es el hecho de que se establezca inicialmente en el artículo 110 lo siguiente:

“Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores, Diputados...”

---

74. CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Edit. SISTA , México, , 2007.

**O** que en el artículo 111 se establezca:

“Para proceder penalmente contra Diputados y Senadores al Congreso de la Unión...”<sup>75</sup>

**No**; se debe de iniciar tanto el 110 como el 111 fijando y respetando la Soberanía Nacional del pueblo para establecer claramente que los ciudadanos tienen el derecho de denunciar, de acusar o en su caso querrellarse de alguna falta administrativa cometida por Senadores, Diputados, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Despacho etc., de tal manera que parecía el 110 y 111 dada la redacción maliciosa y dolosa que tienen, que ellos mismos se acusan entre ellos mismos y entre ellos mismo se ajustician.

**De** ahí, que evidentemente desde el ángulo de la Constitución Política, se debe de establecer especialmente en el artículo 111 que el pueblo que es el soberano, podrá denunciar delitos en contra de las personas y funcionarios protegidos por el artículo 111, y la Cámara tomará la denuncia en la mano pero evidentemente esta denuncia que va a tomar la Cámara debe de responder a estas tres condiciones:

1. Las que establece el 16 constitucional, esto es, que provenga de una persona digna de fe que haya presentado pruebas.
2. Que exista ya una averiguación pública abierta por el Agente del Ministerio Público quien conforme al artículo 21 constitucional es el que tiene monopolio de la persecución de los delitos y
3. Que se refiera necesariamente a un delito doloso.

**No** es por un delito imprudencial el hecho de que se tenga que enjuiciar a un funcionario como el día que por un accidente que haya disparado un arma y haya

<sup>75</sup>. CONSTITUCION POLITICA. Opcit.

causado la muerte de una persona, pues mientras no se presente esa determinación conductual a delinquir que lo hace inhábil para un puesto, pues deberá o tendrá la posibilidad de seguir adelante en su encargo.

Como consecuencia de lo anterior, es muy especial y muy trascendental el hecho de lograr una mayor eficiencia jurídica que permita que la ciudadanía, tenga una manera eficaz de lograr la seguridad jurídica que debe de rodear el entorno soberano del pueblo.

#### **4.1.2 CÓDIGO PENAL FEDERAL.**

Como consecuencia, pues más que en el Código Penal Federal en el Código Federal de Procedimientos Penales, podría establecerse la secuela en la persecución de los delitos cometidos por funcionarios públicos.

Esto quiere decir que de alguna manera, toda esa tipología de delitos contra la Seguridad de la Nación, contra el Gobierno del Estado y la población a través de los delitos cometidos por servidores públicos, se debe de establecer posiblemente en el artículo 212 que cuando se trate de funcionarios protegidos por el artículo 111 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puede y se debe de seguir completamente la averiguación previa respectiva, y una vez que el Agente del Ministerio Público pueda tener la determinación de ejercitar acción penal entonces solicitar la Declaración de Procedencia en contra del funcionario.

No antes por que va a pasar lo que sucedió con el caso “López Obrador”, el cual después de todo ese show político cuyos costos de nueva cuenta absorbió la soberanía que es el pueblo, después de que fue desafortunado quitado del cargo y todo

lo que termine en ado, cuando fue puesto a disposición del Procurador General de la República, este último simple y sencillamente dijo que no había delito que perseguir.

**E**n ese momento, los cómplices del gobierno como es la prensa, pues inmediatamente inventaron cualquier otra cosa no dieron explicaciones de él porque el Sr. Andrés Manuel López Obrador se le reinstalaba en su cargo y porque se le iba a dejar otra vez en poder contender en las elecciones presidenciales.

Lamentablemente, estamos en México, y debido pues a la escasez del salario, que realmente es de hambre, pues todos y cada uno de nosotros estamos llenos de deudas, y eso no nos permite avanzar a demás de que realmente podemos decirnos unos muertos de hambre; pues bien, la prensa no esta exime de esta circunstancia y al ver que hay un convenio con la prensa que hay el llamado embute que es el pago de noticias y el tráfico de ellas, de tal manera que este gran negocio de la prensa de nueva cuenta sirve a los grupos dominantes única y sencillamente para seguir teniendo el dominio de los dominados que paradójicamente es la verdadera soberanía que es el pueblo.

**D**e hecho este país económicamente se sostiene por el pueblo, no se sostiene por los empresarios ni mucho menos por los banqueros que son los que más se aprovechan.

