



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

“LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EN EL JUICIO DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:
JULIO CÉSAR REYES PALACIOS

ASESOR:
LIC. LUIS MAURICIO RANGEL ARGÜELLES





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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D. F., febrero 3 de 2009.

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **REYES PALACIOS JULIO CÉSAR** con número de cuenta 089262762 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EN EL JUICIO DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA**" realizada con la asesoría del profesor **Lic. Luis Mauricio Rangel Argüelles**.

Con fundamento en los artículos 8º fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
DIRECTOR DEL SEMINARIO

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI

Ciudad Universitaria, a 12 de e

DR. LUCIANO SILVA RAMÍREZ
ENCARGADO DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

Distinguido profesor:

Por medio del presente escrito me permito informar a usted que he concluido satisfactoriamente el asesoramiento de la tesis profesional titulada "**LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EN EL JUICIO DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA**", elaborada por el alumno **JULIO CÉSAR REYES PALACIOS**, con número de cuenta 8926276-2.

La tesis de referencia demuestra en mi opinión una investigación que reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad, para ser sustentada como tesis y obtener el grado de Licenciado en Derecho.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para reiterarle las seguridades de mi consideración distinguida.

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"


LIC. LUIS MAURICIO RANGEL ARGÜELLES
Profesor de la Facultad de Derecho,
de la U.N.A.M.

DEDICO EL PRESENTE
TRABAJO DE TESIS:

A MIS PADRES:
QUE CON SU ESFUERZO Y
EJEMPLO ME GUIAN EN EL
CAMINO DE LA EXISTENCIA.

A TODA MI FAMILIA: QUE
SIEMPRE ME ALENTÓ

A MIS AMIGOS:
DANIEL, EMANUEL, HECTOR, JOEL,
JORGE, LUCIANO, LUIS Y RAUL,
AMIGOS EN ESTA VIDA, HERMANOS
PARA LA ETERNIDAD.

A MIS MENTORES: LUIS
MAURICIO Y JOEL, QUE HAN
INFLUIDO EN MI CRITERIO Y
CULTURA JURÍDICA.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO Y A LA
FACULTAD DE DERECHO, ALMA
MATER, FORJADORA DE
PROGRESISTAS Y VALUARTES.

"Crucemos el Rubicón"¹

¹ El Derecho Romano prohibía a cualquier general cruzar el río Rubicón con un ejército, con esta restricción la República quedaba protegida de un golpe de estado militar. En el año 49 A. C., Julio César realizó su famoso cruce del Rubicón con su ejército. Con esta acción inició la guerra civil. Hoy en día, la frase "cruzar el Rubicón" significa que no hay vuelta atrás. Con este acto despótico de abuso del poder, Julio César, atacó las instituciones existentes, con posterioridad disolvió el senado y constituyó el despotismo del Imperio.

**LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EN EL JUICIO DE
DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA**

ÍNDICE TEMÁTICO

INTRODUCCIÓN	I
---------------------	----------

**CAPÍTULO PRIMERO
MARCO TEÓRICO REFERENCIA**

A. Concepto de Servidor Público	1
1. Concepto de Servidor Público de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	8
2. Concepto de Servidor Público de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	10
3. Concepto de Servidor Público en el Código Penal Federal	16
3. Concepto de Servidor Público en el Código Penal Federal	16
4. Concepto de Servidor Público de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	17
5. Concepto de Servidor Público en la Doctrina	18
 B. Categorías de Servidores Público	 27
1. Funcionarios	27
2. Funcionarios Electos	27
3. Funcionarios Designados	28
a) Funcionarios que gozan de Inmunidad Procesal	28
b) Funcionarios que no gozan de Inmunidad Procesal	29
4. Empleados	29
 C) Responsabilidad de los Servidores Públicos	 30
1. Concepto de Responsabilidad	36
a) Responsabilidad Política	36
b) Responsabilidad Administrativa	43
c) Responsabilidad Penal	47
d) Responsabilidad Civil	59
2. Fuero Constitucional o Inmunidad Procesal	65
3. Juicio de Desafuero o Declaración de Procedencia	69
4. Registro Patrimonial de los Servidores Públicos	70
5. Opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	72

CAPÍTULO SEGUNDO
EVOLUCIÓN Y REFERENCIA DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS

1. Grecia y Roma	75
2. Juicio de Residencia España y Nueva España	77
3. El <i>Impeachment</i> Angloamericano	83
4. Constitución Política de la Monarquía Española	86
5. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana del veinticuatro de octubre de 1814 (Constitución de Apatzingán)	90
6. Acta Constitutiva y Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824	93
7. Siete Leyes Constitucionales de 1836	95
8. Bases Orgánicas de 1843	98
9. Acta Constitutiva y de Reformas de 1847	100
10. Constitución Federal de 1857	102
11. Decreto del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los altos funcionarios de 1870.	105
12. Código Penal de 1872	107
13. Reforma a la Constitución de 1857 de noviembre de 1874	107
14. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación de 1896	108
15. Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos de 1917	109
16. Código Penal Federal de 1929	112
17. Código Penal Federal de 1931	113
18. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1940	113
19. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados, del Distrito Federal y de los de los Estados de 1980	116
20. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.	117
21. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	125

CAPÍTULO TERCERO
PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

1. Denuncia	132
2. Secretaría General	135
3. Sección Instructora	136
4. Informe o Comparecencia del Servidor Público	139
5. Periodo de Instrucción	139
6. Dictamen	140
7. Envío del Dictamen a la Cámara de Diputados	141
8. Cámara de Diputados se erige Jurado de Procedencia	142
9. Audiencia	142
10. Declaratoria	142
11. Sujeción del Servidor Público a los tribunales competentes o Ministerio Público	145

CAPÍTULO CUARTO
ANÁLISIS CRÍTICO DEL PROCEDIMIENTO DE DESAFUERO

1. Caso del Expediente S1/03/06, relativo al procedimiento de declaración de procedencia instruida en contra del ciudadano Andrés Manuel López Obrador, en su calidad de Jefe de Gobierno del Distrito Federal	150
2. Efectos de la declaración de procedencia en términos de lo dispuesto en el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	206
3. Inconstitucionalidad del primer párrafo del artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	210
CONCLUSIONES	223
BIBLIOGRAFÍA	228

INTRODUCCIÓN

Desde el inicio de los tiempos, la aparición de los estratos sociales y las formas de gobierno, el hombre ha luchado por garantizar la vida, la propiedad, la posesión, contra los abusos del poder.

Confucio previó y definió la naturaleza de la corrupción y el despotismo de una manera clara y precisa, que es del tenor siguiente:

“...Cuando los gobernantes nada más buscan el incremento de su fortuna personal, se verán acompañados de gentes perversas, las cuales se disfrazaran de ministros justos y el reino estará dirigido por hombres depravados, no obstante las acciones de estos ministros provocará que sobre todo el gobierno caiga la ira del pueblo y el castigo del Cielo, si sucede esto, ni el ministro más justo y virtuoso conseguirá frenar la ruina de todo el gobierno. De esta manera se destaca que los gobernantes nunca deben aumentar su fortuna personal a costa de las rentas públicas, ya que la única riqueza y recompensa de los gobernantes proviene de la justicia y de la equidad...”

Con este comentario visualizamos que la corrupción de los gobernantes, ha provocado el deterioro de las naciones gobernadas y, como consecuencia, la sublevación y la lucha de estas para evitar el abuso del poder.

Los antecedentes de la lucha para evitar el abuso de los poderosos, se suscitan desde la conformación del régimen feudal, la lucha que se dio en el seno del periodo renacentista, el resurgimiento de la cultura helénica así como la herencia del derecho romano; permite consolidar una nueva forma de pensamiento: “El Liberal”.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano definía los derechos naturales del hombre, entre los que consideraba básicos la libertad individual, de pensamiento, de prensa y credo, la igualdad que debía ser garantizada al ciudadano por el Estado, la seguridad y la resistencia a la opresión.

Aunque estos principios fundamentales constituyeron la base del liberalismo político del siglo XIX, no fueron aplicados en la Francia revolucionaria ya que el monarca no aceptó que sus anteriores súbditos fueran ahora soberanos, y la Asamblea Legislativa aceptó el veto del rey. Tres años después se abolió la monarquía y se proclamó la República. Otras dos declaraciones de los derechos del hombre y del ciudadano fueron aprobadas posteriormente durante el transcurso de la Revolución Francesa esta fueron:

La declaración de 1793 tuvo un carácter más democrático ya que defendía el derecho a la sublevación frente a la tiranía y prohibía la esclavitud y precedió a la Constitución de 1793.

Y la declaración de 1795, determinó el preámbulo de la Constitución del año III.

La Declaración tuvo gran repercusión en España y en la América española y fue uno de los elementos fundamentales que estimularon la implantación de nuevas ideas.

La Declaración definió los derechos naturales del hombre, los cuales consideraba básicos, estos eran: la libertad individual, de pensamiento, de prensa y credo, la igualdad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

El Estado democrático, que es el crisol de todos los principios filosóficos, jurídicos y sociológicos, es llamado también Estado de Derecho, este sinónimo, trata de definir la naturaleza del Estado, sus objetivos, sus atribuciones y sus responsabilidades para con la Nación que le da vida (jurídica).

Con éste principio se debe de entender que el grado de evolución de un Estado es directamente proporcional a la eficacia de las Leyes que regulan la vida pública (institucional) y la vida cotidiana de los gobernados.

Con el principio de Estado de Derecho, las naciones pretenden hacer cumplir las normas y que se apliquen con una mayor exactitud para el caso concreto, sin dejar de observar que el derecho (las Leyes) en su propia naturaleza concibe la posibilidad de modificarse conforme a los nuevos requerimientos de las sociedades.

Para la realización de éste ideal, es necesario evitar los abusos del poder institucional de los recursos humanos, económicos y políticos en detrimento de los gobernados. Aquellos servidores públicos de cualquier nivel que conculquen los principios Constitucionales de esta Nación, serán llamados ante la autoridad correspondiente, para responder penalmente, administrativamente, civilmente y políticamente, por las faltas u omisiones que en el ejercicio de su trabajo, encargo o comisión.

El presente trabajo aborda el Procedimiento de “Declaración de Procedencia” contra los servidores públicos que por razón de su encargo o comisión tengan prerrogativas especiales, entre las que destaca el mal llamado “fuero constitucional”, que no es otra cosa que una protección que la Constitución

otorga al cargo, trabajo o comisión conferido y no así al servidor público que la detenta.

Esta protección como lo hemos dicho protege la función el cargo o comisión en la administración pública y sólo puede ser removida mediante el procedimiento de declaración de procedencia.

Dicho procedimiento se realiza ante la Cámara de Diputados y culmina con la Declaración de si o no ha lugar a proceder penalmente en contra del servidor público.

El presente trabajo de investigación pretende exponer la necesidad de que en México, se consolide un Estado de Derecho, en el cual se aplique la Ley, los procedimientos y procesos en todas los ámbitos de la sociedad, de una manera eficaz y que, con este cumplimiento, se garanticen los derechos públicos subjetivos reconocidos y salvaguardados en la misma Constitución.

Es este el marco que encuadra el presente trabajo; en el cual se aborda el tópico relativo a la responsabilidad de los servidores públicos, la que ha evolucionado en los últimos tiempos con la finalidad de evitar el abuso de quienes detentan el poder.

Toda persona tiene el derecho y la obligación de denunciar a los servidores públicos que cometan delitos en el ejercicio sus funciones, con la finalidad de que sean procesados y respondan, sobre la responsabilidad penal, administrativa, civil y política que, en su caso, les sea fincada.

El *procedimiento de la declaración de procedencia*, se encuentra regulado en el Capítulo IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria, La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Este procedimiento tiene reminiscencias de instituciones antiquísimas, entre las que podemos nombrar el *esangeliae*, griego; El *juicio de residencia* del Digesto Romano, que trascendió al derecho español, mismo que, en la Nueva España se implementó para controlar la administración de los territorios conquistados, propiedad de la Corona y, finalmente, el *impeachment* inglés.

En este trabajo, analizaremos la inconstitucionalidad del artículo 28, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que este artículo viola el principio de supremacía constitucional puesto que va más allá de lo que determina la propia Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos en su artículo 111.

Esta transgresión provoca que en México no haya un procedimiento idóneo para que se declare la procedencia para procesar penalmente contra un servidor público de alta jerarquía que haya cometido un delito en el ejercicio del encargo o comisión que realiza, por lo que quedará demostrado que la insuficiencia en la regulación de este procedimiento y las contravenciones con la Norma Fundamental, inciden en la ineficacia de ese instrumento y, por ende, en que no se cumpla con la finalidad para la que fue implementado, el debido castigo al funcionario que abuse de sus atribuciones en agravio del Estado de Derecho.

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO TEÓRICO REFERENCIAL

SUMARIO: **A.** Concepto de Servidor Público; 1. Concepto de Servidor Público de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2. Concepto de Servidor Público de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; 3. Concepto de Servidor Público en el Código Penal Federal; 4. Concepto de Servidor Público de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; 5. Concepto de Servidor Público en la Doctrina. **B.** Categorías de Servidores Públicos; 1. Funcionarios; 2. Funcionarios Electos; 3. Funcionarios Designados: a) Funcionarios que gozan de Inmunidad Procesal. b) Funcionarios que no gozan de Inmunidad Procesal; 4. Empleados. **C.** Responsabilidad de los Servidores Públicos; 1. Concepto de Responsabilidad: a) Responsabilidad Política. b) Responsabilidad Administrativa. c) Responsabilidad Penal. d) Responsabilidad Civil; 2. Fuero Constitucional o Inmunidad Procesal; 3. Juicio de Desafuero o Declaración de Procedencia; 4. Registro Patrimonial de los Servidores Públicos; 5. Opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A.-CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO.

Con la aparición del Estado, se estructuran varias instituciones y para abordar el estudio de éste hay varios elementos que debemos analizar así como el significado mismo del estado moderno:

“... Estado:

Es la entidad política jurídicamente organizada con un gobierno propio e independiente. Los elementos del Estado son el Pueblo el Territorio y el Gobierno

Los elementos del Estado, son:

El pueblo:

El pueblo es el contenido humano del estado que en función del concepto político se divide en gobernantes y gobernados, los

gobernantes solo pueden actuar conforme la ley les autoriza, y permite; en tanto que los gobernados hacen todo lo que la ley no les prohíbe. La conducta del los primeros se encuentra limitada por la Ley, mientras que la de los segundos tiene una esfera mucho mayor

El Territorio:

Es la extensión geográfica que constituye la morada permanente del pueblo.

El Gobierno:

“...Es la forma jurídico política que adquiere el Estado contemporáneo...”¹

En la obra de Carlos A. Morales Paulin, cita a Hegel el cual determinó que el estado “...constituye una manifestación o fase del espíritu objetivo, es decir, un sistema de ideas jurídicas, morales artísticas, en que se informan los espíritus subjetivos de los individuos que en el participan...”²

Pero para este autor Hans Kelsen es quien aporta una definición en la que se funden los aspectos del Estado y el Derecho:

“...El Estado es el orden jurídico. Como sujeto de los actos del Estado, es sólo la personificación del orden jurídico. Como poder, no es otra cosa sino la vigencia de este orden jurídico...”³

¹ BAEZ MARTÍNEZ Roberto, “*Manuel de Derecho Administrativo*”, 1ª Edición, Editorial Trillas S. A de C. V. México 1990. p. 130, 131

² MORALES PAULIN. Carlos A. *Derecho Burocrático*, 1ª Edición, Editorial Porrúa, México 1995 p. 72

³ *Ibidem*. P. 72

Entonces podemos decir que el Estado necesita un medio que active, que de movimiento al Estado, con esta visión podemos citar lo siguiente:

“...Desde su origen, la ciencia de la administración pública hizo una distinción de conceptos, es especial los referentes al Estado, la política y, obviamente la administración pública. A ellos hay que agregar los de los de Gobierno y justicia. Charles-Jean Bonnin creía que el gobierno consiste en la autoridad creada para dar movimiento al Estado (cuerpo político) y una dirección común a todos los individuos para la ejecución de las Leyes Es la fuerza que anima al Estado, La voluntad pública que brinda la dirección del estado. así como el gobierno es la voluntad pública, la administración es la que forma la acción propiamente del Estado. Gobernar es dirigir, ordenar, supervisar, administrar es obrar directamente... el gobierno es el pensamiento que dirige, la administración el brazo que ejecuta, pero la administración es diferente del gobierno porque se trata de una institución en si misma y tiene sus propias atribuciones. Esta Dotada de autoridad, pero no consiste en una autoridad ordenante, sino ejecutiva. Es pasiva como voluntad, activa como ejecución...”⁴

El Doctor Roberto Baez Martínez, en su obra el Manual de Derecho Administrativo, determina, que uno de los objetos de la Administración Pública, es el Servicio Público, en esta obra cita al Profesor Andrés Serra Rojas, de la siguiente manera:

“...El servicio público es una empresa creada por los Gobernantes para asegurar de una manera permanente, regular, a falta de iniciativa privada suficientemente eficaz, la satisfacción de necesidades colectivas de carácter material, económico y cultural

⁴ GUERRERO OROZCO, Omar, *“Teoría Administrativa del Estado”*, Editorial Oxford, 1ª Edición, México 2000, p. 118 y 119.

que se consideran esenciales y sujetas a un régimen de derecho público...”

En la Obra “El Nuevo Derecho Administrativo”, los Profesores Sergio Valls Hernández y Carlos Matute González, realizan un estudio respecto a la función gubernativa y los fines del estado, en este tema argumentan que la función del estado tiene múltiples dimensiones, pero que todas confluyen para llegar a un beneficio colectivo.

“...Esta “función gubernativa o política”, tiene diversas dimensiones que incluyen simultáneamente el beneficio de la colectividad y el interés de un grupo o un individuo determinado por mantenerse en al dirección de los órganos del Estado por considerar que propuesta de futuro es la más conveniente para la sociedad.

La función gubernativa busca impactos de corto mediano y largos lazos que le permitan al Estado, en abstracto, y al grupo gobernante en específico, obtener consensos sociales en torno a las actividades públicas, con la conciencia de que la acción se lleva a cabo en una sociedad compleja con recursos escaso, pluralidad de intereses y organizaciones con distinta influencia y que debe competir con otras instituciones que también realizan actividades públicas...”⁵

El Doctor Miguel Acosta Romero, en su obra Compendio de Derecho Burocrático, define lo siguiente:

“...Concepto de persona: La palabra persona puede tener contenido biológico, psicológico, filosófico y jurídico y generalmente se le concibe como sujeto capaz de derechos y obligaciones.

⁵ MATUTE GONZÁLEZ Carlos, VALLS HERNÁNDEZ Sergio, “*Nuevo Derecho Administrativo*”, 1ª edición Editorial Porrúa, S. A., México 2004. p. 89

Personae, significa la máscara que usaban los actores en los teatros romanos para proyectar la voz. Según la tradición el uso fue que la palabra identificara al actor y posteriormente, al individuo y, en nuestra época por extensión, a los entes jurídicos colectivos.

Clasificación de las personas a) la persona física y b) persona Jurídica Colectiva:

a) Persona Física

Es el ente biológico humano con derechos y obligaciones, las características o atributos de las personas física son tener un nombre, domicilio, estado civil, patrimonio, capacidad y nacionalidad.

b) Persona Jurídica colectiva

Constituida por un grupo de personas que tienen fines comunes y permanentes.

A partir de partir de las obras de Windscheid y Savigny, en el sentido de que constituye un ente ficticio creado por el derecho y en el fondo, carece de voluntad y una objetividad propia.

Existen también las teorías del patrimonio de afectación o del derecho sin sujeto, según las cuales las personas jurídicas colectivas no tienen una realidad, sino que son un patrimonio destinado a un fin...”⁶

⁶ ACOSTA ROMERO Miguel, “*Compendio de Derecho Burocrático*”, 1ª Edición, Editorial Porrúa S. A. México, 1996, p. 53-54.

Una vez definidos los conceptos anteriores debemos analizar el concepto de servidor público:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título IV, denominado de las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado, es el texto legal que por primera vez refiere como servidor público a los empleados del gobierno en el artículo 108 Constitucional, en este artículo no se encuentra una definición clara de servidor público, solo enlista una serie de funcionarios públicos; este Título IV fue reformado en diciembre de mil novecientos ochenta y dos, derivado de la política de renovación moral que implementó el entonces presidente Miguel De la Madrid Hurtado, para efecto de estructurar el sistema de Responsabilidades de toda persona que tuviera una relación laboral con el Estado y acceso a recursos federales.

La exposición de motivos de esta reforma presentada por el Ejecutivo Federal ante la Cámara de Senadores el 3 de diciembre de 1982 decía:

“...Propone nuevos principios constitucionales para determinar el alcance personal y Federal sobre responsabilidades de los servidores públicos. Para ello es necesario sujetar a responsabilidad a todo servidor público y asentar un principio general de responsabilidad por el manejo de fondos y recursos federales. Son las bases constitucionales para establecer las obligaciones igualitarias a las que deben estar sujetos todos los que desempeñen un empleo, cargo ó comisión en el servicio público, tanto en el gobierno como en la administración pública paraestatal. Se trata de que todo el que desempeñe una función pública, este sujeto a las responsabilidades inherentes a ella...”⁷

⁷ Exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal ante la Cámara de Senadores el 3 de diciembre de 1982

Esta Ley propuso cambiar los términos de funcionario y empleado público por el de “servidor público”, este término se aplicaría a toda persona que tuviera una relación de subordinación con el Estado o instituciones de gobierno y también cualquier persona que tuviera acceso a recursos Federales.

Podemos robustecer nuestro concepto de servidor público, parafraseando al Doctor Miguel Acosta Romero, quien de manera clara y precisa señala que:

“... Existen diversos puntos de vista desde los cuales puede considerarse al Estado. Sin embargo, todos se basan en él como estructura social, la cual no vive *pers se*, necesita tener órganos de representación, decisión y ejecución desde el más alto nivel hasta la actividad más sencilla.

Como toda persona jurídica colectiva, resulta indispensable la participación del individuo o persona física. Para que realice en particular sus tareas o cometidos, para ejecutar los derechos y cumplir las obligaciones que les corresponden...”⁸

El Doctor Miguel Acosta Romero, aborda la esencia del Estado que es una Persona Jurídica Colectiva, que no existe en la realidad, es una ficción Jurídica que necesita de varios elementos para efecto de que éste se manifieste, los fines del Estado, a groso modo son: llevar a cabo las acciones que permitan que las personas se desarrollen plenamente, salvaguardando y propiciando que estos tengan los medios para alcanzar su desarrollo.

Estas acciones, no podrían ser ejecutadas si no hubiera personas físicas encargadas de planear, coordinar y ejecutar las actividades que propicien la

⁸ ACOSTA ROMERO Miguel: “*Derecho Burocrático Mexicano*”; 3° edición; Porrúa, S. A. de C. V. México; 2002, p. 23.

seguridad y el impulso que requieren las personas que constituyen la población que conforma el Estado.

Luego entonces podemos definir al servidor público como toda persona que tiene una relación laboral ó desempeña un cargo o comisión en el servicio público o en la administración pública paraestatal y/o que tiene acceso a recursos federales.

1.- CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El Estado como Persona Jurídica Colectiva, necesita de personas físicas para la realización de sus fines, el Maestro Ernesto Gutiérrez y González, en su libro “Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano” señala:

“...El Estado como persona ficticia que es, como persona incorpórea, como persona que no se puede captar por medio de los sentidos, no puede actuar o moverse por sí misma, sino que precisa y requiere, forzosa y necesariamente de personas físicas que realicen sus funciones...”⁹

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Título Cuarto denominado: “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado” en su artículo 108 establece:

“...Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del

⁹ GUTIERREZ Y GONZALEZ Ernesto, “Derecho Administrativo y Derecho Administrativo a la Mexicana”, 1ª Edición, Editorial Porrúa S. A. México 1993, p. 531

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”

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

“Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, 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”.

“Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios...”¹⁰

En el artículo 108 constitucional no se establece un concepto de servidor, solo se enlista a las personas que, para efectos de responsabilidades, se consideran servidores públicos.

En el artículo 108 Constitucional se considera como Servidores Públicos a:

¹⁰ Artículo 108 del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- Los Representantes de Elección Popular.
- Los Miembros del Poder Judicial Federal.
- Los Miembros 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 del Distrito Federal.

2. CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional en su artículo 2º y en sus artículos 79 y 80 (derogados) determina quienes son servidores públicos:

“Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”

“...Artículo 2. Son sujetos de ésta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales

Artículo 79. La secretaría llevará el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los Servidores Públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de los órganos jurisdiccionales a que se refieren las fracciones VII a IX del artículo 3º, en los términos de ésta Ley y demás disposiciones aplicables

Las atribuciones de este Título, otorga a la Secretaría, a las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Para los efectos del párrafo que antecede, las citadas autoridades conforme a la legislación respectiva, determinarán los órganos encargados de ejercer dichas atribuciones así como los sistemas que se requieran para tal propósito.

Artículo 80. Tienen la obligación de presentar declaraciones de situación patrimonial, ante la autoridad competente conforme a lo dispuesto por el artículo 79, bajo protesta de decir verdad, en los términos que ésta Ley señala:

I.- En el Congreso de la Unión: Diputados y Senadores, Oficiales Mayores, Tesoreros y Directores de las Cámaras, y Contador Mayor de Hacienda;

I BIS.- En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; los Diputados, Oficial Mayor, tesorero, Directores, Subdirectores y Jefes de Departamento de la misma;

II.- En el Poder Ejecutivo Federal: Todos los funcionarios desde el nivel de jefes de Departamentos hasta el de Presidente de la República, además de los previstos en las fracciones IV, V, IX de éste artículo;

III.- En la Administración Pública Paraestatal; Directores Generales, gerentes generales, subdirectores generales, subgerentes generales, directores, gerentes, subdirectores y servidores públicos equivalentes de los órganos descentralizados, empresas de participación estatal

mayoritaria y sociedades y asociaciones asimiladas y fideicomisos públicos;

IV.- En el órgano ejecutivo local del Gobierno del Distrito Federal; todos los funcionarios desde el nivel a que se refiere la fracción II hasta el Jefe de Gobierno del Distrito Federal incluyendo Delegados Políticos, Subdelegados y Jefes de Departamento de las Delegaciones;

V.- En la Procuraduría General de la República y en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal: Todos los funcionarios desde el nivel mencionado en la fracción II hasta los de Procurador General de la República y Procurador General de Justicia del Distrito Federal, incluyendo a Agentes del Ministerio Público y policías judiciales;

VI.- En el poder Judicial Federal: Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, secretarios judiciales y actuarios de cualquier categoría o designación;

VII.- En el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Magistrados y Secretarios o sus equivalentes;

VIII.- En el Tribunal de la Federación, en los tribunales de trabajo y en los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes: Magistrados, miembros de junta y secretarios o sus equivalentes; y

IX.- En la Secretaría de la Contraloría General: Todos los servidores públicos de confianza.

Cabe hacer la aclaración que todo el Título Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, fue derogado por el segundo transitorio de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; expedida mediante decreto del entonces Presidente Vicente Fox Quezada, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de marzo de dos mil dos. En ésta Ley en su Título Tercero en específico en el artículo 36, se enlistan a los Servidores Públicos que están obligados a presentar su declaración patrimonial.

Artículo 36, Tienen obligación de presentar declaración de situación patrimonial ante la autoridad competente, conforme a lo dispuesto por el artículo 35, bajo protesta de decir verdad, en los términos que la ley Señala:

I El congreso de la Unión: Diputados y Senadores Secretarios Generales, Tesoreros y Directores de las Cámaras;

II En la Administración Pública Federal Centralizada: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Presidente de la República, y los previstos en las fracciones IV, VII y XIII de éste artículo;

III En la Administración Pública Federal Paraestatal: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo, o equivalente al de los servidores públicos obligados a declarar en el Poder Ejecutivo Federal hasta el de Director General o equivalente;

IV En la Procuraduría General de la República: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo, hasta el

de Procurador General, incluyendo agentes del Ministerio Público, Peritos e integrantes de la Policía Judicial;

V En el Poder Judicial de la Federación: Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consejeros de la Judicatura federal, magistrados de Circuito, Magistrados Electorales, Jueces de Distrito, Secretarios y Actuarios de cualquier categoría o designación;

VI En el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y en los tribunales de trabajo y agrarios: Magistrados miembros de junta, Secretarios, Actuarios o sus equivalentes;

VII En la Secretaria: Todos Los servidores públicos de confianza;

VIII En el Instituto Federal Electoral: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Consejero Presidente;

IX En la Auditoria Superior de la Federación: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el Auditor Superior de la Federación

X En la Comisión Nacional de los Derechos Humano: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Presidente de la Comisión;

XI En los demás órganos jurisdiccionales e institucionales que determinen las leyes: todos los servidores públicos desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de los titulares de aquellos;

XII Todos los servidores públicos que manejen o apliquen recursos económicos, valores y fondos de la federación; realicen actividades

de inspección o vigilancia; lleven a cabo funciones de calificación o determinación para la expedición de licencias, permisos o concesiones, y quienes intervengan en la adjudicación de pedidos o contratos;

XIII En la Secretaría de Seguridad Pública: Todos los Servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el Secretario de Seguridad Pública, incluyendo a todos los miembros de la Policía Federal Preventiva, y

XIV En el Banco de México: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo en la administración Pública Federal Centralizada hasta el de Gobernador.

Asimismo deberán presentar las declaraciones a que se refiere este artículo, los demás servidores públicos de las dependencias, entidades y de las autoridades a que se refieren las fracciones IV y V del artículo 3 de ésta Ley, que determine el Titular de la Secretaría, mediante disposiciones generales debidamente motivadas y fundadas...”¹¹

El servidor público que en su declaración de situación patrimonial faltare a la verdad en relación con lo que es obligatorio manifestar en términos de ésta Ley (Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos), será suspendido, y cuando por su importancia lo amerite, destituido e inhabilitado de tres meses a tres años.

¹¹ Artículo 2, 79 y 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 36 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Asimismo, deberán presentar las declaraciones que se refiere este artículo, los demás servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Órganos Jurisdiccionales a que se refieren las fracciones VII a IX del artículo 3º., que determine el Secretario de la Contraloría General de la Federación, Mediante disposiciones generales debidamente motivadas y fundadas...

Cabe aclarar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su momento y la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos van más allá de los sujetos a responsabilidad señalados en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO EN EL CÓDIGO PENAL FEDERAL

En el Título Décimo del Código Penal Federal, denominado delitos cometidos por servidores públicos en su artículo 212, se encuentra el término, servidor público concepto de Servidor Público, como sujeto activo, sujeto a responsabilidad penal por actos que constituyan delitos en materia federal.

Por lo que se cita el artículo 212 para mayor objetividad:

“...Artículo 212 Para los efectos de éste título y el subsecuente 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 Judiciales y a los magistrados de los

Tribunales de Justicia locales, por la comisión de delitos previstos en éste Título en materia federal...”¹²

Como hemos apreciado el Código Penal Federal, adolece de la misma falta de definición de servidor público, y el artículo antes citado determina que, cualquier persona que desempeñe un cargo o comisión en alguna de las instituciones mencionadas; tendrá el carácter de Servidor Público, al cual se le podrá reprochar su actuar al momento de investigar la posible comisión de delitos de orden federal.

4.- CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

La Ley Reglamentaria del apartado “A” del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o sea la Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 3º define:

“...Artículo 3. Trabajador al Servicio del Estado: Toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales...”¹³

Esta Ley se ocupó en sus inicios de manera general de las relaciones derivadas de prestaciones de un servicio subordinado a personas físicas y jurídicas que no forman parte del poder político. Las empresas de participación social, que no estaban constituidas por actos de derecho público sino por actos de derecho privado, regían siempre sus relaciones laborales por el Apartado “A” del artículo 123 constitucional y su legislación reglamentaria. La creación del apartado

¹² Artículo 212 del Título Décimo, Capítulo I del Código Penal Federal.

¹³ Artículo 3 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

B del artículo 123 constitucional significó el tránsito de las relaciones entre los Poderes de la Unión, Distrito Federal, y antiguos Territorios Federal, con quienes les prestaban servicio, del campo del Derecho Administrativo, al del Derecho del trabajo; la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado extendió su régimen a algunos organismos descentralizados.

El artículo 123 constitucional no establecía nada a las empresas descentralizadas, pero mediante la reforma de 18 de marzo de 1942 apartado a fracción XXXI inciso b) subinciso 1, con la que se determina que la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades Federales en los asuntos relativos a empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal.

5.- DEFINICIÓN DE SERVIDOR PÚBLICO EN LA DOCTRINA

Argumentamos anteriormente que la Administración Pública considera como uno de los elementos del Estado a los Gobernantes, estas personas físicas que forman y exteriorizan la voluntad del Estado.

El Maestro Gabino Fraga, en su obra *Derecho Administrativo* señala que hay que distinguir entre el Órgano y su Titular:

“... El primero representa una unidad abstracta, una esfera de competencia, el Titular representa una persona concreta que puede ir variando sin que afecte la continuidad del órgano y que tiene, además de la voluntad que ejerce dentro de la esfera de competencia del órgano, una voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses personales...”¹⁴

¹⁴ FRAGA Gabino, *“Derecho Administrativo”*, Editorial Porrúa S. A., México 1989 p. 128

Como hemos mencionado, el Servidor Público, es la parte operativa que actúa y realiza los fines del Estado, esta actividad es una facultad atribuida por la propia Constitución como Ley fundamental y Las Leyes Secundarias y estatutos, estas Leyes permiten que la persona Física realice una actividad de importancia general para la sociedad.

Hay un elemento que permite que la administración pública tenga una inercia ilícita, esta es la llamada Costumbre Administrativa, este concepto pertenece a los Profesores Yamile Medina Pérez y Santiago Nieto, que en su obra "Control Externo y Responsabilidad de los Servidores Públicos del Distrito Federal", señalan que "...el vicio mas adentrados en la cultura administrativa es la costumbre..."¹⁵, ya que la misma estructura rígida de sus procedimientos, la jerarquía, las mismas prácticas autoritarias, impiden que el servidor público se cuestione respecto a si su actividad es apegada a derecho, si es legal o no su proceder, ya que mucha de su actividad en la administración esta plagada por irregularidades en los procedimientos y con estas irregularidades pelagra su ascenso en el escalafón burocrático, por lo que comulgo con los profesores mencionados, en que: debe de instituirse la posibilidad de que el servidor público que es quien vive día a día con la aplicación de las leyes deficientes, participe y tenga la posibilidad de opinar y dirigir la emisión de leyes que mejoren la administración pública.

Con estas leyes se pretende controlar el uso abusivo de esas atribuciones, determinando las sanciones que pudieran ser aplicadas por las faltas cometidas por los servidores públicos.

El artículo 49 Constitucional establece:

¹⁵ MEDINA PÉREZ Yamile y NIETO Santiago, "Control Externo y Responsabilidad de los Servidores Públicos en el Distrito Federal". Editorial UNAM, México 2005 p. 30.

“... El supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un Individuo...”

La razón de esta división es el sistema de pesos y contrapesos entre éstos para efecto de que no invadan las atribuciones conferidas por la Constitución, el Doctor Roberto Báez Martínez, cita a Montesquieu para ejemplificar que este sistema de división de poderes es el medio para garantizar que no se utilice arbitrariamente el Poder del Estado:

“Para que no pueda abusarse del Poder es preciso que por disposición misma de las cosas, el poder detenga al Poder...”¹⁶

El Licenciado Sergio Monserrit Soltero define al Servidor Público de la siguiente manera:

“...Se debe considerar como Servidor Público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las 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. La conceptualización del término servidor público obedece a la necesidad de identificar a las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en las diferentes

¹⁶ BAEZ MARTÍNEZ Roberto, *“Manual de Derecho Administrativo”*, 1ª Edición, Editorial Trillas S. A de C. V. México 1990, p. 131

esferas de gobierno, para así poder demandar dentro del marco legal fijado, el cumplimiento de las obligaciones que les son inherentes...”¹⁷

De igual manera no perdemos de vista las categorías de Servidores Públicos, que gozan de facultades de decisión, de los que gozan de inmunidad procesal y de los empleados que siendo también servidores públicos no gozan de esa prerrogativa Constitucional.

