



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
CAMPUS ARAGÓN**

**NECESIDAD DE INSTAURAR UN ÓRGANO  
AUTÓNOMO QUE LLEVE A CABO LA  
DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**JOSÉ LUIS LÓPEZ DOMÍNGUEZ**

**ASESOR: LIC. IGNACIO CASTELLANOS GONZÁLEZ**



**MÉXICO**

**2008**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## AGRADECIMIENTOS:

A Dios, por la vida que me dio y permitirme hacer realidad un sueño que parecía imposible.

A mis queridos padres, por su confianza y su apoyo en mis años de estudios.

A mi madre, por su infinito amor y comprensión, que si no fuera por su sacrificio no estaría en estos momentos, aunque no estés conmigo físicamente, siempre te recordare con todo mi amor.

A mis hermanos y amigos Carlos, Arturo, Alex, Toño, David, Ignacio, "bloodbrothers", gracias por su apoyo y motivación. A mis hermanas, Mary, Leo, Sonia por su ayuda y comprensión. A mis sobrinos agradecimientos infinitos por su cariño. Octavio, Yanin, Nancy, Alonso, gracias por brindarme su amistad.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, que me ha dado la oportunidad de sobresalir en la sociedad a

través del estudio y el esfuerzo continuo.

A la FES Aragón por darme la oportunidad de albergarme en sus aulas y dejarme ser parte de una generación de abogados comprometidos con la sociedad mexicana.

A todo el personal docente de la FES Aragón quienes diariamente se esfuerzan por transmitir el conocimiento a los jóvenes universitarios aragoneses.

A mi profesor Ignacio Castellanos González, por su paciencia y orientación para el desarrollo de la presente tesis.

A los sinodales, de antemano les expreso mi gratitud, por brindarme parte de su tiempo al tomarse la molestia de leer esta propuesta y emitir su voto aprobatorio.

Finalmente a todas las personas que se cruzaron en este camino y que me dieron palabras de aliento y apoyo.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	PÁG.
<b>CAPÍTULO PRIMERO</b>	
<b>RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO</b>	
1.1 CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812	2
1.2 CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814	3
1.3 CONSTITUCIÓN DE 1824	6
1.4 LAS SIETE LEYES DE 1836	8
1.5 LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843	11
1.6 CONSTITUCIÓN DE 1857	14
1.7 LEY JUÁREZ DE 1870	17
1.8 LEY DÍAZ DE 1896	18
1.9 CONSTITUCIÓN DE 1917	19
 <b>CAPÍTULO SEGUNDO</b>	
<b>LOS SERVIDORES PÚBLICOS</b>	
2.1 LA FUNCIÓN PÚBLICA	21
2.1.1 Concepto	21
2.2 DISTINCIÓN DOCTRINAL ENTRE FUNCIONARIO Y EMPLEADO PÚBLICO	21
2.3 EL SERVIDOR PÚBLICO	23
2.3.1 Generalidades	23
2.3.2 Concepto	24
2.3.3 Categorías	26
2.4 DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	30
2.5 EL SERVIDOR PÚBLICO EN EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL	34
2.5.1 Requisitos para ser Diputado Federal	35
2.5.2 Requisitos para ser Senador	36
2.5.3 Obligaciones y responsabilidades de los Diputados y Senadores	36
2.5.4 Atribuciones del Congreso de la Unión	38
2.6 EL SERVIDOR PÚBLICO EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL	39
2.6.1 Requisitos para ser Presidente de la República	39
2.6.2 Atribuciones del Presidente de la República	40
2.6.3 Los Secretarios de Despacho	41
2.6.4 Procurador General de la República	42
2.7 PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN	42
2.7.1 Suprema Corte de Justicia de la Nación	43
2.7.2 Duración del cargo, renunciaciones, licencias y destitución de los Ministros	45
2.7.3 El Tribunal Electoral	46

2.7.4 Tribunales Colegiados de Circuito	47
2.7.5 Tribunales Unitarios de Circuito	48
2.7.6 Jueces de Distrito	48
2.7.7 El Consejo de la Judicatura Federal	50
2.8 GOBERNADORES DE LOS ESTADOS	52
2.8.1 Tribunal Superior de Justicia Estatal	53
2.8.2 El Procurador General de Justicia	54
2.9 GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL	54
2.9.1 La Asamblea Legislativa	54
2.9.2 El Jefe de Gobierno del Distrito Federal	57
2.9.3 Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	58
2.9.4 Procurador General de Justicia del Distrito Federal	60
2.10 PRESIDENTE MUNICIPAL	60
2.10.1 Síndicos	61
2.10.2 Regidores	61