**S**e sostiene por las cuotas obreros – patronales, el sistema del ahorro para el retiro que obtienen los bancos a través de las Afores que son las administradoras de los fondos en donde los bancos lo pueden prestar en grandes cantidades de dinero especialmente en hipoteca, y finalmente le dan la mitad de las cuentas a el Gobierno Federal el cual los cambia por unos papelitos llamados CETES a través de las SIEFORES que son las sociedades de inversión, y económicamente ahí nadie dice nada, mucho menos los sindicatos que debido a que existe la reelección vitalicia en los sindicatos de trabajadores privados, esto es en la Ley Federal del Trabajo, pues se han hecho grandes controladores de trabajadores, mafiosos, y por supuesto sirven

al igual que la prensa a los grupos dominantes gobernantes que a su vez sirven a los grupos oscuros como es el clero, a los banqueros, los altos industriales, y los ex-políticos que ahora se han convertido en inversionistas mundiales.

De ahí, que dentro de lo que es el Código Penal Federal, se debe de establecer esa reforma a través de la cual, el pueblo, pueda fácilmente reclamar su derecho.

#### **4.2 INEFICACIA DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

Esta legislación de responsabilidades de servidores públicos realmente no es ineficaz, porque verdaderamente se va aplicar a todos aquellos pequeños funcionarios que se han de correr, y les sirven bien a los gobernantes, para quitarse plazas y obtenerlas y ya sea dárselas a sus amigos, amantes o lo que sean o bien trabajarlas en sustitución esto es darlas cada tres o seis meses a las personas hambrientas que formaron, y debido a la necesidad apremiante pues simple y sencillamente los trabajadores se tienen que conformar con contratitos de tres meses, con renuncia, con vacaciones forzadas de quince días y pues esto es lo que sucede en México a la vista de los sindicatos que dan su consentimiento para ello.

Es lamentable que el hecho de que si nuestros revolucionarios volvieran a vivir tal vez se morirían del susto de ver a donde fueron a parar todos y cada uno de los ideales revolucionarios, y es el caso de que la misma legislación de Responsabilidad de Funcionarios Públicos, ahora hace una separación entre lo que son el personal administrativo al cual verdaderamente se le aplica y la protección seguida para los altos funcionarios.

Y tal es así que ahora la legislación se dividió creándose dos como son:

1. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y
2. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

De tal manera, que básicamente la Ley Federal de Responsabilidades nueva, genera un procedimiento de Juicio Político en donde se establece ya la propuesta que estamos invocando que sea constitucional esto es, el artículo 9 establece del procedimiento político lo siguiente:

“Cualquier ciudadano, bajo su estricta responsabilidad podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas a que se refiere el artículo 7, de esta propia ley y por las conductas que determina el párrafo dos del artículo 5 de esta ley, por lo que toca a los Gobernadores de los Estados, Diputados de las legislaturas locales y Magistrados de los Tribunales de Justicia locales.”<sup>76</sup>

Puede notarse claramente de nueva cuenta la jugada que se hace; esto es el ciudadano tiene que denunciar ante la Cámara de Diputados.

Como si la Cámara de Diputados tuviese la facultad de perseguir delitos.

Esto nos obliga a citar el texto de el artículo 21 constitucional el cual dice a la letra:

“La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, la investigación y persecución de los delitos incumbe al

---

76. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Edit. SISTA, México. 2007.

Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato...”<sup>77</sup>

Lo anterior que quiere decir que simple y sencillamente la Cámara de Diputados le está absorbiendo funciones a él Agente del Ministerio Público ya que recibe denuncias en contra de los supuestos altos funcionarios.

Esto vence el procedimiento y vuelve a empatarlo a viciarlo y a controlarlo.

De tal manera que la denuncia llega con los mismos Diputados, y si el Diputado ha sido eficaz y ha invitado a todos a tomar, a comer, a sus fiestas, son amigos y han hecho negocios entre ellos, pues simple y sencillamente va a ser protegido en su totalidad, pero el deber fundamental de la soberanía es denunciarlo ante el Agente del Ministerio Público y realmente no hay en sí impedimento legal alguno para que el Agente del Ministerio Público practique totalmente su averiguación previa hasta el ejercicio de la acción penal el cual definitivamente el juez estará impedido para recibir hasta en tanto la Cámara de Diputados establezca la declaración de procedencia.

De tal manera, que desde el punto de vista de la persecución de los delitos y el procedimiento penal, la declaración de procedencia solamente es un requisito de porcedibilidad que debe de tenerse para enjuiciar a los altos funcionarios encumbrados políticos que durante su vida han cometido barbarie y media.

#### **4.3 PROPUESTAS PARA LOGRAR QUE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SEA MÁS EFICAZ EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO MEXICANO.**

Por un lado es necesario separar en tres el objetivo directo de nuestras

---

77. CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Opcit.

propuestas esto en virtud de los grupos de personas a las que va dirigida, y que son:

1. El grupo gobernante que es el protegido por los artículos 110 y 111 de nuestra Constitución.
2. La separación tajante de responsabilidades administrativas establecidas en el 110 y perseguidas por juicio político frente a la persecución de los delitos establecida por el artículo 111 a través de la declaración de procedencia, y
3. Los demás funcionarios y personas que no hablan con Dios.