El Doctor Miguel Acosta Romero, señala que la nueva Ley de Responsabilidades de Los Servidores Públicos, no hace ninguna distinción entre las distintas categorías de los Servidores Públicos y los engloba a todos en el mismo término; debe de hacerse la mención de esta clasificación para identificar a cada una de las categorías:

“... Aunque la nueva Ley de Responsabilidades no distingue las diferentes categorías de Servidores Públicos enmarcándolos todos en una denominación resulta imprescindible hacer la distinción por lo menos teórica, entre los conceptos de funcionario público servidor público, empleado público y cargo público. Toda vez que la distinción de éstos no obedece a un simple capricho, sino que atiende a la sociedad real en que vivimos...”¹⁸

El motivo de éste razonamiento es el de que aunque no sean mencionadas las clases de los Servidores Públicos en la Ley Federal de Los Trabajadores al Servicio del Estado ó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es de importancia total el abordar e identificar las distintas funciones, que

¹⁷ MONSERRIT ORTIZ SOLTERO Sergio: Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos;3° edición; Porrúa, S. A. de C. V. México; 2004, pagina 5.

¹⁸ ACOSTA ROMERO Miguel, “*Derecho Burocrático Mexicano*”;3° edición; Porrúa, S. A. de C. V. México; 2002, p. 145.

se pueden aglutinar en una misma institución. (ejemplo El Senado), por lo que define cada una de las categorías de servidor público:

“...Funcionario Público. Es aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad.

CARACTERÍSTICAS:

Empleado público: Es Aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante salario caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la Ley,

CARACTERÍSTICAS DE LA DEFINICIÓN ANTERIOR

- A) Denominación específica;
- B) Atribuciones definidas y descritas en los cuerpos normativos;
- C) Retribución por Salario;
- D) De naturaleza permanente o de base, y
- E) Creado por la Ley.

Servidor público: Es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público. Tal vinculación puede ser directa (servidor de la administración pública centralizada) o indirecta (servidor de la administración pública paraestatal).

Cargo público. Es el lugar instituido en la organización pública con denominación propia atribuciones específicas y presupuesto propio,

para ser provisto y ejercido por un titular en la forma establecida por la ley...”¹⁹

Asimismo la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos y empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, Publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintiuno de Febrero de 1940, catalogaba como altos Funcionarios de la Federación, al Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Autónomo y el Procurador General de la República, si como los Gobernadores y Diputados a las Legislaturas de los Estados de la República. Concluimos que por exclusión todos los trabajadores de la Federación y del Distrito Federal y Territorios Federales, fueron catalogados solamente como Funcionarios y Empleados

Ahora debemos mencionar quienes son reputados como servidores públicos.

De acuerdo con el Artículo 1º de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado son:

- 1.- A los Trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión (Legislativo, Ejecutivo y Judicial);
- 2.- A los Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal;
- 3.- A los Trabajadores del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del estado (ISSSTE);
- 4.- A los de las Juntas Federales de Mejoras materiales;
- 5.- A los del Instituto Nacional de Vivienda;
- 6.- A los de la Lotería Nacional;

¹⁹ ACOSTA ROMERO Miguel, “*Derecho Burocrático Mexicano*”; 3ª edición; Porrúa, S. A. de C. V. México; 2002, p. 145 y 146.

7.- A los del Instituto Nacional de Protección a la Infancia;
8.- A los del Instituto Nacional Indigenista;
9.- A los de la Comisión Nacional Bancaria;
10.- A los de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas;
11.- A los de la Comisión Nacional de Valores;
12.- A los de la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas;
13.- A los del centro Materno- Infantil Maximino Ávila Camacho;
14.- A los del Hospital Infantil, y
15.- Así como a los trabajadores de otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos, tales como:

- a) A los Trabajadores de Petróleos Mexicanos ;
- b) A los Trabajadores de la Comisión Federal de Electricidad;
- c) A los Trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social, y
- d) A los Trabajadores de Ferrocarriles Nacionales de México.

El Maestro Juan Francisco Vega Ruiz, en su obra denominada: “Medios de Defensa Contra Procedimiento Disciplinario a Servidores Públicos Federales” define al Servidor Público de la siguiente manera:

“... Servidor Público, Aquella persona física que tiene una relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento o un contrato de prestación de servicios profesionales que acredite un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal..”²⁰

²⁰ VEGA RUIZ Juan Francisco, *“Medios de Defensa Contra Procedimiento Disciplinario a Servidores Públicos”*, 1ª Edición, Editorial, Montealto, México 2006, página 3.

Además de la Clasificación que señalaremos en un inciso posterior; el Maestro Juan Francisco Vega Ruiz, realiza una clasificación, en cuanto a mandos se refiere:

“...Servidores Públicos de Confianza: Son aquellas personas que realizan funciones de inspección, fiscalización, dirección supervisión , auditoria, y que – en atención a la Clasificación por Tabulación – son consideradas como personal de confianza, y entre ellas se encuentran los jefes de departamento, los agentes del Ministerio Público, etc.

Servidores Públicos de Base: Son aquellas personas cuyas funciones son consideradas de tipo operativo o de apoyo...”²¹

El profesor Andrés Serra Rojas en su obra nominada “Derecho Administrativo”, en lo que respecta a la función pública determina:

“...Se debe distinguir el órgano de su titular el primero es una creación legal, una esfera abstracta de competencia, que se mantiene en vigor hasta que una nueva disposición del mismo carácter cambia los supuestos de la competencia

El Titular es una persona física (es decir, un ser Humano), su voluntad es la que pone en movimiento el orden jurídico y realiza los fines que una comunidad se ha propuesto...” sic.²²

Ahora internacionalmente podemos ver la visión de la Comunidad Europea para combatir la corrupción en los Estados miembros; en el acta del Consejo de

²¹ VEGA RUIZ Juan Francisco, *“Medios de Defensa Contra Procedimiento Disciplinario a Servidores Públicos”*, 1ª Edición, Editorial, Montealto, México 2006, p. 5.

²² SERRA ROJAS Andrés, *“Derecho Administrativo”*, 7ª Edición, Editorial Porrúa, México 1976, p. 353.

veintiséis de mayo de 1997, se convino definir el término funcionario y sus derivaciones:

“...Artículo 1.- Para efectos del presente Convenio se entenderá por:

- a) “funcionario”: todo funcionario, tanto comunitario como nacional, así como todo funcionario nacional de otro Estado Miembro“;
- b) “funcionario comunitario”: Toda persona que tenga la condición de funcionario o de gerente contratado en el sentido del Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas o del Régimen aplicable a otros agentes de las Comunidades Europeas.

Toda persona puesta a disposición de las Comunidades Europeas por los Estados miembros o por la cualquier organismo público o privado, que ejerza en ellas funciones equivalentes a las que ejercen los funcionarios u otros agentes de las Comunidades Europeas,

Se asimilaran a los funcionarios comunitarios los miembros de organismos creados de conformidad con los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, así como el personal de dichos organismos, en la medida en que el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas o el Régimen aplicable a otros agentes de las Comunidades Europeas no les sean aplicables

- c) “funcionario nacional”. El funcionario o empleado público tal como se define ese concepto en el Derecho nacional

del Estado miembro en que la persona de que se trate tenga esta condición a los fines aplicables del Derecho Penal de Dicho estado miembro...”²³

Por lo que podemos decir que servidor público y funcionario tienen características afines: que son personas físicas, que tienen una relación laboral, con el Estado, que por la trascendencia de los fines del Estado, están sujetos a un sistema de responsabilidades, que revisa su desempeño y que asimismo lo sanciona.

B. CATEGORÍAS DE SERVIDORES PÚBLICOS

Esta categoría se basa en las Prerrogativas Constitucionales y en la forma en que son nombrados los funcionarios en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“...FUNCIONARIOS. Son los que desarrollan y ejecutan las funciones públicas del Estado y quienes ejercen, dentro de ciertos niveles de jerarquía, actos de gobierno y actos de autoridad. Se pueden distinguir funcionarios de distintas categorías:

FUNCIONARIOS ELECTOS. Son los representantes de elección popular que se renuevan periódicamente de acuerdo a las disposiciones constitucionales que les son aplicables en cada caso. En el Poder Ejecutivo Federal el único servidor público electo popularmente es el Presidente de la República y en el Congreso General lo son los Senadores y los Diputados.

²³ CARDENAS RIOSECO Raúl F. “*Enriquecimiento Ilícito*”, Editorial Porrúa S. A., 1ª Edición; México 2001, p. 27.

FUNCIONARIOS DESIGNADOS. Son los servidores públicos que han sido seleccionados por otros de más alta jerarquía o por los miembros de otro poder público, como es el caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, que son los escogidos de entre una terna que el Presidente de la República somete a consideración del caso, su designación y remoción queda sujeta a la voluntad y arbitrio del funcionario de mayor poder y en el segundo, a la temporalidad del cargo señalado en la Constitución Federal. En algunos casos, para que la designación tenga plena validez, se requiere la ratificación por parte del Congreso de la Unión del nombramiento que haya hecho el Titular del Ejecutivo Federal de ciertos funcionarios como los ya citados Ministros de la Suprema Corte de Justicia, del Procurador General de Justicia, de los Agentes Diplomáticos, de los Cónsules Generales, de los empleados superiores de Hacienda, Coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

a) QUE GOZAN DE INMUNIDAD PROCESAL. Son aquellos funcionarios que mientras duren en su encargo, no puede ser ejercitada en su contra acción penal (como en el caso del Presidente de la República, en términos de lo preceptuado en el artículo 108 constitucional) en tanto que la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores, declaren la procedencia de la querrela o denuncia penal que contenga hechos constitutivos de delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona a aquellos funcionarios que gozan de ésta prerrogativa. Es necesario puntualizar desde ahora que no son los mismos a que se refiere el artículo 110 de nuestro máximo ordenamiento como sujetos del Juicio Político, en tanto que encontramos funcionarios que son sujetos del Juicio Político pero que carecen de inmunidad procesal.

b) QUE NO GOZAN DE INMUNIDAD PROCESAL. Son aquellos que carecen de dicha prerrogativa; es decir, pueden ser procesados penalmente sin que previamente deba incoarse el Procedimiento para la Declaración de Procedencia, (aunque sean sujetos al juicio político) en tanto que el artículo 111 de la Constitución Federal no les concede tal investidura.

EMPLEADOS. También existe diversidad de opiniones que pretenden señalar las diferencias entre el funcionario y el empleado. Las diferencias fundamentalmente que se han considerado entre ellos son: la duración del empleo; la retribución; sus facultades de mando y decisiones y sus facultades constitucionales o legales. Para el Maestro Gabino Fraga la diferencia se encuentra en: "...que el primero supone en encargo esencial transmitido en principio por la Ley, que crea una relación externa, que da al titular un carácter representativo; mientras que el segundo solamente supone una vinculación interna, que hace que su titular solamente concorra a la formación de la función publica..."²⁴

El profesor, Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, define al Servidor Público de la siguiente manera:

"...En un régimen democrático los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como Servidores Públicos..."²⁵

²⁴ MONSERRIT ORTIZ SOLTERO Sergio: *"Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos"*; 3º edición; Porrúa, S. A. de C. V. México; 2004, p. 6

²⁵ BURGOA ORIHUELA Ignacio: *"Derecho Constitucional Mexicano"*; 1º edición; Porrúa S. A.; México, 1973, p. 629.

El profesor Andrés Serra Rojas, citando a Roger Grégorie, en su obra “El Derecho Administrativo”, al realizar el estudio de la Función Pública, nos lleva al análisis jurídico aplicable al personal administrativo:

“...La Función Pública:

La gestión de ésta elevada misión esta constituida por la organización, funcionamiento y distribución de competencias entre los órganos del estado a quienes se encomienda la realización de sus fines con los medios de que dispone. Esta organización administrativa requiere de personas físicas que asuman la calidad de funcionarios o empleados públicos que aportan su actividad intelectual o física para atender los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones...”

La función pública se forma, por consiguiente, con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores. Toda actividad estatal requiere de un personal administrativo eficiente e idóneo para la atención de los servicios públicos y demás actividades del estado.²⁶

C.- RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Como antes hemos dicho, el desarrollo de la democracia en un Estado, es directamente proporcional a la efectividad de la aplicación y eficacia de las leyes, estas deben de aplicarse de manera optima a los gobernados y a los gobernantes; la opacidad de los procedimientos permite la consolidación de la impunidad de los servidores públicos que son responsables por el mal uso de recursos y atribuciones.

²⁶ SERRA ROJAS, Andrés: “*Derecho Administrativo*”, 7° Edición, Editorial Porrúa S. A, México, 1976, p. 349 y 350

Así mismo nos encontramos con el término de “Corrupción”, este término en el diccionario de la lengua castellana, “El tesoro de la lengua castellana o española” de Sebastián de Covarrubias, no existe este sustantivo solo el verbo “corromper”, que significa vicio, estrago, perversión falsificación, podredumbre, y actualmente el diccionario de la Real Academia de la lengua corrupción significa: acción y efecto de corromper; alteración o vicio en un libro o escrito; vicio o abuso introducido en las cosas no materiales (corrupción de costumbres, de voces) y, en las organizaciones, especialmente las públicas, práctica consistente en la utilización de las de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.

Para los profesores Jaime Cárdenas y María de la Luz Mijangos, en su obra “Estado de Derecho y Corrupción, señalan que:

“...La corrupción produce en términos generales ineficiencia social y también ineficiencia en términos de satisfacción de los intereses particulares de los que evaden las reglas porque el costo que pagan esos agentes por actuar en un medio corrupto acaban afectado a su economía por la cantidad de recursos innecesarios y preocupaciones inútiles que es preciso utilizar para moverse en él, además de pagar ese costo, deben enfrentarse todavía a la distorsión que el incremento de reglas producido por la corrupción genera en el funcionamiento ordinario de la sociedad.

Lo más preocupante de la corrupción en términos democráticos implica que sólo es la punta del iceberg de un problema mayor: la tendencia a sustituir la cooperación democrática

por formas de competencia y de imposición de influencias que contradicen el ideal democrático...”²⁷

La Doctora María Estela Ayllón González, en la obra denominada “Análisis Jurídico Económico y Político de la Corrupción, aborda a la corrupción de la siguiente manera: “...la corrupción la podemos definir como: la actividad ilegal por medio de la cual un agente corruptor y agente corrupto intercambian recíprocamente una serie de bienes y derechos de los cuales no son propietarios, sino en el caso del funcionario público: únicamente depositarios...”²⁸

Por lo antes mencionado podemos concluir que la Corrupción tiene su origen en la debilidad y fragilidad del marco jurídico, así como en los niveles de ingreso de los servidores públicos y la educación de estos, educación, en este caso como la promoción de los valores de ética y moral entre la población.

Ahora podemos abordar el efecto del abuso del poder de los servidores públicos, ya sea por la corrupción o por ser de carácter despótico, esta es la responsabilidad.

Pero antes de abordar el tema de la responsabilidad de los servidores públicos, debemos analizar el concepto de responsabilidad.

En el Derecho Romano se estableció que la obligación encierra dos elementos el debitum y la responsabilidad.

“...Estos dos elementos no siempre se conjugaron, pues la obligación en sus orígenes no llevaba aparejada de suyo responsabilidad, para que naciera era menester que el acto que

²⁷ CÁRDENAS Jaime y otro, “*Estado de Derecho y Corrupción*”, Editorial Porrúa, México 2005 p. 53.

²⁸ REZZOAGLI Bruno, “*Análisis Jurídico, Económico y Político de la Corrupción*”, Editorial Porrúa. México, 2005, p. 45

originara a la obligación se añadiera uno nuevo que fundamentara y especificara la responsabilidad para el caso de incumplimiento es hasta el momento en que el debitum y la responsabilidad están unidos en un mismo negocio cuando se puede hablar de obligación tal y como la conocemos en nuestros días..."²⁹

Responsabilidad:

"...La voz responsabilidad proviene de "responder" que significa, Inter. Alia: "prometer", "merecer, "pagar". Así "responsalis" significa el que responde" (fiador); en un sentido más restringido "responsum" (responsable) significa: "el obligado a responder de algo o de alguien". "Responder", se encuentra estrechamente relacionada con "spondere", la expresión solemne en la forma de la stipulatio, por la cual asumía una obligación (Gayo, Inst., 3, 92), así como "sponsio", palabra que designa la forma más antigua de la obligación (A. Berger).

Otro significado es el que recoge la dogmática jurídica: un individuo es responsable cuando de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado (H. Kelsen). En éste sentido la responsabilidad presupone un deber (el cual debe responder el individuo); sin embargo, no debe confundirse con él. El deber o la obligación es la conducta que, de acuerdo con un orden jurídico se debe hacer u omitir; quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado. La responsabilidad presupone esta obligación, pero no se confunde con ella. La responsabilidad es,

²⁹ BRAVO GONZALEZ Agustín, BIALOVSTOVKI Sara, "*Compendio de Derecho Romano*", Editorial Pax Argentina novena edición 1978, p. 96

en este sentido, una obligación de segundo grado (aparece cuando la primera no se cumple, esto es, cuando se comete un hecho ilícito). Uno tiene la obligación de no dañar, es responsable de daño el que tiene que pagar por él...”³⁰

Para los maestros Santiago Nieto y Yamile Medina Pérez, en su obra “Control Externo y Responsabilidades de los Servidores Públicos del Distrito Federal”, señalan respecto a la responsabilidad, lo siguiente:

“...Para la dogmática jurídica, la responsabilidad presupone un deber que constituye la conducta que, de acuerdo con el orden jurídico, se debe hacer u omitir; la responsabilidad supone una obligación, señala quien debe responder del cumplimiento de la misma. El termino responsabilidad significa que un individuo es responsable cuando sus actos impliquen una infracción a la norma jurídica, por lo que esta obligado a responder por la consecuencias que los mismos originan, y que de acuerdo con el orden jurídico es susceptible de ser sancionado...”³¹

De estos conceptos cabe mencionar los siguientes elementos:

La responsabilidad nace de un deber o una obligación no cumplida que de acuerdo con el orden jurídico debe realizar u omitir.

La responsabilidad, debe estar establecida en una norma jurídica.

La responsabilidad siempre tiene como consecuencia una sanción.

³⁰ TAMAYO Y SALOMON, Rolando; *“Diccionario Jurídico Mexicano”*; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; 12° Edición; Editorial Porrúa S. A ; México 1998, p. 2824 y 2825

³¹ MEDINA PÉREZ Yamile y NIETO Santiago, *“Control Externo y Responsabilidad de los Servidores Públicos en el Distrito Federal”*. 1ª Edición, Editorial UNAM, México 2002, p.17.

La responsabilidad siempre está a cargo de quien debe responder por el incumplimiento de tal obligación

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título Cuarto en específico en el artículo 109, enumera las clases de responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos, por lo que transcribimos dicho numeral para mayor objetividad:

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

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

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

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

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

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

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

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

En éste Artículo Constitucional se fincan las bases para que el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales expidan las leyes correspondientes a las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Estas son en el ámbito federal: La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; se enumeran las clases de responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos y en su último párrafo, se reconoce el derecho de los ciudadanos a denunciar a los servidores públicos, que hayan realizado actos que posiblemente hayan constituido responsabilidades.

a) RESPONSABILIDAD POLÍTICA.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Título Cuarto, en específico en su artículo 110, marca los principios de la responsabilidad política a que están sujetos los altos funcionarios ahora denominados servidores del estado mexicano. Este sistema permite destituir a un servidor público no solo por corrupto, también por ineptitud ó negligencia.

El profesor Clemente Valdés S. en su Obra denominada el Juicio Político, argumenta la necesidad de tener un sistema de regulación de conducta de los empleados gobernantes:

“...El Juicio Político recientemente implantado en México se copió de algo bastante obsoleto: el procedimiento del “Impeachment” del sistema Federal de los Estados, originalmente ideado para destituir a cualquiera de los ejecutivos federales. Este Procedimiento, de acuerdo con el texto de la Constitución Norteamericana, se lleva ante el Senado como único jurado y, cuando se trata de juzgar al presidente de los estados Unidos, el Jefe de Justicia de la Suprema Corte lo preside y absorbe toda la actividad del Senado...” sic³²

El Licenciado Sergio Monserrit Ortiz Soltero en su obra Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, define de la siguiente manera el concepto de Responsabilidad Política:

Definición

³² CLEMENTE VALDÉS S. “*El Juicio Político*”, 1ª Edición, Editorial Ediciones Coyoacan S. A de C. V. México 2000, p. 95

“...La responsabilidad política es aquélla que tienen los funcionarios federales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tienen los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violaciones a las leyes federales ya las que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales...”³³

Los servidores públicos sujetos a este tipo de responsabilidad según el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son los siguientes:

“... Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los

³³ MONSERRIT ORTIZ SOLTERO Sergio, *“Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos”* 3° edición Porrúa, S. A. de C. V. México; 2004, p. 90

miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda...”

Las sanciones a las que se harán acreedores los servidores públicos, de conformidad con lo establecido con el artículo constitucional mencionado son: la destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

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

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

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables, en el caso de juicio político.

El Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, cita el septuagésimo párrafo del Dictamen a la Constitución de 1857, el cual fundamentó el principio de la Responsabilidad Política de los Servidores Públicos, el cual determino lo siguiente:

“...Sois un inepto; no mereces la confianza del pueblo; no debéis ocupar un puesto público; es mejor que volváis a la vida privada. He aquí un resumen dice una sentencia del juicio político, sin impedir por eso, que los delitos del orden común sean juzgados y castigados por la jurisdicción ordinaria. El voto del pueblo no es infalible; sus esperanzas pueden frustrarse, venirle males imprevistos de quien les prometió crecidos bienes, y es lógico y muy justo que por medio legal, sin conmociones ni turbulencias, pueda retirar el poder a su delegado, Así los encargados de las funciones públicas son más fieles y más celosos en el cumplimiento de sus deberes. (Citado por el Dr. Gonzalo Armienta Calderón en “Evoluciones de la Ley de Responsabilidades”, Revista Praxis, Numero 60. INAP, México 1984 Pág. 26)...”³⁴

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 6 y 7 determina la procedencia del juicio político y en el artículo 5 señala a los sujetos a juicio político.

“...Artículo 5

En los términos del primer párrafo del artículo 110 de la Constitución General de la República, son sujetos de juicio político los servidores públicos que en él se mencionan. Los gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Artículo 6

³⁴ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto; *“El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos”*, 4ª Edición, Editorial Porrúa S. A., México 2001, p. 37

Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Artículo 7

Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV.- El ataque a la libertad de sufragio;
- V.- La usurpación de atribuciones;
- VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal. No precede el juicio político por la mera expresión de ideas.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia

a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal...”³⁵

El maestro Juan Francisco Arroyo Herrera en su obra titulada Régimen Jurídico del Servidor Público, cita al Maestro Gabino Fraga para puntualizar la naturaleza del procedimiento de Juicio Político, en razón de su origen, cabe citarse para mayor claridad:

“...Fraga (obra citada) Señala que desde el punto de vista de la división de poderes, la distribución de funciones corresponder: al poder Legislativo, la función legislativa; al Judicial y al ejecutivo, la administrativa.

La función del Estado, continúa, se puede clasificar en dos categorías:

- a) Formal, desde el punto de vista del órgano que la realiza, que prescinde de la naturaleza de la actividad y en tal caso las funciones son formalmente legislativa, administrativas o judiciales, según estén atribuidas al poder Legislativo, ejecutivo o judicial, y
- b) B) Material, desde el punto de vista de la actividad que realiza cada órgano.

En síntesis: una actividad será formalmente legislativa, cuando emane del Poder Legislativo; pero puede ser materialmente judicial en virtud de que el órgano que la aplica es el Poder Judicial.

La distinción anterior viene al caso, solo para precisar que en esta ley, la Cámara de Diputados, realiza una actividad materialmente administrativa, ya que la acusación corresponde al Ministerio Público, órgano que depende del Poder Ejecutivo.

³⁵ Ley Federal De Responsabilidades de Los Servidores Públicos, artículos 5,6,7.

La Cámara de Senadores por su Parte, realiza una función materialmente Judicial en virtud de que la función de sentenciar corresponde al Poder Judicial...” (SIC)³⁶

b) RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

El título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en específico en su artículo 109, marca los principios de la responsabilidad administrativa a que están sujetos los funcionarios del estado mexicano.

El Licenciado Sergio Monserrit Ortiz Soltero en su obra Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, define de la siguiente manera el concepto de Responsabilidad Administrativa.:

Definición:

“...La Responsabilidad Administrativa es aquella en la que incurrir los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el Código de Conducta Administrativo que previenen las 24 fracciones del artículo 8 de la Ley federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos...”³⁷

Artículo 109 Constitucional

“... Artículo 109.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias,

³⁶ ARROYO HERREA Juan Francisco, *“Régimen Jurídico del Servidor Público”*, 4ª edición Editorial Porrúa S. A. México 2004, p. 95.

³⁷ MONSERRIT ORTIZ SOLTERO Sergio, *“Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos”* 3º edición Porrúa, S. A. de C. V. México; 2004, p. 127

expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

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

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

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

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

Las sanciones a las que se harán acreedores los servidores públicos, de conformidad con lo establecido con el artículo constitucional mencionado son:

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

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

privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

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

Para ese efecto se publicó la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el trece de marzo de dos mil dos, con base en los artículos 109 y 113 constitucionales:

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

Esta Ley Federal, determina: su objeto, los sujetos de responsabilidad administrativa, las obligaciones en el servicio público, las sanciones y las autoridades competentes, el procedimiento, para aplicar sanciones y el registro patrimonial de los servidores públicos.

Los sujetos de esta ley son los servidores públicos federales mencionados en el primer párrafo del artículo 108 constitucional:

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

El artículo 8 de ésta determina en sus XXIV fracciones las obligaciones de los servidores públicos.

Y en el artículo 13, La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece las sanciones por las faltas administrativas realizadas por los sujetos a ésta:

Artículo 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán:

- I Amonestación Privada o pública;
- II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión, por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año;.
- III.- Destitución del puesto;
- IV.- Sanción económica, e
- V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

El maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez parafrasea al Maestro Gabino Fraga para definir la responsabilidad de los servidores públicos:

“... La Falta de cumplimiento de los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del auto, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquiera falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que puede originarse, además una responsabilidad civil o penal. (Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Vigésimo tercera edición, Editorial Porrúa, México 1984, pág. 169)

De esta manera, cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurren es penal y, por lo tanto, les serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esa naturaleza; cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales o 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...”³⁸

³⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *“El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos”*, 4ª Edición, Editorial Porrúa S. A, México 2001, p. 23

c) RESPONSABILIDAD PENAL.

El título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en específico en su artículo 109, fracción II, marca los principios de la responsabilidad penal a que están sujetos los funcionarios del estado mexicano, en el tiempo de su encargo y en ejercicio de sus funciones, esta responsabilidad podrá corresponder al orden Federal o local.

De lo anterior podemos determinar que, cuando el servidor público cometa delitos contra la federación será aplicable el Código Penal Federal y en los casos en que se cometan delitos del fuero común, se aplicarán los Códigos Penales Locales.

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

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

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

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

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

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

En el Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, no hay una definición de delito, pero en sus artículos 1 y 4 sólo describe en que consiste el delito:

“...Artículo 1.- A nadie se le impondrá pena o medida de seguridad, sino por la realización de una acción u omisión expresamente prevista como delito en una ley vigente al tiempo de su realización, siempre y cuando concurren los presupuestos que para cada una de ellas señale la Ley y la pena o la medida de seguridad se encuentren igualmente establecidas en ésta.

Artículo 4.- Para que la acción o la omisión sean consideradas delictivas, se requiere que lesionen o pongan en peligro, sin causa justa el bien jurídicamente tutelado por la ley penal...”

En el artículo 22 del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, se enlistan quienes son los sujetos responsables de los delitos:

“...Artículo 22.- Son responsables del delito quienes:

I.- Los lo realicen por si

II.- Los que lo realicen conjuntamente, con otro u otros autores;

III.- Los que lo lleven a cabo sirviéndose de otro como instrumento;

- IV.-Determinen dolosamente a otro a cometerlo;
- V.- Dolosamente presten ayuda o auxilio al autor para su comisión;
- VI.- Con posterioridad a su ejecución auxiliien al delincuente en cumplimiento de una promesa anterior al delito...”

En el Título Décimo Octavo, del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, titulado, Delitos contra el servicio público cometidos por servidores públicos, siendo estos los siguientes.

1. Ejercicio ilegal y abandono del servicio público.
2. Abuso de autoridad y uso ilegal de la fuerza pública
3. Coalición de servidores públicos
4. Uso ilegal de atribuciones y facultades
5. Intimidación
6. Negación del Servicio Público
7. Tráfico de influencia
8. Cohecho
9. Peculado
10. Concusión
11. Enriquecimiento ilícito
12. Usurpación de funciones públicas

En el artículo 109 constitucional, se fijan bases para poder instruir contra los servidores públicos en los casos en que éste no pueda acreditar el origen de sus bienes, constituyéndose el delito de enriquecimiento ilícito.

“...Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan

como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

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

El artículo 30 del Código Penal para el Distrito Federal, enlista las penas y mediadas de seguridad, las cuales son:

“...Artículo 30. Las penas que se pueden imponer por los delitos son:

I.- Prisión

II.- Tratamiento en libertad, de imputables;

III.- Semilibertad

IV.- Trabajo en beneficio de la víctima del delito o a favor de la comunidad

V.- Sanciones pecuniarias;

VI.- Decomiso de instrumentos, objetos y producto del delito.

VII.- Suspensión o Privación de derechos; y

VIII.- Destitución e inhabilitación de cargos, comisiones o empleos públicos...”

Claro está que no todas son aplicables a los Servidores públicos siendo las aplicables:

1.- Prisión

2.- Sanción Pecuniaria, que comprende la multa, la reparación del daño y la sanción económica.

3.- Amonestación

4.- Apercibimiento

5.- Inhabilitación, destitución o suspensión de funciones o empleos.

6.- Decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito

De lo anterior podemos determinar que “La Responsabilidad Penal de los Servidores Públicos” tiene por objeto el de sancionar al sujeto activo de la acción u omisión que constituya un hecho delictivo que contraríe el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; al realizar (el servidor Público) violaciones a las Leyes Penales como lo es el Título Décimo y Décimo Primero del Código Penal Federal, por delitos cometidos en contra de la Federación y tratándose de delitos cometidos en materia del fuero común, los Códigos Penales de los Estados;

La responsabilidad penal cimentada en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, buscó asegurar que el Servidor Público que atentara en contra de los intereses nacionales o abusara de las facultades otorgadas, fuera sancionado por las leyes penales y en los casos en que éste tuviera un beneficio económico o cause daños y perjuicios se obligue a repararlos, además que se sancionaría al servidor con la destitución e inhabilitación y el decomiso de los bienes de los que no compruebe su procedencia lícita.

Para efecto determinar la competencia de los Jueces de distrito (en materia federal) y los jueces del fuero Común debemos abordar las atribuciones constitucionales concedidas al congreso de la Unión, ya que en el artículo 73 fracción XXI, que determina que el Congreso de la Unión tiene facultades para establecer los delitos y faltas contra la federación y fijar los castigos que por ellos

deban imponerse, en la inteligencia que éstos deben ser impuestos por los Tribunales Federales.³⁹

En el artículo 109 constitucional, se fijan bases para poder instruir contra los servidores públicos en los casos en que éste no pueda acreditar el origen de sus bienes, constituyéndose el delito de enriquecimiento ilícito.

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

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

Para poder entender las características de la responsabilidad penal cabe citar los principios que se suceden con posterior al humanismo y al renacimiento, periodos de la historia que propiciaron un cambio substancial en el sistema penal moderno, el maestro Raúl Carranca y Trujillo en su obra Derecho Penal Mexicano, describe:

³⁹Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

XXI.- Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse. Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales;

“... La filosofía de todos los tiempos ha reconocido el poder del Estado para castigar, si bien fundamentándola diversamente. Platón, según intérpretes, fundaba la pena en el principio de la expiación en nombre e interés de la comunidad y como necesaria retribución consecuente al delito (“Georgias”); y según otros la propia defensa y conservación del Estado justificó para Platón la pena que hace no volver a delinquir y, además, rehabilita al culpable purificando su alma; la pena es “una medicina del alma” (“Las Leyes”, “La República” “Protágoras”). Aristóteles acentuó el fin utilitario de la pena: “la multitud obedece más bien a la necesidad que a la razón, antes a las penas que a lo bello y honesto... El bueno cumplirá los preceptos; el malo, ávido de voluptuosidades, será castigado con el dolor como el asno. El Dolor inflingido debe ser tal que sea contrario en su grado máximo a la voluptuosidad deseada” (“Política” “Ética Nicomachea”).

Para los Romanos, maestros del pragmatismo jurídico, justificase el derecho de castigar por la ejemplaridad intimidante de las penas (ULPIANO CICERÓN MARCIANO, PAULO) La iglesia, después, refiriendo todo problema a Dios, hizo del derecho de castigar una delegación divina y concibió el delito como un pecado y la pena como penitencia (San Agustín, Santo Tomas de Aquino); mediante el arrepentimiento y la penitencia el pecador se somete nuevamente a la Ley Divina y logra su enmienda satisfaciéndose la ofensa causada por el pecado con la justa retribución. La Edad Media siguió los derroteros escolásticos, si bien fortaleciéndolos con la razón de Estado y acentuando con tal justificación a venganza pública hasta llegar a los más rigurosos extremos; las penas quedaron, por ello divididas, naturales y legales o humanas.

En el Humanismo y el Renacimiento sienta Grocio la base contractual del Derecho Penal: el que delinque se obliga implícitamente a sufrir la pena. Grocio dio como definición de la pena ésta: *Malum passionis, quod infligitur ab malum actionis*, relacionando así delito y pena (“*De Jure belli ac pacis*”, 1626). Su doctrina contractual había de tener después derivaciones en Hobbes, Rousseau y Fichte; el hombre, al entrar a formar parte de la sociedad, se obliga a respetar sus leyes y a sufrir las consecuencias de su incumplimiento; por violar el impacto social cesa su derecho a ser protegido y sino se expulsa de la comunidad es porque, para los fines de seguridad del Estado, basta con sancionarlo.

Con la obra apasionada de Beccaria se estimula el nacimiento de un sistema penal científico y propio, independiente de la justicia divina y fundado en la utilidad y el interés general en consorcio con la ley moral: “la necesidad sola ha hecho nacer del choque de las pasiones y de la oposición de los intereses de la utilidad común, que es la base de la justicia humana”; el objeto de los castigos no es otro que el de impedir al delincuente que vuelva a dañar a la sociedad y el de apartar a sus conciudadanos del deseo de cometer semejantes delitos”, “es mejor prevenir los delitos que castigarlos; este es el fin de toda buena legislación”. Romagnosi, Bentham (“lo que justifica la pena es su utilidad mayor, o mejor dicho su necesidad”)...⁴⁰

Para la escuela Clásica representada por Francisco Carrara, este autor señala que la ley penal deriva de la voluntad misma de Dios, pero tiene un fin humano: “...proveer a la tutela jurídica, a la protección del Derecho, su límite es la moral: “el sistema de la tutela jurídica deriva la razón de la prohibición, de la necesidad de proteger el derecho; la medida de la sanción se encuentra en la

⁴⁰ CARRARA Y TRUJILLO, Raúl, “*Derecho Penal Mexicano*”, 10ª Edición Tomo I, Editorial Porrúa, S. A. México 1982, p. 112, 113 y 114.

importancia del Derecho que protege”. El fin principal de la pena es el restablecimiento del orden externo de la sociedad; esta destinada la pena “a influir más sobre los otros que sobre el culpable (moralmente se entiende)”. El hombre es interiormente libre y la ley le garantiza el ejercicio exterior de su libertad...”⁴¹

Las características primordiales de la Escuela Clásica:

- 1.- El punto cardinal de la justicia penal es el delito, hecho objetivo y no el delincuente, hecho subjetivo (Carrara; il delitto non è un ente di fatto, ma un ente giuridico, non è un'azione, ma una infrazione). El método filosófico es el deductivo y especulativo.
- 2.- Solo puede ser castigado aquel que realice una acción prevista por la ley como delito y sancionada con una pena.
- 3.- La pena solo puede ser impuesta a los individuos moralmente responsables (libre albedrío).
- 4.- La represión penal pertenece al Estado exclusivamente pero en el ejercicio de su función el Estado debe respetar los derechos el hombre y garantizarlos procesalmente.
- 5.- La pena debe ser estrictamente proporcional al delito (retribución) y señala en forma fija.
- 6.- El juez sólo tiene facultad para aplicar automáticamente la pena señalada en la ley para cada delito.

⁴¹ IBIDEM, p. 114.