### **CAPÍTULO TERCERO**

#### **LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

3.1 ANTECEDENTES	62
3.2 GENERALIDADES	62
3.3 NOCIONES CONCEPTUALES	63
3.4 LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	65
3.5 EL FUERO CONSTITUCIONAL	66
3.5.1 Generalidades	66
3.5.2 Concepto	68
3.5.3 Impunidad, inmunidad y fuero	69
3.5.4 El fuero del Presidente de la República	70
3.6 LA LICENCIA	70
3.7 LAS REFORMAS DE DICIEMBRE DE 1982 AL TÍTULO CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN	72
3.8 TIPOS DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	80
3.8.1 Responsabilidad Política	80
3.8.1.1 Sujetos	81
3.8.1.2 Sanciones	82
3.8.2 El Juicio Político	82
3.8.2.1 Sujetos enjuiciables	83
3.8.2.2 La legitimación para activar el procedimiento	84
3.8.2.3 Causales	85
3.8.2.4 Participación de la Cámara de Diputados	86
3.8.2.5 Subcomisión de examen previo	86
3.8.2.6 Sección Instructora	86
3.8.2.7 La Cámara de Diputados como órgano de acusación	87
3.8.2.8 La participación del Senado de la República	87
3.8.2.9 La Sección de Enjuiciamiento	88
3.8.2.10 El Jurado de Sentencia	88

3.8.2.11 Penas o sanciones	89
3.8.2.12 Prescripción	90
3.8.3 Responsabilidad Administrativa	91
3.8.3.1 Sujetos de responsabilidad administrativa	92
3.8.3.2 Autoridades competentes	93
3.8.3.3 Procedimiento	94
3.8.3.4 Sanciones	94
3.8.3.5 Prescripción para la imposición de sanciones	96
3.8.3.6 Recursos Administrativos	97
3.8.4 Responsabilidad Penal	98
3.8.4.1 Sujetos	99
3.8.4.2 Delitos en que pueden incurrir los servidores Públicos	99
3.8.4.3 Procedimiento para exigir la responsabilidad penal	102
3.8.4.4 Sanciones	102
3.9 ALGUNOS CRITERIOS DEL PODER JUDICIAL FEDERAL SOBRE RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIOS	103

## **CAPÍTULO CUARTO LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA**

4.1 DEFINICIÓN	105
4.2 NATURALEZA JURÍDICA	106
4.3 ALCANCES	108
4.4 LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA COMO FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN	109
4.5 SUJETOS DE LA DECLARACIÓN	110
4.6 PROCEDIMIENTO	113
4.7 SANCIONES	117
4.8 PROPUESTA	118

## **CONCLUSIONES**

## **BIBLIOGRAFÍA**

## INTRODUCCIÓN

La presente tesis tiene por objeto proponer un órgano autónomo que lleve a cabo la declaración de procedencia de los altos servidores públicos, ya que en la actualidad estamos enfrentando graves problemas de corrupción e irresponsabilidad de nuestros gobernantes, que como servidores públicos están desvirtuando una labor que tan honorablemente se les ha conferido, que repercute fuertemente en nuestro estado de derecho y en las Instituciones jurídicas.

Actualmente el pueblo mexicano y la sociedad en general, se sienten defraudados y duramente lastimados ante el alto índice de corrupción e irresponsabilidades, atribuibles a todas aquellas personas que ostentándose bajo su carácter de servidores públicos se han dedicado a engañar a todas aquellas personas que les dieron toda su confianza y que gracias a su apoyo llegaron a ocupar cargos públicos dentro de la Administración Pública Federal, mismos que se han dado a la tarea de emplear el cargo público que se les ha conferido, solo en beneficio propio y de las personas que los rodean, cuando deberían emplear dicho poder y dichas facultades en beneficio de la sociedad.