**P**ara toda esa “grey” de servidores públicos también pasa lo mismo, a pesar de que hay una Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores Públicos y hay Leyes estatales para aplicársela a los servidores públicos, a pesar de ello pues resulta por demás evidente, la necesidad de que a lo mismo que los otros se han manejado bien sus relaciones públicas, pues seguramente no les va a pasar nada y es el caso de que aquellos que están en la mira del jefe, que han sido aislados para poderlos afectar, pues son a los que se les aplica la legislación.

**C**omo consecuencia de lo anterior, en principio, vamos a encontrar que todo lo que es la propuesta que podamos llevar a cabo, se identifica con cuestiones administrativas, puesto que estamos hablando de servidores públicos.

**Y** el interés de este trabajo de tesis, es la persecución de los delitos penales.

**A**sí, para todo lo que es el Juicio Político, pues evidentemente que la queja del ciudadano debe de establecerse en la contraloría, en la Secretaría de la Función Pública, en la Comisión de los Derechos Humanos, o como resultado de la interposición de un amparo.

Todo esto, nos lleva a que el servidor público sea sometido a una cierta investigación de tipo administrativo para observar si existe alguna responsabilidad.

En el momento en que se entitula el trabajo de tesis como la desaparición del Juicio Político y la Declaración de Procedencia por ser ineficaz en nuestro sistema, estamos diciendo que tal y como está redactado tanto el artículo 110 como el artículo 111 de nuestra Constitución, pues simple y sencillamente no llegan a operar más que en situaciones extremas en donde realmente el poder político de los partidos se hace sentir en contra de un solo funcionario.

De hecho, el ser sujeto de un Juicio Político va atraer aparejado en principio una categoría en cuanto al servidor público al cual se le ha de someter a dicho Juicio Político.

Tal vez, desde el punto de vista administrativo pudiésemos todavía soportar la existencia del Juicio Político en virtud de que se está hablando de situaciones de tipo Administrativas.

Pero volvemos a insistir, resulta inoperante en la práctica, es importante darle un mayor vigor, para que sea el mismo ciudadano quien en un momento determinado pueda y tenga la facultad y potestad de seguir adelante con sus quejas de tipo administrativo.

Y en lo que si definitivamente no estamos de acuerdo, sería en la Declaración de Procedencia que sería el artículo 111 Constitucional, en virtud de que el *ius puniendo* a cargo de él Estado, es básicamente un interés Público, es un interés de toda la sociedad y por lo tanto, es toda la sociedad la que en un momento está interesada para que, pueda estar debidamente protegida en contra de aquellas actitudes o conductas delictuosas que de alguna manera, ofenden y dañan la estructura social.

Y más aún de un funcionario público de relevante categoría como son los protegidos por el artículo 111 Constitucional.

Sobre el concepto "*lus puniendo*" es importante citar las palabras de el autor Raúl Carranca y Trujillo quien cuando nos explica el contenido de este concepto dice:

"El Estado tiene el deber de defender, y el poder de hacerlo, a la sociedad entera, contra toda suerte de enemigos; los de fuera, invasores extranjeros, y los de dentro, delincuentes. Estos hacen peligrar la convivencia social cimentada sobre el supuesto de fines de los agregados sociales.

Y como, además, es instintivo repelar la agresión que el delito representa, y dar así satisfacción suficiente a la venganza privada; y esta a quedado superada por la doctrina y la filosofía penales, y aquí que el Estado, como organización política de la sociedad, tenga en sus manos el poder de castigar o "*lus puniendo*"; ante la necesidad de una parte de reprimir el delito y por otra de dar también satisfacción a los intereses lesionados por él y legítimamente protegidos."<sup>78</sup>

Nótese como ese *lus puniendo* debe establecerse contra toda suerte de enemigos.

El hecho de que un Diputado o cualquiera de las personas citadas en el artículo 111 que son funcionarios y que representan a la real realeza política Nacional con personas ilustracionistas, no deben de tener ese tipo de protección que les genera una inmunidad; claro que el puesto debe de estar protegido, de ahí que la declaración de procedencia, no sería tanto el de declarar que procede el Agente del Ministerio Público o no sino sería más que nada evaluar el delito que se le imputa y busca rápidamente al suplente o en su caso llevar a cabo los elementos y situaciones necesarias para reemplazar el cargo y que de alguna manera no quedara acéfalo.

---

78. CARRANCA Y TRUJILLO, Raul. "DERECHO PENAL MEXICANO." 19ª edición, Edit. Porrúa, México, 2002. pág. 154

Todas estas personas que menciona el artículo 111 y básicamente los supuestos que ocupan las personas, son de reconocida importancia, por lo tanto, los bienes jurídicos tutelados todavía son más ofensas las que se llevan a cabo por este tipo de personas que ocupan esos cargos.