El Maestro Raúl Carranca y Trujillo menciona que César Lombroso es el principal representante de la escuela positiva, en esta escuela se establece que antes de estudiar el delito como entidad jurídica o como infracción a la ley penal habría que estudiarlo como una acción humana, como un fenómeno natural y social, teniendo en cuenta la biología del delincuente he aquí la fase antropológica de la Escuela Positiva. Después de esta etapa siguió la psicológica, en esta etapa se argumentaba que el delito era causa de factores antropológicos físicos y sociales; el Maestro Raúl Carranca y Trujillo también cita a Garofalo y su idea de "...temibilidad: perversidad constante y activa del delincuente y cantidad de mal previsto que hay que temer de él" que después fue completada por Grispini así. "la peligrosidad criminal es la capacidad de una persona de convertirse con toda probabilidad en autora de un delito. Desde del punto de vista psíquico, por tanto, la peligrosidad criminal es un modo de ser de un sujeto, es un atributo, es una cualidad de una persona y, más precisamente, la condición psíquica de una persona en cuanto causa probable de un delito. Desde el punto de vista jurídico la peligrosidad criminal es un estado de antijuridicidad de un sujeto, que tiene por consecuencia jurídica la aplicación al mismo de una sanción criminal". Se pudo así señalar el criterio básico para la fijación de las sanciones..."⁴²

Las características fundamentales de la escuela Positiva son:

- 1.- El verdadero vértice de la justicia penal es el delincuente, autor de la infracción, pues ésta no es otra cosa que un síntoma revelador de su "estado peligroso".
- 2.- La sanción penal, para que derive del principio de la defensa social, debe estar proporcionada y ajustada al "estado peligroso" y no a la gravedad objetiva de la infracción. El método filosófico jurídico es el inductivo experimental.

⁴² Ibidem. p. 116

3.- Todo infractor, responsable moralmente o no, tiene responsabilidad legal si cae bajo el campo de la ley penal.

4.- La pena tiene una eficacia muy restringida; importa más la prevención que la represión de los delitos y, por tato, las medidas de seguridad importan más que las penas mismas.

5.- El juez tiene facultad para establecer la sanción en forma indeterminada, según sea el infractor.

6.- El régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación de los infractores readaptables a la vida social y la segregación de los incorregibles; por tanto, el régimen celular absoluto y las penas cortas de privación de libertad son contraproducentes; la pena es, pues, defensa y reeducación.

Y como colofón el Maestro Raúl Carranca y Trujillo, define:

“...La tarea característica y principal del Derecho penal no es más que la de proteger la disciplina y el orden social existente, aún cuando sea con aspiraciones a mejorarlo. Corresponde a otras ciencias y ramas de la acción del Estado y de la acción social la función nobilísima de corregir y suprimir en todo o en parte las diferencias y desigualdades que se deploran en la organización actual...”⁴³

⁴³ Ibidem, p. 119

d) RESPONSABILIDAD CIVIL.

Como antecedente citaremos la esencia de la Ley Aquilia Romana, el Licenciado Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez se refiere a ésta en su obra “El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, de la siguiente manera:

“...el Principio Romano contenido en la Lex Aquilia establecía que quien produce un daño está obligado a repararlo, de donde deriva que el Estado, como persona sometida al Derecho, no debe quedar excluido de esta obligación...”⁴⁴

entonces estamos ante una situación en la que se enfrenta el estado y el derecho, en el que podemos observar que no ha habido un avance real por el conflicto de intereses en el que se encuentra el Estado para que éste pague los daños y perjuicios por sus actos, pero en el campo de la responsabilidad de los servidores públicos se ha abierto una brecha que ha permitido que el Estado responda solidariamente por los daños y perjuicios que un servidor público provoque, esto una vez que el procedimiento disciplinario sea concluido y que haya sido comprobado que el servidor público, es responsable de los daños y perjuicios ocasionados.

El título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en específico en su artículo 111, marca los principios de la responsabilidad civil a que están sujetos los funcionarios del estado mexicano, en el tiempo de su encargo y en ejercicio de sus funciones, esta responsabilidad, reconocida por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no se menciona de manera clara en la Constitución

“...Artículo 111.

⁴⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, “*El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*”, 4º Edición, Editorial Porrúa, México 2001, p. 6

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

En el artículo constitucional antes mencionado se hace referencia a los Servidores Públicos que gozan de inmunidad procesal y que no obstante a esa prerrogativa constitucional, el servidor público no puede escudarse en ésta para no cumplir con sus obligaciones, como cualquier ciudadano.

Las bases que dan vida jurídica a la Responsabilidad Civil son diferentes de las que con anterioridad hemos estudiado ya que el Código Civil Federal así como el Código Penal Federal, son las instituciones que le fundamentan, el Código Civil Federal en su artículo 1910 determina la responsabilidad a la que esta sujeto cualquier persona por actos u omisiones que afecten la esfera jurídica de cualquier persona.

“...CAPITULO V

De las obligaciones que nacen de los actos ilícitos

ARTÍCULO 1,910.- El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima...”

En el Código Penal Federal y en los Códigos Penales de los estados se instituyó el principio de sanción pecuniaria que no es otra cosa que la responsabilidad civil por la comisión de delitos que afectaban el patrimonio de las personas.

La sanción pecuniaria se compone de:

Multa

La reparación del daño

La restitución de la cosa obtenida por la comisión del delito, y si no fuera posible, el pago del precio de la misma

La indemnización del daño moral y material causado y,

El resarcimiento de los perjuicios causados.

En el caso del daño moral, se debe entender como la afectación que sufre una persona física en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación o en su vida privada.

El Profesor Sergio Monserrit Ortiz Soltero define a la Responsabilidad Civil de la siguiente manera:

Definición:

“...La responsabilidad civil, aplicada al servicio Público, proviene de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasiona, en el desempeño de su empleo cargo o comisión, un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, a la del Distrito Federal, a la de los Estados, a la de los Municipios o a un particular; en tal caso, está obligado a responder por el acto u omisión que cometió con bienes de su propiedad o de tercero, suficientes para cubrir estos conceptos..”⁴⁵

El Maestro Ignacio Burgoa Orihuela, define a la Responsabilidad Civil de la siguiente manera:

⁴⁵ MONSERRIT ORTIZ SOLTERO Sergio, *“Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos”* 3° edición Porrúa, S. A. de C. V. México; 2004, P. 280

“...La responsabilidad civil a que nos referimos consiste en la que asume todo funcionario público en el desempeño de los actos inherentes a sus funciones o con motivo de su cargo frente al estado y posparticulares, con la obligación indemnizatoria o reparatoria correspondiente. Esta responsabilidad puede provenir de hecho ilícito civil o de delito o falta oficial...”⁴⁶

De lo antes mencionado podemos llegar a determinar que la Responsabilidad Civil de los Servidores públicos, se materializa en el momento en el que por ilicitud o negligencia los servidores públicos afectan el patrimonio de las personas, y por esta razón están obligados a restituir o reparar económicamente a las personas, pudiendo ser materia de esa reparación el daño moral.

El artículo 1915 del código Civil Federal para la reparación del daño determina:

“...ARTICULO 1,915.- La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido, en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios...”

Este artículo determina que a elección del ofendido, si opta por el pago de los daños y perjuicios deberá de proceder de conformidad con lo establecido en el artículo 1927 del Código Civil Federal.

“...ARTICULO 1927.- El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que

⁴⁶ BURGOA ORIHUELA Ignacio; “*Derecho Constitucional*”; 12° edición Porrúa S. A de C.V.; México; 1999, p. 557

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...”

De esta manera queda claro que el estado participa solidariamente o subsidiariamente con el servidor público que provoco el daño, en el resarcimiento del agravio.

Solidariamente, tratándose de actos ilícitos dolosos, responderán indistintamente el Estado o el servidor público, y subsidiará el Estado cuando los bienes del servidor público no sean suficientes para responder sobre el daño causado, pues en este caso el Estado realizará el pago.

Cabe mencionar que el Estado puede repetir contra el servidor público responsable, para que éste le restituya económicamente por el pago que el Estado hizo subsidiariamente. Con fundamento en el artículo 1928 del Código Civil Federal.

ARTICULO 1928.- El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado.

Cabe citarse la siguiente tesis jurisprudencial, para vislumbrar el criterio de los tribunales colegiados respecto a la responsabilidad civil:

NO. REGISTRO: 187,694

TESIS AISLADA

MATERIA(S): CIVIL

NOVENA ÉPOCA

INSTANCIA: TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

FUENTE: SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA
XV, FEBRERO DE 2002
TESIS: I.30.C.275 C
PÁGINA: 924

**RESPONSABILIDAD CIVIL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1927 DEL
CÓDIGO CIVIL FEDERAL. LOS ACTOS QUE LE DAN ORIGEN SON
INDEPENDIENTES DEL VÍNCULO EXISTENTE ENTRE EL
SERVIDOR PÚBLICO Y LA VÍCTIMA, POR LO QUE TIENE UNA
CONNOTACIÓN EXTRA CONTRACTUAL.**

TRATÁNDOSE DE RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS O DEL ESTADO (FORMA SUBSIDIARIA), PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1927 DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL, QUE DERIVA DE UN ACTO ILÍCITO, DOLO O CULPA, NO TIENE COMO FUNDAMENTO EL INCUMPLIMIENTO DE UN CONTRATO, PORQUE ESOS ACTOS TRASCIENDEN AL CONTENIDO Y ALCANCE DE CUALQUIER CONVENCIÓN, ES DECIR, EL SERVIDOR PÚBLICO ENCARGADO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA QUE, POR IMPRUDENCIA, INADVERTENCIA, FALTA DE ATENCIÓN O DE CUIDADO O IMPERICIA O QUE INTENCIONALMENTE CAUSA UN DAÑO A UNA PERSONA, ES RESPONSABLE DE ESOS ACTOS INDEPENDIEMENTE DE QUE EXISTA ENTRE ÉL Y LA VÍCTIMA UN VÍNCULO CONTRACTUAL, PUES LOS ACTOS QUE DAN ORIGEN A ESTE TIPO DE RESPONSABILIDADES COLOCAN AL CAUSANTE EN LA CONDICIÓN DE UN TERCERO EXTRAÑO; POR ENDE, LA RESPONSABILIDAD CIVIL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1927 ANTES SEÑALADO, TIENE UNA CONNOTACIÓN EXTRA CONTRACTUAL.

**TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER
CIRCUITO.**

AMPARO DIRECTO 6643/2001. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CAJEME,
ESTADO DE SONORA. 13 DE SEPTIEMBRE DE 2001. UNANIMIDAD DE VOTOS.

PONENTE: ARMANDO CORTÉS GALVÁN. SECRETARIO: ISRAEL FLORES RODRÍGUEZ.

2.- FUERO CONSTITUCIONAL O INMUNIDAD PROCESAL

El maestro Eduardo Andrade Sánchez, en su obra “El Desafuero en el Sistema Constitucional Mexicano” aborda las definiciones del término fuero de la siguiente manera:

“...La palabra fuero deriva del Latín Forum, que significa recinto sin edificar, plaza pública, vida pública y judicial; por extensión, así se le denomina al sitio donde se administra justicia, al local del Tribunal, en el ámbito del derecho tiene distintas acepciones, la Real Academia Española recoge como la primera y más antigua de ellas la de “norma o código dados para un territorio determinado; como segunda acepción aparece: Jurisdicción, poder fuero eclesiástico, secular; también significa compilación de leyes. Fuero Juzgo, Fuero Real. Tiene asimismo el sentido de “Cada uno de los privilegios y exenciones que se conceden a una provincia, a una ciudad o a una persona”. Otros significados de contenido jurídico son: competencia a la que legalmente están sometidas las partes y que por derecho les corresponde, y competencia jurisdiccional especial que corresponde a ciertas personas por razón de su cargo. Fuero Parlamentario...”⁴⁷

Nuestra Carta Magna en sus preceptos conducentes refiere el término “fuero” en distintas situaciones, pero para efectos de éste trabajo se empleará tanto ese término como el de “inmunidad procesal”.

⁴⁷ ANDRADE SÁNCHEZ Eduardo, “*EL Desafuero en el Sistema Constitucional Mexicano*”, 1ª Edición Editorial UNAM, México 2004, p. 1.

En el Título Tercero, Capítulo II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 61 determina los principios del Fuero de irresponsabilidad y en el Título Cuarto, en su artículo 111, se fundan las bases para el Fuero de inmunidad procesal.

Cabe aclarar que ambos fueros son constitucionales, lo que los diferencia es el objeto por el cual la constitución concede esa prerrogativa.

El fuero instituido en el artículo 61, protege a los diputados y senadores en el ejercicio de su función legislativa, ya que el fuero otorgado solo cobra vida para salvaguardar la libertad parlamentaria. O sea que no puede ser irresponsable (el servidor público) por las declaraciones que haga en su vida privada

Artículo 61.- Los diputados y senadores son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El fuero que encuentra su fundamento legal en su artículo 111 Constitucional determina que durante ejercicio de su encargo ó comisión determinados servidores públicos, gozan de una protección constitucional, para el efecto de que no sean sujetos a un proceso penal, cuando cometan algún delito en el ejercicio de sus funciones, sin previa autorización de la Cámara de Diputados, a esta autorización de la Cámara de Diputados se le denomina Declaración de Procedencia

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela, diferencia dos tipos de fuero constitucional:

“...El fuero constitucional opera bajo dos aspectos: como fuero inmunidad y como fuero de no procesabilidad ante las autoridades

judiciales ordinarias federales o locales, teniendo en ambos casos efectos jurídicos diversos y titularidad diferente en cuanto a altos funcionarios en cuyo favor lo establece la constitución

A) El fuero inmunidad, es decir, como privilegio o prerrogativa que entraña irresponsabilidad jurídica, únicamente se consigna por la Ley Fundamental en relación con los diputados y senadores en forma absoluta conforme al artículo 61, en el sentido de que éstos “son inviolables por las opiniones que manifiestan en el desempeño de sus encargos, sin que jamás pueda ser reconvenido por ellas

B) El fuero que se traduce en la no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales no equivale a la inmunidad de los funcionarios que con él están investidos y que señala el artículo 108 de la Constitución. En otras palabras, el fuero, bajo el aspecto que estamos tratando, no implica la irresponsabilidad jurídica relativa a que alude su artículo 108 in fine...”⁴⁸

Se cita el artículo 111 Constitucional en la parte respectiva a la inmunidad procesal.

Artículo 111 “...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...”

⁴⁸ BURGOA ORIHUELA Ignacio; “*Derecho Constitucional*”; 1° edición Porrúa S. A de C.V.; México; 1973, p. 634, 635, 636, 639

El Profesor Ignacio Burgoa Orihuela, en su obra Derecho constitucional Mexicano señala que el objeto del Fuero no es el de proteger a la persona física de las faltas que el haya cometido, ésta prerrogativa solo pretende mantener el equilibrio entre los poderes del Estado para que este opere de manera normal.

“...no estriba tanto proteger a la persona del funcionario sino mantener el equilibrio entre los poderes del estado para posibilitar el funcionamiento normal del gobierno institucional entro de un régimen democrático...”⁴⁹

El Objeto de la Declaración de Procedencia, es autorizar el inicio del procedimiento penal del Servidor Público que goza de Fuero Constitucional, en éste procedimiento, la Cámara de Diputados debe declarar por el voto de mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha de proceder en contra el servidor público.

Y los efectos de tal declaración, de conformidad con el artículo 111, son: la separación de su encargo en tanto este sujeto a proceso penal, Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

El maestro Eduardo Andrade Sánchez, define al Fuero de la siguiente manera:

“...Un conjunto de normas por virtud del cual se establece la jurisdicción y los procedimientos aplicables para exigir responsabilidades servidores públicos a cuyo cargo se encuentran

⁴⁹ Burgoa ORIHUELA, Ignacio, “*Derecho Constitucional Mexicano*”, 1ª Edición, Editorial Porrúa, México 1973, p. 634

funciones de alto nivel que deben ser rodeadas de protecciones especiales...”⁵⁰

3. JUICIO DE DESAFUERO O DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 111, determina que durante ejercicio de su encargo ó comisión, determinados servidores públicos, gozan de una protección constitucional, para el efecto de que no sean sujetos a un proceso penal, cuando cometan algún delito en el ejercicio de sus funciones, sin previa autorización de la Cámara de Diputados, a esta autorización de la Cámara de Diputados se le denomina Declaración de Procedencia.

El Maestro Gabino Fraga, opinó al respecto que la Inmunidad Procesal que gozan los servidores públicos constituida en el artículo 111 de nuestra Carta Magna, se fundamenta en la siguiente idea:

“...La necesidad de que los funcionarios a quienes están encomendados los altos negocios del Estado, no estén expuestos a las pérfidas asechanzas de sus enemigos gratuitos, el evitar que una falsa acusación sirva de pretexto para eliminar a algún alto funcionario de los negocios que le están encomendados y el impedir las repentinas acefalías de los puestos importantes de la administración pública, son los motivos que han determinado el establecimiento del fuero que se llama constitucional...”⁵¹

⁵⁰ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *“El Desafuero en el Sistema Constitucional Mexicano”*, 1ª Edición, Editorial UNAM, México 2004, p. 36

⁵¹ BURGOA ORIHUELA Ignacio; *“Derecho Constitucional”*; 1º edición Porrúa S. A de C.V.; México; 1973, p. 634, 635.

El profesor Sergio Monserrit Ortiz Soltero define a la Declaración de Procedencia de la siguiente manera.

“...La declaración de procedencia es un procedimiento sumario de tipo político y materialmente jurisdiccional, que se instaura en contra de los servidores públicos que gozan de inmunidad procesal para posibilitar la procedencia de la acción penal que se derive de las denuncias penales que se interpongan en su contra...”

El procedimiento de la declaración de procedencia se encuentra cimentado como ya hemos dicho en los artículos 108 y 109, en estos están los principios sustantivos y adjetivos de la materia de responsabilidades de los servidores públicos; por lo que el treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, fue publicada la Ley Reglamentaria del artículo 108 Constitucional, esta es La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,⁵²

Esta Ley en su Capítulo III, en el artículo 25 regula y describe el procedimiento para la declaración de procedencia el cual analizaremos puntualmente en el Capítulo III de este trabajo.

4.- REGISTRO PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, tiene su origen en la campaña de renovación moral que el C. MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, realizó en el periodo de 1982-1988, con éste sistema se pretendió tener un control

⁵² “...Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos...”

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

real de los bienes propiedad de los Servidores Públicos, para comprobar en dado caso, el enriquecimiento ilícito que éste pudo haber obtenido por una conducta ilícita en el tiempo en el que desempeñó su encargo:

En las leyes Reglamentarias del artículo 108 constitucional, o sea la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la primera publicada en el diario oficial el treinta de diciembre de mil novecientos ochenta y dos y la segunda publicada el trece de marzo de dos mil dos; en ambas codificaciones se contempla el Registro Patrimonial de los Servidores Públicos

En la primera o sea, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el Título Cuarto, Capítulo Único, regula quienes son los sujetos obligados, las obligaciones en el servicio público así como las que se deban resolver mediante el juicio político; las autoridades competentes y procedimiento para declaración de procedencia de los servidores públicos que gozan de fuero y el registro patrimonial; en esta Ley se faculta a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para realizar inspecciones y dar vista al Ministerio Público cuando el Servidor Público no justifique el aumento lícito de sus bienes;

En la Segunda; La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en el Título Tercero Capítulo Único, se regulan los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público, las obligaciones en el servicio público, las responsabilidades, las sanciones administrativas, las autoridades el procedimiento y el Registro Patrimonial de los Servidores Públicos.

En este caso no estamos en la situación de multiplicidad de leyes que se refieren al mismo tema, (las responsabilidades y sanciones administrativas de los servidores públicos), solo cabe hacer mención que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se ocupa de las responsabilidades políticas y del procedimiento de declaración de procedencia, mientras la Ley

Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, aborda el tópico de la responsabilidad administrativa en el servicio público.

5.- OPINIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

El pleno de nuestro más alto tribunal, en sesión privada celebrada el quince de abril mil novecientos noventa y seis, respecto a la responsabilidad de los servidores públicos interpretó el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en específico los artículos 108 al 114, en ésta define las cuatro clases de responsabilidades de los servidores públicos, así como el resultado de la confirmación de la falta u omisión del servidor público provoca que resulten varias sanciones, en procedimientos distintos y califica de la siguiente manera el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

“...LX/96 RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.
SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO
CONSTITUCIONAL.

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos y omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B) La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de

autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidades se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias y distintas sanciones.”

Amparo en revisión 273/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaría: Adriana Campuzano de Ortiz. El tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril del año en curso, aprobó, con el número LX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis...”

La jurisprudencia antes citada nos permite apreciar que el criterio de la Suprema Corte de Justicia, respecto de la responsabilidad de los servidores públicos en el sentido de que por motivo de las funciones de éstos, es posible que recaigan en ellos varios tipos de responsabilidades, la administrativa, la penal, la civil y la política, sin que se violen garantías individuales de los servidores públicos, ya que los servidores públicos estarán sometidos a varios procedimientos por el mismo acto; pero a los servidores públicos no se les está juzgando doblemente por la misma infracción a la ley, solo la trascendencia de ser encontrados responsables tiene un mayor espectro que si fuera una persona física cualquiera, ya que la designación, el cargo o el acceso que tenía a recursos públicos, tiene cargas mayores y sanciones especiales por su situación especial de servidor público.

El Doctor en Derecho Jorge Reyes Tayabas, en su obra “Las Responsabilidades de los Servidores Públicos” cita a Maestro Miguel Ángel García

Domínguez, el cual señala que al tramitarse una pluralidad de procedimientos “no se llega a la contradicción de resoluciones, porque nunca habrá problema en la ejecución, ya que uno y otro fallo no se van a interferir, puesto que cada uno debe imponer sólo las sanciones que se han repartido para entregarlas en exclusiva a cada jurisdicción...”⁵³

⁵³ REYES TAYABAS, Jorge, *“Las Responsabilidades de los Servidores Públicos”*, Procuraduría General de la República, FEPADE, 1ª Edición México 2000, p. 153

CAPÍTULO SEGUNDO

EVOLUCIÓN Y REFERENCIA DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

SUMARIO: 1. Grecia y Roma 2. Juicio de Residencia España y Nueva España 3. El Impeachment Angloamericano 4. Constitución Política de la Monarquía Española (Constitución de Cádiz). 5. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de veinticuatro de octubre de 1814 (Constitución de Apatzingán). 6. Acta Constitutiva y Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824. 7. Siete Leyes Constitucionales de 1836. 8. Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843. 9. Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. 10. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857. 11. Decreto del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de 1870. 12. Código Penal de 1872. 13. Reforma a la Constitución de 1857 de noviembre de 1874. 14. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación de 1896. 15.-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. 16. Código Penal Federal de 1929. 17. Código Penal Federal de 1931. 18. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1940. 19. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados, del Distrito Federal y de los de los Estados de 1980. 20. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982. 21. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002.

1.- GRECIA Y ROMA

GRECIA

Los principios jurídicos de la Institución de la responsabilidad de los servidores públicos tiene su más antigua referencia en Grecia; a esa figura jurídica se le denominó “Esangeliai”, (acusación) que se hacía contra funcionarios y que recibía el consejo para resolverlas o turnarlas a los tribunales cuando el delito se consideraba lo bastante serio y su pena rebasaba los 500 dracmas de la multa máxima que el consejo podía imponer.

“...Las denuncias políticas (Esiangeliai), cursadas a través de la Asamblea eran comúnmente turnadas al consejo para su consideración; pero ocasionalmente la Asamblea podía constituirse en tribunal o gran jurado para conocer de algún delito grave, como por ejemplo cuando se juzgo a los generales después de la batalla de las Arguinusas...”¹

Batalla de las Arguinusas, enjuiciamiento y condena de los Generales Atenienses,²

Roma

En el derecho Romano, se concibieron las bases del juicio de residencia española que pasaron a éste derecho de la Constitución del Emperador Romano Zenón, del Digesto y de las Novelas; cabe señalar que en el derecho romano la residencia se orientaba más a proteger los derechos del estado que de los ciudadanos, de quienes sólo tangencialmente resguardaba sus derechos³

Digesto, una de las cuatro colecciones en las que se contiene el **Derecho romano** justiniano, siendo las Instituciones, el Código y las Novelas las tres restantes. El

¹ JUÁREZ MEJÍA Godolfino Humberto, *“La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”*, 2ª Editorial Porrúa, S.A. 2004, P. 11

² PETRIE; A., *“Introducción al Estudio de Grecia. Historia, Antigüedades y Literatura”* (1932) Fondo de Cultura Económica, México, segunda edición en español, 1956, página 51 Por los mismos días, Lisandro tuvo a su vez que ceder el mando a Calicratidas, en cuyo camino procuró amontonar toda suerte de obstáculos. Con todo, el nuevo jefe se las arreglo para aumentar su flota hasta 140 naves, con las cuales atacó a Conón- cuyo efectivo era solo de la mitad- junto a Mitilene, en Lesbos. Conón, derrotado quedó bloqueado en la bahía de Mitilene, con los miserables restos de su escuadra. Atenas con una energía increíble y desesperada, organizó entonces una flota de 150 unidades para acudir en su socorro; y en las Arguinusas, al sur de Lesbos, se trabo una batalla obstinada, en que 70 barcos peloponesios fueron hundidos o apresados y pereció el propio Calicratidas, pero esta victoria tuvo un trágico desenlace. Después de la batalla, buen número de atenienses quedó abandonado al naufragio, entre los despojos de los navíos, debido según se dijo a una súbita tormenta. La indignación popular de Atenas atribuyó el caso a la negligencia he ineptitud de los generales, y a todos ellos, con excepción de Conón, fueron destituidos y llamados a dar cuenta de su conducta La asamblea los Condenó a Muerte y ordenó la confiscación de sus bienes , los seis que regresaron fueron al instante ejecutados:

³ JUÁREZ MEJÍA Godolfino Humberto, *“La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”*, Editorial Porrúa, primera edición 2001, p. 2

Digesto es una compilación de la jurisprudencia contenida en las obras de los principales juristas romanos, con predominio de textos procedentes de Paulo y Ulpiano. Consta de 50 libros divididos en títulos que se inician con una rúbrica. Cada fragmento que se inserta en los mismos viene identificado por el nombre del autor y la obra de donde se tomó. Su redacción se ordenó el 15 de diciembre del 530 y el 16 de diciembre del 533 se publicó bajo el gobierno del emperador del Imperio romano de Oriente Justiniano I (482-565).⁴

2.- JUICIO DE RESIDENCIA ESPAÑA Y NUEVA ESPAÑA

Como ya hemos dicho anteriormente, el juicio de residencia sustentado por los principios del Derecho Romano, y que en su momento se utilizó en las Indias, (Nueva España); tenía por objeto el de que todo funcionario al término de su encomienda fuera sometido a éste para que se investigara su desempeño y en dado caso sancionarlo por sus responsabilidades o extenderle una carta de buena conducta, a este juicio estaban sujetos todos los miembros del gobierno civil, eclesiástico y militar en la Nueva España, “.. La corona se empeñaba en controlar las actividades de los funcionarios coloniales para proteger sus propios intereses, muchas veces puestos en riesgo por el derecho de conquista, blandido por los capitanes, la codicia y la corrupción de la administración colonial...”⁵

Todo funcionario sujeto al juicio de residencia no podía ocupar un nuevo cargo en tanto no realizará el procedimiento de residencia respectivo.

Fue tan común la figura del Juicio de Residencia Española que hasta Don Miguel de Cervantes Saavedra, en su obra maestra la incorpora en el pasaje en que Sancho Panza se separa del cargo de Gobernador de las Isla Barataria, por su relación y referencia con éste tema, se cita:

⁴ "Digesto", *Enciclopedia Microsoft® Encarta® 98* © 1993-1997 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

⁵ VIÑAS MEY, Carmelo, *“El Régimen Jurídico y la Responsabilidad en la América Indiana”* (1927), editorial UNAM, México, 1933 p. 1-2.

“...A lo que el Mayordomo dijo:

Señor gobernador, de muy buena gana dejarémos ir a vuesa merced, puesto que nos pesará mucho de perderle; que su ingenio y cristiano proceder obligan a desearle; pero ya se sabe que todo gobernador esta obligado, antes que se ausente de la parte donde ha gobernado dar primero residencia: de la vuesa merced de los diez días que ha que tiene el gobierno, y váyase a la paz de Dios.

Nadie me la puede pedir (respondió Sancho Panza) si no es quien ordenare el Duque mi señor: yo voy a verme con él, y a el se la daré de molde; cuando más que saliendo yo desnudo, como salgo, no es menester otra señal para dar a entender que he gobernado como un ángel...”⁶

En cuanto al Juicio de Residencia en la Nueva España, en las leyes de Indias en el libro 5, se regulo su aplicación en el territorio conquistado. Se tiene como referencia que Hernán Cortés, fue sometido a éste junto con sus generales y que en éste juicio, se le reclamaron faltas, entre las que destacaron,

- 1.-No haber dado partes de oro como era obligado
- 2.- No haber dado indios como su Majestad lo había ordenado
- 3.- Otros demandaban caballos que habían resultado muertos en la guerra
- 4.- Y otros demandaban afrentas personales que por miedo no habían reclamado antes a Cortés.

El juicio de residencia sucintamente se caracterizaba por las siguientes etapas:

⁶ CERVANTES SAAVEDRA Miguel de, *“El Ingenioso Caballero Don Quijote de la Mancha”* (1615), Editorial Cumbre S. A. Décimo sexta edición México 1978 Tomo IV, p. 157

Una etapa secreta que consistía en una investigación, en la que el juez averiguaba de oficio la conducta del funcionario residenciado y otra en la que cualquier particular que se considerará agraviado podía demandar o querellarse para que fuera restituido de los agravios causados.

Al inicio de juicio debía darse pregón público para enterar a los interesados o agraviados. Al tomar posesión de un cargo los funcionarios residenciables deberían tomar *fiadores e recabdo* para responder por las obligaciones que pudieran desprenderse del juicio de residencia. Era una responsabilidad ilimitada y universal. Tenían acción todos los posibles agraviados y los interesados. Era un juicio publicista, sumario e inquisitivo. Podía llamarse a declarar a los propios familiares del residenciado, a los agraviados a los interesados y a algunos hombres buenos⁷:

El juicio de residencia se llevaba ante un Juez especial, designado por el presidente del Consejo de Indias, cuando el oficio era de provisión real; o por los virreyes, presidente o gobernadores, cuando el oficio era provisto por estos funcionarios criollos. Se tramitaba en el lugar donde el residenciado había desempeñado su oficio, quedando éste arraigado. Excepcionalmente se autorizó a algunos altos funcionarios a que fueran representados por el Procurador cuando debían trasladarse a otras regiones. El juicio no solo se avocaba al Funcionario, el juicio de residencia se aplicaba también a los funcionarios subalternos. Este juicio abarcaba hasta situaciones de la vida privada de los enjuiciados.

La prueba testimonial en el juicio era considerada de gran importancia, El juez debía elegir testigos desapasionados y honorables, los cuales eran

⁷ JUÁREZ MEJÍA Godolfino Humberto, “La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”, Editorial Porrúa, primera edición 2001, p. 6-7

interrogados conforme los modelos tradicionales, y además eran tomadas en cuenta las órdenes reales recibidas para el caso.

En caso de que el territorio de la jurisdicción del funcionario fuera muy extensa, se comisionaba a funcionarios para que investigaran y en caso de que hubiera querellas, éstas se presentaban en la parte pública del proceso para que obraran en el juicio de residencia,

El juez podía pedir informes a los organismos oficiales, revisaba la documentación pública.

Al supuesto agraviado se le imponía que garantizara con una fianza, para el caso de que fuera falaz su acusación, y de ésta manera se trataba evitar que las acusaciones fueran armas para poder cobrar venganza por envidias o rencillas personales contra el funcionario.

Una vez que el juez de residencia recababa toda la información, el juez formulaba los cargos concretos, si los había y le daba traslado al residenciado para que éste elaborara su pliego de defensa por último, y teniendo en cuenta la defensa, el juez dictaba sentencia absolutoria o condenatoria.

En caso de que se resolviera de manera condenatoria, en base a la falta cometida y al criterio del juez éste podía imponer como pena, la multa, la inhabilitación temporal o permanente para el ejercicio de un oficio, traslado y destierro, las penas pecuniarias eran transmisibles a los herederos en la medida de su enriquecimiento. El sentenciado podía apelar ante el consejo de Indias si ocupaba un oficio de provisión real o ante la Audiencia en los demás casos, no era factible reabrir un juicio de residencia si ya había sentencia definitiva por actos punibles por el funcionario absuelto o sentenciado correspondiente al periodo de su encargo ya enjuiciado.

Los objetivos fundamentales del juicio de residencia fueron:

1. Evitar y obtener un equilibrado nivel de honradez en la administración pública indiana en beneficio de la comunidad y de la corona española. Es importante destacar que lo que se persiguió con mayor rigor fueron las infracciones en perjuicio de la Real Hacienda.
2. Proteger los derechos de los particulares frente a la administración evitando los abusos del poder de los funcionarios.⁸

El Doctor José Barragán, apunta como principales características del Juicio de Residencia Indiano.

1. EL carácter universal ilimitado de la responsabilidad es decir que se podía interponer denuncia contra cualquier agravio o acto de autoridad que se hubiera cometido o por cualquier acto de arbitrariedad o contrario a las leyes vigentes.
2. El carácter de generalidad, que obligaba a cualquier autoridad, sin importar su jerarquía a sujetarse a éste juicio.
3. El carácter de publicidad, el cual obligaba a difundir el inicio del juicio a través de un pregón, con el fin de que se presentaran todas las denuncias que se tuvieran en contra de la persona a la que se le estuviera iniciando la residencia.
4. El carácter inquisitivo oficial, en la Nueva España se introdujo la práctica de abrir residencia solamente cuando era a pedimento de parte.

⁸ BERNAL Beatriz; *“Diccionario Jurídico Mexicano”*; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; 12° Edición Editorial Porrúa, S. A de C. V.; México ; 1988; p. 1855

5. El carácter de restitución de los derechos violados.

Por lo que el Doctor Barragán en base a estas características determina que el Juicio de Residencia, fue un autentico órgano de protección y amparo de los particulares frente a la actividad de las autoridades virreinales, a la vez que sirvió al estado para fiscalizar ampliamente la gestión de sus funciones.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación recientemente publicó una de las primeras obras que acotaba el desempeño de las autoridades de la nueva España, esta es la publicación de las “Reglas Ciertas y Precisamente Necesarias para Jueces y Ministros de Justicia de las Indias y para sus Confesores” escrita por Fray Jerónimo Moreno, de inclinación Thomista con la que fundamenta los principios éticos que deberían de ser las directrices con las que actuarían los corregidores y alcaldes mayores quienes realizaban las visitas, inspecciones de control gubernamental y que por esas atribuciones abusaban de los indios realizando perjuicio de la hacienda de la Nueva España, ésta publicación, nos permite asimilar la problemática de esa época así como la corrupción que se hizo patente en la Nueva España y que muchas veces provocó que no se castigara por medio del juicio de residencia al funcionario abusivo.

Al respecto en su regla veinticinco se pronuncia de la siguiente manera:

“...Aunque se deven sentir mucho las injusticias de los Alcaldes mayores y Corregidores, lo que llega a vltimo desconsuelo, y mal sobre males, es de ver que el remedio eficaz que los Reyes y Sres. Vi-Reyes an hallado para corregir las culpas de las Justicias, son los juezes de residencia, y a estos ha dañado tanto el interes del dinero, que vienen a ser la causa principal de la total ruina de la nueva España, por que el saber los Corregidores, y Alcaldes mayores, que con mil pesos, se podrán librar, y los absolverán de todos los juezes

de residencia, les da osadía a añadir cada día nuevos modos de quitar la hacienda a estos miserables indios...” Sic⁹

3.- EL IMPEACHMENT ANGLOAMERICANO

El Impeachment inglés, se remonta hasta la Inglaterra medieval, desde fines del siglo XIII y Principios del XIV se tienen registros de ciertos casos que eran sometidos ante la autoridad real en el parlamento, por presentar dificultades para las cortes o tribunales del rey, y el cuerpo colegiado dictaba recomendaciones a los jueces sobre como debían proceder, y en algunas situaciones el propio Parlamento tomaba la determinación judicial correspondiente. Contra asuntos en los que se realizaban actos en contra del Rey, los cuales se catalogaban como traición.

El profesor Eduardo Andradre Sánchez en su obra *el Desafuero en el Sistema constitucional Mexicano*, señala que:

“...Durante los siglos XIV y XV tal Impeachment se afinó como un instrumento para proceder contra los ministros el Rey que de otro modo no hubieran podido quedar sometidos a la autoridad del Parlamento...”¹⁰

El Título Cuarto de La Constitución Política de los Estados Unidos, Mexicanos, tiene influencia notoria del Impeachment inglés, en específico esa influencia llega a nuestra legislación por la Constitución de los Estados Unidos de América aprobada por la convención de 17 de septiembre de 1787 y ratificada por nueve estados el 21 de junio de 1788.