En nuestro país existe una Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que reglamenta la Declaración de Procedencia, la cual es seguida ante la Cámara de Diputados y que tiene por objeto retirar el fuero constitucional al servidor público que ha incurrido en responsabilidad política o penal, para dejar a los tribunales ordinarios actuar conforme a la ley, sin embargo es necesario considerar que tal declaración esta plagada de irregularidades, de favoritismos además de que es un procedimiento que ocupa demasiado tiempo en el proceso de su ventilación.

Para tal efecto he realizado un estudio partiendo inicialmente lo que abarca la Declaración de Procedencia desde sus inicios, es decir, desde el Juicio de Residencia de la Nueva España hasta las reformas de 1982, estudiando los avances constitucionales que desgraciadamente no han sido significativos en la materia, haciendo referencia sobre la función pública en cuanto a sus generalidades y conceptos, al servidor público en los tres máximos poderes de la unión y en sus diferentes niveles de gobierno, asimismo ha sido necesario estudiar también lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos que es un tema fundamental en el desarrollo de la presente tesis ya que de ahí tomamos nuestro punto de partida para fincar alguna responsabilidad a algún funcionario público que puede ser penal, civil, política o administrativa, con la finalidad de tener los elementos suficientes con los cuales se esté en posibilidades de realizar la respectiva propuesta de creación de un órgano imparcial y autónomo que se encargue de desaforar a cada uno de los funcionarios que menciona el Capítulo Cuarto de nuestro máximo ordenamiento

Por ello consideramos que los servidores públicos protegidos con fuero constitucional puedan ser sujetos a la Declaración de Procedencia por un órgano ajeno y autónomo al poder legislativo, el cual se encargará de analizar la propuesta de desafuero, respetando las garantías de audiencia del inculpado y las reglas del debido proceso, teniendo como finalidad dar cause a los asuntos de desafuero que se le encomienden, además de tener la misión de vigilar y prevenir la corrupción en el servicio público y promover el valor de la honestidad.

Por lo que estamos convencidos que es necesaria una reforma integral a la Declaración de Procedencia, urge su renovación como Institución, y en este sentido el Congreso de la Unión está llamado a jugar un papel muy importante, toda vez que es el principal órgano reformador del Estado.

Por lo anterior, si con ello logro que sea tomada en consideración mi propuesta respecto de un aspecto que es fundamental en el tratamiento de las responsabilidades de los servidores públicos, me sentiré satisfecho de mi observación.

## CAPÍTULO PRIMERO

### RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO

Para entender nuestro presente, considero necesario mencionar las responsabilidades de los servidores públicos a través de los diferentes ordenamientos que han existido en nuestro devenir como nación mexicana sin olvidar las aportaciones extranjeras que han tenido gran influencia en nuestras constituciones.

A través de la historia, la responsabilidad de los funcionarios públicos ha sido un signo de democracia, en todos los regímenes que bajo esta forma de gobierno se han estructurado, se han implementado las Instituciones jurídicas que la prevén, y en todos los tiempos este tipo de conducta ha sido exigida. Sus antecedentes se remontan al derecho romano y al derecho español y a través de éste, su llegada a la legislación de indias, constituyendo así el derecho indiano.

En la Nueva España, existía una institución llamada *Juicio de Residencia*, en la que, todo funcionario de la Colonia al termino de su encomienda quedaba sometido a tal juicio para indagar sobre su desempeño y, de ser el caso, se sancionaba su irresponsabilidad, por lo que era necesario someterse al *Juicio de Residencia* con el objeto de obtener una carta de buena conducta y así poder aspirar a obtener altos cargos públicos, de esta forma su conducta quedaba reconocida, quedando librados su prestigio y honor. Al *Juicio de Residencia* estaban sujetos los funcionarios públicos al concluir su mandato, pudiendo presentar cualquier persona su reclamación ante jueces llamados *Jueces Residenciadores*, los cuales notificaban el comienzo de sus actuaciones para que en las visitas que ellos llegaban a realizar, las personas agraviadas formularan los cargos o agravios sufridos de parte de un funcionario. El mencionado juicio se sustanciaba en un término de seis meses, y sentenciado el funcionario culpable, tenía la obligación de indemnizar a los perjudicados, o en su caso, al Estado. Cabe hacer referencia que el *Juicio de Residencia* fue recibido en el derecho español por *La Partida III* y *La Nueva y Novísima Recopilación*, las cuales hacen referencia a los *Jueces de Residencia*, a las obligaciones de los funcionarios, así como el derecho que tenía un funcionario de ser representado en el caso de que se le fincara el *Juicio de Residencia*.