No es lo mismo que un simple ratero, vaya corriendo y robe una bolsa a que un Diputado, que ha extraído el voto popular en base a una campaña en base a una promesa que definitivamente llega a defraudar a cualquiera, y que por ese simple hecho cometen el delito de fraude, todavía los bienes jurídicos tutelados son mayores en virtud de que sobrepasan la confianza que el electorado les ha otorgado; luego faltan a su propio juramento de respetar y hacer respetar la Constitución política de los Estados Unidos mexicanos, evidentemente faltan en contra de su ética laboral, y por supuesto ofenden a la Nación a la que sirve.

Un simple ratero no ofende mas que a la persona que se esta robando y a la sociedad mientras que todas y cada una de las personas o cargos públicos que establece el artículo 111, son cargos que sirven a la ciudadanía y por lo tanto, dignos de respeto.

Ahora bien tal y como esta planteado por el artículo 111 pues simple y sencillamente no va a operar nunca más que como hemos dicho cuando exista una extrema necesidad política.

El caso de Díaz Serrano, y el caso de López Obrador, son evidentes que debemos de comentar.

El primero de ellos, que se fue incluso Hasta reclusorio por los delitos cometidos en contra de Petróleos Mexicanos por fraudes y mal versiones.

Pero el segundo, las situaciones definitivamente son diferentes, y es ese caso el que nos otorga la razón para la propuesta que a continuación vamos a ser.

De tal manera que en el caso de López Obrador, se llevo a cabo la declaración de procedencia y por lo tanto se desaforo a López Obrador para ponerlo a disposición de la Procuraduría General de la República.

En ese momento la Procuraduría ni siquiera supo que hacer con el caso, ya que no tenía ningún caso.

El problema era sobre de una inobservancia de amparo.

El llamado desacato a un mandato judicial legítimamente otorgado.

La cuestión es que el párrafo tercero del artículo 14 Constitucional en lo que se refiere a la aplicación del derecho penal lo hace que este último se lleve en forma estricta.

Este párrafo debido a su importancia lo vamos a pasar a transcribir:

“En los juicios de orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no este decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.”<sup>79</sup>

La aplicación exacta obliga a una interpretación gramatical en el derecho penal, y por lo tanto, el procedimiento de declaración, para que pueda darse debe de haber pasado necesariamente por una Averiguación previa, y esta Averiguación Previa de haya determinado el ejercicio de la acción penal en contra del funcionario.

Y no solo eso sino que el Juez Penal todavía haya aceptado la averiguación la haya analizado y en su momento en vez de dictar una orden de aprehensión o una orden de comparecencia tiene que dictar una solicitud el Congreso de la Unión a la Cámara baja, para que esa institución revise si el delito no es de los que cubre el

---

79. CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Opcit.

Fuero Constitucional por inviolabilidad de palabra.

Tal vez puede atenuarse la situación por haberse cometido el delito durante sus funciones.

Pero el hecho de que al Diputado en una fiesta haya sacado la pistola y matado a una persona o bien haya lesionado a otra pues eso amerita una investigación y un proceso penal tal cual debe de dar la cara.

De hecho, lo que se busca como hemos visto a lo largo de todo este trabajo de tesis es proteger la función no al funcionario.

Por lo que la declaración de procedencia debe limitarse exclusivamente a observar si el ejercicio de la acción intentada fue aceptada por un Juez y esta acción se refiere a delitos que no estén protegidos por la inviolabilidad del Fuero Constitucional.

Ya de alguna manera habíamos visto el llamado fuero Constitucional, pero para efectos de lograr una lectura más rápida, vamos a pasar a citarlo de nueva cuenta.

Así tenemos como el artículo 61 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, menciona:

“Los Diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al Fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se

reúnan a sesionar.”<sup>80</sup>

El Fuero únicamente es por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y además única y exclusivamente en el desempeño de sus cargos.

De tal manera, que siendo legisladores pues todavía se abrieron mayores protecciones al establecer el Título IV de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fijando responsabilidades de los servidores públicos y acomodándose las cosas en un juicio político y en una declaración de procedencia y existiendo su protección además funcionarios públicos.

El juicio político definitivamente no es un Fuero Constitucional es un procedimiento para altos funcionarios en relación a su responsabilidad administrativa.

La declaración de procedencia se hace tan sólo para investigar un delito, este delito no sea de los protegidos por el artículo 61 Constitucional que protege el fuero por lo que se dice y por supuesto la inviolabilidad del recinto de sesiones.

Pero si la persona es pederasta, es un degenerado, es un ladrón, es un defraudador, y anda robando aquí haya y anda violando por todos lados, pues simple y sencillamente es necesario que se someta a la justicia judicial.