⁹ MORENO, Fray Jerónimo, *“Reglas Ciertas y Precisamente Necesarias para Jueces y Ministros de Justicia de las Indias y para sus Confesores”*, edición original Puebla e los Ángeles Viuda de Miguel Ortega y Bonilla 1732, suprema corte de justicia de la Nación, México 2005, p. 95

¹⁰ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *“EL Desafuero en el Sistema Constitucional Mexicano”*, 1ª Edición Editorial UNAM, México 2004, p. 39

“...El impeachment es un procedimiento en el cual las acusaciones contra funcionarios del gobierno, y a veces contra particulares, son substanciadas casi siempre por el Poder Legislativo, que es como surgió. En estricto sentido este procedimiento sólo tiene que ver con la acusación; sin embargo, comúnmente se extiende también a la parte relativa a la sentencia...”¹¹.

Se transcriben los artículos de dicha Constitución que contienen los principios del Impeachment.

Artículo 1 segunda sección numeral cinco, dispone que la cámara de representantes “será la única facultada para declarar que hay lugar a proceder en lo casos de responsabilidades oficiales”

En la tercera sección en sus numerales cinco y seis prescribe que:

“El Senado poseerá derecho exclusivo de juzgar sobre todas las acusaciones por responsabilidades oficiales...” Cuado se juzgue al Presidente de los Estados Unidos deberá presidir el del Tribunal Supremo. Y a ninguna persona se le condenará si no concurre el voto de los dos tercios de los miembros presentes. En lo casos de responsabilidades oficiales, el alcance de la sentencia no irá mas de la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier empleo honorífico, de confianza o remunerado, de los Estados Unidos, pero el individuo condenado quedará sujeto, no obstante a que se le acuse, enjuicie, juzgue y castigue con arreglo a derecho”

En su artículo segundo Cuarta sección, “...esta Constitución establece que el Presidente, el Vicepresidente y todos los funcionarios Civiles de los Estados

¹¹ JUÁREZ MEJÍA Godolfino Humberto, *“La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”*, Editorial Porrúa, primera edición 2001, p. 11

unidos serán separados de sus puestos al ser declarados culpables de traición, cohecho, y otros delitos y faltas graves”

La tercera sección del artículo tercero precisa lo que ha de entenderse por traición y cómo debe castigarse: “la traición contra estados unidos sólo consistirá en hacer la guerra en su contra o en unirse a sus enemigos, impartiendoles ayuda y protección...” Para condenar por traición se requiere la declaración de dos testigos presenciales o de “una confesión en sesión pública de un tribunal”. La pena por traición la fijara el congreso, pero ninguna sentencia por esta causa podrá privar del derecho de heredar o de transmitir bienes por herencia, ni producirá la confiscación de sus bienes mas que en vida de la persona condenada”

Respecto de la forma de ser juzgados los que incurran en responsabilidades oficiales, el artículo tercero, Segunda Sección, numeral tres señala que “...todos los delitos serán juzgados por medio de un jurado excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales...”

De los artículos antes citados se puede llegar a concluir que solo por delitos como traición, cohecho u otros delitos o faltas graves, se puede aplicar el Impeachment, pero también es evidente que en éstos artículos no se definen con claridad las características de las actividades de los funcionarios que pueden ser considerados delitos.

Por lo antes mencionado podemos concluir que la sentencia del Juicio de Impeachment es: únicamente la destitución del cargo y la inhabilitación de ocupar cualquier cargo honorífico, de confianza o remunerado en los Estados Unidos, también percibimos que el tiempo de la inhabilitación es ilimitado.

La responsabilidad oficial no obstaculiza en ninguna manera el proceso penal ya que no lo libera de la responsabilidad en que pueda incurrir.

Las características que ha recogido el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del Impeachment anglo americano son:

La facultad de la Cámara de Diputados, para declarar si ha lugar a proceder en los casos del Juicio Político y declaración de procedencia por la comisión de delitos.

El derecho exclusivo del Senado para resolver en el caso de Juicio Político para resolver previa votación de las dos terceras partes de los miembros presentes

La única sanción para el Juicio Político es la destitución del cargo o la inhabilitación para ocupar otro cargo que pueda ser de 1 a 20 años

4.-CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA (Constitución de Cádiz)

La primera fuente Constitucional del sistema de responsabilidades en México, es la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada el 19 de marzo de 1812, llegó a México, el seis de septiembre de ese mismo año, ésta Constitución se originó al ser propuesta por el pueblo español en contra de la decisión de los tratados de Bayona, con los que Carlos IV de España cedía el poder y el territorio a Francia.

El pueblo organizado creó la Junta Suprema Central y Gubernativa que gobernó hasta que se restauró el gobierno Español.

La Junta Suprema para efecto de no perder los territorios conquistados, concede a las Filipinas y a América derechos igualitarios para la designación de

diputados a Cortes (que era la reunión de todos los diputados que representaban la nación), para la elaboración de una Constitución, en la que se reconociera la igualdad de todos los habitantes del imperio español y donde estuvieran representadas todas las fuerzas que integraban el imperio.

Entre los diputados electos en la Nueva España destacaron José Miguel Ramos Arizpe y José María Gutiérrez de Terán

Esta constitución no vino a abrogar la legislación anterior, solo lo que la contraviniera y en materia de Juicio de Residencia, quedó vigente la legislación anterior.

El respeto por la tradición y el reconocimiento de la sabiduría jurídica acumulada están presentes en la Constitución de 1812, y ese criterio prevaleció en los futuros ordenamientos constitucionales del país ¹²

Al analizar ésta esta constitución podemos ver que en su artículo 261, sustenta el Sistema de Responsabilidades y del Juicio Político y del Juicio de Residencia.

“...Artículo 261 “Toca a este Tribunal:

...

Segundo. Juzgar a los secretarios de estado y del Despacho, cuando las cortes decretaren haber lugar a la formación de causa

Sexto. Conocer de la Residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes.”¹³

Esta Constitución tuvo una fugaz vigencia ya que Fernando VII restablece la monarquía en España y desconoce todo lo realizado por los legisladores y la

¹² JUÁREZ MEJÍA Godolfino Humberto, *“La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”*, Editorial Porrúa, primera edición 2001, p. 13

¹³ México a través de las constituciones

Constitución, y de igual manera en la Nueva España se suspendió su vigencia por la lucha Insurgente.

Esta Constitución tuvo una influencia trascendental en las constituciones del México Independiente; tanto que figuras jurídicas ahí instituidas siguen vigentes en la Constitución actual.

Esta Constitución en su artículo 259, determinaba que el Tribunal de la Corte sería denominado Supremo Tribunal de Justicia

“...Artículo 259 Habrá en la Corte un tribunal, que se llamará Supremo Tribunal de Justicia...”

Dentro de las facultades de las cortes contenidas en el artículo 131 se encontraba la facultad de hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios de despacho y demás empleados públicos

“...Vigésima quinta. Hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho y demás empleados públicos...”

De éste artículo podemos determinar los siguientes principios jurídicos que normaron y basificaron el sistema de responsabilidades actual.

- 1.- Que los secretarios del Departamento y los demás empleados públicos pueden incurrir en responsabilidades
- 2.- Que esas responsabilidades están penalizadas y
- 3.- Que las cortes son la autoridad encargada de hacer efectivas tales responsabilidades.

Las clases de responsabilidades en que podían incurrir los servidores públicos eran:

La actual responsabilidad penal que en esa época era denominada criminal, que se generaba por la realización de conductas tipificadas como delitos y estaban sujetos a ella los diputados de las Cortes, los Secretarios de estado, y del Despacho, los consejeros de Estado, magistrados y jueces de las audiencias, pero para poder hacerla efectiva se necesitaba desahogar primero la Instrucción de las Cortes para formar causa (artículos 128 y 255)¹⁴

La Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, establecía en su artículo 226 que: "...Los secretarios del despacho serán responsables a las Cortes de las ordenes que autoricen contra la constitución o las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el Rey..."

Para hacer efectiva la responsabilidad, las Cortes tenían que decretar primeramente si había lugar a la formación de la causa.

Al dictarse este decreto, el servidor públicos quedaba suspendido del Despacho y las Cortes remitían al Tribunal Supremo de Justicia todos los documentos concernientes a la causa, que había de formarse por el mismo Tribunal, que la sustanciaba y resolvía con arreglo a las leyes.

La única persona que estaba exenta de cualquier responsabilidad era el rey como lo determinaba el artículo 168 "...La persona del Rey es sagrada e inviolable, y no esta sujeta a responsabilidad..."; aunque estaba exento de responsabilidad la misma constitución, regulaba las restricciones que éste tenía al ejercer su reinado artículo 171.

¹⁴ México a través de las Constituciones; Constitución Política de la Monarquía Española de 1812; Artículo 128.- Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún caso, ni por ninguna autoridad podrán ser reconvencidos por ellas. En las causas criminales, que contra ellos se intentaren, no podrán ser juzgados sino por el tribunal de Cortes en el modo y forma que se prescriba en el reglamento del gobierno interior de las mismas. Durante las sesiones de las Cortes y un mes después, los diputados no podrán ser demandados, civilmente, ni ejecutados por deudas Artículo 255.- El soborno, el cohecho y la prevaricación de los magistrados y jueces producen acción popular contra los que los cometan

5.- DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA DE VEINTICUATRO DE OCTUBRE DE 1814 (Constitución de Apatzingán)

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 24 de octubre de 1814, (también conocida como Constitución de Apatzingán), aunque nunca estuvo vigente en México, este documento tiene trascendental importancia en el sistema Jurídico Mexicano, éste documento tiene como antecedentes y referencias directas, dos documentos que dieron la directriz al congreso de Chilpancingo de 1813, estos son: “LOS SENTIMIENTOS DE LA NACIÓN y el ACTA SOLEMNE DE LA DECLARACIÓN DE LA INDEPENDENCIA DE AMÉRICA SEPTENTRIONAL”, éstos de 14 de septiembre de 1813 y de 6 de noviembre de 1813, respectivamente.

Cabe mencionarse que ésta Constitución determinaba la división de poderes, Ejecutivo, (éste, constituido por tres titulares), Legislativo y Judicial, ésta constitución, también determinaba la igualdad de todos los ciudadanos ante la Ley, el respeto de los derechos de los hombres y a la religión católica como religión Oficial.

En ésta Constitución por primera vez se establece en el artículo 27, el fundamento del estado de derecho, “la seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: esta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de de los funcionarios públicos”

Ésta Constitución como la Constitución Política de la Monarquía Española, son antecedentes directos del Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que ésta en su Capítulo VIII, denominado “DE LAS FACULTADES DEL SUPREMO CONGRESO” en su artículo 120, determinaba la facultad del Congreso para poder:

“...Hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo congreso y de los Funcionarios de las demás supremas corporaciones bajo la forma que explica éste decreto”...¹⁵

De lo antes descrito, determinamos que para efecto de poder determinar la responsabilidad de los altos funcionarios públicos, o sea los miembros del Congreso, del Ejecutivo y de la Suprema Corte de Justicia, debía previamente el Congreso autorizar si había o no lugar a proceder en su contra.

Ésta Constitución acogió de la Constitución de Cádiz, el juicio de residencia y lo instituye en el Capítulo XVIII, y XIX del Tribunal de Residencia, en su artículo 227 determinaba:

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

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

¹⁵ México a través de las Constituciones, Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, artículo 120.

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

“...Artículo 166.- No podrá el Supremo Gobierno:

Arrestar a ningún ciudadano en ningún caso más de cuarenta y ocho horas, dentro de cuyo término deberá remitir el detenido al tribunal competente con lo que se hubiere actuado...”

Con lo anterior podemos determinar, que ésta Constitución, regulo y fungió como antecedente primitivo del sistema de responsabilidades de los servidores públicos actual, este sistema de responsabilidad de los altos funcionarios reguló que era el congreso el que determinaba si había o no lugar a la formación de causa, y al decretar la formación de causa, quedaba en suspenso del cargo el secretario y el Congreso remitía los documentos que hubiere al Supremo Tribunal de Residencia, quien formaba la causa y la resolvía

Además ésta Constitución, reguló otro tipo de responsabilidad a cargo de los secretarios cuando éstos decretaban, ordenaban cualquier acto que contrariaban la Constitución o las leyes.

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

6.- ACTA CONSTITUTIVA Y CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824

El 20 de noviembre de 1823 la comisión de Constitución presento para discusión un proyecto denominado Acta Constitucional que se aprobó como Acta Constitutiva de la Nación Mexicana y esta sirvió de base para la formulación del proyecto para la discusión de la constitución de 1824

Esta Constitución se origina, después de la lucha intestina y de independencia, a raíz de que el Emperador Agustín de Iturbide, convoca a la formación de un nuevo Congreso, restablece el congreso y ante el abdica.

A la caída del imperio y de Agustín de Iturbide, se restableció el régimen constitucional y se convocó al Nuevo Congreso. El cual opto por una republica, representativa federal, en la que los estados serían independientes, libres y soberanos en su administración y gobierno interior, mientras que el Poder Supremo de la Nación estaría dividido en Legislativo (compuesto por dos Cámaras), ejecutivo (Presidente y Vicepresidente) y Judicial

El cuatro de octubre de 1824 se promulgo la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la cual estuvo vigente sin alteraciones hasta 1935.

Esta constitución regulo el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, y en su artículo 38 determino que el congreso fuera quien resolviera sobre la procedencia o no del inicio de los procesos de responsabilidad de todos los altos funcionarios¹⁶

¹⁶ MÉXICO A TRAVEZ DE LAS CONSTITUCIONES; SECCIÓN CUARTA De las funciones económicas de ambas cámaras y prerrogativas de sus individuos.

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

1.- Del presidente de la federación, por los 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.

2.- Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos

Esta constitución reguló dos tipos de responsabilidad una derivada de la comisión de delitos cometidos por servidores públicos, tanto en su encargo como en su vida particular, y la otra por la comisión de delitos cometido por el presidente de la república, de éste en las fracciones 1, 2, del artículo 38 y de aquellos en las fracciones 3; la fracción 4 del mismo numeral, señalaba las responsabilidades que recaían en los gobernadores por infracciones a la Constitución federal leyes de la unión y por publicaciones de leyes o decretos de las legislaturas de sus respectivos estados contrarias a la Constitución Federal y las leyes de la Unión.

Esta constitución regulo en su artículo 119, que los secretarios del despacho serían responsables de los actos del presidente que autorizaran con sus firmas contra la constitución, la acta constitutiva, las leyes generales y constituciones particulares de los estados.

Como ya hemos visto las dos Cámaras tenían la facultad para recibir acusaciones; la que recibía la acusación se erigía en gran jurado y si declaraba por el voto de los dos tercios de sus miembro presentes haber lugar a la formación de causa, quedaba el servidor suspendido del cargo y se ponía a disposición de la Corte Suprema de Justicia.

Esta Constitución facultó al Congreso en su artículo 164, para que legislara sobre las leyes para hacer efectiva la responsabilidad de los que quebrantaren la constitución pero esto no se realizó hasta el año de 1870, año en que se promulgo el Decreto del Congreso General sobre Delitos de los Altos Funcionarios.

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.

3.- De los individuos de la corte suprema de justicia u de los secretarios del despacho, por cualquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.

4.- De los Gobernadores de los estados, por infracciones de la Constitución federal, leyes de la unión, u órdenes del presidente de la federación, que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la unión, también por la publicación de leyes o decretos de las legislaturas de sus respectivos estados, contrarias a la misma constitución y leyes.

7.- SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

Desde la caída del Imperio de Agustín de Iturbide, se hizo real la confrontación entre liberales y conservadores, los liberales promovían la república democrática y federal y los conservadores proponían el sistema central y con posterioridad el monárquico.

Derivado de que los conservadores llegan al poder con Antonio López de Santa Ana y Manuel Gómez Farias, presidente y vicepresidente, respectivamente, quienes querían hacer cambios radicales a la Constitución, pero que por los candados que tenía en su artículo 171, se obstaculizó su labor por lo que el presidente Miguel Barragán, que sustituyó a Santa Ana, envió la solicitud a las Cámaras para “adoptar un sistema unitario”, por lo que se formó una comisión para la elaboración de un proyecto de reformas que se presentó el 2 de octubre de 1835 y se aprobaron el 23 de octubre de ese año las bases para la nueva constitución (ó BASES CONSTITUCIONALES) que derrumbaron el sistema federal.

Este cambio de sistema, tuvo vigencia de 1835 a 1846, el 6 de diciembre de 1836 se concluyó la constitución centralista llamada leyes constitucionales, la cual se dividió en siete partes por lo que también se denominó: “Siete Leyes Constitucionales de 1836”

Las bases constitucionales, innovan la comisión inspectora para vigilar el exacto desempeño de la contaduría mayor y de las oficinas generales de Hacienda y queda plasmada en el artículo 52 de las Siete Leyes Constitucionales. También en esta institución se plasma por primera vez el término “Responsabilidad Oficial”

Todo el procedimiento de responsabilidades contenido en ésta Glosa se encuentra en los artículos 47, 48, 49, 50, 52, 56 fracción III.¹⁷

Esta constitución también instituyó “El Supremo Poder Conservador”, el cual fungía como un arbitro, para que los poderes ejecutivo legislativo y judicial no trasgredieran competencias y atribuciones entre ellos.

Éste Supremo Poder Conservador tenía la prerrogativa de no ser responsables por su encargo, como lo regulo su artículo 17 de la SEGUNDA LEY.

¹⁷ MÉXICO A TRAVEZ DE LAS CONSTITUCIONES; FACULTADES DE LAS CÁMARAS Y PRERROGATIVAS DE SUS MIEMBROS; Artículo 47.- En los delitos comunes ni se podrá intentar acusación criminal contra el presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su presidencia, ni contra los senadores desde el día de su elección hasta que pasen dos meses de terminar su encargo, ni contra los ministros de la alta corte de Justicia y la Marcial, secretarios de despacho, consejero y gobernantes de los Departamentos, sino ante la Cámara de diputado,. Si el acusado fuere diputado, en el tempo de su diputación y dos meses después, o el Congreso estuviere en receso, se hará la acusación ante el Senado.

Artículo 48.- En los delitos oficiales el Presidente de la República, en el mismo tiempo que fija el artículo anterior, de los Secretarios del despacho, magistrados de la alta corte de Justicia y de la Marcial consejeros, gobernadores de los Departamentos y juntas departamentales, por la infracción del artículo3, parte quinta de la Segunda Ley constitucional, del 3 de la cuarta y del 15 de la sexta en sus tres primeras partes, la Cámara de Diputados ante quien debe hacerse la acusación declarará si ha o no lugar a esta: en caso des ser declaración afirmativa, nombrará dos de sus miembros para sostener la acusación en el Senado. Este, instruido el proceso, y oídos los acusadores y defensores, fallará, sin que pueda imponer otra pena que la de destitución del cargo o empleo que obtiene el acusado, o de inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro alguno; pero si del proceso resulta ser, a juicio del mismo Senado, acreedor a mayores penas, pasará el proceso al tribunal respectivo para que obre según las leyes.

Artículo 49.- En los delitos comunes, hecha la acusación, declarará la Cámara respectiva si ha o no lugar a la formación de causa; en caso de ser declarada afirmativa, se pondrá el reo a disposición del tribunal competente para ser juzgado la resolución afirmativa, solo necesitará la confirmación de la otra Cámara, en el caso de ser acusado el Presidente de la República

Artículo 50.- La declaración afirmativa, así en los delitos oficiales como en los comunes, suspende al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano. Todos los demás requisitos de estos jurados y prevenciones relativas al acusador, al acusado y al modo de proceder, las especificará el reglamento del Congreso.

Artículo 52.- Toca a la Cámara de diputados exclusivamente, a mas de los que especifica esta ley:
I.- Vigilar por medio de una Comisión inspectora, compuesta delinco individuos de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las oficinas generales de Hacienda. Una ley secundaria detallará el modo y término e que la Comisión inspectora debe desempeñar su encargo, según las atribuciones que en ella se e fijen.

II.- Nombrar los jefes y demás empleados de la Contaduría Mayor.

III.- Confirmar los nombramientos que haga el Gobierno para primeros jefes de las oficinas de Hacienda establecidas o que se establezcan.

Artículo 56.- Los diputados y senadores no pueden a más de los que les prohíbe el reglamento del Congreso:

III.- Obtener para si ni solicitar para otro en el mismo periodo del párrafo anterior, pensión ni condecoración alguna de provisión del Gobierno.

“...Artículo 17.- Éste 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...”

En el artículo 18 Determinaba que los miembros del supremo poder conservador no estaban exentos a la responsabilidad derivada por la comisión de un delito o por causas civiles en lo personal.

“...Artículo 18.- Si alguno de ellos cometiere algún delito, la acusación se hará ante el Congreso general, reunidas las dos cámaras, el cual, a pluralidad absoluta de votos, calificará si ha lugar a la formación de causa, y habiéndolo, seguirá esta y la fenecerá la Suprema Corte de Justicia, ante la que se seguirán también las causas civiles en que sean demandados...”

Las conductas delictivas que daban lugar a los delitos políticos eran:

Para las juntas departamentales, la omisión de la celebración de elecciones en el día fijado o el no envío del acta de resultado de los Comicios, Ley Segunda artículo 3 facción V

Para los Consejeros y Magistrados de la Corte de Justicia, la no elección del Presidente de la república en el día señalado para ello. Ley Cuarta artículos 2 y 3.

Para los gobernadores y las juntas departamentales, la imposición de contribuciones no establecidas en la constitución y destinarlas a otros objetos que los señalados por la misma, el ordenar el levantamiento de la fuerza armada en casos que o estén expresamente facultados en la Ley y el uso de facultades

que no estén establecidas en la constitución Ley sexta artículo 15 fracciones I, II y III.

8.- BASES ORGÁNICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1843

Derivado de la lucha por el poder los Centralistas y los Federalistas y aunado a que con el sistema impuesto por las Siete Leyes Constitucionales de 1835 se perdieron los territorios de Texas, la banca rota del erario público y la guerra con Francia, el sistema federal tomo nuevos bríos, que fueron frenados por Antonio López de Santa Ana, quien para poder realizar cambios a la constitución provoco que el Supremo Poder Conservador, el día nueve de noviembre de 1839 dictaminara que:

“El supremo poder Conservador ha venido a declarar y declara que es voluntad de la nación, en el presente estado de cosas, que sin esperar el tiempo que ordena y que prefija a constitución para las reformas en ella, se pueda proceder a las que se estimen convenientes; especialmente a las relativas al arreglo de la hacienda, a la administración de justicia ya la subsistencia de los departamentos y autoridades respectivas: pero con los candados siguientes 1° Que en las que se intenten se ha de proceder por las vías del modo, y con total arreglo de lo que prescribe la 7° Ley constitucional 2° Que se respetarán y guardarán como hasta aquí, invariablemente, estas bases cardinales de la actual constitución: libertad e independencia de la patria, su religión, el sistema de gobierno representativo popular; la división de los poderes que reconoce la misma constitución sin perjuicio de ampliar ó restringir sus facultades según creyere oportuno y la libertad política de imprenta”.¹⁸

¹⁸JUÁREZ MEJÍA Godolfino Humberto, *“La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”*, Editorial Porrúa, primera edición 2001, p. 29 y 30

Con este dictamen se le permitió a Santa Ana la posibilidad de reformar la Constitución, el treinta de junio de 1840, se concluyó el proyecto de Reforma elaborado por el Congreso, y el 25 de agosto terminó el primer proyecto de Constitución y, la siguiente día la minoría presentó una propuesta, que fue discutida y concluyó el dos de noviembre de 1842, con el segundo proyecto de Constitución. Bravo quedando al mando y siguiendo las ordenes de Santa Ana disuelve el congreso en diciembre y aquel acata las ordenes de éste. El 6 de enero de 1843 nombró la Junta nacional Legislativa para redactar la constitución, la presidió el general Valencia. Santa Ana regreso al poder el cuatro de marzo y concluyó las Bases Orgánicas el 12 de junio de ese año promulgándolas ese mismo día. Denominadas Bases de Organización Política de la República Mexicana.

Estas bases orgánicas fueron realizadas por cuarenta notables, sus disposiciones fueron marcadamente centralistas y favorecedoras de un sistema que fortaleciera un ejecutivo poderoso y exento de responsabilidades, se apartaron completamente del sistema de responsabilidades incluido en las Constituciones anteriores. En estas bases se determina que no es necesario el Supremo Poder Conservador y lo elimina totalmente.

Estas bases prescribían en su artículo 78 que para efecto de declarar si ha o no lugar a la formación de causa: “Las dos Cámaras reunidas formarán jurado, en las acusaciones contra el presidente de la República por los delitos oficiales especificados en el artículo 90, y en las que se hagan por delitos oficiales contra todo ministerio, o contra toda la Corte Suprema de Justicia y marcial”

En el artículo 74 se establece que los diputados y senadores no podrán ser juzgados en sus causas criminales y civiles durante su encargo y dos meses después, sino en la forma prevenida por la Constitución y las leyes, en su artículo 76 dispuso que cada una de las cámaras conocerá de las acusaciones que se

hicieren contra sus respectivos individuos, para el efecto de declarar si ha o no lugar a la formación de causa.

Correspondía a la Corte Suprema de Justicia, conocer las causas criminales promovidas contra los servidores públicos, previa declaración de si ha lugar a la formación de causa; para proceder en contra de los ministros de la Corte, se integraría un tribunal especial compuesto de doce miembros, letrados que sacaría la Cámara de diputados de los letrados insaculados integrantes de las cámaras del Congreso.

Las bases orgánicas son la culminación de un proceso concentrador del poder que no se agota en la centralización como sistema de organización política iniciado al término de la vigencia del Constitución de 1824, sino que ahora se trata del avasallamiento de los otros poderes por el ejecutivo.¹⁹

9.- ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847.

Tras una serie de trifulcas intestinas y una guerra con Estados Unidos, se debilitó la fracción centralista en México, permitiendo que se gestara un constituyente sin centralistas, encabezado por el gran Legislador Mariano Otero, constituyentes que propusieron la segunda República Federal, y el cinco de abril de 1847 se presentó un dictamen de la mayoría de la comisión de Constitución y un voto particular de Mariano Otero, en el que dictaminaron:

Se declara que el pacto de la Federación celebrado por los Estados Unidos Mexicanos en 1824, es la única Constitución legítima del país, cuya observancia y cumplimiento obliga estrictamente a los actuales supremos Poderes de la

¹⁹ JUÁREZ MEJÍA Godolfino Humberto, *“La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”*, Editorial Porrúa, primera edición 2001, p. 32 y 33

Unión a los estados y a cada uno de los habitantes de la República, mientras no se publiquen todas las reformas que determine hacerle el presente Congreso”

Esta acta Constitutiva y de Reformas, precisó en dos artículos el sistema de responsabilidades, en el artículo 12 señaló que:

“... Artículo 12.-

... corresponde exclusivamente a la cámara de diputados erigirse en Gran Jurado para declara, a simple mayoría de votos, si ha o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios, a quienes la Constitución o las leyes conceden Fuero”

“Artículo 13.-

...declarado que ha lugar a la formación de causa, cuando el delito fuere común pasará el expediente a la Suprema corte, si fuere de oficio, el senado se erigirá en Jurado de sentencia, y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable. Para esta declaración se necesita el voto de las tres quintas partes de los individuos presentes, y hecha que sea, la Suprema corte designará la pena, según lo prevenga la ley...”

Esta acta constitutiva y de reforma es un texto moderno, innovador y renovador de la legislación nacional. Las dolorosas circunstancias por la que atravesaba el país, y las ya vividas, representaron una experiencia aleccionadora que los hombres como Otero supieron aprovechar y verter en una Constitución enriquecida y enriquecedora. Su claridad y precisión en los temas que aborda, y en especial la materia de responsabilidades permitieron que muchos de ellos se convirtieran, sin duda, en antecedentes ciertos de las constituciones de 1857 y 1917²⁰

²⁰ JUÁREZ MEJÍA Godolfino Humberto, *“La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”*, Editorial Porrúa, primera edición 2001, p. 39

No podemos dejar de mencionar que en ésta acta se constituye en su artículo 25 la institución del amparo.

10.- CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857

La Constitución de 1857, tiene su base ideológica en la victoria de los liberales en el plan de Ayutla, basada en la Leyes de Reforma que fueron la llamada Ley Juárez de 25 de noviembre de 1855, la llamada Ley Lerdo de Junio de 1856 y la ley iglesias, de 27 de enero de 1857, la primera se caracterizó por suprimir la facultad de los tribunales especiales de las corporaciones militares y eclesiásticas para conocer en asuntos civiles; la segunda se caracterizó por desamortizar los bienes de las corporaciones religiosas y civiles y la tercera, suprimió el pago de obviaciones parroquiales bajo coacción civil, parte de estas leyes se incorporaron a la Constitución de 1857.

Esta Constitución se promulgó el 5 de febrero de 1857, en éste periodo fungió como presidente Ignacio Comonfort y no tuvo una vigencia plena ya que la guerra de los tres años y el imperio de Maximiliano de 1862 a 1867

Esta constitución consagró la igualdad de los ciudadanos ante la ley por medio de las garantías individuales, declaró la libertad de cultos, y se reafirmó el sistema federal, definiendo la separación de los poderes en Ejecutivo, Legislativo, formado por una sola cámara, (diputados) y el Judicial formado por la Suprema Corte de Justicia.

En lo que toca al sistema de responsabilidades, ésta constitución integró el Título IV, y éste Título formado por los artículos 103 al 108, son los antecedentes

directos de nuestra actual constitución y de su Título IV. De la responsabilidad de los servidores públicos

En su artículo 103, ésta Constitución señaló quines eran los funcionarios sujetos a responsabilidad de éste apartado, siendo los diputados, el Congreso General, los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, quienes serían responsables por los delitos comunes que cometieran durante su encargo y por los delitos oficiales u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de su encargo. Los gobernadores de los estados eran responsables por las infracciones que cometieran en contra de la Constitución y las Leyes Federales.

Sólo se podía acusar al presidente de la república por los delitos de traición a la patria, violación a la constitución, atacar la libertad electoral y por delitos graves el orden común.

El artículo 104, regulo que la Cámara de diputados (congreso), erigido en gran jurado, declararía por mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder, contra el acusado, en caso negativo no habría lugar a ningún procedimiento ulterior, si fuera afirmativo, el acusado quedaría por el mismo hecho, separado del cargo y se sujetaría a la acción de los tribunales comunes.

En el caso de los delitos oficiales en el artículo 105 determinaba:

“...El congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. El jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuera absolutoria, el funcionario continuara en el ejercicio de su encargo, si fuere condenatoria, quedara inmediatamente separado de dicho cargo y será puesto a suposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno y erigida en

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

También determinó que al reo que fuere sentenciado responsable de delitos oficiales, no podía gozar la gracia del indulto. (Artículo106)

El término para presentar la denuncia por delitos oficiales lo estableció el artículo107:

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

Este Título IV de la Constitución de 1857 y en específico los artículo 105, 106 y 107 no pudieron ser aplicados legalmente, porque no había una ley que definiera las conductas que daban origen a los delitos oficiales, y mucho menos una que determinara las penas aplicables.

De lo anterior se desprende que éste título establece la situación de los funcionarios frente a los delitos comunes y oficiales, pero además establece el nacimiento de la responsabilidad por faltas u omisiones.

Por los delitos comunes el congreso simplemente declarará la procedencia de las acusaciones y, al suspender al funcionario de su cargo, retirará el fuero para que los tribunales ordinarios estén en posibilidad de proceder contra el acusado y dictar sentencia que proceda.

Los delitos oficiales serían sentenciados por la Suprema Corte, pero había lagunas respecto a las faltas u omisiones ya que no había una definición y tampoco por los delitos graves del orden común.

El presidente Benito Juárez al cerciorarse que el Congreso podía discrecionalmente calificar las conductas de los funcionarios con las facultades que les otorgaba el artículo 105 Constitucional, decidió limitar ésta libertad tan abierta y el 3 de noviembre de 1870, se expidió el decreto del Congreso General Sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios, que es la primera ley sobre responsabilidades de los funcionarios públicos en México.

11.- DECRETO DEL CONGRESO GENERAL SOBRE DELITOS OFICIALES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS.

El Decreto del Congreso publicado el 4 de noviembre de 1870, también llamado “Ley Juárez”, determinó en su artículo 1, cuáles eran los delitos oficiales estos fueron: ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano representativo federal, y a la libertad de sufragio; la usurpación de funciones; la violación de las garantías individuales y, en general cualquier violación grave a la Constitución.

En el artículo 2 se definió cuáles eran las faltas oficiales: “...Son faltas oficiales las infracciones no graves de la constitución y las leyes federales...”

En el artículo 3 se definió a las omisiones oficiales: “... se consideran omisiones oficiales la negligencia o la inexactitud en el desempeño de sus funciones...”

Las penas que se aplicarían a los funcionarios públicos por la comisión de delitos oficiales eran: “...artículo 4.- La pena o sanción por la comisión de los delitos oficiales será destitución del cargo e inhabilitación para desempeñar el mismo u otro cargo por un lapso no menor de cinco años ni mayor a diez.

Las sanciones por las faltas oficiales fueron: "...artículo 5.- Se sancionara con la suspensión en el cargo en que se hubiere cometido, privación del sueldo y la inhabilitación para desempeñar ese cargo u otro por un tiempo comprendido entre uno y menos de cinco años..."

Las sanciones que se aplicarían al funcionario que cometiera una omisión oficial fueron: "...artículo 6...se sancionarán con suspensión del cargo y de las remuneraciones y con inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo federal por un lapso de entre seis meses y menos de un año..."

En su artículo 7, se determino a los sujetos de responsabilidad, estos eran los altos funcionarios que refería la constitución de 1857 en su artículo 103, o sea los diputados del Congreso General, los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho

En éste decreto se innovo e introdujo el concepto de la responsabilidad patrimonial del funcionario por los daños y perjuicios a que diere lugar el delito, la falta y la omisión oficial, (artículo 8).

Los artículos 9 y 10 establecieron la posibilidad de que el gran jurado emita dos resoluciones al coexistir un delito, falta u omisión oficial, con un delito común, una que en el primer caso declarará culpable o absuelto al acusado y otra en el segundo, con la declaración de hay o no lugar a proceder de los tribunales ordinarios.

En el artículo 11 el decreto determino el derecho de la acción popular contra los delitos, faltas u omisiones oficiales.

Cabe mencionarse que en esa época no se había expedido código penal alguno.

12.- CODIGO PENAL DE 1872

En el año de 1872, en el mes de abril se publicó el primer código penal de nuestro país, en el capítulo VII, del Título XI, denominado “Sobre algunos de los delitos de los altos Funcionarios de la Federación” en su artículo 1059 se dispuso.

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

Ahora los delitos oficiales estaban regulados en el decreto del Congreso General sobre delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de 1870 y el Código Penal de 1872, pero se sancionaban de acuerdo a las penas establecidas en el Primer ordenamiento mencionado.

13.- REFORMA A LA CONSTITUCIÓN DE 1857 DE NOVIEMBRE DE 1857

La Reforma a la Constitución de 1857 de 13 de noviembre de 1857, reformó el artículo 105 constitucional y toda vez se implanta el sistema bicameral, (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores), la modificación quedó de la siguiente manera:

“...Artículo 105. De los delitos oficiales conocerán la Cámara de diputados como jurado de acusación y la de senadores como jurado

de sentencia, el jurado de acusación tendrá por objeto declarar, a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable, Si la declaración fuere absoluta, el funcionario continuara en el ejercicio de su enemigo, y será puesto a disposición de la Cámara de senadores. Esta, erigida en jurado de sentencia y con audiencia del reo y del acusador si lo hubiera, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe...”

Con ésta reforma se sustituyo en este sistema de responsabilidades que la pena fuera aplicara por la Suprema Corte, habilitando al Senado para que procediera a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designare.

Esta reforma considero entre los sujetos de responsabilidad a loa latos funcionarios, y disponer expresamente que no gozan de fuero constitucional por delitos, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública lo mismo sucederá con respecto a los delitos comunes.

14.- LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN.

Esta ley fue publicada el seis de junio de 1896, esta ley fue la Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105. Ésta ley estuvo vigente hasta la promulgación de la Constitución de 1917, pero durante la dictadura de Porfirio Díaz, del año 1877 a 1911, no se dio ninguna acción en contra de funcionarios.