En el tema que nos ocupa, el *Impeachment* del derecho anglosajón, fue también una institución similar al *Juicio de Residencia*, pero siendo un antecedente directo del Juicio Político, la cual ha influido de manera importante en la vida constitucional de nuestra nación.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> El término significa acusación. Esta acusación existe bajo el derecho político en muchas naciones alrededor del mundo, incluyendo los Estados Unidos, Brasil, Rusia, las Filipinas y la República de Irlanda. Tal acusación puede ejercitarse, por ejemplo mala gestión.

El *Impeachment* surgió en Inglaterra, siendo recogido por la Constitución de los Estados Unidos de América en 1787, dicha institución extranjera era una acusación que se podía ejercitar en contra de los funcionarios por diversas cargas criminales, por lo que un cuerpo legislativo, mediante votación, quitaba a un oficial del gobierno sin el acuerdo de éste.

Ahora bien, en el Constitucionalismo del México independiente, en los distintos códigos fundamentales provenientes de las corrientes tanto federalistas como centralistas, siempre ha contemplado a los funcionarios públicos como servidores de la nación y los ha sujetado a responsabilidades jurídicas por delitos comunes u oficiales y a jurisdicciones especiales para hacerlas efectivas. Las cuales, abordo a continuación.

## 1.1 LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812

La constitucionalización del sistema de responsabilidades en nuestro país se inició en 1812 con la Constitución de Cádiz, en cuyo honor “*las plazas de armas mudaron sus nombres por el de plazas de la Constitución*”.<sup>2</sup>

La de Cádiz fue la primera constitución del país, en su formulación participaron diputados de la Nueva España, estuvo vigente de 1812 a 1814 y en 1820, fue suspendida y vuelta a reponer por Fernando VII y, además, porque el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba expresamente la señalaron como “*el Estado de Derecho de la nueva Nación independiente*”.<sup>3</sup>

La Constitución en comento fue jurada y firmada el 18 de marzo y promulgada al día siguiente de 1812, no abolió de manera absoluta la legislación anterior, sino la reconoció en las partes que no se le oponían y, en este sentido, prolongó la vigencia de muchas disposiciones, de las que no se exceptuaron los ordenamientos relativos al *Juicio de Residencia*.

El texto constitucional contenía diversos artículos relacionados con la rendición de cuentas de los servidores públicos, pero el Artículo 261, facultades Segunda y Sexta, sentó las bases del sistema de responsabilidades y del juicio político, la última facultad, sobre todo, al hacer referencia expresa al *juicio de residencia*.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> ZAVALA, Silvio, “*La Constitución Política de Cádiz*”, 1812, en Galeana Patricia (Compiladora) *México y sus Constituciones*. 1999, F.C.E., México, 1999, P. 16.

<sup>3</sup> JUAREZ MEJIA, G. Humberto. “*La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*”. edit. Porrúa. 1ª ed. Mex. 2002, pág. 12

<sup>4</sup> **Artículo 261.** “*Toca a este Supremo 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.”*

Aclarando lo anterior, el *Supremo Tribunal* era el Tribunal de la Corte que, en términos del Artículo 259, se llamará *Supremo Tribunal de Justicia*.

Dentro de las facultades de las Cortes, contenidas en el Artículo 131, es conveniente destacar la Vigésimaquinta, relativa a hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios del Despacho y demás empleados públicos, de la que se desprenden los siguientes supuestos jurídicos:

- *Que los secretarios del Despacho y los demás empleados públicos pueden incurrir en responsabilidades;*
- *Que tales responsabilidades están penalizadas, y*
- *Que las Cortes son la autoridad encargada de hacer efectivas tales responsabilidades.*

Entre los funcionarios más mencionados en la Constitución de 1812, en relación con la responsabilidad administrativa y la rendición de cuentas, se encontraban los de la jurisdicción (artículos 245, 246, 253, 254, 269 y 279), por la importancia que el Poder Judicial llegó a tener en el orden jurídico de España e Indias.

Esta Constitución refería los supuestos de conductas irregulares en que podían incurrir los jueces y magistrados. El único funcionario que no estaba sometido al sistema de responsabilidades era el Rey (Artículo 168). *“La persona del Rey es sagrada e inviolable, y no está sujeta a responsabilidad”*; sin embargo, su actuación estaba restringida por el contenido del Artículo 172, que salvaguarda los derechos del reino y de los particulares.