Ahora bien en el caso de López Obrador refleja claramente nuestra postura que fue inoperante por que primero se hizo todo un jale para la Declaración de Procedencia y cuando la Declaración de Procedencia se da entonces el Procurador General de la Republica dice que la conducta de López Obrador no es delito y por lo tanto pues quedo reinstalado.

Los efectos de todo ese show político de declaración de procedencia quedaron atrás, fueron inoperantes.

---

<sup>80</sup>. CONSTITUCION POLITICA, Opcit.

**P**or lo que, es preciso que el ciudadano común y corriente, tenga la posibilidad directa de iniciar su Averiguación Previa con el Agente del Ministerio Público incluso del fuero común, y por supuesto este investigar completamente el delito y en el momento en que se lleve a cabo el ejercicio de la acción turnársela a el Agente del Ministerio Público Federal, para que este analice si existe el delito ejercité la acción penal la reciba un Juez la califique y en vez de girar orden de aprehensión o una orden de comparecencia solicitar al Congreso el hecho de que tenga a bien analizar el delito que se le esta imputando al funcionario público respectivo y llegado el momento mencionar si ese delito forma parte del cuadro de protección que otorga como Fuero la Constitución.

**Y** además, para que vayan preparando una persona que lo sustituya en caso de que considere que ha lugar a desaforar y declarar procedente el procedimiento en contra del Diputado, Senador, Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrado, los Consejeros etc.

**Estas** son situaciones y circunstancias que definitivamente debemos tener en claro en virtud de que la resolución de la Cámara fue negativa se debe de suspender el procedimiento hasta en tanto el inculpado deje su cargo.

**Esto** hace que funcionarios que reporten el dinero, que compran Senadores y Diputados, que saben como callar a todas las demás personas, cuando son acusadas por alguien, pues estos últimos tienen comprados a todo el Congreso y en especial a la Cámara baja, logrando con esto una inmunidad en sus operaciones.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** Hay una gran diferencia entre lo que es el Juicio Político y la Declaración de Procedencia, la prensa en la actualidad ha confundido estos términos; el Juicio Político previsto por el artículo 110 Constitucional, se va a erigir como gran jurado la Cámara de Senadores, por cuestiones eminentemente Administrativas.

**SEGUNDA.** Por lo que se refiere a la Declaración de Procedencia, está necesariamente es un requisito para proceder penalmente contra de alguno de los funcionarios públicos de los señalados por el artículo 111 Constitucional.

**TERCERA.** Los Servidores Públicos pueden, en su caso, tener responsabilidad Política, Penal, Administrativa y Civil y la naturaleza de las sanciones son distintas por lo que no se quebranta el principio Nov bis in idem.

**CUARTA.** Cuando el Funcionario Público tiene un nombramiento que le permite decir o decidir el derecho o bien para ejecutarlo, o si su origen es de elección popular, e incumple con la ley o sus actos no se reflejan claramente en la ley; está frente a una responsabilidad de tipo política.

**QUINTA.** La responsabilidad penal surge cuando una conducta es típica, esto es, se exterioriza y se identifica con algún tipo penal, es decir antijurídica, como consecuencia es culpable y por lo tanto punible.

**SEXTA.** El Juicio Político se abre por cuestiones Administrativas, es decir, por violaciones graves a la constitución, a las leyes federales, al manejo indebido de fondos o recursos Federales. En cambio, la Declaración de Procedencia, se abre por la comisión de delitos cometidos por los Servidores Públicos durante el tiempo en que estén en su cargo.

**SÉPTIMA.** Claro está que en la práctica son los partidos políticos los que hacen y deshacen los espectáculos que continuamente podemos apreciar por la televisión, y llegado el momento, los arreglos políticos antes de que haya una resolución en la que se soslaya hechos relevantes, con el propósito de proteger al Servidor público procesado.

**OCTAVA.** Debo hacer notar que esta Declaración de Procedencia no debe convertirse en una pared de inmunidad para el Funcionario Público y pueda éste eludir la acción de la justicia, ya que el bien jurídico que se tutela, es básicamente dos cosas:

1. Que el cargo tenga un representante;
2. Que el delito que se persiga no éste relacionado con el Fuero Constitucional establecido en el artículo 61 Constitucional que se limita a cuestiones de la libre expresión y la inviolabilidad del recinto legislativo.

**NOVENA.** Considero que la Declaración de Procedencia sea conocida inicialmente por un Órgano independiente, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien valorará los elementos y pruebas, para que le sean entregadas al Agente del Ministerio Público; quien tiene a su cargo la investigación y persecución de los delitos e inicie la Averiguación Previa.

Una vez integrada la Averiguación Previa, el Agente del Ministerio Público la presentará a la Cámara de Diputados para que de su aprobación e inicie el juicio en contra del Servidor Público, citándolo o bien que declare por vía escrita lo que a su derecho convenga garantizando su derecho de audiencia.