Esta ley en su artículo 1.- preciso quienes eran los sujetos de responsabilidad, estos eran los altos funcionarios Federales: los diputados y senadores, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del despacho, de igual manera que la constitución de 1857.

En el artículo 2.- se determinó que el presidente de la república, solo podía ser acusado por los delitos de traición a la patria, violaciones expresas a la constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

A los gobernadores como agentes de la federación serían considerados como responsables, pero por infracciones a la constitución y leyes federales. (Artículo 3)

Se dispuso en esta ley que el congreso general, en la forma y modo que prescribía la constitución de 1857, era competente para conocer de la responsabilidad de los altos funcionarios, esta responsabilidad podía ser exigible después que los funcionarios hubieran terminado su encargo, con la prescripción de un año dentro de un año, a la terminación de su encargo. (Artículo 107).

Esta ley omitió enunciar las conductas de los delitos oficiales, pero como ya hemos visto en el Código Penal de 1872, se definió estas conductas en el artículo 1059.

15.- CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

La primera constitución del siglo XX, con principios sociales en el mundo, fue promulgada durante el periodo del presidente Venustiano Carranza, el cinco de febrero de 1917, esta Constitución totalmente basada con los principios establecidos en la constitución de 1857, en lo que respecta a las garantías individuales, que pasaron íntegramente a esta. Esta determinó a nuestro país como una república democrática y federal.

En lo que respecta a la responsabilidad de los funcionarios públicos la Constitución de 1917, reguló en su Título IV en los artículos 108 al 114.

Esta constitución en el artículo 108, regulo las responsabilidades de los altos funcionarios, que eran. Lo senadores y diputados del Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del despacho y se agregó al Procurador General de la República, estos funcionarios eran responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, los gobernadores de los estados y diputados locales lo eran igualmente por violaciones ala constitución y leyes federales.

En esta constitución se eliminó la responsabilidad el presidente de la republica en lo que respecta a los delitos de violación expresa a la Constitución y ataque a la libertad electoral, que eran regulados en la constitución de 1857.

En el artículo 111 se determino que el senado conocería de los delitos oficiales, erigido en gran jurado, pero no podía abrir averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados.

La cámara de diputados primero tenía que declarar si o no ha lugar a la acusación, si la declaración era afirmativa, nombraba una comisión de su seno para que sostuviera ante el senado la acusación.

La Cámara de senadores realizaría primero la declaración, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias que estimaba convenientes y de oír al acusado, y si declaraba que era culpable, quedaba privado de su puesto, por virtud de tal declaración e inhabilitado para obtener otro empleo. Cuando el mismo hecho tuviera otra pena la ley, el acusado quedaba a disposición de las autoridades comunes, las que lo juzgaban y castigaban con arreglo a ella.

La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podía exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerciera su encargo, y dentro de un año después.

Determino que las resoluciones del Gran Jurado y la declaración de la Cámara eran inatacables, por lo que pronunciada una sentencia de responsabilidad de por los delitos oficiales, no se podía conceder al reo la gracia del indulto, así como concedía acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la federación.

En esta constitución se introdujo la facultad del presidente de la república para solicitar a la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta, de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios y de los jueces del orden común del Distrito federal y de los Territorios. En estos casos la Cámara de Diputados, primero y la de senadores, después declaraban por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedaba privado de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiera incurrido, y se procedería a una nueva designación, pero ninguna ley reglamento este procedimiento.

En su artículo 111 párrafo quinto se estableció la obligación del Congreso de la Unión a expedir una Ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y territorios Federales, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hubieren tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serían juzgados por un Jurado Popular. Pero la ley de responsabilidades de los servidores públicos se cumplió hasta el año de 1940.

16.- CÓDIGO PENAL DE 1929.

El Código Penal de 1929 reglamento lo referente a los delitos oficiales, al incluir en el título Noveno del Libro Segundo, denominado “De los Delitos Cometidos por los Funcionarios Públicos”, en los artículos 593 y 594 regulo lo siguiente:

Artículo 593, son Altos funcionarios de la Federación aquellos a que se refiere el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 594. Son delitos oficiales de los funcionarios a que se refiere el artículo anterior

I.- El ataque a las instituciones democráticas

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

III.- E ataque a la libertad de sufragio;

IV.- La usurpación de atribuciones;

V. La violación de las garantías individuales; y

VI. cualquier infracción a la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad.

En el artículo 597 se determinaron las sanciones para los delitos oficiales, que eran las misma que se establecieron en el artículo 73 fracciones IX, X, XI, el mismo Código, pero con un lapso que no bajaría de cinco años ni excediera de diez años, las sanciones que establecía el artículo 73 eran: destitución del cargo, inhabilitación para obtener determinado empleo, a cargo y honor ó inhabilitación para toda clase de empleos públicos

También en éste Código se incluyó la acción popular para la denuncia de éstos delitos.

17.- CÓDIGO PENAL DE 1931.

El Código Penal de 1931, derogo al anterior y éste en su Título IX, libro segundo, llamado “DE LOS DELITOS COMETIDOS POR LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS”, agrupó los delitos cometidos por los funcionarios públicos.

Pero éste Código no definió ni hizo referencia de los delitos oficiales, de los altos funcionarios, razón por la que el año de 1931 a 1940 ningún precepto sobre delitos oficiales estuvo vigente.

Por esta razón el presidente Lázaro Cárdenas expidió la ley de responsabilidades de los funcionarios públicos.

18.- LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS, DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 1940.

El Presidente Lázaro Cárdenas en uso de sus facultades extraordinarias para legislar promulga la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados, de la federación, del Distrito y Territorios Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, el veintiuno de febrero de 1940.

Esta ley en su artículo 1, determinaba que: “...Los funcionarios y empleados de la federación, del distrito y territorios federal son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño de los cargos que tengan encomendados, en los términos de la presente ley y de las leyes especiales a que se refiere”, lo que significaba que esta ley regula la responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, a diferencia de la de 1896, que se limitaba solo a la responsabilidad de los Altos funcionarios.

Ésta Ley distinguió a diferencia de la constitución de 1917, a los delitos oficiales cometidos por los altos funcionarios de la federación y de los delitos y faltas oficiales cometidos por los demás funcionarios y estableció dos procedimientos.

Uno para castigar los delitos oficiales cometidos por los altos funcionarios de la Federación el cual era competencia del Congreso General en la forma que prescribía la constitución de 1917.

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

Para dar cabal cumplimiento a esta disposición se establecieron en el artículo 78, el Jurado Federal y de Responsabilidades Oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación y el Jurado de responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y empleados del Distrito y Territorios Federales, los cuales eran integrados por un representante de los servidores públicos un representante de la prensa, un profesionista, un profesor, un obrero, un campesino y agricultor, un industrial o comerciante.

En lo que respecta a las responsabilidades de los altos funcionarios de la Federación. El artículo segundo señalaba las personas que para esta ley se consideraban altos funcionarios de la Federación y estos eran: El presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, los Jefes del Departamento Autónomo y el Procurador General de la República”.

En ésta Ley en el artículo 13 se determinaron los delitos oficiales cometidos por los altos funcionarios y eran los mismos tipos penales que se habían señalado tanto en la ley de responsabilidades de 1870 como en los códigos penales de 1871 y 1929, estos fueron:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III.- E ataque a la libertad de sufragio;
- IV.- La usurpación de atribuciones;
- V. La violación de las garantías individuales; y
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o leyes Federales, cuando causen prejuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII.- Las omisiones de carácter grave en los términos de la Fracción anterior.

Las sanciones para los delitos cometidos por los altos funcionarios eran: La destitución del cargo o privación del honor de que se encuentre investido; la inhabilitación para obtener determinados empleos, cargos y honores, por un término que no baje de cinco años ni exceda de diez; la inhabilitación para toda clase de empleo, cargos u honores, por el término señalado anteriormente.

19.- LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 1980.

Esta Ley fue publicada el cuatro de enero de 1980 por el presidente José López Portillo.

En esta Ley, en el artículo 2, se determinó que los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la república, eran responsables por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese encargo.

El artículo 3 disponía que los delitos oficiales eran: "...Los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y el buen despacho;

Redundan en el perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III.- El ataque a la libertad de sufragio;
- IV.- La usurpación de atribuciones;
- V.- La violación de las garantías individuales; y
- VI.- Cualquier infracción a la Constitución o leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

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

VII.- Por las violaciones sistemáticas a las garantías individuales o sociales.

VIII.-En General los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan el carácter delictuosos conforme a otra disposición legal que los defina como delito comunes.

En este artículo se incorporo la fracción VIII, como un nuevo delito oficial, y con respecto a la fracción VII agregó el adjetivo sistemáticas, lo que significa que esta ley consideró que para que fuera delito oficial la violación de garantías debía ser en forma sistemática y no por actos aislados

En el artículo 4 estableció a las faltas oficiales, las cuales definía como las infracciones que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del Gobierno, de lo que resultaba que si las infracciones no eran leves, daban lugar a delitos oficiales.

Esto dio lugar a la confusión entre delitos y faltas oficiales y que fue factor para que no se aplicara la ley.

20.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE 1982.

Ésta ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el día treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, fue la bandera que enarbolo el presidente Miguel De la Madrid, en su campaña de renovación moral, para efecto de que nuestro país tuviera un sistema de

responsabilidades, más dinámico y eficaz para sancionar a los funcionarios y servidores públicos (ahora así definidos en el Título IV Constitucional); ésta ley la analizaremos a profundidad en el capítulo siguiente. Y la exposición de motivos es nos permite dilucidar el objeto y la trascendencia del sistema de responsabilidades para la vida del estado Mexicano.

En un ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la ley y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere, la irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia sistema político que nos hemos dado los mexicanos.

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

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

Por ello he sometido al Poder Constituyente la Iniciativa de reformas al Título Cuarto Constitucional,.Proponen nuevas bases de

responsabilidad de los servidores públicos para actualizarlas de acuerdo con las demandas de un pueblo dinámico que se ha desarrollado en todos los órdenes desde 1917, pero no así en el régimen de responsabilidades de sus servidores públicos.

Esta iniciativa propone reglamentar dicha propuesta de reformas constitucionales a fin de que los servidores públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia. Define las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, la responsabilidades en que incurran por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

La legislación vigente establece un juicio de carácter político para quienes tienen responsabilidad por el despacho de intereses públicos fundamentales. Pero hay una laguna legislativa respecto de las obligaciones que debe seguir todo servidor público frente a la sociedad y el Estado, así como respecto a las responsabilidades de por su incumplimiento y la sanciones y los procedimientos para aplicarlas.

Las iniciativas de reformas al Título Cuarto de la Constitución Política, al Código Penal, al Código Civil y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecen las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, que desnaturaliza la función encomendada, así como garantizar su buena prestación. La congruencia prevista entre estas iniciativas, permitirá a esa Representación Nacional disponer de elementos más amplios, al considerar el nuevo sistema de responsabilidades de los servidores públicos que se propone.

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

A responsabilidad penal responde al criterio primigenio de la democracia: Todos los ciudadanos son iguales ante la Ley y o hay cabida para fueros ni Tribunales Especiales. Los servidores públicos que cometan delito podrán ser encausados por el juez ordinario con sujeción a la ley penal como cualquier ciudadano ordinario con sujeción a la ley penal como cualquier ciudadano y sin más requisito, cuando se trate de servidores públicos con fuero, que la declaratoria de procedencia que dicte la H. Cámara de Diputados.

Para la responsabilidad civil de los servidores públicos, se estará a lo que dispone la legislación común.

La ley de Responsabilidades que se propone, desarrolla los principios que sobre la responsabilidad política define la iniciativa del Título Cuarto.

En primer término, líquida la desafortunada confusión entre “delitos y faltas oficiales” y “delitos comunes², que fue uno de los factores que contribuyó a la inaplicación de las leyes que en esta materia han estado vigor en las últimas cuatro décadas: la responsabilidad penal, como ya se asentó, se regula por la leyes penales.

Responsabilidades políticas.

En consecuencia, La Ley de Responsabilidades determina las conductas por las cuales, por afectar a los intereses públicos fundamentalmente y a su buen despacho, se incurre en responsabilidad política y se imponen sanciones de esa naturaleza. Los sujetos de responsabilidad política, por integrar un poder público, por su jerarquía o bien por la trascendencia de sus funciones, son los senadores y diputados al congreso de la Unión, ministros magistrados y jueces de distrito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados y jueces del Tribunal Superior de Justicia del Distrito federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, el jefe de Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados. Estos últimos por violaciones a la Constitución, a las Leyes Federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Con fundamento en lo contemplado en el Título Cuarto, se agrega en la iniciativa a los directores generales de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, como sujetos de responsabilidad política, considerando que el artículo 93 Constitucional reconoce naturaleza política a sus funciones, al asimilarlos a los secretarios de despacho y jefes de departamento administrativo, por lo que se refiere a sus relaciones con el Congreso de la Unión.

Esos funcionarios, dada la expansión que han registrado el sector paraestatal, cuidan recursos y tienen a su cargo funciones de

tal trascendencia, que más allá de las esferas administrativas y penal, deben ser sancionadas con penas políticas, si su conducta redundando en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

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

Conforme a nuestra tradición constitucional y a la vocación de equilibrio del Poder Legislativo, el Juicio Político es desenvuelto bicameralmente, de manera que la H Cámara de Diputados erigida en Jurado de Acusación, Instruya el procedimiento y sostenga la causa ante el Senado, erigido en jurado de sentencia, para que éste resuelva en definitiva.

De otra parte, se incorporan las conductas que la Ley en vigor considera que pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos y el buen despacho, añadiéndose una conducta que deteriora las finanzas públicas y afecta la buena marcha administrativa: las violaciones graves y sistemáticas a los planes, programas y presupuestos y a las leyes que determinan el manejo de los fondos públicos.

La inhabilitación, que junto con la destitución es una de las sanciones políticas que puede imponer la H. Cámara de Senadores, podrá extenderse hasta veinte años.

Declaración de Procedencia.

La iniciativa también regula el procedimiento de declaración de procedencia, en el cual se establece el desarrollo de la de la investigación tendiente a determinar la presunta comisión de un delito por los servidores públicos, por los cuales la constitución de termina el requisito de desafuero para poder proceder penalmente en su contra con arreglo a la legislación penal.

Se conserva el carácter unicameral del procedimiento de referencia, a fin de que sea expedito y toda vez que lo tiene de referencia, a fin de que sea expedito y toda vez que no tiene naturaleza jurisdiccional; no resuelve el fondo de la cuestión planteada, sino que, sin prejuzgar, remueve un obstáculo; se trata de un requisito de procedibilidad.

En caso de que las autoridades comunes lo absuelvan podrá el servidor público reasumir sus funciones.

Debe destacarse, además, que en tanto el servidor no haya sido despojado del fuero, no correrá la prescripción, para que así pueda hacerse justicia como si fuere un infractor cualquiera. Lo que se busca es que el fuero temporal para preservar políticamente el buen despacho de los intereses públicos fundamentalmente no se convierta en inmunidad por los delitos públicos que pueden cometer los servidores públicos encargados de ella y, en consecuencia, en burla de la Ley.

El procedimiento se ajusta también a los principios procesales de expeditos, audiencia e imparcialidad ya invocados, que orientan tanto a los procesos como a los procedimientos de naturaleza no

jurisdiccional, y que aseguran que decisiones tan graves como el llamado desafuero se tomen con equidad y reflexión.

De conformidad a lo antes argumentado en la exposición emotivos de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y del las Reformas Constitucionales al Título Cuarto de la Constitución, podemos dilucidar que el mal llamado fuero, no es otra cosas que una prerrogativa que se concede al cargo público no a la persona física que desempeña el cargo público o administra recursos federales.

El Ministro Juventino V. Castro, en su obra “El sistema Constitucional en las Declaratorias del Procedencia, (desafueros)”, señala que es un error muy frecuente que las personas confundan este requisito de procedibilidad con una armadura o escudo, “...siendo que éste no inmuniza ni convierte en impune a nadie, puesto que simplistamente es un requisito de procedibilidad para actuar en contra del responsable de la función pública, acusado legalmente, para apreciar si -independientemente de su responsabilidad o inocencia, que solo puede declararlas la autoridad judicial competente- permite conceder de inmediato el que se proceda contra el alto funcionario, o si por le contrario se debe prudencialmente esperar concluya el funcionario con su encargo valorando en ambos casos si se daña a la función pública que él desempeña...”²¹

²¹ CASTRO Juventino V. *“El Sistema Constitucional en las Declaratorias de Procedencia”* (desafueros) Editorial Porrúa, México 2005, p. 9

21. LEY FEDERAL DE REPOSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002.

El título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en específico en su artículo 109, marca los principios de la responsabilidad administrativa a que están sujetos los funcionarios del estado mexicano.

El Licenciado Sergio Monserrit Ortiz Soltero en su obra Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, define de la siguiente manera el concepto de Responsabilidad Administrativa.:

Definición:

“...La Responsabilidad Administrativa es aquella en la que incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el Código de Conducta Administrativo que previenen las 24 fracciones del artículo 8 de la Ley federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos...”²²

Artículo 109 Constitucional

“... Artículo 109.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y

²²MONSERRIT ORTIZ SOLTERO Sergio, *“Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos”* 3° edición Porrúa, S. A. de C. V. México; 2004, p. 127

las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

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

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

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

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

Las sanciones a las que se harán acreedores los servidores públicos, de conformidad con lo establecido con el artículo constitucional mencionado son:

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

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

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

Para ese efecto se publicó la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el trece de marzo de dos mil dos, con base en los artículos 109 y 113 constitucionales:

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

Esta Ley Federal, determina: su objeto, los sujetos de responsabilidad administrativa, las obligaciones en el servicio público, las sanciones y las autoridades competentes, el procedimiento, para aplicar sanciones y el registro patrimonial de los servidores públicos.

Los sujetos de esta ley son los servidores públicos federales mencionados en el primer párrafo del artículo 108 constitucional:

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

El artículo 8 de ésta determina en sus XXIV fracciones las obligaciones de los servidores públicos.

Y en el artículo 13, La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, determina las sanciones por las faltas administrativas realizadas por los sujetos a ésta:

Artículo 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán:

- I.- Amonestación Privada o pública;
- II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión, por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año;.
- III.- Destitución del puesto;
- IV.- Sanción económica, e
- V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

CAPÍTULO TERCERO

PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

SUMARIO: 1. Denuncia; 2. Secretaría General; 3. Sección Instructora; 4. Informe o comparecencia del servidor público; 5. Periodo de instrucción; 6. Dictamen; 7. Envío del dictamen a la Cámara de Diputados; 8. Cámara de Diputados se erige en Jurado de Procedencia; 9. Audiencia; 10. Declaratoria; 11. Sujeción del servidor público a los tribunales competentes o ministerio público federal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Título IV, concibe el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en sus artículos 108 y 109, señala que el Congreso de la Unión y los congresos locales, expedirán leyes en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Los servidores públicos que por la importancia y jerarquía de su encargo se encuentran beneficiados por el fuero de no procesabilidad, deberán ser sujetos a un procedimiento previo para ser sancionados cuando cometan delitos.

Así tenemos que la fracción II, del artículo 109 de la Constitución, reconoce la necesidad de que se expidan leyes para los casos en que los servidores públicos cometan delitos, como a continuación se precisa:

“...La Comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la Legislación Penal...”

En consecuencia, nuestra Constitución dispone que cualquier servidor público, que cometa delitos sea perseguido y sancionado conforme la Ley Penal, sin importar su jerarquía.

El artículo 111 de nuestra Carta Magna determina que hay servidores públicos que quedan excluidos de ser juzgados penalmente mientras estén en ejercicio de su función, además prevé que éstos sólo podrán ser procesados sin previamente se determinó desaforarlos en el procedimiento de declaración de procedencia.

Este “fuero”, en esencia no es un elemento que fomente la impunidad de los servidores públicos, pues éste puede ser removido mediante la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados, o se extingue por la terminación del encargo o comisión del servidor público.

Nuestro más Alto Tribunal define el fuero conforme se advierte del criterio que a continuación se transcribe:

Jurisprudencia

Materia(s): Penal, Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
III, Junio de 1996

Tesis: P./J. 37/96

Página: 388

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. FUERO, CONCEPTO DE. El fuero es, según su génesis, un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos. No es lo que en la teoría del delito se llama excluyente de responsabilidad, que impediría en todo caso que la figura delictiva llegare a constituirse, sino un impedimento legal para que quien goce de esa prerrogativa no quede sometido a la potestad jurisdiccional. Por tal razón, la circunstancia de que un servidor público esté provisto de inmunidad no imposibilita que se lleve a cabo la averiguación previa correspondiente a fin de determinar si la conducta que se le imputa constituye o no algún delito. La inmunidad de que están investidos los servidores públicos aludidos está en relación directa con el ejercicio de la acción penal ante las autoridades jurisdiccionales competentes, quienes tienen la obligación de

respetarla, no a la facultad-deber que tiene la institución del Ministerio Público Federal para investigar hechos probablemente criminosos.

Controversia constitucional 11/95. Roberto Madrazo Pintado, Pedro Jiménez León y Andrés Madrigal Sánchez, en su carácter de Gobernador, Presidente del Congreso y Procurador General de Justicia del Estado de Tabasco, respectivamente, contra el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Procurador General de la República. 26 de marzo de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Presidente José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Jesús Casarrubias Ortega.

La declaración de procedencia es el procedimiento por virtud del cual la Cámara de Diputados en uso de sus facultades exclusivas determina el desafuero de los Servidores Públicos a que se refiere el artículo 111 de la Constitución General de la República, por actos u omisiones que sean considerados como delitos y cometidos durante o en el ejercicio de sus funciones, teniendo como único efecto el poner a disposición del órgano jurisdiccional competente, al servidor público, para ser juzgado en términos de la legislación penal sustantiva y adjetiva¹

“...La finalidad de este procedimiento no es quitar el fuero al servidor público, sino separarlo del cargo protegido con el fuero constitucional, con lo que el servidor público pierde el privilegio que se deriva de la función que tenía encomendada y, de esta forma, dejar a la autoridad competente en posibilidad de ejercitar la acción penal...”²

¹ CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, *“Sistema Jurídico Sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos”*, 2ª Edición, Editorial Cárdenas Velasco Editores, México 2004, p.187

² JUAREZ MEJÍA Godolfino Humberto, *“La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales”*, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México 2004, p. 107

1.- DENUNCIA.

El procedimiento del Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, instituido en el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podrá iniciarse por denuncia ciudadana o por requerimiento del Ministerio Público, en los términos el artículo 9º de la Ley Reglamentaria, del título mencionado; este artículo determina que cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad, podrá formular denuncia por escrito, contra el servidor público ante la Cámara de Diputados, por considerar que cometió alguna de las conductas a las que se refiere el artículo 7º, de la Ley de mérito y por las que se describen el párrafo segundo, del artículo 5º, de esta misma ley, por lo que toca a los gobernadores de los Estados, diputados a las legislaturas locales y magistrados de los tribunales de justicia locales.

En el caso de ciudadanos pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas del país, serán asistidos por traductores para elaborar la denuncia; si así lo solicitan; dicha denuncia podrá presentarse por escrito en la lengua indígena. Esta última modalidad se estableció en el artículo 9º de la Ley en comento, debido a la reforma de 13 de junio de 2003.

La denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado y estar en condiciones de declarar el desafuero del denunciado.

La denuncia deberá ser presentada ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados y deberá ser ratificada por el denunciante dentro de los tres días siguientes a su presentación de conformidad con el procedimiento determinado en el artículo 12 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, destacando que, las denuncias anónimas, no producirán ningún efecto.

El hecho de que la denuncia sea presentada por un ciudadano directamente ante la Cámara de Diputados, no rompe con el principio instituido en el artículo 21 constitucional ya que es la propia Constitución la que lo prevé como caso de excepción al que se establece en el precepto en cita, que determina el monopolio de la investigación de los delitos, al cual se atribuye originalmente al Ministerio Público.

Es nuestra opinión que, esta denuncia, inmediatamente que sea presentada ante la Cámara de Diputados, se turne a la representación social, para que inicie la indagatoria y una vez que compruebe la existencia de la probable responsabilidad y existencia del cuerpo del delito, sea devuelta a la Secretaria General de la Cámara de Diputados, para que instaure el Procedimiento de Declaración de Procedencia.

Con este procedimiento se daría mayor viabilidad y certeza a la denuncia cuya substanciación asuma la Cámara de Diputados en el procedimiento de desafuero, evitando de esta forma la carga de trabajo infructuoso por las denuncias que no tengan sustento.

Cabe señalarse que Juventino V. Castro, en su obra, *“El Sistema Constitucional en las Declaraciones de Procedencia”*, argumenta que el objeto de la ley es el de proporcionar a la sociedad de una “acción”, para lo cual, de conformidad con lo establecido en el artículo 25 en relación al 9° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se requiere que cualquier ciudadano formule denuncia ante la Cámara de Diputados, contra un servidor público que se encuentre en los mencionados en el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; siempre y cuando, la denuncia tenga sustento en pruebas que acrediten la comisión del delito y, que éstas, permitan establecer la probable responsabilidad de inculpado. Aunado a lo anterior, el artículo 9° señala que: “las denuncias anónimas no producirán efectos”.

Razón por la que el citado autor, culmina el análisis de esta etapa procedimental de la siguiente manera:

“...Con lo cual es bien claro que no estamos en presencia de una verdadera acción popular, sino de una acción común y corriente, que debe ser precisada e individualizada por el denunciante, y que además para ser atendible debe estar acompañada de pruebas pertinentes para establecer el delito y la probable responsabilidad de un servidor público...”³

El hecho de que la Ley afirme que se prohíben las denuncias anónimas, pone de manifiesto que las disposiciones legales imponen un estricto orden disciplinario que evite la difamación o la calumnia, lo cual insinúa que se trata de evitar se intenten denuncias improvisadas contra servidores públicos, y con ello impedir que sean distraídos en lo que verdaderamente deben canalizar sus esfuerzos, o sea, ejercer la función pública, la cual no debe importunarse por denuncias inconsistentes. Esta no es la naturaleza real de una acción popular, que por lo demás no se observa en este procedimiento.

Con esta opinión podemos determinar que la Denuncia, siempre será recibida, contra actos que realmente, estén basados en elementos de prueba, que permitan advertir la probable responsabilidad y el cuerpo del delito. Elementos necesarios para que la sección instructora analice si es procedente se instaure el juicio de declaración de procedencia, para “desaforar” al servidor público.

³ V. CASTRO, Juventino, El Sistema Constitucional en las Declaratorias de Procedencia, (desafueros), Editorial Porrúa, México 2005, página 16.

2.- SECRETARÍA GENERAL

Para la coordinación y ejecución de las tareas que permitan el mejor cumplimiento de las funciones legislativas y la atención eficiente de sus necesidades administrativas y financieras, la Cámara de Diputados cuenta con una Secretaría General. El Secretario General de la Cámara será nombrado por el Pleno, con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, a propuesta de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, por el término de cada legislatura, pudiendo ser reelecto; continuará en sus funciones hasta la realización de la elección correspondiente⁴.

Como hemos mencionado la Secretaría General de la Cámara de Diputados, será la encargada en recibir las denuncias contra los servidores señalados en las fracciones primera y tercera del artículo 108, 111 constitucionales y contra aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales; ésta facultad se determinó en el artículo 12 de la Ley Reglamentaria del título IV, constitucional, en el inciso a).

“...El escrito de denuncia se deberá presentar ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados y ratificarse ante ella dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación...”

En el momento que la denuncia sea ratificada, la Secretaría General de la Cámara de Diputados la turnará a las Comisiones que corresponda, para la tramitación respectiva. Si se trata de una denuncia presentada en lengua indígena ordenará su traducción inmediata al español y la turnará conforme al procedimiento establecido.

Ya ratificada la denuncia se envía a las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, éstas analizarán si el denunciado se

⁴ Artículos 47 y 48 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

encuentra entre los servidores públicos enunciados en el artículo 111 constitucional; si la denuncia contiene elementos de prueba que justifiquen o hagan presumir la existencia del delito y la probable responsabilidad del denunciado.

Una vez corroborado lo anterior, las comisiones referidas determinarán si el caso amerita la instauración del procedimiento de desafuero. En caso contrario, desechará de plano la denuncia.

3.- SECCIÓN INSTRUCTORA

Es un órgano creado por el parlamento, con la finalidad de resolver sobre la existencia del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del servidor público inculcado, en su comisión, tomando en consideración el acervo probatorio recabado oficiosamente y aportado por las partes en la instrucción, para emitir un dictamen que será presentado a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación.

El artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala que:

“...Al proponer la Gran Comisión de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, la constitución de Comisiones para el despacho de los asuntos, propondrá la integración de una Comisión para sustanciar los procedimientos consignados en la presente Ley y en los términos de la Ley Orgánica de Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Aprobada la propuesta que hace referencia el párrafo anterior, por cada Cámara se designarán de cada una de las Comisiones,

cuatro integrantes para que formen la Sección Instructora en la Cámara de Diputados y la de Enjuiciamiento en la de Senadores

La Comisión Jurisdiccional se integrará por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, a efecto de que entre ellos se designen a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección instructora encargada de las funciones a que se refiere la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos.⁵

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el artículo 25 determina que será aplicable al juicio de declaración de procedencia el procedimiento instituido en el Capítulo II de esa misma ley para el juicio político, por lo que describiremos dicho procedimiento, sólo en lo concerniente al de declaración de procedencia.⁶

La sección instructora practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de la denuncia; precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado, estableciendo las características y circunstancias del caso.

⁵ Artículo 40 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶ “*LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS*”, Artículo 25.- Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución General de la República, se actuará en lo pertinente de acuerdo con el procedimiento previsto en el Capítulo anterior en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados. En éste caso la Sección instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado.

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

Para los efectos el primer párrafo de éste artículo la Sección deberá rendir su dictamen en un plazo de sesenta días hábiles salvo que fuese necesario disponer de más tiempo a criterio de la sección; en este caso, se observarán las normas acerca de ampliación de plazos para la recepción de pruebas en el procedimiento de juicio político.

Juventino V. Castro, en su obra *“El Sistema Constitucional en las Declaraciones de Procedencia”*, aborda y evidencia la doble misión de la sección instructora, en el aspecto jurídico, el de valorar las pruebas y si con éstas se aprecia tanto la comisión de delitos por el servidor público, como la subsistencia del fuero (prerrogativa otorgada a los servidores públicos, que se encuentra constituida en el Título IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el aspecto político), y en el aspecto político, el que señala como más importante, le compete a la sección instructora, analizar el impacto de esta índoles, que traería como consecuencia la declaración de procedencia y la separación del cargo público del servidor público.

Por otra parte señala que, si todo el procedimiento que examinamos tuviere por objeto simplemente remover un impedimento para procesar formalmente a un funcionario, con ello estaría concluyendo que lo que va a llevar la Sección Instructora, de ninguna manera sustituye la función y jurisdicción que en exclusiva le corresponde a un juez penal ordinario, sino un requisito previo que debe llenar el juzgador para ese fin.

En pocas palabras la apreciación jurídica de la sección Instructora ni obliga ni vincula al juez penal ordinario; simplemente le remueve un obstáculo para procesar.

Por lo que la apreciación del delito y la probable responsabilidad del inculpado en él según el dictamen de la sección instructora, es simplemente una referencia, y en su caso la apreciación política de la Cámara de Diputados, en ningún momento sustituyen, vinculan o comprometen al juez ordinario penal.⁷

Los proyectos de dictamen de la sección instructora y los de las comisiones encargadas de resolver asuntos relacionados con imputaciones o fincamiento de

⁷ V. CASTRO, Juventino, *El Sistema Constitucional en las Declaratorias de Procedencia, (desafueros)*, Editorial Porrúa, México 2005, páginas 20 y 21.

responsabilidades, así como de juicio político y declaración de procedencia, sólo pasarán al Pleno si son votados por la mayoría de los integrantes respectivos.⁸

4.- INFORME O COMPARECENCIA

Una vez ratificada la denuncia y emitida la resolución de la sección instructora en la que determine la instauración del procedimiento en contra del servidor público, dentro de los tres días naturales siguientes le informará sobre la denuncia en su contra, haciéndole saber de su garantía de defensa y que deberá comparecer o informar por escrito respecto a los hechos que se le imputan, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación.

5.- PERIODO DE INSTRUCCIÓN

La sección instructora deberá abrir por treinta días naturales un periodo de pruebas en el que el denunciante y el servidor público deberán aportar las pruebas que crean pertinentes; este plazo podrá prorrogarse en la medida en que la sección instructora crea pertinente para el desahogo de las pruebas.

De conformidad a lo señalado en el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son aplicables los lineamientos establecidos en el Código Federal de Procedimientos Penales, respecto al ofrecimiento, admisión, preparación y desahogo de las pruebas.

La sección instructora antes de culminar la instrucción, pondrá a la vista del denunciante el expediente por un plazo de tres días para que formule sus alegatos, una vez concluido éste, se dejará el expediente a la vista del denunciado por un plazo igual, para que también formule sus alegatos.

⁸ Artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Los alegatos deberán ser presentados por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del plazo concedido precisado para el denunciado conforme se mencionó en el párrafo anterior.

6.- DICTAMEN

La sección instructora, una vez que se haya cumplido el plazo para presentación de los alegatos, formulará su dictamen tomando en consideración todas las constancias del procedimiento.

Si de las constancias se desprende la inocencia del acusado la sección declarará en dicho dictamen que no ha lugar a proceder en su contra y dará por terminando el procedimiento.

Caso contrario, de advertir responsabilidad del servidor público, el dictamen terminará proponiendo la aprobación de lo siguiente:

- I.- Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia;
- II.- Que se encuentra acreditada la probable responsabilidad del servidor público encausado.
- III.- Que en caso de ser aprobado el dictamen, se envíe al Pleno de la Cámara de Diputados.

Cabe citar textualmente la opinión de Juventino V. Castro en lo que se refiere, a la naturaleza y razones por las que se confiere a la Cámara de Diputados, la competencia para instruir el Juicio de declaración de procedencia.

“...La función de la Sección Instructora no es la de otorgar una gracia o un favor a un probable delincuente, o eliminar a un

funcionario. La atención de la Cámara de Diputados debe estar fija totalmente en el bien de la ciudadanía en general, y no así en la jurisdicción penal que esta encargada a otros funcionarios dependientes de un Poder distinto al Legislativo, y que nadie ha objetado.

Creo que en todo el procedimiento llamado de desafuero se comente frecuentemente un error porque se omite apreciar por cuales razones interviene la Cámara de Diputados, Poder que no vela por la sanción de los delitos sino por la paz social que debe prevalecer en el país, a través de los representantes de éste. Por ello no se encomienda el desafuero a una jurisdicción judicial, sino a un Poder que maneja lo político con más preferencia a lo jurídico...”⁹

Como se observa la capacidad para manejar el ámbito político, es la razón por la que se le atribuye, a la Cámara de Diputados la facultad para Instaurar el Juicio de Declaración de Procedencia, ya que la Cámara ponderará perpetuar la paz social en el país.

7.- ENVÍO DEL DICTAMEN A LA CÁMARA DE DIPUTADOS

La Sección Instructora una vez que emita su dictamen, lo entregará a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al presidente de la misma, quien anunciará que dicha Cámara debe reunirse y resolver sobre la imputación, dentro de los tres días naturales siguientes, éste término les será notificado al denunciante y al denunciado para que el primero se presente por sí mismo a alegar lo que convenga a sus intereses y el segundo se apersona con su defensor para que alegue lo que a su parte corresponda.

⁹ V. CASTRO, Juventino, El Sistema Constitucional en las Declaratorias de Procedencia, (desafueros), Editorial Porrúa, México 2005, página 22.

8.- CÁMARA DE DIPUTADOS SE ERIGE EN JURADO DE PROCEDENCIA.

La Cámara de Diputados una vez que reciba el dictamen de la Sección Instructora y notifique a las partes la fecha en la que ésta se constituirá en Jurado de Procedencia, el presidente de dicha Cámara anunciará que se erija en Jurado de Procedencia al día siguiente en que se hubiese depositado el dictamen, (artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores).

9.- AUDIENCIA

El secretario inmediatamente dará lectura a las constancias procedimentales o a la síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas, así como al dictamen de la Sección Instructora. Acto seguido se concederá la palabra al denunciante y enseguida al servidor público, su defensor o ambos, para que aleguen de su parte.

Podrá haber réplica del denunciante y contrarréplica del denunciado por una sola vez.