La Constitución de Cádiz recogió una institución de gran importancia y valor para garantizar la vigencia del Estado de Derecho: *el juramento*, que debían realizar los miembros de las Cortes (Art. 117), el Rey (Art. 173), el Príncipe de Asturias, sucesor al trono (Art. 212), los magistrados y jueces (Art.279). Por este juramento las autoridades mencionadas reconocían su responsabilidad frente a las leyes y sus obligaciones establecidas por ellas, así como para comprometerse a la rendición de cuentas mediante los procedimientos determinados por la Constitución, básicamente la residencia, lo que explica la prioridad que los tribunales debían dar a los asuntos relativos a la violación de la Constitución, y la materia de la residencia caía en esta previsión.

## 1.2 CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814

*En relación a los antecedentes de la Constitución de Apatzingán, el maestro Humberto Juárez Mejía comenta:*

*“El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 24 de octubre de 1814, tiene como antecedentes: Los Sentimientos de la Nación, fechados por Morelos el 14 de septiembre, y el Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional, de 6 de noviembre”*.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> JUAREZ MEJIA. *Op. Cit.* p.15

En esta etapa, el sistema de responsabilidades se encontraba en lo fundamental recogido por la Constitución de Apatzingán en los Capítulos XVIII, *Del Tribunal de Residencia* (Artículos 212-223) y XIX, *De las funciones del Tribunal de Residencia* (Artículos 224-231). El Artículo 27 de esta ley contenía el fundamento de todo Estado de Derecho.<sup>6</sup>

Este precepto encontraba su complemento en el Artículo 120, que buscaba su eficacia, al atribuirle al Congreso la facultad de hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo y de los funcionarios de las demás supremas corporaciones.

El Capítulo V, *De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos*, en sus artículos 28 a 40, hace un recuento de diversos derechos inherentes a las personas que deben ser guardados por las autoridades: los actos de éstas, para no ser tiránicos ni arbitrarios, deberán ejercerse conforme a la ley, y si dejara de observarse esta disposición, quienes se coloquen en el supuesto, cometerán delito que debe castigarse en los términos establecidos por las propias leyes.

Los Secretarios eran responsables por los decretos, órdenes, circulares, títulos, despachos y demás documentos que expedieran en contra de la Constitución y de las leyes, y que debían, para su validez, llevar su firma. Correspondía al Congreso hacer la declaración de si había o no lugar a formar causa y cuando era positivo suspendía al Secretario y turnaba el expediente al Supremo Tribunal de Justicia; de esta forma entendemos que los Secretarios estaban sujetos también al *Juicio de Residencia* (Arts. 144-149).

El *Juicio de Residencia* era una atribución del Tribunal del mismo nombre, el art. 224 de esta Constitución, señalaba que conocerá privativamente de las causas, de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia. Mientras que el art. 225 menciona que, erigido el *Tribunal de Residencia*, admitía las acusaciones contra los funcionarios en el término de un mes, pasado el cual no se daba entrada a ninguna, se absolvía a los acusados y se disolvía el Tribunal. En cuanto a la duración del juicio, el art. 226 señalaba que los juicios de residencia no podían tener una duración de más de tres meses; si agotado este término el juicio no había sido concluido se absolvía a los acusados, salvo en las causas en que era admitido el *recurso de suplicación*, debiéndose prorrogar por un mes más (Art. 226).

El Tribunal también conocía de las causas que se promovían contra los funcionarios e individuos de los tres poderes por los delitos de herejía, apostasía y de Estado, (señaladamente los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos), y por lo que se refiere únicamente a los individuos del Supremo Gobierno, también se les juzgaba por arrestar a un ciudadano por más de cuarenta y ocho horas, sin remitirlo al tribunal competente (art. 227).

---

<sup>6</sup> **Artículo 27.-** *La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos.*

No obstante, la actuación del Tribunal (formular la causa, substanciarla y sentenciarla) requería de la declaración previa del Congreso de si había o no lugar a la formación de causa (Art. 228).