En el momento en que ejercita acción penal el Agente del Ministerio Público, se esta procediendo penalmente contra alguien no antes, por que la Averiguación Previa es una etapa preprocesal, preparatoria de investigación previa.

**DÉCIMA.** En lo que respecta al Juicio Político, la misma Comisión Nacional de Derechos Humanos puede analizar, no investigar y así orientar al gobernado para que de manera personal presente su queja ante la Cámara de Diputados, la cual valorara si existe o no una responsabilidad de tipo administrativa por parte del Funcionario Público.

Si la Cámara de Diputados o en su caso la de Senadores (delitos cometidos por el Presidente de la República) determinara que no ha lugar al desafuero o no se sancionara al Funcionario Público con motivo de un Juicio Político; se propone que exista un recurso de revisión ante la Cámara de Senadores.

La labor de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el Juicio Político y la Declaración de Procedencia, habrá terminado cuando en ambos procedimientos se dictamine que existe una responsabilidad, en la primea que sea de tipo administrativo y en la segunda hasta la consignación de colmarse el cuerpo del delito y la probable responsabilidad.

## PROPUESTA

Ratifico en este momento las propuestas hechas, por lo que es necesario considerar una reforma a lo que es el artículo 111 Constitucional, misma que podría quedar de la siguiente manera:

“Cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad, podrá presentar de manera personal o por escrito ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los hechos u actos que puedan ser constitutivos de delito de los cuales fueron objeto por parte de los Servidores Públicos mencionados en el artículo 110. Dicha Comisión tendrá que valorar la información y documentos que le fueron entregados, para que presente, en su carácter de representante de la víctima, la denuncia o querrela ante el Agente del Ministerio Público en contra él o los Servidores Públicos del citado artículo y que de conformidad con el artículo 16 Constitucional, dicha denuncia o querrela esté acompañada por pruebas suficientes que hagan verosímil su dicho y que en un momento determinado el Agente del Ministerio Público quien persigue el delito conforme el artículo 21 Constitucional, considere que se ha integrado el cuerpo del delito y existe una probable responsabilidad en contra del funcionario correspondiente, por lo que corresponderá a esta última institución Agente del Ministerio Público solicitar a la Cámara baja, establecer la declaración de procedencia para que, se sustituya el cargo con otra persona en tanto el funcionario hace frente a la denuncia impuesta, está en aras de no afectar el buen servicio público; por lo que, para proceder penalmente contra 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 exclusivamente de delitos dolosos, durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarara por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si el delito imputado se relaciona con la inviolabilidad o se llevó a cabo con motivo de sus funciones o bien es resultado de la determinación delictiva del servidor público caso este último en el que la Cámara declarara procedente la suspensión del Servidor Público sustituyéndolo por otro según lo disponga la Ley.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa pasara a revisión de manera directa a la Cámara de Senadores, para que esta como última instancia declare si ha lugar o no a proceder. Si 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. Pero si declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley

Todo lo anterior siempre estando la Comisión Nacional de Derechos Humanos como representante de la víctima u ofendido, vigilando que el actuar y determinaciones de las diferentes autoridades se hagan conforme a derecho, y en caso de que estas no lo hagan así, les haga las observaciones conducentes.”

De hecho la propuesta que hacemos todavía conserva la esencia de la Declaración de Procedencia, pero de esa manera, cuando el Agente del Ministerio Público a investigado la conducta con la ayuda de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como el conocedor del hecho y considera que existe el delito y esta preparado ya su acción penal, es cuando pide a la Cámara iniciar una Declaración de

Procedencia en su caso, y es en el momento en que podrá ayudar a la representación social, desde el momento en que se tienen que preparar las cosas para ir nombrando un sustituto para que el cargo pueda quedar con otra persona responsable y con eso todo los bienes jurídicos tutelados que se objetan y se establecen para que exista el Fuero Constitucional quedan totalmente satisfechos.

**E**n la propuesta que hemos hecho, nos faltaría agregar el hecho de que tal vez sería conveniente que el Agente del Ministerio Público consignara los hechos ante una autoridad judicial.

**Y** en ese momento pues la autoridad judicial una vez que ha analizado la situación en relación al artículo 16 Constitucional que esté y se halle debidamente integrada, pues entonces en ese instante, podría llevarse a cabo lo que se fija como una determinación ulterior para que, de alguna manera, pues ya no exista lugar a duda de que el delito existe.

**T**al vez una de las situaciones de complicación procedimental que podríamos tener en esta propuesta, es el hecho de que el funcionario deba de declarar ante el Agente del Ministerio Público satisfaciendo así los postulados extremos de la garantía de audiencia.

**P**ero, en general, con el hecho de que el Agente del Ministerio Público haga la investigación y de alguna manera la determinación a través de la ponencia de consignación, es que estaría ya legalmente preparado para iniciar acciones.

**Y** frente a esto, tal vez el problema más serio sería establecer cuando la Averiguación Previa pueda o deba iniciarse y solicitarse la Declaración de Procedencia.