10.- DECLARATORIA

Una vez hechas las réplicas, el denunciante y el denunciado, se retirarán de la Cámara, para que se proceda a discutir y a votar el dictamen propuesto por la Sección Instructora.

El artículo 28 de La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala:

“...Artículo 28. Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Por lo que toca a gobernadores, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados a quienes se les hubiere atribuido la comisión de delitos federales, la declaración de procedencia que al efecto dicte la Cámara de Diputados, se remitirá a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y, en su caso, ponga al inculpado a disposición del Ministerio Público Federal o del Órgano Jurisdiccional respectivo...”

Cuando se siga proceso penal a un servidor público de los mencionados en el artículo 111 Constitucional, sin haberse satisfecho el procedimiento al que se refieren los artículos 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 25, 26, 27, 28, 29 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Secretaría de la misma Cámara o de la Comisión Permanente librará oficio al Juez o Tribunal que conozca de la causa, a fin de que suspenda el procedimiento en tanto se plantea y resuelve si ha lugar a proceder.

Finalmente cabe agregar, que la declaratoria de procedencia es inatacable por cualquier medio de impugnación ya sea ordinario o extraordinario, de conformidad con lo establecido en el sexto párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 30 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Al respecto fue emitido el criterio jurisprudencial, cuyos datos de localización, rubro y contenido son del tenor literal siguiente:

No. Registro: 180,366

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XX, Octubre de 2004

Tesis: P./J. 100/2004

Página: 6

DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. LOS ACTOS EMITIDOS POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y LA SECCIÓN INSTRUCTORA DURANTE EL PROCEDIMIENTO RELATIVO SON INATACABLES, INCLUSO A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO.

Del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que el Poder Constituyente facultó a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para resolver soberana y discrecionalmente si ha lugar o no a retirar la inmunidad procesal de un servidor público con el fin de que sea juzgado por el delito o delitos que se le atribuyen; en atención a esa finalidad son inatacables, incluso a través del juicio de garantías, todas las resoluciones emitidas en el procedimiento de declaración de procedencia, tanto las dictadas por dicho órgano legislativo, como por la Sección Instructora. Lo anterior es así, porque la decisión soberana que corresponde a la mencionada Cámara como órgano terminal, no podría alcanzarse si se permitiera la intervención del Poder Judicial de la Federación respecto de los actos intermedios, dada la posibilidad de caer en un abuso del juicio de amparo, pues bastaría impugnar dichos actos por vicios propios o como primer acto de aplicación de la ley, para hacerlo procedente en detrimento de la expeditéz que caracteriza al procedimiento de declaración de procedencia, lo que además pugnaría con la intención del Constituyente de considerar inatacables las resoluciones emitidas en un procedimiento autónomo de la competencia exclusiva del citado órgano legislativo.

11.- SUJECCIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO A LOS TRIBUNALES COMPETENTES O MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL.

Una vez culminado el procedimiento de desafuero se procederá a enviar al Ministerio Público, las constancias del expediente de relativo, entre las que se encuentra la denuncia presentada a la Cámara de Diputados, el dictamen de la Sección Instructora y la declaración de procedencia respectiva, constancias que sustentan la *noticia criminis* dada a dicha Representación Social.

Lo anterior resulta así, ya que a pesar de que en el dictamen en comento se realizó el estudio de la existencia del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad penal del acusado, como antes se mencionó, se hace necesario dar intervención al Ministerio Público, por ser ésta la autoridad encargada por antonomasia de este análisis, además de que el hecho de que la Cámara de Diputados realice esta tarea no la faculta para “consignar al juez penal a través del ejercicio de la acción penal”.

En materia de responsabilidad penal, el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que la comisión de delitos deberá ser perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal y las sanciones de esta naturaleza se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto por ella; que los funcionarios federales con investidura constitucional, son personalmente responsables por cualquier delito que cometan en el ejercicio de sus encargos, sin perjuicio de que para proceder penalmente contra ellos es necesario que la Cámara de Diputados declare, por mayoría absoluta de sus miembros en sesión, si ha lugar o no de proceder contra el inculpado

En esta tesitura podemos determinar que los principios constitucionales que facultan la persecución de los delitos en materia de servidores públicos están en los artículos 21, 109 y 111, de la Carta Magna, en los que se detallan las cuestiones referentes a las garantías de seguridad jurídica consagradas para

evitar toda acción arbitraria que pudiese perpetrarse en contra de toda persona tildada de probable responsable en la comisión de un delito, dirigidas tanto a las autoridades persecutoras como a las encargadas de juzgar dichas conductas; así como el monopolio del Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal.

“...Artículo. 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público...”

Entonces podemos afirmar que, el Ministerio Público, es la única autoridad facultada para la investigación de los delitos. Esta institución administrativa, tiene el monopolio de la investigación y es el encargado de consignar las indagatorias al órgano judicial, teniendo como requisitos para ésta función, la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad.

Ahora bien, debemos de tomar en consideración que de conformidad con el artículo 28 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Público, se encuentra una laguna respecto al procedimiento que deberá seguirse una vez emitida la declaración de procedencia, para la instauración del proceso penal respectivo.

Para mayor claridad se transcribe el contenido del precepto legal en mención:

“...Artículo 28.- Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculcado, **éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes...**

Por lo que toca a gobernadores, Diputados a las legislaturas locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados a quienes se les hubiere atribuido la Comisión de Delitos

Federales, la declaración de procedencia que al efecto dicte la Cámara de Diputados, **se remitirá a la legislatura local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y, en su caso, ponga al inculpado a disposición del Ministerio Público Federal o del Órgano Jurisdiccional respectivo...**”

Como puede advertirse del artículo antes transcrito, no queda claro el procedimiento a seguir en lo correspondiente a los servidores públicos federales que fueron sujetos al juicio de procedencia y con meridiana claridad se precisa lo relativo a los servidores públicos de las entidades federativas, excepto los del Distrito Federal.

Sólo podemos concluir que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 constitucional, como hemos comentado, las consignaciones de carácter penal sólo las recibirá el juez, cuando provengan del Agente del Ministerio Público, y cuando éste en ejercicio de la acción penal, haya determinado la probable responsabilidad del inculpado y el cuerpo del delito. Requisitos indispensables para que el juez, instaure el juicio respectivo.

Por ejemplo en lo relativo a la comisión de delitos del orden federal, el Código Federal de Procedimientos Penales en su artículo 134, precisa que la atribución de ejercer la acción penal es del Ministerio Público Federal, como se advierte de su texto, el que a la letra reza:

“...Artículo134. En cuanto aparezca de la averiguación previa que se han acreditado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, en los términos del artículo 168, el Ministerio Público **ejercitara la acción penal ante los tribunales** y expresará, sin necesidad de acreditarlo plenamente, la forma de realización de la conducta, los

elementos subjetivos específicos cuando la descripción típica lo requiera, así como las demás circunstancias que la ley prevea...”

Entonces de conformidad a lo señalado en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del artículo del Código de Procedimientos Penales Federales antes invocado, la atribución de remitir al juez penal las indagatorias, en las que se presume la probable responsabilidad y el cuerpo del delito, es del Ministerio público, mas no así de la Cámara de Diputados.

Es por esta razón que únicamente a petición del Ministerio Público, un juez penal conocerá de una acusación, por cualquier acto u omisión que la leyes cataloguen como delito.

El Ministerio Público, al recibir la declaración de procedencia que hace las veces de denuncia o *noticia criminis*, realizará un estudio detallado, en el que valorará las constancias que obran en el expediente relativo al procedimiento de desafuero y las pruebas que considera convenientes recabar, aclarando que la declaración de procedencia y dictamen realizado por la Sección Instructora de la Cámara de Diputados no son vinculatorios para la Representación Social, lo que se traduce que ésta deberá emitir su determinación con plenitud.

De determinar el ejercicio de la acción penal por considerar acreditada la existencia del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del servidor público acusado y desaforado, consignará la indagatoria respectiva a un juez penal.

El procedimiento de declaración de procedencia, es de naturaleza política, y es la competencia administrativa del Ministerio Público la que enviará a la jurisdiccional la consignación del servidor público desaforado, y esta última será la que enjuiciará y en dado caso fallará que el servidor público, es responsable por la

comisión del delito, por los hechos que exclusivamente fueron materia del procedimiento de declaración de procedencia.

CAPÍTULO CUARTO

ANÁLISIS CRÍTICO DEL PROCEDIMIENTO DE DESAFUERO

SUMARIO: 1. Caso del expediente S1/03/06, relativo al procedimiento de declaración de procedencia instruida en contra del ciudadano Andrés Manuel López Obrador, en su calidad de Jefe de Gobierno del Distrito Federal; 2. Efectos de la declaración de procedencia en términos de lo dispuesto en el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3. Inconstitucionalidad del primer párrafo del artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

1. CASO DEL EXPEDIENTE SI/03/06, RELATIVO AL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA INSTRUIDA EN CONTRA DEL CIUDADANO ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, POR SU CALIDAD DE JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

Antecedentes:

Promotora Internacional Santa Fe, S.A. de C.V., propietaria del Predio “El Encino”, promovió amparo en contra del decreto expropiatorio que afectó dicho inmueble; en este amparo la quejosa argumentó que la autoridad responsable había dejado sin vías de acceso al inmueble antes mencionado¹.

El Juez Noveno de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, concedió la suspensión definitiva para el efecto de que se paralizaran los trabajos de apertura de vialidades, sólo en la parte de las fracciones expropiadas que servían de acceso al predio denominado “El Encino”, y para que se abstuviera la

¹ GARCÍA DOMÍNGUEZ, Miguelángel, “Caso el Encino El desafuero de López Obrador” 1ª Edición, Editorial Centro de Producción Editorial, México 2005, p. 5

autoridad responsable de bloquear y cancelar los accesos al predio de la quejosa como a continuación se precisa:

“...Con fecha 17 de agosto de 2001, la quejosa denunció que las autoridades responsables violaron la suspensión en virtud de que continuaron realizando trabajos en las fracciones expropiadas, bloqueando el acceso a resto del predio el Encino mediante el uso de Maquinaria pesada en la construcción de las vialidades Carlos Graef Fernández y Vasco de Quiroga...”²

El 22 de agosto de 2001, el Secretario de Gobierno y, distintas autoridades, entre ellas el Jefe de Gobierno, todas del Distrito Federal, rindieron su informe, en el que declararon que no se había violado la suspensión, como a continuación se transcribe:

“...No son ciertos los actos que se imputan al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en la denuncia de mérito, consistentes en la violación a la suspensión definitiva de los actos reclamados, pues esta autoridad contrario a lo aseverado por el representante legal de la quejosa, no ha llevado a cabo la conducta que indebidamente se le imputa, por lo que no ha desacatado la suspensión...”³

El día 30 de agosto de 2001, el Juez de Distrito resolvió el incidente de violación de la suspensión declarando infundada la denuncia por lo que hace al Secretario de Gobierno y las otras autoridades denunciadas, pero en lo concerniente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, consideró que sí continuó realizando trabajos de apertura de vialidades y declaró fundado el incidente respecto a dicha autoridad, dando vista al Ministerio Público Federal adscrito al juzgado.

² Ibidem, pág. 8

³ Ibidem, pág. 8

El 14 de noviembre de 2001, el Ministerio Público Federal, inició la averiguación previa 1399/FESPIE/200 contra el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El 20 de junio de 2003, "Promotora Internacional Santa Fe", promovió amparo contra la Procuraduría General de la República reclamando que no se había pronunciado sobre el ejercicio o no ejercicio de la acción penal.

A este amparo recayó la sentencia emitida por el Juzgado Cuarto de Distrito "A" en Materia Penal del Distrito Federal, en el sentido de que en un plazo de treinta días la Procuraduría General de la República debería determinar si procedía o no el ejercicio de la acción penal; determinación que fue ratificada por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

De conformidad con el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el ministerio público al haber realizado la integración de la indagatoria y después de confirmar la probable responsabilidad y cuerpo del delito, realizó el requerimiento ante la Cámara de Diputados para instaurar el procedimiento de declaración de procedencia de conformidad con lo establecido en el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El requerimiento o, en dado caso, la denuncia realizada por un particular de conformidad con el artículo 30 del la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se turnarán rigurosamente a las secciones instructoras.

A solicitud del Procurador General de la República, la Cámara de Diputados, instauró el procedimiento de declaración de procedencia, en contra del probable responsable, Andrés Manuel López Obrador, quien por ser servidor público, en su carácter de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, gozaba del fuero conferido por el artículo 111 constitucional.

En este apartado transcribiremos el dictamen del procedimiento de declaración de procedencia, con el fin de posibilitar el análisis al mismo y realizaremos los comentarios al dictamen del procedimiento aludido.

“...CONGRESO DE LA UNIÓN

LIX LEGISLATURA

SECCIÓN INSTRUCTORA

Procedimiento de Declaración de Procedencia

Expediente número: SI/03/04.

Servidor Público Imputado:

C. ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR,

Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Solicitante: Lic. CARLOS CORTÉS BARRETO,

Agente del Ministerio Público de la Federación, Titular de la Mesa 4 de la Dirección de Delitos Previstos en Leyes Especiales Área "B" de la Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales de la Procuraduría General de la República.

*Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México, Distrito Federal
al primer día del mes de abril del año dos mil cinco.*

VISTOS, para dictaminar los autos que integran el Procedimiento de Declaración de Procedencia bajo el expediente número SI/03/04, en contra del C. ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con motivo de la solicitud formulada por el Agente del Ministerio Público de la Federación, Titular de la Mesa 4 de la Dirección de Delitos Previstos en Leyes Especiales Área "B" de la Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales, de la Procuraduría General de la República, licenciado Carlos Cortés Barreto, por considerarlo probable responsable en la comisión del DELITO DE VIOLACIÓN A LA SUSPENSIÓN tipificado en el artículo 206 de la Ley de Amparo, sancionado conforme al artículo 215 del Código Penal Federal; y

RESULTANDO:

I. Que en sesión del Pleno de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LIX Legislatura, celebrada el veinticinco de marzo de dos mil cuatro, fue aprobado el "ACUERDO PARA LA INTEGRACIÓN DE LA SECCIÓN INSTRUCTORA", el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día treinta y uno de marzo de dos mil cuatro..."

Comentario: Para efecto de que la Camarada Diputados esté en condiciones de operar dentro de sus atribuciones de acuerdo con La ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, al iniciar la legislatura se conforman las comisiones así como la sección instructora que conocerán de los

procedimientos de declaración de procedencia reglamentados en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Continúa la transcripción:

“... II. Que mediante escrito de fecha catorce de mayo de dos mil cuatro, recibido en la Secretaría General de la Cámara de Diputados, el diecinueve de mayo de dos mil cuatro, la Procuraduría General de la República solicitó la instauración del Procedimiento de Declaración de Procedencia en contra del servidor público ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, al considerarlo probable responsable de la comisión del delito previsto en el artículo 206 de la Ley de Amparo, sancionado por el artículo 215 del Código Penal Federal. Se acompañó a dicha solicitud, como anexo, copia certificada de la Averiguación Previa número 1339/FESPLE/01 en dos mil ochocientos cincuenta y ocho fojas útiles, distribuidas en tres tomos y siete anexos...”

Comentario: De conformidad con el artículo 25 de la Ley Reglamentaria del artículo 111 Constitucional, el Ministerio Público realizó el requerimiento ante la Secretaría General, y en relación con el artículo 12 de la misma ley, presentó la denuncia ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados, adjuntando todos los documentos con los que pretendió acreditar la comisión del delito y la probable responsabilidad del servidor público Andrés Manuel López Obrador, cometido en ejercicio de sus funciones como Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Continúa la transcripción:

“... III. Que la solicitud de Declaración de Procedencia aludida en el apartado anterior fue ratificada en todas y cada una de sus partes

ante la propia Secretaría General de la Cámara de Diputados con fecha veinte de mayo de dos mil cuatro...”

Comentario: El Ministerio Público, ratificó el requerimiento de declaración de procedencia dentro de los tres días siguientes a la presentación de la denuncia; cumpliendo con el procedimiento regulado en el artículo 12 inciso a) de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Sigue la transcripción:

“... IV. Que por oficio sin número, de fecha veinte de mayo de dos mil cuatro, la Secretaría General de la Cámara de Diputados remitió a la Sección Instructora de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, la solicitud de declaración de procedencia y el acta de ratificación acompañada de su documentación adjunta...”

Comentario: En esta etapa del procedimiento de declaración de procedencia y, de conformidad con el artículo 12 inciso b) y 30 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Secretaría General remitió por riguroso turno, a la Sección Instructora, la denuncia y su ratificación, para que realizara las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta calificada de ilícita.

Transcripción:

“... V. Que la Sección Instructora de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados recibió los documentos integrantes de la averiguación previa 1339/FESP/01, en tres tomos y siete anexos, correspondientes a la solicitud de declaración de procedencia, debidamente clasificados conforme a su emisión cronológica y a su

relación con la causa, mismos que se refieren y desglosan en el dictamen que se sintetiza...”

Comentario: La Sección instructora recibió la denuncia y los documentos anexados, de acuerdo con el artículo 13 de La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Continúa transcripción:

“... VI. Por acuerdo de fecha veintisiete de mayo de dos mil cuatro, la Sección Instructora resolvió por mayoría de votos instaurar el procedimiento de declaración de procedencia en contra del servidor público inculcado Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal...”

Comentario: En esta etapa, la Sección Instructora de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estado Unidos Mexicanos, realizó la votación y las diligencias definidas en el artículo 13 de la Ley Reglamentaria del Artículo 111 Constitucional, con la que determinaron por mayoría de votos que el Servidor Público realizó una conducta reprochable e ilícita, estableciendo la probable responsabilidad y la forma en la que intervino el Servidor Público.

Transcripción:

“... VII. El tres de junio de dos mil cuatro, se notificó por cédula al servidor público imputado el acuerdo antes mencionado...”

Comentario: El artículo 13, párrafo segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala la obligación de la Sección Instructora, de notificar al servidor público sobre la existencia de la denuncia asimismo se le hace saber su garantía de defensa y que a su elección deberá

comparecer ante la Sección instructora o hacerlo por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación.

Transcripción:

“... VIII. Acuerdo de fecha veintidós de junio de dos mil cuatro, en el cual la Sección Instructora tiene por recibido el informe signado por el servidor público imputado, en el que manifiesta lo que a su derecho conviene, así como otorgar a las partes un plazo de treinta días naturales para que ofrezcan las pruebas que a su interés convenga...”

Comentario: El servidor público optó por presentar por escrito, el informe por medio del que manifestó que su actuar como servidor público fue apegado a derecho haciendo los pronunciamientos que creyó pertinentes.

Transcripción:

“... IX. En sesión de la Sección Instructora de la Cámara de Diputados, celebrada el veintidós de septiembre del dos mil cuatro, se acordó ampliar el plazo para el desahogo de las pruebas y tener por admitidas, al servidor público imputado, las que se mencionan en dicho acuerdo...”

Comentario: La sección instructora, abrió el periodo de instrucción el cual se prorrogó de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Transcripción:

“... X. En sesión de la Sección Instructora de la Cámara de Diputados celebrada el veintidós de septiembre de dos mil cuatro, se acordó admitir las pruebas ofrecidas por el Ministerio Público...”

Comentario: La sección instructora admitió las pruebas ofrecidas por el denunciante de conformidad con el artículo 14, tercer párrafo, de la ley en mención, en el que se prevé la potestad para admitir o desechar las pruebas que ofrezcan las partes.

Transcripción:

“... XI. En sesión de la Sección Instructora de la Cámara de Diputados, celebrada el veintidós de septiembre de dos mil cuatro, se acordó desechar el incidente de nulidad promovido por la Presidenta de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por carecer de legitimación procesal.

XII. Acuerdo de fecha quince de noviembre de dos mil cuatro, de la Sección Instructora, mediante el cual se precisa a los peritos designados por las partes, las fechas en que pueden ingresar al predio "El Encino", a realizar trabajos de campo, el plazo para rendir su dictamen así como el día de su ratificación.

XIII. Acuerdo de fecha dos de diciembre de dos mil cuatro, de la Sección Instructora, mediante el cual se da por recibido de parte del servidor público imputado, las fotografías que se le habían solicitado.

XIV. Acuerdo de fecha catorce de diciembre de dos mil cuatro, de la Sección Instructora, mediante el cual se acordó favorablemente la

solicitud del servidor público imputado para el acceso de los señores Saúl Germán Segura Burciaga, Erick Efrén Ramírez Díaz y Antonio García González, a tomar fotografías de la maqueta del predio denominado "El Encino" aportada como prueba.

XV. Cuatro acuerdos de fecha catorce de diciembre de dos mil cuatro, de la Sección Instructora, mediante los cuales se tienen por presentados y ratificados los dictámenes periciales en materia de infraestructura hidráulica, en materia de estudio geológico y en materia de biología botánica, por lo que respecta a los dictámenes en materia de estudio topográfico comparativo, se acordó su ratificación para el día veinte de diciembre de dos mil cuatro, todos estos dictámenes fueron emitidos por los peritos ofrecidos por el solicitante de la declaración de procedencia.

XVI. Tres acuerdos de fecha catorce de diciembre de dos mil cuatro, de la Sección Instructora, se tienen por presentados y ratificados los dictámenes periciales en materia de estudio geológico, en materia de infraestructura hidráulica y en materia de biología botánica, emitidos por los peritos designados, por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

XVII. Acuerdo de fecha veinte de diciembre de dos mil cuatro, en el que se tiene por presentado los dictámenes periciales en materia de estudio topográfico comparativo, emitidos por los peritos designados por el servidor público imputado.

XVIII. Acuerdo de fecha veinte de diciembre de dos mil cuatro, de la Sección Instructora, mediante el cual se amplía el plazo para el desahogo de las pruebas hasta por un plazo de cuarenta y cinco días naturales y se señaló las once horas del diecisiete de enero de dos

mil cinco, para desahogar la prueba de inspección material del predio "El Encino".

XIX. En fecha diecisiete de enero del año en curso, los miembros de la Sección Instructora se trasladaron al predio "El Encino" a fin de desahogar la inspección material ofrecida, en compañía de los peritos ofrecidos por las partes. Se levantó Acta Circunstanciada de la diligencia.

XX. Acuerdo de fecha veinticuatro de enero de dos mil cinco, de la Sección Instructora de la Cámara de Diputados, mediante el cual el Jefe de Gobierno del Distrito Federal ofrece como prueba superveniente copia del audio informativo del Programa "El Cristal con que se mira" .Resolviendo la Sección Instructora por mayoría de votos desechar esta probanza por no guardar pertinencia con los hechos controvertidos.

XXI. Acuerdo de fecha veinticuatro de enero de dos mil cinco, de la Sección Instructora, mediante el cual se desechan las pruebas ofrecidas por el servidor público imputado consistentes en diversas notas periodísticas, al considerar su falta de pertinencia.

XXII. Acuerdo de fecha uno de febrero de dos mil cinco, de la Sección Instructora, mediante el cual se acuerda por mayoría de votos, desechar la petición del servidor público imputado respecto a su solicitud de citar a junta de peritos en materia de topografía comparativa, considerando que a juicio de la mayoría de sus integrantes no existe contradicción entre los dictámenes periciales aludidos; así mismo se acordó agregar a los autos del expediente en que se actúa el dictamen pericial ofrecido ante el órgano jurisdiccional aludido en el expediente 862/2000.

XXIII. Acuerdo de fecha uno de febrero de dos mil cinco, de la Sección Instructora, mediante el cual se declarara improcedente el recurso de revocación hecho valer por el servidor público imputado en razón de no ser el idóneo para combatir la resolución de la Sección Instructora; además de que, de acuerdo con jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las decisiones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Comentario: La inatacabilidad de las resoluciones de la Cámara de Diputados en el Procedimiento de Declaración de Procedencia, consiste en que contra las resoluciones que emita en este caso la Sección Instructora no procederá recurso alguno, ya que la *ratio legis* de ese procedimiento pondera el interés general sobre el del propio servidor público sujeto al procedimiento, en virtud de que las decisiones que asuma el órgano parlamentario sean incuestionables y que dicho procedimiento se substancie de manera sumaria por mandato constitucional.

Transcripción:

“... XXIV. Acuerdo de fecha uno de febrero de dos mil cinco, de la Sección Instructora, mediante el cual se da por terminada la instrucción en el expediente en que se actúa, ordenándose poner a la vista de las partes el expediente, por tres días naturales sucesivos, e igualmente se da un plazo de seis días también naturales, para la presentación de alegatos...”

Comentario: Esta resolución de la sección instructora cumple con lo regulado por el artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en virtud de que se pone a la vista del denunciante (Ministerio Público, en el caso que nos ocupa) por el término de tres días y en otro

plazo igual al servidor público sujeto al procedimiento de declaración de procedencia, para efecto de que formulen por escrito sus conclusiones o alegatos. Estas conclusiones deberán de ser presentadas dentro de un plazo de seis días contados a partir del plazo concedido en primer lugar, al servidor público enjuiciado.

Transcripción:

“... XXV. Acuerdo de fecha veintitrés de febrero de dos mil cinco, de la Sección Instructora, mediante el cual se tienen por recibidos los escritos de alegatos formulados por las partes.

XXVI. En fecha veintinueve de marzo de dos mil cinco, la Sección Instructora acordó favorablemente la solicitud presentada el veintitrés de marzo de dos mil cinco por el Agente del Ministerio Público de la Federación, en el sentido de autorizar, en el procedimiento en que se actúa a los licenciados y Agentes del Ministerio Público de la Federación Carlos Javier Vega Memije, Alejandro Ramos Flores, Gilberto Higuera Bernal, Elías Gabino Troncoso Calderón y Maricela Morales Ibáñez...”

Las etapas procedimentales narradas parágrafos que anteceden cumplen con lo regulado por el artículo 16, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, con posterioridad la Sección Instructora formuló sus conclusiones en vista a los elementos de convicción aportados durante del procedimiento; en dichas conclusiones realizó un análisis metódico de la conducta del servidor público tildada como ilícita e hizo las consideraciones jurídicas para justificar la continuación del procedimiento de desafuero, por lo que formuló un dictamen que sometió para su aprobación al Pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en sesión de siete de abril de dos mil cinco, como se desprende del tenor de la versión estenográfica que a continuación se reproduce:

*“...Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LIX
Legislatura*

*Versión estenográfica de la sesión de la Cámara de Diputados erigida
en Jurado de Procedencia, llevada a cabo el jueves 7 de abril de
2005*

*El Presidente diputado Manlio Fabio Beltrones Rivera (Toca la
campanilla y dice): Proceda la Secretaría a hacer del conocimiento de
esta Presidencia el cómputo de asistencia de los ciudadanos
diputados.*

*El Secretario diputado Marcos Morales Torres: Se informa que
existen registrados previamente 459 ciudadanas diputadas y
diputados.*

Por lo tanto, hay quórum, señor Presidente.

*El Presidente diputado Manlio Fabio Beltrones Rivera (A las 10:15
horas): Se abre la sesión.*

*Pido a la Secretaría dé lectura al documento, Acuerdo Parlamentario,
aprobado por la Cámara de Diputados en la sesión pasada del 5 de
abril y que está publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de
abril y que norma el procedimiento a seguir en esta sesión.*

*El Secretario diputado Marcos Morales Torres: Acuerdo que rige que
la actuación de la Cámara de Diputados como Jurado de
Procedencia, para conocer del dictamen emitido por la Sección
Instructora en el expediente SI/03/04 relativo al procedimiento de*

Declaración de Procedencia instruido en contra del ciudadano Andrés Manuel López Obrado, Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

"Artículo Primero.- Una vez que se abra la sesión de la Cámara, la Secretaría dará cuenta a la asamblea de que han sido debidamente citadas las partes y acto seguido el Presidente de la Cámara de Diputados declarará:

"La Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido por los artículos 74 fracción V y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 27 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se erige hoy, 7 de abril de 2005, en Jurado de Procedencia, para conocer el dictamen emitido por la Sección Instructora relativo al procedimiento de Declaración de Procedencia que solicita el licenciado Carlos Cortés Barreto, Agente del Ministerio Público de la Federación, titular de la Mesa Instructora 4/LEB de la Dirección de Delitos previstos en Leyes Especiales, área B, de la Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra el Ambiente y previstos en leyes especiales en contra del ciudadano Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal..."

Comentario: De conformidad con lo establecidos en los artículos 74, fracción V, 111, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 26, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el presidente de la Cámara de Diputados del Congreso General, al momento en que reciba el dictamen de la Sección Instructora anunciará a la dicha cámara que deberá erigirse en Jurado de Procedencia, para que declare si ha lugar o no a proceder en contra el Servidor Público.

Continúa transcripción de versión estenográfica:

"... Las partes se ubicarán dentro del Salón de Sesiones, en el lugar que al efecto señale la Presidencia, desde el cual harán el uso de la palabra en el momento que se les indique.

"Artículo Segundo.- Inmediatamente después de que la Cámara de Diputados se erija en Jurado de Procedencia, conocerá y calificará los incidentes a que se hubieren presentado en los términos de lo previsto en los artículos 34 y 35 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

"Tienen el deber de excusarse o en su caso podrán ser recusados por el inculpado, las diputadas y diputados que se ubiquen en cualquiera de los supuestos previstos en el artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y demás disposiciones aplicables.

"El incidente se sustanciará de la siguiente manera:

"1. La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados dará cuenta de las promociones de recusación que haya presentado el diputado con expresión de causa y dentro del plazo señalado en el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Público, el cual transcurrió y finalizó a las 24 horas del día 3 de abril de 2005, así como las excusas que hayan solicitado o soliciten las diputadas y diputados que vayan a intervenir en el jurado.

"2. – La Secretaría de la Mesa Directiva dará lectura por separado a cada una de las solicitudes de recusación y excusa que hubiera recibido y sin otro requisito que oír a su autor si las quiere fundar y

algún impugnador, si lo hubiere, se preguntará a la Cámara si se tome en consideración inmediatamente.

"Si la resolución de la Cámara fuere negativa, la solicitud se tendrá por desechada. En caso afirmativo se discutirá y votará en el acto, pudiendo hablar al efecto un individuo en pro y un individuo en contra.

"En apego a lo prescrito en el artículo 40 de la Ley Federal de Responsabilidades, las votaciones serán nominales mediante sistema electrónico de votación.

"3. En el supuesto de que el recurso presentará una solicitud de excusa y éste fuera aprobada, el incidente, su reposición quedará sin materia,

"4. Las diputadas y diputados cuya solicitud excusa o promoción de recusación haya sido aprobado por la Asamblea, no formarán parte del jurado de procedencia y por tanto deberán retirarse del Salón de Sesiones.

"Artículo 3°. Hago todo el incidente si lo hubiere, se procederá dar lectura al dictamen la Sección Instructora, o a una síntesis que contengan los puntos sustanciales del mismo, acto seguido se dará lectura al voto particular presentado por el diputado Horacio Duarte Olivares, integrante de la Sección Instructora o una síntesis, del mismo.

"De conformidad con lo dispuesto en artículo 32 de la Ley Federal de Responsabilices de lo Servidores Público, este requisito no podrá dispensarse.

"Inmediatamente después se abrirá de alegatos y réplicas de las partes, a la que se refieren los artículos 20 y 27 de la Ley Federal de Responsabilidades los Servidores Públicos, para lo cual se estará a lo siguiente:

En primer término se concederá la palabra al solicitante de la declaración de procedencia hasta por 30 minutos y en seguida por el mismo tiempo al servidor público o su defensor.

"... Si el solicitante de la declaración de procedencia pidiera hacer uso de la palabra para replicar, se le concederá hasta por 15 minutos, en este caso el servidor público y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término, también hasta por 15 minutos..."

Comentario: En esta fase se cumplió el contenido del artículo 27, que remite al 20, ambos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en cuanto a la etapa de deliberación en el procedimiento de declaración de procedencia, dando intervención al denunciante, al servidor público y su defensor para que aleguen los que a sus intereses convenga.

Continúa transcripción:

"... y en el supuesto de que tanto el servidor público imputado como su defensor soliciten hacer uso de la palabra, el tiempo del que disponen, tanto para los alegatos como para la replica se distribuirán entre ambos, según lo determine el servidor público, quien lo avisara a la Presidencia de la Mesa Directiva.

De conformidad con lo que dispone el artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Presidencia de la Cámara de Diputados dispondrá que las partes y el defensor se

retiren del recinto y pasen a los lugares que al efecto se hayan dispuesto, donde permanecerán si así lo desean durante el debate y la votación del dictamen.

Artículo 4°. Una vez concluida la fase de alegatos y replicas, se pondrá a discusión el dictamen, conforme a lo siguiente:

1. Se abrirá un solo turno de seis oradores en contra y seis en pro, quienes dispondrán de hasta diez minutos cada uno. El Presidente de la Mesa Directiva garantizará la intervención de legisladores de todas las fracciones parlamentarias.

2. Al finalizar el turno de oradores se preguntara a la asamblea si el asunto está o no suficientemente discutido. En el primer caso se procederá inmediatamente a su votación, en el segundo continuará la discusión con el siguiente turno de oradores registrados. Concluido este turno la Presidencia repetirá la pregunta y en el caso de que aún no se considere suficientemente discutido el asunto, bastará con que hable un individuo en contra y uno en pro, para que se pueda consultar nuevamente a la asamblea. Este procedimiento se repetirá sucesivamente hasta que el asunto se considere suficientemente discutido.

3. Los diputados y diputadas que no estén inscritos para hablar, podrán pedir la palabra para rectificar hechos hasta por cinco minutos, o para responder a alusiones personales hasta por cinco minutos, pero sus intervenciones se verificaran después de concluido el turno de los oradores previamente inscritos. En este caso el orador iniciará su exposición precisando el hecho a rectificar o la alusión a contestar y,

4. Agotada la discusión del dictamen se procederá a su votación nominal, mediante el sistema electrónico de votación.

Artículo 5°. En caso de cualquier eventualidad o disturbio grave que impida el inicio o desarrollo normal de la sesión de la Honorable Cámara de Diputados, el Presidente de la Mesa Directiva queda facultado para disponer que la sesión se realice o continúe en un recinto alterno, dentro o fuera de las instalaciones del Palacio Legislativo de San Lázaro, previo anuncio público.

En este caso el Presidente de la Mesa Directiva, deberá acordar con los respectivos coordinadores de los grupos parlamentarios, acerca de la decisión del recinto alterno, su ubicación, el día y la hora de la sesión o de la reanudación de la misma en su caso. El Presidente de la Mesa Directiva deberá tomar las medidas que correspondan para garantizar el fuero de los legisladores y la inviolabilidad del recinto, aún en el caso de que se trate de un recinto alterno.

Artículo 6°. En todo lo no previsto en el presente acuerdo, se aplicarán las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás ordenamientos supletorios en la materia.

Cumplida la instrucción, ciudadano Presidente...”

Comentario: De igual manera, en esta etapa, en la Cámara de Diputados, erigida en Jurado de Procedencia, de conformidad con lo indicado en el artículo 20, en relación con el 18, ambos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se dio lectura de una síntesis que contuvo los puntos

sustanciales de la acusación y las conclusiones realizadas por la Sección Instructora.

Transcripción:

“... El Presidente diputado Manlio Fabio Beltrones Rivera: Continué la Secretaría y dé lectura a los documentos relativos a la notificación a esta sesión, al licenciado Carlos Cortés Barreto, Agente del Ministerio Público de la Federación, Titular de la Mesa Instructora 4 LEB de la Dirección de Delitos Previstos en Leyes Especiales, Área "B" de la Unidad Especializada en la Investigación de Delitos contra el Ambiente y previstos en leyes especiales, que fue turnado al ciudadano Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal y a la licenciada María Estela Ríos González, Consejera Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal.

La Secretaria diputada Graciela Larios Rivas: En el Palacio Legislativo de San Lázaro, siendo las catorce horas del sábado dos de abril de 2005, téngase por recibido el dictamen emitido por la Sección Instructora de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, correspondiente al expediente No. S1/03/04, relativo al procedimiento de Declaración de Procedencia instruido en contra del ciudadano Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a solicitud del Agente del Ministerio Público de la Federación, titular de la Mesa Instructora 4-LE "B" de la Dirección de Delitos previstos en las Leyes Especiales Area "B" de la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Contra el Ambiente y previstos en las leyes especiales, licenciado Carlos Cortés Barreto, en consecuencia se dicta el siguiente:

ACUERDO

Primero. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se señalan las diez horas del día jueves 7 de abril del año en curso, a efecto de que el pleno de este órgano legislativo se erija en Jurado de Procedencia para conocer del dictamen presentado por la Sección Instructora, en los términos previstos por el artículo 27 del mismo ordenamiento legal.