Las sentencias que emitía el *Tribunal de Residencia* se remitían al *Supremo Gobierno* para su publicación (notificación) y ejecución por medio del jefe o tribunal que correspondía y el expediente se regresaba al Congreso, por ser el que debía recibir las acusaciones, quejas y denuncias para su archivo (Art. 229).

El *Tribunal de Residencia* se integraba *ex professo* para atender las acusaciones recibidas o recogidas, o bien substanciar los procedimientos a que daba lugar la comisión de los delitos referidos en el artículo 227 de la Constitución. La integración del Tribunal se hacía mediante la elección por el Congreso de siete jueces, escogidos de entre las diversas personas seleccionadas por las provincias, una persona por cada provincia. Cumplida su misión, el Tribunal se disolvía de acuerdo con la Constitución.

Es importante resaltar el contenido del Artículo 196, relativo a las funciones del Supremo Tribunal de Justicia, porque pone en claro las dos competencias establecidas por el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana* para substanciar los juicios de responsabilidad: *“Conocer en las causas para cuya formación deba proceder, según lo sancionado, la declaración del Supremo Congreso: en las demás de los generales de división y secretarios del Supremo Gobierno: en las de los secretarios y fiscales del mismo Supremo Tribunal: en las de intendente general de Hacienda, de sus ministros, fiscal y asesor: en las de residencia de todo empleado público, a excepción de las que pertenecen al tribunal de este nombre.”*

Otra facultad importante de este Supremo Tribunal relacionada con las responsabilidades era la prescrita en el Artículo 198: *“Fallar o confirmar las sentencias de deposición de los empleados públicos sujetos a este tribunal: aprobar o revocar las sentencias de muerte y destierro que pronuncien los tribunales subalternos, exceptuando las que han de ejecutarse en los prisioneros de guerra y otros delincuentes de Estado cuyas ejecuciones deberán conformarse a las leyes y reglamentos que se dicten separadamente”*.

Finalmente, es interesante observar que la Constitución de Apatzingán preveía, que tenía que instalarse el *Supremo Congreso* para sancionar la Constitución, de tal manera que tenía un carácter provisional o interino la propia Constitución.

Pese a ello, aclara el maestro Enrique Quiróz Acosta:

*“...debemos tener presente que nunca se aplicó la Constitución de Apatzingán, aun cuando si fue promulgada pero lo fue en una época en el que el movimiento independiente no las traía todas consigo, era reducido al territorio que en aquél entonces controlaban los insurgentes e, incluso, las autoridades tuvieron*

que abandonar Apatzingán porque los estaban persiguiendo y acosando fuertemente los realistas”.<sup>7</sup>

### 1.3 CONSTITUCIÓN DE 1824

Consumada de hecho la independencia con la firma del *Plan de Iguala* (24 de febrero de 1821) y de derecho con la de los *Tratados de Córdoba* (24 de agosto de 1821), el Ejército de las Tres Garantías entró a la Ciudad de México el 27 de septiembre de ese mismo año.

Firmada el Acta de Independencia, se instaló la *Junta Provisional Gubernativa*, presidida por Iturbide, para que procediera a nombrar la Regencia que era una especie de Poder Ejecutivo de carácter provisional y a convocar a Cortes o Congreso Constituyente, mismo que quedó instalado el 24 de febrero de 1822 y aceptó unas Bases Constitucionales que adoptaba como sistema de gobierno la monarquía moderada constitucional con la denominación de *Imperio Mexicano*.

El 19 de mayo siguiente, Iturbide fue reconocido como emperador, el 31 de octubre disolvió al Congreso, el 2 de diciembre Santa Anna desconoció al emperador, exigía la restitución del Congreso e insinuaba el establecimiento de la República y el 18 de diciembre Iturbide formó una Junta Nacional Instituyente, que, en febrero de 1823, aprobaba el *Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano*.

En cuanto al tema que nos ocupa, este Reglamento incorporó, como facultades del Supremo Tribunal de Justicia, el Artículo 79, que en su párrafo sexto, señalaba que: “*el Tribunal conocerá de la residencia de todo funcionario público sujeto a ella por las leyes*”, y, en su párrafo segundo, que “*juzgará a los secretarios de estado y del despacho, cuando por queja de parte se declare haber lugar a exigir la responsabilidad en la forma que se dirá después*”, así como el Artículo 80 que disponía que “*en caso de acusación o queja criminal contra individuos de este tribunal, se ocurrirá al emperador, que dará orden de que se reúna luego otro tribunal*”. Además, el Artículo 62 dispuso acción popular contra magistrados y jueces al señalar que “*cualquier mexicano puede acusar el soborno, el cohecho y el prevaricato*” que cometan estos funcionarios.