**Y**a tenemos el caso del ciudadano López Obrador, en el que hubo la Declaración de Procedencia pero jamás hubo un delito.

**De tal manera que la procedencia penal, se va a intentar cuando el Agente del Ministerio Público realiza las indagaciones tendientes a integrar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, una vez integrados se le solicita a la Cámara de Diputados que inicie la Declaración de Procedencia**

**Eso es la procedencia penal ya que el concepto de Averiguación Previa está básicamente definido como una etapa preprocesal que de alguna manera, va a formar parte de todo un procedimiento, pero no en sí del proceso.**

**La gran mayoría de los autores consideran a la Averiguación Previa como una etapa preprocesal.**

**Uno de estos, es Fernando Arilla Bas quien cuando hace la definición de la Averiguación Previa, la considera de la siguiente manera:**

**“El período de preparación del ejercicio de la acción penal, que las leyes del procedimiento acostumbran a denominar de Averiguación Previa, tienen por objeto, como su mismo nombre lo indica, reunir los requisitos exigidos por el artículo 16 de la Constitución general de la República, para el ejercicio de la acción penal. El desarrollo de este período compete al Ministerio Público.”<sup>81</sup>**

**Nótese como el autor citado habla de un período de preparación para el ejercicio de la acción penal.**

**Esto es una etapa preprocesal o sea antes del procedimiento.**

**De tal manera, que en términos generales, podemos empezar a considerar a la Averiguación Previa como una etapa que definitivamente no forma parte de el proceso pero sí de él procedimiento.**

---

81. ARILLA BLAS, Fernando. “EL PROCEDIMIENTO PENAL MEXICANO.” 15ª edición, Edit. Kratos, Méxio, 2001. pág. 50.

Otro autor que nos ayuda a encontrar una situación concreta respecto de la Averiguación Previa, es José Antonio Hernández Pliego quien en el momento en que nos ofrece algunas explicaciones dice:

“A esta etapa del procedimiento, se le denomina preinstrucción aunque algunos autores la llaman también fase de preparación del proceso o preproceso, primera fase de la instrucción judicial o, hasta, segunda fase de la Averiguación Previa. Una vez concluida con el dictado del auto de formal procesamiento, da comienzo la segunda fase instructora, que determina precisamente con el auto que ordena cerrar la instrucción.”<sup>82</sup>

De nueva cuenta nos encontramos con la idea preprocesal de la Averiguación Previa situación que a todas luces, nos está generando una inmediata circunstancia que es necesario desglosar, esto es que la referencia que hace el artículo 111 Constitucional, es que para proceder penalmente en contra un cargo público de alta jerarquía, debe de existir una declaración para proceder en contra.

De tal manera, que la suspensión del procedimiento va a generarse cuando esa Declaración de Procedencia no se da.

De ahí que en la propuesta que hacemos, pues se está estableciendo la exista de un órgano distinto a los que participan como es la Comisión Nacional de Derechos Humanos, quien de manera imparcial recabe todas las pruebas necesarias para iniciar una Averiguación Previa por parte del Agente del Ministerio Público, y en un momento determinado, exista el ejercicio de la acción penal, pero esta se inhiba por un requisito de procedibilidad como es la Declaración de Procedencia por parte de la Cámara baja cuando se trata de alguno de los servidores protegidos por el 1<sup>er</sup>

---

82. HERNÁNDEZ PLIEGO, José Antonio. “EL PROCESO PENAL EN MÉXICO.” 1ª edición, Edit. Porrúa; México, 2002. pág. 136.

párrafo del artículo 111 Constitucional.

**T**an simple como eso, hay un Fuero Constitucional que solamente defiende la libre expresión y la inviolabilidad del recinto pero hasta ahí.

**D**e tal manera que es viable iniciar una etapa preprocesal como es la Averiguación Previa en la que ya se establece la existencia de un delito, el cuerpo del mismo y una probable responsabilidad, es entonces cuando se procede contra alguien teniendo el requisito indispensable de procedibilidad, es decir, el tener una Declaración de Procedencia y entonces sí el Agente del Ministerio Público podrá llevar a cabo el ejercicio de la acción.

**U**na vez que la Cámara de Diputados declare que hay lugar a declarar la procedencia, el Agente del Ministerio Público al obtener la procedencia continuará con las indagatorias conducentes, sin violar la garantía de audiencia que tiene el inculpado en materia penal.

## BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. 13ª edición, Edit. Porrúa, México 2001.
2. AMUCHATEGUI REQUENA, Gloria. DERECHO PENAL. 2ª edición, Edit. Oxford, México 2003.
3. ARRILLABAS, Fernando. EL PROCEDIMIENTO PENAL EN MÉXICO. 15ª edición, Edit. Kratos, México 2001.
4. BAEZ MARTÍNEZ, Roberto. COMENTARIOS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 1ª edición, Edit. PAC, México 2005.
5. BIELSA, Rafael. CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN. 4ª edición, Edit. De Palma, Buenos Aires Argentina 2003.
6. BURGÓA ORIHUELA, Ignacio. LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES. 37ª edición, Edit. Porrúa, México 2005.
7. CAPPELLETTI, Mauro. LOS PROCESOS JUDICIALES. 5ª edición, Oxford University Press 2003.

8. CARRANCA Y TRUJILLO, Raúl. DERECHO PENAL MEXICANO. 19ª edición, Edit. Porrúa, México 2002.
9. CASTELLANOS TENA, Fernando. LINEAMIENTOS ELEMENTALES DE DERECHO PENAL. 32ª edición, Edit. Porrúa, México 2004.
10. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis. EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. 5ª edición, Edit. Porrúa, México 2005.
11. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H. y Manuel Lucero Espinosa. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. 5ª edición, Edit. Porrúa, México 2002.
12. FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. 33ª edición, Edit. Porrúa, México 2001.
13. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. DERECHOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. 1ª edición, Edit. Instituto Nacional de Administración Pública y UNAM, México 2002.
14. GOLDSTEIN, Raúl. DERECHO PENAL Y CRIMINOLOGÍA. 8ª edición, Edit. Astrea, Buenos Aires Argentina 2003.
15. GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan J. LOS DELITOS DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS Y EL FUERO CONSTITUCIONAL. 10ª edición, Edit. Jus, México 2006.

16. GONZÁLEZ DE LA VEGA, Francisco. DERECHO PENAL MEXICANO. 5ª edición, Edit. Porrúa, México 2002.

17. HERNÁNDEZ PLIEGO, José A. EL PROCESO PENAL EN MÉXICO. 1ª edición, Edit. Porrúa, México 2002.

18. JIMÉNEZ DE ASUA, Luis. LA LEY Y EL DELITO PRIMERO. 18ª edición, Edit. Sudamericana, Buenos Aires Argentina 2002.

19. MANCILLA OVANDO, Jorge A. TEORÍA LEGALISTA DEL DELITO. 8ª edición, Edit. Porrúa, México 2002.

20. MARTÍNEZ MORALES, Rafael. DERECHO ADMINISTRATIVO. 2ª edición, Edit. Oxford, México 2000.

21. MAX ARAUJO, Manuel. LA POLÍTICA. 21ª edición, Edit. Porrúa, México 2001.

22. MORA ROCHA, Manuel. ELEMENTOS PRÁCTICOS DE DERECHO DEL TRABAJO BUROCRÁTICO. 4ª edición, Edit. Pac, México 2005.

23. MORENO, Daniel. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 18ª edición, Edit. Pax, México 2000.

24. OSMAÑCZYK, E.J. ENCICLOPEDIA MUNDIAL DE RELACIONES INTERNACIONALES Y NACIONES UNIDAS. 9ª edición, Fondo de Cultura Económica, México 2004.

25. OSORIO Y NIETO, Cesar A. SINTESIS DE DERECHO PENAL. 4ª edición, Edit. Trillas, México 2002.

26. PAVON VASCONCELOS, Francisco. MANUAL DE DERECHO PENAL MEXICANO. 5ª edición, Edit. Porrúa, México 2002.

27. RABASA, Emilio y Gloria Caballero. MÉXICO ESTA ES TU CONSTITUCIÓN. 15ª edición, Miguel Angel Porrúa grupo editorial, México 2001.

28. SALDAÑA HARLLOW, Adalberto. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA. 2ª edición, Edit. Anaya editores, México 2006.

29. SERRA ROJAS, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. 33ª edición, Edit. Porrúa, México 2001.

30. TENA RAMÍREZ, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 17ª, 31ª edición, Edit. Porrúa, México 2001.

31. VEGA TREVIÑO, Sergio. ANTI JURIDICIDAD Y JUSTIFICACIÓN. 6ª edición, Edit. Trilla, México 2003.

32. WELZEL, Hanz. LA TEORÍA DE LA ACCIÓN FINALISTA. 2ª edición, Edit. Greca, México 2002.

## LEGISLACIÓN

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.  
Edit. SISTA, México 2008.
2. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES  
PÚBLICOS. Edit. SISTA, México 2008.
3. CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL. Edit. SISTA, México 2008.
4. CÓDIGO PENAL FEDERAL. Edit. SISTA, México 2008.

## HEMEROGRAFÍA

1. REVISTA MEXICANA DE JUSTICIA . INSTITUTO DE CIENCIAS PENALES.

PONENCIA VI. LOS SUJETOS DE RESPONSABILIDAD.

AUTOR: LIC. MARCO ANTONIO CASTRO ROJAS.

México. PGR Y PGLDF; No. 3, Julio – Septiembre.