Segundo. Hágase el anuncio a que se refiere el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos mediante publicación en la Gaceta Parlamentaria y en los periódicos de mayor circulación de la Ciudad de México.

Tercero. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 26 y 33 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cítese personalmente en los domicilios que obran en el expediente de trámite o, en su caso, en sus domicilios oficiales al servidor público imputado, ciudadano Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal y a la licenciada María Estela Ríos González, Consejera Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal, persona de confianza del servidor público imputado, así como al licenciado Carlos Cortés Barreto, Agente del Ministerio Público de la Federación, titular de la Mesa Instructora 4-LE "B" de la Dirección de Delitos Previstos en Leyes Especiales Area "B" de la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Contra el Ambiente y previstos en las Leyes Especiales e infórmeseles la determinación de que este órgano legislativo se erigirá en Jurado de Procedencia en la fecha y hora señalada.

Lo anterior, para que asistan a dicha sesión y aleguen lo que a su derecho convenga.

Cuarto. Con la notificación, entréguese a las partes copias certificadas del referido dictamen y el voto particular que le acompaña, para su conocimiento y efectos legales que correspondan.

Quinto. Se habilita al licenciado Rubén López Rico, Director de Consultoría y Auxilio al Procedimiento Disciplinario y encargado del despacho de la Dirección de lo Contencioso, ambas de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Honorable Cámara de Diputados de este órgano legislativo, para que, acompañado de Notario Público, haga entrega de los oficios de citación a las partes.

Así lo acordó y firma el ciudadano Manlio Fabio Beltrones Rivera, Presidente de la Mesa Directiva de esta Cámara de Diputados, conforme a lo señalado por los artículos 14, 16 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 17, 21, 23 numeral uno, inciso 1) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 26, 33 y 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; 103, 109 y demás relativos y aplicables del Código Federal de Procedimientos Penales vigentes de aplicación supletoria. Cúmplase.

El Presidente. Firma, diputado Manlio Fabio Beltrones Rivera.

Comentario: Con estos acuerdos se constató que se notificó fehacientemente al denunciante y al servidor público, para que se apersonaran en el recinto de la Cámara de Diputados el día y hora señalados para que alegaran lo que a su derecho convenía, de conformidad con el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Texto de la versión estenográfica:

“... El siguiente oficio de la Presidencia de la Mesa Directiva:

En el Palacio Legislativo de San Lázaro, siendo las catorce horas del sábado 2 de abril de 2005.

Téngase por recibido el voto particular presentado por el diputado Horacio Duarte Olivares, en su carácter de integrante de la Sección Instructora de la Quincuagésima Novena Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, a fin de que sea integrado al expediente número S1/03/04, relativo al procedimiento de Declaración de Procedencia instruido en su contra del ciudadano Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal. En consecuencia se dicta el siguiente:

ACUERDO

UNICO. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se tiene por recibido para los efectos reglamentarios, el voto particular presentado por el diputado Horacio Duarte Olivares, en su carácter de integrante de la Sección Instructora de la Quincuagésima Novena Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.

Intégrese al expediente número SI/03/04, relativo al procedimiento de declaración de procedencia instruido en contra del ciudadano Andrés Manuel López Obrador, Jefe del Gobierno del Distrito Federal y agréguese el presente acuerdo de erradicación.

Así lo acordó y firma el ciudadano diputado Manlio Fabio Beltrones Rivera, presidente de la mesa directiva de esta Cámara de Diputados, conforme a lo dispuesto por el artículo 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Cúmplase.

Firma el presidente diputado Manlio Fabio Beltrones Rivera.

El siguiente oficio: Palacio Legislativo de San Lázaro, 2 de abril de 2005, va dirigido al licenciado Carlos Cortés Barreto agente del Ministerio Público de la Federación, titular de la mesa instructora 4-LEB, de la Dirección de Delitos Previstos en las Leyes Especiales Area B de la Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra el Ambiente y previstos en las leyes especiales.

Avenida Río Rhin número 9, segundo piso, colonia Cuauhtémoc, Delegación Cuauhtémoc, Código Postal 06500, México, D.F. Presente.

Diputado Manlio Fabio Beltrones Rivera, Presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Novena Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.

Por este conducto informo usted que se recibió el oficio número SI/03/04, de fecha 2 de abril del presente año y que suscribe el diputado Horacio Duarte Olivares, presidente de la Sección Instructora de la Cámara de Diputados de la Quincuagésima Novena Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, al cual se adjunta el dictamen correspondiente al expediente número SI/03/04, relativo al

procedimiento de Declaración de Procedencia instaurado en contra del ciudadano Andrés Manuel López Obrador, Jefe del Gobierno del Distrito Federal, mismo que en sus puntos resolutivos concluye

Primero. Ha lugar a proceder penalmente en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador, como consecuencia del procedimiento de Declaración de Procedencia, en el que ha quedado acreditada la existencia del delito previsto en el artículo 206 de la Ley de Amparo, relacionado con el 215 del Código Penal Federal y su probable responsabilidad, por las razones expuestas en los considerandos 6o. y 7o. del dictamen emitido por la Sección Instructora.

Segundo. En términos del párrafo séptimo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el ciudadano Andrés Manuel López Obrador, queda separado del encargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en tanto esté sujeto a proceso penal y en consecuencia a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Tercero. Las determinaciones contenidas en la presente Declaratoria, de ninguna manera prejuzgan respecto a la existencia del delito y la probable responsabilidad penal del ciudadano Andrés Manuel López Obrador, por lo que quedan intocadas las facultades legales del Ministerio Público de la Federación y las autoridades jurisdiccionales, para que en ejercicio de sus funciones realicen las actuaciones que consideran pertinentes.

En consecuencia, se le cita formalmente para que asista el próximo jueves 7 de abril de 2005, a la sesión que se llevará a cabo en el

Salón de Plenos a las 10:00 horas, en la que esta Cámara de Diputados habrá de erigirse en Jurado de Procedencia.

Comentario: La citación a las personas precisadas en el párrafo anterior se realizó de conformidad con los lineamientos establecidos en el artículo 26, de la Ley Reglamentaria del artículo 111 constitucional.

Sigue la transcripción:

“... Lo anterior con la finalidad de que manifieste lo que a su derecho convenga en términos de lo dispuesto por los artículos 20 y 27 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que autoriza al ciudadano licenciado Rubén López Rico, director de Consultoría y Auxilio al Procedimiento Disciplinario y encargado del despacho de la Dirección de lo Contencioso, ambas de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Cámara de Diputados, para que haga entrega del presente comunicado y de una copia certificada del dictamen referido con anterioridad, así como del voto particular que le acompaña a su destinatario.

Lo anterior con fundamento en los artículos 17, numeral 1, 21, numeral 1 y 23, numeral 1, inciso primero de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 26 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Atentamente. Firma el presidente, diputado Manlio Fabio Beltrones Rivera.

Es cuanto, presidente

El Presidente diputado Manlio Fabio Beltrones Rivera: Gracias, señor Diputado.

Después de haber consultado con ustedes la lista de oradores inscritos para rectificación de hechos, dos compañeros diputados se registraron también para lo mismo. Por lo cual pido a la Secretaría consulte a la Asamblea si se encuentra suficientemente discutido el dictamen, en el entendido en el que si no se encuentra suficientemente discutido los dos compañeros tendrán oportunidad de hacer uso de la palabra.

El Secretario diputado Marcos Morales Torres: Por instrucciones de la Presidencia en votación económica se pregunta a la Asamblea si se encuentra suficientemente discutido el dictamen.

Las ciudadanas diputadas y ciudadanos diputados que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo.

(Votación)

Las ciudadanas diputadas y ciudadanos diputados que estén por la negativa.

(Votación)

Mayoría por la afirmativa, diputado Presidente.

Comentario: En esta parte del procedimiento de declaración de procedencia se cumplió con lo establecido en el artículo 20 segundo y tercer párrafos, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y una vez que el servidor público y el denunciante fueron retirados del recinto legislativo, se realizó

la votación para determinar si las conclusiones de la Sección Instructora habían sido suficientemente discutidas, votación que tuvo resultado la aprobación del dictamen.

El Presidente diputado Manlio Fabio Beltrones Rivera: En consecuencia se encuentra suficientemente discutido el dictamen.

Se pide a la Secretaría que antes de proceder a abrir el sistema electrónico de votación dé lectura a las conclusiones y declaratoria contenidas en el dictamen que será sometido a votación a la asamblea...”

Comentario: La lectura de la síntesis de las constancias procedimentales y de las conclusiones del dictamen emitido por la Sección Instructora, a solicitud del Presidente del Jurado de Procedencia se encuentra regulada en el artículo 20, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Transcripción:

“... El Secretario diputado Antonio Morales de la Peña:

"Conclusión del Dictamen

"En conclusión, tal y como se analizó en los considerandos anteriores, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, no aportó elementos que desvirtuaran la solicitud de Declaración de Procedencia hecha por el Licenciado Carlos Cortés Barreto, Agente del Ministerio Público de la Federación, Titular de la Mesa 4 de la Dirección de Delitos Previstos en Leyes Especiales Área B de la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Contra el Ambiente y previstos en leyes especiales de la Procuraduría General

de la República y que por su parte dicha autoridad proporcionó datos suficientes y adecuadamente soportados para justificar la remoción del obstáculo procedimental del que actualmente goza el servidor público imputado por lo que hace al delito de violación a la suspensión, del que ha acreditado su existencia y la probable responsabilidad del imputado.

"En consecuencia, al encontrarse reunidos los requisitos contemplados en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, esta Sección Instructora propone a la Honorable Cámara de Diputados de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión declare que ha lugar a proceder penalmente en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, a fin de que responda por la conducta delictiva precisada.

"Dicha declaración, en su caso, tendrá el efecto de que el imputado quede separado inmediatamente de su cargo como Jefe de Gobierno del Distrito Federal, *quedando a disposición de las autoridades competentes para que actúen conforme a sus facultades legales, tomando en consideración que no sea prejuzgado respecto a la existencia del delito y la probable responsabilidad.*

"En estas condiciones, envíese el presente dictamen a la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, por conducto de su presidente, a fin de que se dé cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 26, 27, 28 y demás relativos y aplicables de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

"Por lo anteriormente expuesto y fundado, con apoyo en lo dispuesto en los artículos 14, 16, 17, 20, 21, 74 fracción V, 108 y 111 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, numerales 25, 26 y 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como en el acuerdo de la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura para la integración de la Sección Instructora, aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados en su sesión del día 25 de marzo de 2004, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 del mismo mes y año, la Sección Instructora emite el presente dictamen, en virtud del cual propone al pleno de la Cámara de Diputados, erigido en Jurado de Procedencia, previa realización de la audiencia a que se refieren los artículos 20 y 27 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, emita la siguiente

"Declaratoria

"La Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de las facultades que le conceden los artículos 74 fracción V y 111 de la Constitución Federal, declara:

"Primero.- Ha lugar a proceder penalmente en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, como consecuencia del procedimiento de declaración de procedencia, en el que ha quedado acreditada la existencia del delito previsto en el artículo 206 de la Ley de Amparo, relacionado con el 215 del Código Penal Federal y su probable responsabilidad por las razones expuestas en los considerandos sexto y séptimo del dictamen emitido por la Sección Instructora.

"Segundo.- En términos del párrafo séptimo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el ciudadano Andrés Manuel López Obrador, queda separado del encargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en tanto esté

sujeto a proceso penal y, en consecuencia, a disposición de las autoridades competentes, para que actúen con arreglo a la ley.

"Tercero.- Las determinaciones contenidas en la presente declaratoria, de ninguna manera prejuzgan respecto a la existencia del delito y la probable responsabilidad penal del ciudadano Andrés Manuel López Obrador, por lo que quedan intocadas las facultades legales del Ministerio Público de la Federación y las autoridades jurisdiccionales, para que en ejercicio de sus funciones realicen las actuaciones que consideran pertinentes.

"Transitorios.

"Primero.- Notifíquese personalmente al servidor público imputado, Andrés Manuel López Obrador, y por oficio al Agente del Ministerio Público de la Federación adscrito a la Dirección de Delitos Previstos en leyes especiales de la Procuraduría General de la República.

"Segundo.- Comuníquese esta decisión a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para su conocimiento.

"Tercero.- Comuníquese al Ejecutivo Federal para su conocimiento, publicación en el Diario Oficial de la Federación y efectos legales a que haya lugar.

"Dado en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el día 7 de abril del año 2005.

"Presidente, rúbrica. Secretario, rúbrica".

Es cuanto, diputado Presidente.

El diputado Pablo Gómez Álvarez (desde la curul): ¡Señor Presidente!

El Presidente diputado Manlio Fabio Beltrones Rivera: Sonido a la curul del diputado Pablo Gómez.

El diputado Pablo Gómez Álvarez (desde la curul): A efecto de que no haya ninguna equivocación y a efecto de que conste en el Diario de los Debates, entiendo yo que la Sección Instructora nos está planteando votar a favor de una declaratoria, que es a lo que se refiere el artículo 111 de la Constitución, no de unas conclusiones, las conclusiones. Espéreme.

Las conclusiones tienen que ver con la argumentación de la Sección Instructora, argumentación que fundamenta el proyecto de Declaratoria. Como la Cámara sólo tiene la facultad, de acuerdo con el 111 de la Constitución, de determinar si ha lugar o no ha lugar, a lo que está solicitando el Ministerio Público, yo le ruego que usted precise y a efecto de la votación que se va a emitir, que se está votando el Proyecto de Declaratoria que presenta la Sección Instructora exclusivamente.

El Presidente diputado Manlio Fabio Beltrones Rivera: Señor Diputado, lo que está o ha estado sujeto a discusión y lo que va a ser votado dentro de un momento, es un dictamen que contiene una Declaratoria, es todo el Dictamen con su Declaratoria.

Sonido a la curul del Diputado Pablo Gómez.

El diputado Pablo Gómez Álvarez (desde su curul): Mire usted, un dictamen quiere decir opinión, de acuerdo con cualquier diccionario.

La Sección Instructora presenta un dictamen, esto se ha discutido en esta Cámara como dos millones de veces, no es la primera vez, se lo comunico o si quiere consultarlo con la Secretaría de Servicios Parlamentarios o con la ...

El Presidente diputado Manlio Fabio Beltrones Rivera: Sí, sin necesidad de consultas señor Diputado..

El diputado Pablo Gómez Álvarez (desde su curul): Déjeme terminar. El dictamen está hecho por la Sección Instructora, quien les propone, como si fuera un proyecto de Decreto a la Cámara, que se apruebe el Proyecto de Decreto, el Dictamen en su totalidad debe estar en el Diario de los Debates, pero la Constitución dice: Que la Cámara debe votar si ha o no lugar a proceder penalmente contra el inculpado.

Como la Constitución lo dice y usted lo puede leer y pido que haga que la Secretaría nos haga favor de ilustrarnos con la lectura del Artículo 111 en donde está el elemento fundamental, en el que me estoy basando y si fuera necesario el 74 Fracción V en el que se fundamenta el Proyecto de Declaratoria que la Sección Instructora está presentando.

Ruego a usted, que una vez leídos estos Puntos Constitucionales, proceda de acuerdo con lo que la Constitución nos manda a todos nosotros, incluyéndolo a usted y en primer lugar a usted como Presidente de esta Cámara.

El Presidente diputado Manlio Fabio Beltrones Rivera: Su solicitud señor Diputado ¿ya terminó?

El diputado Pablo Gómez (desde su curul): Sí.

El Presidente diputado Manlio Fabio Beltrones Rivera: Su solicitud es que se lea el 111 Constitucional.

Sonido a la curul del señor Diputado Gómez.

El diputado Pablo Gómez Álvarez (desde su curul): Y la Fracción V del 74 que son los dos elementos jurídicos que correctamente menciona la Sección Instructora. Yo no voy aquí en este asunto que le estoy planteando, mas que en el sentido mismo del Dictamen de la Instructora, que es lo que nos está poniendo a consideración Es una Declaratoria, puesto que el folio de cada hoja puede tener divergencias o la coma de cada frase puede tener 500 divergencias, lo que se vota en verdad, es la Declaratoria como en el caso de las leyes, es el Proyecto de Decreto, asunto explorado ya, suficientemente y usted lo sabe, en el Derecho Parlamentario Mexicano y me parece que en el Derecho Parlamentario de todos los países.

El Presidente diputado Manlio Fabio Beltrones Rivera: Muy bien señor Diputado. Le rogaría yo nada más a la Secretaría me auxiliase leyendo la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que rigen en este momento la sesión...

--si me deja terminar señor Diputado, yo también le permitiré la palabra--.

El Artículo 40 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, después de obsequiar al señor diputado, la lectura del párrafo cinco del Artículo 74 que ha solicitado se lleve a

cabo. El 111, ¿cuál párrafo de la Constitución, del 111 Constitucional, quiere que se lea, señor diputado?

Sonido en la curul del diputado Gómez.

El diputado Pablo Gómez Álvarez (desde su curul): Yo le sugiero que usted entienda el sentido completo del precepto, se lea el 111 completo, que no es muy largo.

El Presidente diputado Manlio Fabio Beltrones Rivera: Lea, por favor, en obsequio al señor diputado Gómez, el Artículo 111 Constitucional y posteriormente el Artículo 40 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que es la ley que reglamenta al 111 Constitucional.

El Secretario diputado Antonio Morales de la Peña: Por instrucciones de la Presidencia se va a leer el Artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Presidente diputado Manlio Fabio Beltrones Rivera: Señor Secretario, el señor diputado Gómez ha solicitado se lea, la fracción V del 74 y el Artículo 111 Constitucional completo.

*El Secretario diputado Antonio Morales de la Peña: Con todo gusto. **El Artículo 74 dice, son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, fracción V, declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del Artículo 111 de esta Constitución, conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el Artículo 110 Constitucional y***

fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra estos instauren.

El Artículo 111, que tiene nueve párrafos, dice:

Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo 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 interior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la Comisión del delito continúe en 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 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, si se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá la reo la gracia del indulto.*

En demanda del orden civil presentable 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.

Hasta aquí el artículo 111 de la Constitución.

El Presidente diputado Manlio Fabio Beltrones Rivera: Proceda entonces, señor Secretario, a leer el artículo 40 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que rige este proceso.

El Secretario diputado Antonio Morales de la Peña: Con gusto diputado Presidente.

El artículo 40 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dice:

*En todo lo no previsto por esta ley, en las discusiones y votaciones se observarán en lo aplicable, las reglas que establecen la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso General para discusión y votación de las leyes. **En todo caso, las votaciones deberán ser nominales para formular, aprobar o reprobado las conclusiones o dictámenes de las secciones y para resolver incidental o definitivamente en el procedimiento.***

Es cuanto diputado Presidente.

El Presidente diputado Manlio Fabio Beltrones Rivera: Gracias señor Secretario.

Como ve usted señor diputado, no es ocioso hablar ni leer las conclusiones del dictamen, por eso lo ordenó la Presidencia de esta Mesa, de tal suerte que por eso lo estoy sometiendo a votación.

Sonido en la curul del diputado Gómez.

El diputado Pablo Gómez Álvarez (desde la curul): Señor Presidente, estoy completamente de acuerdo con usted, ciudadano diputado Presidente, en que no es ocioso leer el dictamen en todas sus partes incluyendo sus conclusiones, cosa que se hizo antes, que para ahorrar tiempo se leyó una síntesis pero que a nosotros usted atingentemente mandó publicar en la Gaceta Parlamentaria el texto completo del dictamen. Pero no estoy hablando de eso, estoy hablando de la declaratoria.

La Sección Instructora nos pide que aprobemos una declaratoria, que eso es lo que dice la Constitución que debemos aprobar. Dice en el primer párrafo del 111 que para proceder penalmente contra el Jefe de Gobierno, la Cámara de Diputados declarará, declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

La Sección Instructora le propone a la Cámara una declaratoria donde dice que ha lugar. Yo le pido que el Secretario de la Cámara, de acuerdo con la Constitución y con el artículo de la Ley de Responsabilidades que usted mandó a leer sin que nadie se lo pidiera, pero que se lo agradezco enormemente, pregunte a la asamblea si es de aprobarse la declaratoria propuesta por la Sección Instructora y votaremos lo que dice la Constitución que debemos votar y nosotros, con muchísimo gusto y orgullo, votaremos en contra lo que dice la Constitución que debemos votar en contra.

El Presidente diputado Manlio Fabio Beltrones Rivera: Señor diputado, conclusiones y declaratoria no son distintos del objeto de

esta sesión, de tal suerte que lo que se está votando es si ha lugar y viene fundamentado en las conclusiones del mismo dictamen, que por cierto el artículo 40 como usted bien escuchó, dice: "...en todo caso, las votaciones deben ser nominales para aprobar o reprobar las conclusiones o dictámenes de las secciones y para resolver incidental o definitivamente el procedimiento, de tal suerte, que ha lugar la declaratoria de procedencia en el caso de aquí sea votado positivamente.

El diputado Pablo Gómez Alvarez (desde su curul): Presidente.

El Presidente diputado Manlio Fabio Beltrones Rivera: Adelante, señor diputado.

El diputado Pablo Gómez Alvarez (desde su curul): Diputado Presidente, vamos hablando claro.

La Constitución dice que la Cámara debe votar a mayoría absoluta si ha o no lugar a proceder contra el inculpado. Eso es lo que dice el proyecto de declaratoria de la Sección Instructora.

Las conclusiones no dicen lo mismo, exactamente. Dicen alguna otra cosa medio diferente.

Es el asunto de lo que planteó ayer la PGR, pero nosotros no somos Procuraduría, nosotros somos un órgano constitucional diferente.

En la página 419 de las conclusiones dice, que dicha declaración, en su caso, tendrá el efecto de que el imputado quede separado inmediatamente de su cargo como Jefe de Gobierno, quedando a disposición de las autoridades competentes.

La Constitución dice, que 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.

Y la declaratoria que la Sección Instructora nos está pidiendo que votemos a favor, dice:

Segundo, en términos del párrafo séptimo del artículo 111 de la Constitución que acabo de leer, "... el ciudadano Andrés Manuel López Obrador queda separado del encargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal en tanto esté sujeto a proceso penal y en consecuencia, a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley".

Como usted podrá ver, la declaratoria que nos propone la Sección Instructora, está redactada con arreglo al artículo 111 de la Constitución, a lo que estamos obligados por haber protestado cumplir y hacer cumplir la Constitución, en primer lugar.

Ahora bien, las conclusiones pues tienen una redacción no igual que lo que la Constitución dice y lo que la Declaratoria propuesta por la Sección dice en respeto de la Constitución, como era de esperarse, porque así ha sido hasta ahora.

Entonces, no podemos votar dos cosas que dicen diferente cosa, o votamos una o votamos la otra. Si la Sección Instructora quiere retirar el dictamen para reelaborarlo y volver a convocar al Jurado, yo no tengo inconveniente.

Considero que no quiere la Instructora, entonces le pido que haga favor de pedir a la asamblea el voto en favor o en contra de la declaratoria que es lo que la Sección Instructora, en apego de la Constitución, le está proponiendo que vote a la Cámara de Diputados.

El Presidente diputado Manlio Fabio Beltrones Rivera: Sí, señor diputado.

El diputado Héctor Gutiérrez de la Garza (desde su curul): Señor Presidente.

El Presidente diputado Manlio Fabio Beltrones Rivera: Antes de darle el uso de la voz al diputado Héctor Gutiérrez de la Garza, nada más quiero hacerle el comentario, señor diputado, que la Constitución no habla de votación, sino "declarará, por mayoría absoluta de sus miembros".

La ley que habla de votar, es la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos y habla de votar conclusiones y dictámenes.

Tiene el uso de la palabra el diputado Héctor Gutiérrez de la Garza.

El diputado Héctor Gutiérrez de la Garza (desde su curul): Gracias diputado Presidente.

La verdad es que el servicio de la carta está aquí afuera, no aquí en el Pleno.

Quiero precisar en forma muy clara lo siguiente: la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, su artículo primero precisa en forma muy clara, que es la que reglamenta el Título Cuarto

de la Constitución por ese motivo, es que esta Cámara de Diputados, prevé y utiliza para el procedimiento la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

No es a criterio de la Presidencia de la Mesa Directiva, si se acata o no la ley, la ley se cumple y aquí está previsto el procedimiento. Están todos los diputados, estuvimos de acuerdo en su aplicación y en el procedimiento, que hay un acuerdo aprobado por el pleno de esta Cámara de Diputados, con relación a cómo se iba a desarrollar este juicio de procedencia.

En ese sentido la aplicación del artículo 40, no sobra, no estamos en presencia de un procedimiento que lo rige, única y exclusivamente la Ley Orgánica y el Reglamento Interior, sino que la aplicación principal, es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En el artículo 40 prevé el concepto de "conclusiones". Por lo tanto, es obligación de la Mesa Directiva de esta Cámara de Diputados, someter a votación el dictamen, incluyendo las conclusiones y efecto conducente que se señala en la propia Constitución como declaratoria.

Gracias, diputado Presidente.

El Presidente diputado Manlio Fabio Beltrones Rivera: Sonido a la curul del diputado Frías.

El diputado Francisco Frías Castro (desde su curul): Señor Presidente, me parece que estamos insistiendo en una petición y en una votación que no tiene sentido. La Ley de Responsabilidades regula fundamentalmente dos procedimientos: el juicio político y el de declaración de procedencia.

Cuando se trata de juicio político, lo que emite la Cámara de Diputados, porque tiene que turnársele a la Cámara de Senadores, son conclusiones, conclusiones, y cuando se trata de un procedimiento de declaración de procedencia es dictamen no hay duda; que las leyes contengan elementos inconstitucionales, por favor, para eso se hizo, entre otras cosas, el amparo, del que tanto se ha hablado aquí.

Apego a la legalidad y respeto a la Constitución, obedeciendo la Carta Magna, ha sido el discurso de todos cuantos han subido a la tribuna esta mañana y esta tarde en este recinto parlamentario y eso es lo mismo que repito: yendo igual que como va la Sección Instructora, artículo 74 fracción V y 111 de la Constitución Federal, esta Cámara declara.

¿Qué dice la Constitución? Que la Cámara habrá de declarar y la Cámara no puede otra cosa que lo que la Constitución le faculta, puesto que no se puede arrogar facultades que no estén conferidas por la Constitución, según dice la Constitución misma; por lo tanto, yo le pido a usted, ciudadano Presidente de la Cámara y en honor a la protesta rendida por usted, que ponga a votación lo que la Constitución dice; la declaratoria de la Cámara. Eso es a lo que estamos facultados y a lo que estamos obligados.

Gracias.

El Presidente diputado Manlio Fabio Beltrones Rivera: Sonido a la curul del diputado Jorge Romero.

El diputado Jorge Romero Romero (desde su curul): Yo quisiera, Presidente, para efecto que creo que es muy clara la interpretación que quiere hacer el señor Gómez de la Constitución, decirle que para eso existen leyes reglamentarias y que evidentemente, este Jurado de Procedencia, tiene que ser reglamentado en los términos del artículo 40 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Sin embargo, ante el planteamiento que hace el diputado Gómez, yo quisiera que fuera la soberanía de la Asamblea quien, en su caso, determine la posibilidad de que sea el dictamen lo que se vote precisamente en este proceso.

El Presidente diputado Manlio Fabio Beltrones Rivera: Gracias, señor diputado.

Tenemos obviamente diferencias de criterios que son muy comunes en estas reuniones...

El diputado Horacio Duarte Olivares (desde su curul): Señor Presidente.

El Presidente diputado Manlio Fabio Beltrones Rivera: ¿Me permite concluir, señor diputado o desea antes hacer uso de la voz?

Adelante, señor diputado. Sonido a la curul del señor diputado Horacio Duarte.

El diputado Horacio Duarte Olivares (desde su curul): Gracias, diputado Presidente.

Me parece que no debiera perderse de vista que el dictamen votado por la mayoría de la Sección Instructora, en la página 20 de manera textual –aprobado por su mayoría- dice... 420, perdón. Dice, da una entrada, leo textual: "la Sección Instructora emite el presente dictamen en virtud del cual propone –propone- al pleno de la Cámara de Diputados erigido en Jurado de Procedencia, previa realización de la audiencia a la que se refieren los artículos 20 y 27 de la Ley Federal de Responsabilidades –que ya se cumplió- emita la siguiente declaratoria...".

Y después dice: "Declaratoria. La Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de las facultades que le conceden los artículos 74 fracción V y 111 de la Constitución Federal, declara."

Por lo tanto, la voluntad expresada en el dictamen de mayoría de la Sección Instructora, dice que se propone al pleno se emita una declaratoria que está reproducida en páginas 420 y 421 y 22 de la Gaceta y del dictamen; por lo tanto, lo que propone la Sección Instructora en su voto de mayoría, es el apego estricto al texto constitucional.

Por lo tanto, será lo que debe votar esta Cámara; será lo que deba notificarse a quien se ordena se notifique la declaratoria, para hacerlo congruente con el texto de la Constitución.

Es cuanto señor presidente.

El Presidente diputado Manlio Fabio Beltrones Rivera: Gracias diputado.

Sonido en la curul del diputado Héctor Gutiérrez de la Garza. Y posteriormente esta presidencia hará una propuesta.

El diputado Héctor Gutiérrez de la Garza (desde la curul): Gracias diputado presidente.

Quisiera recordarle a esta Asamblea, que en la Gaceta Parlamentaria del pasado 5 de abril, aparece el acuerdo que rige la actuación de la Cámara de Diputados como jurado de procedencia, para conocer del dictamen emitido por la Sección Instructora en el expediente SI/03/04, relativo al procedimiento de declaración de procedencia solicitado en contra del C. Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Este acuerdo aprobado por el Pleno de esta Cámara de Diputados, fue propuesto por la Conferencia, es decir, por el presidente de la mesa directiva y todos los coordinadores, firmado a su vez por el diputado Pablo Gómez Álvarez, el cual señala que impugna el párrafo segundo del artículo 1o. y del artículo 5o.

Quisiera señalar que el artículo 4o. del propio acuerdo, señala: Una vez concluida la fase de alegatos y réplica, se pondrá a discusión el dictamen conforme a lo siguiente:

En su fracción IV dice: Agotada la discusión del dictamen, se procederá a su votación nominal mediante el sistema electrónico de votación. ¿Qué somete a votación esta presidencia? El dictamen, y así está previsto en el acuerdo aprobado por el Pleno de esta Cámara de Diputados y obviamente propuesto por Pablo Gómez, porque no es de lo que él señaló que estaba en contra.

Y quisiera recordar que en el caso del señor Bejarano, el procedimiento es idéntico.

Gracias.

El Presidente diputado Manlio Fabio Beltrones Rivera: Permítame señor diputado. Señor diputado, permítame ya hacer una propuesta.

Usted no estaba en la tribuna cuando estaban haciendo alocución a su persona. No está usted en la tribuna y usted conoce perfectamente el Reglamento. El diputado está haciendo una observación.

Quiero hacer mención a lo siguiente: El señor diputado Héctor Gutiérrez de la Garza, acaba de mencionar la elaboración de un acuerdo al cual está sujeto este jurado de procedencia, mismo que se apega a lo que señala la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que rige este jurado de procedencia. Así lo hemos hecho en anteriores ocasiones, incluso para ilustrar más a la audiencia, a este Pleno, recuerdo perfectamente bien lo que aconteció en otro caso similar. Y en el momento en el cual se sometió a votación respetando lo que señala la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, se preguntó a la Asamblea, para cumplir con esto, que se procediera a la votación del dictamen en sus términos. Esto sucedió en el caso del ciudadano René Juvenal Bejarano. Y así sucedió.

Hoy estamos repitiendo un procedimiento de un jurado de procedencia, por lo cual lo que se somete a votación es el dictamen en sus términos. En el entendido entonces que al abrir el sistema de votación es el dictamen en sus términos lo que estará sujeto a la aprobación o no.

Proceda la secretaría a ordenar se abra el sistema de votación para votar el dictamen en sus términos hasta por diez minutos.

El Secretario diputado Antonio Morales de la Peña: Háganse los avisos a que se refiere el artículo 161 del Reglamento Interior y ábrase el sistema electrónico por diez minutos para proceder a la votación del dictamen en sus términos.

(Votación)

Ciérrese el sistema electrónico. Diputado Presidente, se emitieron 360 votos en pro; 127 en contra y dos abstenciones.

El Presidente diputado Manlio Fabio Beltrones Rivera: Aprobado el dictamen por 360 votos.

Comuníquese en sus términos.

Se han desahogado los trabajos del jurado de procedencia. Proceda la Secretaría a dar lectura al acta de esta sesión.

El Secretario diputado Marcos Morales Torres:

(ACTA DE LA PRESENTE SESIÓN)

El Presidente diputado Manlio Fabio Beltrones Rivera: Consulte la Secretaría a la Asamblea, si se aprueba el acta.

El Secretario diputado Marcos Morales Torres: Por instrucciones de la Presidencia se consulta a la Asamblea, en votación económica, si es de aprobarse el acta.

Las ciudadanas diputadas y ciudadanos diputados que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo por favor:

(Votación)

Gracias.

Las ciudadanas diputadas y ciudadanos diputados que estén por la negativa:

(Votación)

Mayoría por la afirmativa, diputado Presidente.

El Presidente diputado Manlio Fabio Beltrones Rivera: La última votación que llevamos a cabo y que es la única de esta sesión se toma como verificación de asistencia, por lo tanto se levanta la sesión (19.34 horas) de jurado de procedencia y se cita a la sesión ordinaria que tendrá lugar el martes doce de abril a las once horas, y se les informa que el sistema electrónico de votación estará abierto a partir de las nueve horas.

Comentario: Al analizar esta fase de la sesión desarrollada en la Cámara de Diputados instaurada en Jurado de Procedencia, nos percatamos que se determinó no aplicar lo previsto por el 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, puesto que en el dictamen sometido a aprobación se había determinado que el efecto de la declaratoria de procedencia sería que el

servidor público inculpado fuera inmediatamente separado de su encargo, sin embargo, el Pleno de la Cámara de Diputados del Congreso General decidió que, de conformidad con lo establecido en el párrafo séptimo, del artículo 111, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se declarara que el servidor público fuera separado de su encargo en tanto se encontrara sujeto a proceso penal, como se desprende la transcripción siguiente:

"Segundo.- En términos del párrafo séptimo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el ciudadano Andrés Manuel López Obrador, queda separado del encargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en tanto esté sujeto a proceso penal y, en consecuencia, a disposición de las autoridades competentes, para que actúen con arreglo a la ley..."

Comentario: El veinte de abril de dos mil cinco, ante el Ministerio Público de la Federación, y en diligencia del mismo día, en la averiguación previa 1399/FESP/2001, recibió a dos Diputados del Partido Acción Nacional, éstos fueron Gabriela Cuevas y Jorge Lara, quienes exhibieron ante esa representación social la caución consistente en la fianza por el monto de dos mil pesos.

Con esta maniobra de los Diputados; el Ministerio Público, otorgo la libertad bajo caución, y en publicación de la nota periodística cronica.com.mx/nota.php?idc=177791, el Subprocurador Carlos Javier Vega Memije informó que el pago de la caución (billete de depósito número S350901, expedido por BANSEFI), que:

“...para el efecto de que el Señor López Obrador gozara de dicha libertad bajo caución para el efecto de que en al momento de estar ante un juez penal, si así lo determina la autoridad judicial, el señor López obrador goce de dicha libertad, en virtud de que dicha persona ha manifestado en múltiples ocasiones su disposición de

presentarse ante el juez para que siga con regularidad el juicio que, en caso se instaure en su contra.

En este sentido indicó que desde que la Cámara de Diputados les remitió el expediente se le hicieron saber a López Obrador sus derechos, ‘específicamente el de obtener la libertad bajo caución’, con base en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Incluso precisó el funcionario en mención que este acuerdo fue publicado en los estrados del Ministerio Público de la Federación, en los cuales se informó al tabasqueño que para gozar de la libertad provisional podía depositar una finaza de dos mil pesos...”

En fecha veinte de abril de dos mil cinco el Agente del Ministerio Público de la Federación ejerció la acción penal en contra del C. Andrés Manuel López Obrador consignando la averiguación previa número 1399/FESPLE/2001, la cual fue radicada ante el Juez Décimo Segundo de Distrito de Procesos Penales Federales.⁴

En fecha veintidós de abril de dos mil cinco, el Juez Décimo Segundo de Distrito de Procesos Penales Federales, negó seguir proceso penal en la causa 34/2005, en contra del C. Andrés Manuel López Obrador, con los siguientes argumentos:

“...1.- Se niega la orden de presentación (“comparecencia” como la llama el Ministerio Público) solicitada en contra de Andrés Manuel López Obrador.

⁴ REYES, Rigoberto, *“Temas para la Reflexión Constitucional y el Análisis Jurídico”*, Editorial Tax, México 2005, p. 22

Esta negativa se funda, esencialmente, en la circunstancia de que el ministerio Público dispuso de la libertad personal del citado indiciado, sin que estuviera satisfecho el presupuesto consistente en que estuviera a su disposición, pues al otorgar esa libertad, López Obrador no estaba detenido ni había en su contra pendiente de ejecutar una orden de detención ministerial fundada en la urgencia.

2.- Negar la orden por esa razón, ocasionó que éste juzgador ya no se pronunciara sobre los siguientes temas:

a) Si fue correcto o no el hecho de que, para otorgar esa libertad al referido indiciado, el Ministerio Público haya actuado de manera oficiosa; es decir, sin que lo hubiera pedido el inculpado.

b) Si fue correcto o no que hubiese recibido, de terceras personas, la caución fijada para que López Obrador disfrutara de esa libertad; y,

c) Si están acreditados el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de Andrés Manuel López Obrador.

3. Se ordenó devolver de inmediato al Ministerio Público, tanto los expedientes de la causa penal 34/2005 (que incluye la Averiguación Previa) como el billete de depósito que exhibieron terceras personas para garantizar la libertad caucional del indiciado; a fin de que fuera el Ministerio Público quien dispusiera sobre el destino de esa garantía.

4.- Se ordena dar por concluida esa causa penal, en esta sede judicial...”⁵

En fecha veintisiete de abril de dos mil cinco el presidente de la República Mexicana, Vicente Fox Quezada, en un mensaje a la Nación, hizo mención a la revisión por parte de la Procuraduría General de la República, de la averiguación previa y la consignación de Andrés Manuel López Obrador, de la siguiente manera:

“La Procuraduría revisará de manera exhaustiva el expediente de consignación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, buscando preservar dentro el marco de la ley la mejor armonía política...”

Terminó este discurso diciendo que:

“... Siempre será mejor para nuestro México nuestra disposición al diálogo y no al desafío; nuestro propósito de conciliar y no de dividir. Nuestro futuro como país será promisorio si somos capaces de coincidir en lo fundamental en vez de confrontar...”⁶

En fecha cuatro de mayo de dos mil cinco el Ministerio Público de la Federación emitió el comunicado de que no ejercería la acción penal en la averiguación previa 1399/FESP/2001, toda vez que el delito que se le imputa al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, no tiene pena.

⁵ Comunicado de Prensa, cjf.gob.mx

⁶ REYES, Rigoberto, *“Temas para la Reflexión Constitucional y el Análisis Jurídico”*, Editorial Tax, México 2005, p. 23

2.- EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Los efectos de la declaración de procedencia penal en contra de un servidor público que haya sido enjuiciado ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y, que dicha cámara haya declarado: si ha lugar a proceder penalmente en contra del servidor público, son:

De conformidad con el tercer párrafo del artículo 111 Constitucional, “el servidor público quedara a disposición de las autoridades competentes para que actúen conforme a la Ley”.

A continuación se reproduce en la parte que nos ocupa, el contenido del precepto constitucional en comento:

“...Artículo 111.

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.

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 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, si se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá la reo la gracia del indulto.*

Y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, determina:

*“... **Artículo 28.** Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo cargo o comisión y **sujeto a la jurisdicción de los Tribunales Competentes...***

*Por lo que toca a gobernadores, Diputados a las legislaturas Locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados a quienes se les hubiere atribuido la comisión de Delitos Federales, la declaración de Procedencia que al efecto dicte la Cámara de Diputados, **se remitirá a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y, en su caso, ponga al inculpado a disposición del Ministerio Público Federal o del Órgano Jurisdiccional respectivo...**”.*

La Suprema Corte de Justicia ha definido al resolver una Controversia Constitucional, los efectos de la Declaración de Procedencia, conforme se advierte del criterio jurisprudencial cuyos datos de localización, rubro y contenido son del tenor siguiente:

Registro: 179,940
Tesis aislada
Materia(s): Constitucional
Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XX, Diciembre de 2004
Tesis: P. LXVIII/2004
Página: 1122

DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO). OBJETO Y EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN EL PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN CONTRA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SEÑALADOS EN EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

El procedimiento de declaración de procedencia (conocido también como "desafuero"), en el caso de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto remover la inmunidad procesal ("fuero") que la propia Constitución Federal les atribuye para que, una vez desarrollado y, de ser el caso, queden a disposición de las autoridades correspondientes para ser juzgados penalmente. En ese sentido, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión decide si ha lugar o no a desafuero, pero no juzga sobre si hay o no delito o responsabilidad penal imputable, y si bien pueden tomarse en cuenta los elementos de la indagatoria con base en la cual se solicita el desafuero, más que nada valora si el servidor público debe enfrentar en ese momento el proceso penal o no, pues se trata de una ponderación política a cargo de un órgano político, que aunque es precedida por un antecedente penal, se erige como un acto de soberanía del mencionado órgano legislativo que, en última instancia, se reduce a una cuestión de tiempos para la esfera penal, pues **si se remueve el fuero constitucional, en ese momento el servidor público queda a disposición de las autoridades correspondientes**; de lo contrario, al término de su encargo -en tanto que el fuero subsiste solamente durante su desempeño- quedará sujeto a la

disposición de las autoridades competentes, pero en todo caso será responsabilidad de los órganos de jurisdicción penal determinar si existe actuación ilícita punible.

Recurso de reclamación 208/2004-PL, derivado de la controversia constitucional 70/2004. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 7 de septiembre de 2004. Mayoría de siete votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: María Amparo Hernández Chong Cuy.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintidós de noviembre en curso, aprobó, con el número LXVIII/2004, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintidós de noviembre de dos mil cuatro.

Entonces podemos definir que la declaración de procedencia, es meramente una declaración política que no prejuzga si hay delito o responsabilidad penal imputable, sólo declarará que deberá ser removido el fuero al servidor público, a la luz de las pruebas ofrecidas y de la uniformidad de criterios de los diputados que integran el Jurado de Procedencia; para que en su caso, otra autoridad conozca y de considerarlo procedente conforme a derecho, lo sujete a proceso penal (con la emisión del auto de formal prisión o de sujeción a proceso); como consecuencia, en ese mismo acto, **el juez penal determinará la separación del servidor público inculpado del cargo que venía desempeñando** y así estará en aptitud de procesarlo por los delitos que se le imputan y hayan sido materia del procedimiento de desafuero.

De igual manera, el procedimiento de declaración de procedencia se considera de naturaleza administrativa, ya que tiene por efecto hacer llegar a la autoridad judicial el expediente en el que se haya integrado una investigación en la que se vislumbre la comisión de los delitos que se le imputen al servidor público.

Por ser esta declaración de naturaleza administrativa, no tiene efecto alguno en la situación jurídica del probable responsable, o servidor público ya que será el juez penal al momento de recibir la consignación del expediente relativo a la indagatoria, quien determinará, mediante un auto de formal prisión, de sujeción o de libertad, la situación jurídica del servidor público inculpado.

3.- INCONSTITUCIONALIDAD DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Antes de entrar al estudio de la inconstitucionalidad del primer párrafo, del artículo 28, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y sus efectos, debemos analizar ciertos aspectos fundamentales que nos darán mayores elementos para llegar a la conclusión propuesta en este subcapítulo.

a) Principio de Supremacía Constitucional

Nuestra carta Magna en su artículo 133 constitucional señala que, la Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión, los Tratados Internacionales que emanen de ella y que sean aprobados por el Senado, serán La Ley suprema de toda la Nación.

El principio de supremacía constitucional, como lo argumenta Felipe Tena Ramírez, al referirse que en el artículo 133 de la Constitución de los Estados

Unidos Mexicanos, determina la supremacía de la Constitución Federal, sobre las demás leyes⁷.

El principio llamado de Supremacía Constitucional que consiste en que jerárquicamente la Constitución, es la norma primordial de la que emanan todas las demás, sean leyes orgánicas o reglamentarias; estas leyes secundarias, de conformidad con este principio, deben de ser concebidas y promulgadas cuidando que se respete este orden y cuando exista un conflicto entre ellas y la Constitución, deberá prevalecer esta última, por ser la norma suprema que da sustento al resto del orden jurídico.

A continuación se transcribe una tesis aislada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ilustra de manera clara, en qué consiste el principio de supremacía constitucional en mención:

Registro: 348,972
Tesis aislada
Materia(s): Común, Constitucional
Quinta Época
Instancia: Tercera Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
LXXXIV
Tesis:
Página: 2157

LEYES, ORDEN JERÁRQUICO DE LAS.

⁷ TENA RAMÍREZ FELIPE, *“Derecho Constitucional Mexicano”*; 12° edición, Porrúa S. A., México 1973; p. 16. “La supremacía de la Constitución Federal sobre las leyes del Congreso de la unión y sobre los tratados consta en el artículo 133, cuya primera parte dispone: “...Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión...”. Aunque la expresión literal del texto autoriza a pensar a primera vista que no es sólo la Constitución la Ley suprema, sino también las Leyes del Congreso de la Unión y los tratados, despréndese sin embargo del propio texto que la Constitución es superior a las leyes Federales, porque éstas para formar parte de la ley suprema deben emanar de aquella, esto es, deben tener su fuente en la Constitución; lo mismo en cuanto a los tratado, que necesitan “estar de acuerdo” con la Constitución. Se alude así al principio de subordinación (característico del sistema norteamericano) de los actos legislativos respecto a la norma fundamental.”

El orden jurídico descansa en la aplicación de las leyes, y éstas también obedecen a un orden jerárquico, que tiene por cima la Constitución, las leyes que de ella emanen y los tratados internacionales, ya que el artículo 133 de este ordenamiento establece, categóricamente, que serán la Ley Suprema de toda la Unión; en este concepto, todas las leyes del país, bien sean locales o federales, deben subordinarse a aquellas leyes en caso de que surja un conflicto en su aplicación; pero está fuera de duda que la Ley de Amparo, por ser Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, es una de aquellas leyes que por emanar de la Constitución y por ser expedida por el Congreso de la Unión, está colocada en plano superior de autoridad, respecto de cualquier otra ley federal o local y, por ende, es superior jerárquicamente al decreto que exima a Petróleos Mexicanos de otorgar cualquier garantía en los conflictos en que intervenga; por tanto, en aquellos que este ordenamiento contraría la Ley de Amparo, no puede aceptarse que la derogue.

Amparo civil. Revisión del incidente de suspensión 1083/45. Petróleos Mexicanos. 11 de junio de 1945. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Carlos L. Angeles. La publicación no menciona el nombre del ponente.

El control constitucional que refiere el criterio antes precisado, se logra mediante en primer término, cuando los servidores públicos protestan, de acuerdo con el artículo 128, de la Constitución, guardar y respetar dicha norma fundamental y las leyes que de ella emanen, por lo que, en caso de haber conflicto entre una ley secundaria y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicho servidor deberá ponderar la observancia de la Ley Primigenia, conforme se advierte de la tesis aislada emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos datos de localización, rubro y contenido son los siguientes:

Registro: 336,181
Tesis aislada
Materia(s): Constitucional
Quinta Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación

XLI

Tesis:

Página: 645

CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY.

De conformidad con el artículo 133 de la Constitución Federal, todos los Jueces de la República tienen la obligación de sujetar sus fallos a los dictados de la misma, a pesar de las disposiciones que en contrario pudieran existir en las otras leyes secundarias, y siendo así, resultaría ilógico y antijurídico pretender que cumplieran con esa obligación, si no tuvieran a la vez la facultad correlativa de discernir si las leyes que rigen los actos, materia de la contienda, se ajustan o no al Código Supremo de la República, cuando esa cuestión forma parte del debate, ya que de aceptarse la tesis contraria, sería imponer a los Jueces una obligación, sin darles los medios necesarios para que pudieran cumplirla.

Amparo administrativo en revisión 3596/33. Sociedad "Cotera Hermanos". 23 de mayo de 1934. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José López Lira. Relator: Daniel V. Valencia.

Por otra parte, Ignacio Burgoa Orihuela, en su libro "*Derecho Constitucional Mexicano*", formula una aseveración acertada respecto del principio de supremacía constitucional, cuyo tenor es el siguiente:

"...en la constitución se crean órganos (o poderes) encargados del ejercicio del poder público del Estado. Estos órganos o "poderes" son, por consiguiente, engendrados por La Ley Fundamental, a la cual deben su existencia y cuya actuación, por tal motivo, debe estar subordinado a los mandatos constitucionales. Es por esto por lo que los órganos estatales, de creación y vida derivadas de la Constitución, nunca deben, jurídicamente hablando, violar o contravenir sus disposiciones, pues sería un tremendo absurdo que una autoridad constituida por un ordenamiento le fuera dable infringirlo.

De acuerdo con estas ideas, la actividad del legislador ordinario, originado por la Constitución, debe estar sometida a los

imperativos de ella y los frutos o efectos objetivos de dicha actividad, o sean las leyes, tienen consiguientemente, que supeditárseles también y, en caso de contradicción, debe optarse por la aplicación de la Ley Fundamental, lo cual no es otra cosa que la expresión del principio de la supremacía constitucional...”

Tal principio, también debe observarse en el procedimiento de declaración de procedencia en el que debe preponderar la Norma Constitucional sobre cualquier otra ley secundaria; lo que implica que, no obstante existan leyes reglamentarias que rijan ese procedimiento, cuando éstas contravengan la Constitución siempre deberá estarse a lo que ésta ordena.

Así tenemos que en caso de que se declare que debe removerse el fuero del servidor público sujeto al juicio de procedencia, únicamente deberá determinarse que, de conformidad con establecido en el séptimo párrafo, del artículo 111, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el efecto dicha declaración será el que quede a disposición de las autoridades competentes para que actúen conforme a la Ley, es decir, solamente será separado de su cargo, hasta que esté sujeto de proceso penal.

Atendiendo a esta determinación basada en el precepto constitucional antes citado, la Cámara de Diputados, constituida en Jurado de Procedencia, deberá de enviar todas las constancias y la declaración de procedencia, al ministerio público, puesto que éste último es la única autoridad facultada para consignar a un juez penal, que conocerá y determinara la responsabilidad del servidor público.

Nuestra Carta Magna en su artículo 21 determina que el monopolio de la acción persecutora de los delitos la detenta el ministerio público y, de acuerdo con este principio, una vez que el Jurado de Procedencia declare que si ha lugar a proceder contra del servidor público por los delitos que se le imputan, el ministerio

público, de así decidirlo, consignará al juez penal la indagatoria y la declaración de procedencia.

La opinión precisada en el párrafo que precede, no se establece en artículo alguno de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pues ello sólo tiene sustento en lo que al respecto establece la Constitución, tanto en su artículo 111, como en el 21, que prevé la competencia o atribuciones de ministerio público, titular de la acción persecutora.

b) Proceso jurisdiccional penal

Es menester entender en qué consiste el inicio del proceso jurisdiccional en el orden penal, pues que es a partir de este momento en que se puede determinar que el sujeto inculcado queda bajo la potestad de dicha autoridad y pierde ciertas prerrogativas como consecuencia de la determinación que de manera preliminar realiza el juez penal, pues en esta etapa ya existen elementos que hacen presumir que existe la posibilidad de que el indiciado haya cometido la conducta ilícita motivo de la causa

Ahora bien, el juez penal al recibir la consignación del expediente que conforma la indagatoria (que contendrá, los hechos que posiblemente constituyan delitos), lo radicará, posteriormente definirá la situación jurídica del probable responsable y dictará un auto de formal prisión o de sujeción a proceso o, de haberse percatado de la falta de elementos para procesar, un auto de libertad. Lo cual puede advertirse del contenido de los artículos 161,162 y 167 del Código Federal de Procedimientos Penales, cuyo contenido se transcribe a continuación:

“...**Artículo 161.** Dentro de las setenta y dos horas siguientes al momento en que el inculcado quede a disposición del juez, **se dictará el auto de formal prisión**

cuando de lo actuado aparezcan acreditados los siguientes requisitos:

I. Que se haya tomada declaración preparatoria al inculpado, en la forma y con los requisitos que establece el capítulo anterior, o bien que conste en el expediente que aquel se rehusó a declarar.

II. Que esté comprobado el cuerpo del delito que tenga señalado pena privativa de libertad;

III. Que en relación a la fracción anterior este demostrada la probable responsabilidad del inculpado; y

IV. Que no esté plenamente comprobada a favor del inculpado alguna circunstancia eximente de responsabilidad o que extinga la acción penal...”

Artículo. 162. Cuando el delito cuya existencia se haya comprobado no merezca pena corporal o esté sancionado con pena alternativa, **se dictará auto** con todos los requisitos del de formal prisión, **sujetando a proceso** a la persona contra quien aparezcan datos suficientes para presumir su responsabilidad, para el solo efecto de señalar el delito por el cual se ha de seguir el proceso.

Artículo. 167. Si dentro del término legal no se reúnen los requisitos necesarios para dictar el auto de formal prisión o el de sujeción a proceso, **se dictará auto de libertad por falta de elemento para procesar o de no sujeción a proceso**, según corresponda, sin perjuicio de que por medios posteriores de prueba se actúa nuevamente en contra del inculpado; en estos casos no procederá el sobreseimiento hasta en tanto prescriba la acción penal del delito o delitos de que se trate.

También en estos casos, el Ministerio Público podrá promover prueba, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el segunda o párrafo del artículo 4º, hasta reunir los requisitos necesarios, con base en los cuales, en su caso, solicitará nuevamente al juez dicte orden de aprehensión, en los términos del artículo 195, o de comparecencia, según corresponda...”

Los efectos jurídicos de un auto de sujeción son meramente procesales. Dictado por un delito que no merece penal corporal o se castiga con una alternativa, sin restringir la libertad del procesado, aquellos efectos se producen dentro de un simple aspecto técnico. De naturaleza idéntica al auto de formal prisión en cuanto a uno de sus aspectos, difiere en cambio en otro profundamente de él. El auto de formal prisión entraña esta publicidad de efectos: restringe la libertad del acusado y puntualiza los hechos delictuosos comprobados por los cuales tendrá forzosamente que seguirse el proceso; mientras que el de formal procesamiento sólo produce este segundo efecto, dejando intocada la libertad personal.⁸

Destacando que en ambos casos, para el supuesto de los servidores públicos desaforados, el juez penal al dictar tales autos, le suspenderá de sus prerrogativas como ciudadano mexicano y lo separará del encargo, empleo o comisión que venía desempeñando, de conformidad con lo establecido en la fracción II, del artículo 38, en relación con el párrafo séptimo párrafo del artículo 111, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; pues dichos autos implican la sujeción a proceso que refieren esos preceptos constitucionales.

⁸ Tesis aislada 487, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, publicada en el Apéndice 2000, tomo II, Penal , P.R. SCJN, página 228.

En el caso en que se dicte auto de formal prisión o auto de sujeción a proceso, al servidor público desahogado, el juez penal, de manera expresa, deberá declarar que éste sea separado de su encargo, en virtud de que el hecho de haber sido declarado probable responsable de la comisión de un ilícito tiene como consecuencia lógica que se encuentre imposibilitado para seguir fungiendo en una función pública, cuya finalidad es cumplir los objetivos del Estado, lo que necesariamente requiere que los servidores públicos sean personas cuya calidad moral no sea puesta en duda; además de que en el caso que se haya dictado un auto de formal prisión y no tenga derecho a la libertad caucional, se encontraría impedido físicamente para seguirlo desempeñando.

Lo anterior evidencia la *ratio legis* en que se sustentó el Constituyente para determinar en el séptimo párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que hasta el momento en que el servidor público desahogado, sea sujeto a proceso penal, se separe de su encargo, porque en el fondo se considera indigno para seguir ejerciéndolo.

Para el supuesto en que se dicte un auto de libertad por falta de elementos para procesar, el servidor público, podrá seguir en su encargo, hasta el momento en el que el ministerio público pueda comprobar, aportando al juez penal mayores elementos, la probable responsabilidad y la existencia del cuerpo del delito, respecto de los hechos que fueron motivo del procedimiento del juicio de procedencia.

Por ende, sólo el juez penal que haya recibido la consignación del ministerio público y la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados del Congreso General, una vez que radicó el expediente penal y ordenó el desahogo de las pruebas aportadas durante el plazo constitucional (artículo 19 de la Constitución), dictará una resolución en la que definirá la situación jurídica del servidor público, y al analizar los elementos de convicción referidos, decidirá si hay suficientes elementos que acrediten la probable responsabilidad y el cuerpo

del delito, por lo que determinará que el indiciado, quedará formalmente preso o sujeto a proceso penal, dependiendo de la gravedad y de la pena aplicable a ese delito.

En ese momento procesal, es que se deberá cumplir con lo establecido en el séptimo párrafo del artículo 111 constitucional y, al efecto, el juez penal deberá determinar que el servidor público inculcado queda separado de su cargo, para poder ser procesado, ya que, como antes hemos mencionado, es el cargo público el que tiene la prerrogativa constitucional de la inmunidad procesal, no la persona física.

Es por todas estas consideraciones que el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es inconstitucional ya que contraviene lo establecido en el séptimo párrafo del artículo 111 de la Constitución, por lo que resulta pertinente hacer la transcripción y posterior confrontación de ambos preceptos para corroborar la inconstitucionalidad referida, como a continuación se realiza.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 111.

(...)

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el servidor público **será separarlo de su encargo en tanto éste sujeto a proceso penal.**

(...)

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Artículo 28.

Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculcado, **éste quedará inmediatamente separado** de su empleo, cargo o

comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión (...)

Como podemos advertir de la reproducción de los preceptos en mención, mientras que el artículo 111 constitucional establece que sólo hasta que el servidor público desahogado esté sujeto a causa penal, será separado de su cargo, por su parte, el artículo 28 de La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala que dicha separación se verificará de manera inmediata, con la simple declaración de procedencia que emita la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En comparación con el artículo 111 de la Constitución, el 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, difiere del texto constitucional en lo relativo a los efectos de la declaración de procedencia.

La inconstitucionalidad antes mencionada radica en que, la sola declaración de procedencia, no puede propiciar la separación del servidor público, de su encargo, ya que como hemos visto el juez penal es el único facultado para decretar esa separación, en el auto de formal prisión o de sujeción a proceso. Con lo que podemos advertir que el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, va más allá de lo que el propio artículo 111 constitucional establece.

Es por esta situación que, tal y como se dijo cuando se abordó el estudio del juicio de procedencia seguido contra Andrés Manuel López Obrador, en el momento en que la Cámara de Diputados, erigida en Jurado de Procedencia, se percató de la incongruencia del texto del artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, optó por emitir su declaración apegada al texto Constitucional, conforme ante quedó precisado, tal y como se advierte de la siguiente parte de la versión estenográfica de la discusión que la efecto se verificó en el Pleno de la citada cámara:

“... Por lo antes referido, en la declaratoria, el jurado de procedencia determino:

"Declaratoria

"La Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de las facultades que le conceden los artículos 74 fracción V y 111 de la Constitución Federal, declara:

"Primero.- Ha lugar a proceder penalmente en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, como consecuencia del procedimiento de declaración de procedencia, en el que ha quedado acreditada la existencia del delito previsto en el artículo 206 de la Ley de Amparo, relacionado con el 215 del Código Penal Federal y su probable responsabilidad por las razones expuestas en los considerandos sexto y séptimo del dictamen emitido por la Sección Instructora.

"Segundo.- En términos del párrafo séptimo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el ciudadano Andrés Manuel López Obrador, queda separado del encargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en tanto esté sujeto a proceso penal y, en consecuencia, a disposición de las autoridades competentes, para que actúen con arreglo a la ley.

"Tercero.- Las determinaciones contenidas en la presente declaratoria, de ninguna manera prejuzgan respecto a la existencia del delito y la probable responsabilidad penal del ciudadano Andrés Manuel López Obrador, por lo que quedan intocadas las facultades legales del Ministerio Público de la Federación y las autoridades jurisdiccionales, para que en ejercicio de sus funciones realicen las actuaciones que consideran pertinentes..."

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La evolución de la sociedad desde el inicio de los estados modernos ha sido fraguada por la idea de la libertad, la igualdad y la fraternidad, sin éxito, ya que solo cumpliendo los principios de honor y justicia, se consolidará el verdadero estado democrático.

SEGUNDA.- La sociedad es reflejo directo de la situación de las instituciones que gobiernan un estado; si se cumplen las instituciones, la sociedad se civiliza, y se consolida; cuando no, el caos se refleja en todos los niveles, educación, económico, cultural.

TERCERA.- La sociedad al concebir el pacto social, buscó el beneficio que se les ofreció, “garantías”, y ahora lo que tienen es una sutil forma de sumisión en la que han perdido su derecho a usar la más grande de sus armas, la Soberanía.

CUARTA.- La Soberanía interna, para los teóricos, es la que se ocupa de la administración de los bienes para los requerimientos de la nación. Ésta es la más mancillada por los servidores corruptos, ya que al autorizar el uso de recursos, muchas veces se enriquecen ilícitamente.

QUINTA.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, logró concebir un sistema que intenta contrarrestar el abuso del poder, este sistema fue el instituido en el Capítulo IV, De Las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado.

El servidor público entonces es toda persona física que desempeña un cargo o comisión para el Estado.

SEXTA- El Capítulo IV Constitucional, De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado, repleto de principios de derecho de todas las épocas, cambia la denominación de “funcionarios” por “servidores públicos”; éstos deben de ser personas de muy alta moral y capacidad para cumplir los fines del Estado, por lo que, en caso, de falta u omisión en los deberes otorgados, deberán responder por sus actos.

SÉPTIMA.- El presidente Miguel de la Madrid Hurtado, con su cruzada por la renovación moral, publicó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, esta ley es la reglamentaria del Capítulo IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

OCTAVA.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concibe los principios de fuero de irresponsabilidad y el fuero de inmunidad procesal.

NOVENA.- El fuero de irresponsabilidad, es el establecido en el artículo 61, de La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el segundo es la prerrogativa que otorga la Constitución a los servidores públicos señalados en el artículo 111, para que aquéllos que han sido elegidos o fueron designados para realizar un encargo de importancia primordial, para la ejecución de los fines del Estado no sean perturbados o distraídos en el ejercicio de las funciones primordiales del Estado, por cuestiones políticas o carentes de sustento.

El fuero de inmunidad procesal permite al servidor público que ocupa un encargo o comisión de primordial importancia para los fines del Estado, no estar sujeto al procedimiento penal ordinario como cualquier persona lo estaría. Esto significa que la integración de una averiguación previa por delitos cometidos por este “servidor público”, tenga un procedimiento especial que debe de ser llevado ante una autoridad distinta del ministerio público, como resulta ser la Cámara de

Diputados del Congreso de la Unión, que declarará si procede o no actuar en contra del inculpado.

DÉCIMA.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, contiene los procedimientos para el juicio político y de declaración de procedencia.

DÉCIMA PRIMERA.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prevé que el juicio político se instaurará a ciertos servidores públicos, de conformidad con el artículo 110 de nuestra Carta Magna por la violación de la Constitución o leyes federales así como mal uso de recursos federales.

DÉCIMA SEGUNDA.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es una ley que se realizó al vapor, tiene muchos defectos, entre otros el de no especificar el procedimiento del juicio político y de declaración de procedencia en capítulos separados, pues conforme se encuentra regulados ambos procedimientos se crea confusión en cuanto a las etapas que los conforman, de manera específica.

DECIMA TERCERA.- Responsabilidad, es la obligación que recae en cualquier persona por la comisión de un acto que afecte a terceras personas, la obligación de resarcir los daños se materializa y la persona que los ocasionó debe de ser constreñida por la norma para que con sus bienes resarza el daño.

DÉCIMA CUARTA.- En la actualidad hay cuatro clases de responsabilidad, la política, la civil, la penal y la administrativa.

DÉCIMA QUINTA.- La responsabilidad penal, es la que éste sistema de responsabilidades pretende regular para efecto de aplicar las sanciones por la comisión de delitos realizados por aquellos servidores públicos que gozan de la inmunidad procesal.

DECIMA SEXTA.- La declaración de procedencia, es el procedimiento sumario de origen político del poder legislativo, materialmente administrativo.

Esto quiere decir que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se erige en Jurado de Procedencia para declarar si ha lugar a proceder en contra del servidor público denunciado ante la propia Cámara; su actividad legislativa se transforma en actividad investigadora, para confirmar en un mismo dictamen, si el servidor público es de los que gozan de fuero inmunidad y, si de la valoración de los elementos de prueba se acredita la probable responsabilidad del inculpado.

DÉCIMA SÉPTIMA.- La declaración de procedencia es un procedimiento sumario que no es óptimo, ya que muchas veces no hay denuncia ante la Cámara de Diputados para que se integre el Jurado de Procedencia. Las instituciones antiguas del *juicio de residencia* serían las más viable para analizar la actividad del servidor público.

DÉCIMA OCTAVA.- El Procedimiento de la Declaración de Procedencia, permite que de manera política puedan eludir las responsabilidades los servidores públicos, ya que si hay un facción de diputados lo suficientemente grande para evitar que se voten las conclusiones del dictamen quedará impune la falta.

DÉCIMA NOVENA.- La *declaración de procedencia*, en su reglamentación, adolece de una falta de congruencia, que conculca abiertamente el principio de supremacía constitucional, instituido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que una precepto de una ley reglamentaria, como resulta ser el artículo 28, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala efectos de la declaración de procedencia, que van más allá, de los que precisa el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VIGÉSIMA.- Esta contradicción al texto constitucional estriba en que la Cámara de Diputados erigida en jurado de procedencia, votará las conclusiones del dictamen que emita la Sección Instructora. Si ésta determina que el servidor público cuenta con fuero constitucional y existen elementos para acreditar la probable responsabilidad del servidor público y el cuerpo del delito, votarán que ha lugar a proceder en contra de dicho servidor.

Los efectos de esta votación, según el texto constitucional serán:

Artículo 111.-

(...) "...el efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo, en tanto este sujeto a proceso penal..." (...)

Mientras que los efectos que determina el artículo 28, de la ley reglamentaria del 111 Constitucional, son:

"...ARTÍCULO 28.- Si la Cámara declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedara inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes..."

Es por esta falta de identidad, con el texto constitucional que el artículo 28, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, antes invocado, contraviene y viola el principio de subordinación de las leyes al texto constitucional, al imponer que el servidor público sea separado inmediatamente de su cargo, contraviniendo al texto del artículo 111.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO Miguel, *“Derecho Burocrático Mexicano”*; 3ª edición; Porrúa, S. A. de C. V. México; 2002.

_____, *“Compendio de Derecho Burocrático”*, 1ª Edición, Editorial Porrúa S. A. México, 1996.

AMUCHATEGUI REQUENA Irma G, *“Derecho Penal”*, Editorial Harla 1992.

ANDRADE SÁNCHEZ Eduardo, *“El Desafuero en el Sistema Constitucional Mexicano”*, 1ª Edición Editorial UNAM, México 2004.

ARROYO HERREA Juan Francisco, *“Régimen Jurídico del Servidor Público”*, 4ª edición Editorial Porrúa S. A. México 2004.

BAEZ MARTÍNEZ Roberto, *“Manuel de Derecho Administrativo”*, 1ª Edición, Editorial Trillas S. A de C. V. México 1990.

BERNAL Beatriz; *“Diccionario Jurídico Mexicano”*; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; 12º Edición Editorial Porrúa, S. A de C. V.; México; 1988.

BRAVO GONZALEZ Agustín, BIALOVSTOVKI Sara, *“Compendio de Derecho Romano”*, Editorial Pax Argentina novena edición 1978.

BURGOA ORIHUELA Ignacio: *“Derecho Constitucional Mexicano”*; 1º edición; Porrúa S. A; México, 1973.

_____; *“Derecho Constitucional”*; 12º edición Porrúa S. A de C. V; México; 1999.

CANO DE OCAMPO Guadalupe, *“La Responsabilidad Oficial, Delitos Cometidos por los Servidores Públicos”*, Editorial Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, primera edición, Tabasco 2000.

CÁRDENAS Jaime y otro, *“Estado de Derecho y Corrupción”*, Editorial Porrúa, México 2005.

CARDENAS RIOSECO Raúl F. *“Enriquecimiento Ilícito”*, Editorial Porrúa S. A., 1ª Edición; México 2001.

CARRARA Y TRUJILLO, Raúl, *“Derecho Penal Mexicano”*, 10ª Edición Tomo I, Editorial Porrúa, S. A. México 1982.

CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, *“Sistema Jurídico Sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos”*, 2ª Edición, Editorial Cárdenas Velasco Editores, México 2004.

CASTRO Y CASTRO Juventino V. *“El Sistema Constitucional en las Declaratorias de Procedencia (desafueros)”* Editorial Porrúa, México 2005

_____.- *“Voces Contra el Desafuero de Andrés Manuel López Obrador”*, 1ª Edición. Editorial Centro de Producción Editorial. México 2005.

CERVANTES SAAVEDRA Miguel de, *"El Ingenioso Caballero Don Quijote de la Mancha"* (1615), Editorial Cumbre S. A. Décimo sexta edición México 1978 Tomo IV.

CLEMENTE VALDÉS S. *"El Juicio Político"*, 1ª Edición, Editorial Ediciones Coyoacan S. A de C. V. México 2000.

Comunicado de Prensa, cjf.gob.mx

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *"El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos"*, 4ª Edición, Editorial Porrúa S. A, México 2001.

Exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal ante la Cámara de Senadores el 3 de diciembre de 1982

"Digesto", Enciclopedia Microsoft® Encarta® 98 © 1993-1997 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos

FELIX Rodolfo, *"Caso "El Encino" ¿Delito?"*, Editorial Porrúa, México 2005.

FRAGA Gabino, *"Derecho Administrativo"*, Editorial Porrúa S. A., México 1989.

GARCÍA DOMÍNGUEZ, Miguelángel, *"Caso el Encino El desafuero de López Obrador"*, 1ª Edición, Editorial Centro de Producción Editorial, México 2005.

GUERRERO OROZCO, Omar, *"Teoría Administrativa del Estado"*, Editorial Oxford, 1ª Edición, México 2000.

GUTIERREZ Y GONZALEZ Ernesto, *"Derecho Administrativo y Derecho Administrativo a la Mexicana"*, 1ª Edición, Editorial Porrúa S. A. México 1993.

JUAREZ MEJÍA Godolfino Humberto, *"La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales"*, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México 2004,

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

MATUTE GONZÁLEZ Carlos, VALLS HERNÁNDEZ Sergio, *"Nuevo Derecho Administrativo"*, 1ª edición Editorial Porrúa, S. A., México 2004.

MEDINA PÉREZ Yamile y NIETO Santiago, *"Control Externo y Responsabilidad de los Servidores Públicos en el Distrito Federal"*. Editorial UNAM, México 2005.

MONSERRIT ORTIZ SOLTERO Sergio, *"Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos"*, 3º edición Porrúa, S. A. de C. V. México; 2004.

MORALES PAULIN. Carlos A. *"Derecho Burocrático"*, 1ª Edición, Editorial Porrúa, México 1995

MORENO, Fray Jerónimo, *"Reglas Ciertas y Precisamente Necesarias para Jueces y Ministros de Justicia de las Indias y para sus Confesores"*, edición original Puebla de los Ángeles Viuda de Miguel Ortega y Bonilla 1732, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2005.

PETRIE; A., *"Introducción Al Estudio De Grecia. Historia, Antigüedades Y Literatura"*, (1932) Fondo de Cultura Económica, México, segunda edición en español, 1956

REYES TAYABAS, Jorge, *"Las Responsabilidades de los Servidores Públicos"*, Procuraduría General de la República, FEPADE, 1ª Edición México 2000.

REZZOAGLI Bruno, *“Análisis Jurídico, Económico y Político de la Corrupción”*, Editorial Porrúa. México, 2005.

SERRA ROJAS Andrés, *“Derecho Administrativo”*, 7ª Edición, Editorial Porrúa, México 1976.

TAMAYO Y SALOMON, Rolando; *“Diccionario Jurídico Mexicano”*; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; 12º Edición; Editorial Porrúa S. A; México 1998.

TENA RAMÍREZ FELIPE, *“Derecho Constitucional Mexicano”*; 12º edición, Porrúa S. A., México 1973;

VEGA RUIZ Juan Francisco, *“Medios de Defensa Contra Procedimiento Disciplinario a Servidores Públicos”*, 1ª Edición, Editorial, Montealto, México 2006.

VIÑAS MEY, Carmelo, *“El Régimen Jurídico y la Responsabilidad en la América Indiana”* (1927), editorial UNAM, México, 1933.