Sin embargo, en esta Constitución no se hace mención expresa al *Juicio de Residencia*, pero sí contiene disposiciones para la determinación de responsabilidades e imposición de sanciones a los funcionarios de los tres Poderes de gobierno, fundamentalmente el Título III, Sección Cuarta, artículos 38 al 40, 43 y 44.

---

<sup>7</sup> QUIRÓZ ACOSTA, Enrique. “*Lecciones de Derecho Constitucional*”. 1ª.ed. Edit. Porrúa. Mex. 1999, p. 288

La Constitución de 1824 hizo del Poder Legislativo el núcleo del sistema de responsabilidades al establecer en su artículo 164, que el Congreso proveería, mediante la expedición de las leyes y decretos, la eficacia de la responsabilidad de los que quebrantaran la constitución.

En su artículo 38 señalaba los sujetos y la materia de responsabilidad: El Presidente de la República, por delitos de traición contra la independencia o la forma de gobierno y por impedir las elecciones federales o la toma de posesión de los elegidos en las fechas constitucionales o el ejercicio de las funciones del Congreso; los integrantes de la Corte Suprema de Justicia y los secretarios del despacho por cualesquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de sus encargos; y los gobernadores de los estados por violaciones a la constitución y a las leyes federales o actos contrarios a ellas, como desobedecer las órdenes constitucionales y legales del presidente de la república y publicar leyes de sus estados que contravinieran lo dispuesto en la constitución y leyes federales; y este mismo artículo, relacionado con el 40, disponía que tanto la cámara de diputados como la de senadores, ante la cual se haya hecho la acusación, podían constituirse en gran jurado para conocer de estas acusaciones y determinar por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, si había o no lugar a la formación de causa; si había lugar, se suspendía de sus funciones al acusado y se remitía el expediente al tribunal competente.

El maestro Humberto Juárez Mejía considera que, *“deben agregarse a la lista de los sujetos de responsabilidad el vicepresidente y los diputados y senadores federales, en el caso de los artículos 39, 43 y 44.”*<sup>8</sup>

A esta regla general, se estableció la excepción (Art. 39) de que toca en exclusiva a la Cámara de Diputados, constituirse en gran jurado cuando se trate de acusaciones contra el presidente o sus ministros, por actos en que hayan participado el Senado o el consejo de gobierno, en razón de sus facultades.

Los artículos 43 y 44 establecían que en las causas criminales que se intentaban contra los senadores y diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, la Cámara que se erigía en gran jurado, para declarar por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes si había lugar a la formación de causa, era aquella a la que no pertenecía el acusado. Si había lugar, el diputado o senador era suspendido en sus funciones y se remitía el expediente al tribunal competente.

El Presidente no podía ser acusado durante el tiempo de su magistratura, sino por los delitos cometidos durante su encargo, a que nos hemos referido con anterioridad, y sólo ante las Cámaras. Los artículos 107 y 108 expresan que pasado un año no podía ser acusado por ningún delito de esta naturaleza. Mientras que el artículo 109 señalaba que el vicepresidente sólo podía ser acusado por los delitos ya referidos ante la Cámara de Diputados. Además, la Constitución en su artículo 119 señalaba que los secretarios del despacho eran responsables de los actos del presidente, contrarios a la constitución y a las leyes federales y constituciones y leyes particulares de los estados, que autorizaran con

---

<sup>8</sup> JUÁREZ MEJÍA. *Op. Cit.* p.p.20,21

su firma, ya que sin este requisito los actos presidenciales carecían de validez y, por tanto, no debían ser obedecidos (Art. 118).

Otra disposición relacionada con la responsabilidad, es la contenida en el artículo 163, que se refiere a la obligación de todo funcionario público a prestar juramento de guardar la constitución y el acta constitutiva, con lo cual aceptaban estar sometidos a la ley y que sus actos debían estar ceñidos a ella, esto es, reconocían la existencia del Estado de Derecho.

Es importante comentar que la constitución de 1824 no podía llevarse a cabo, sino hasta 1830 y nunca se tocarían sus artículos y los del acta constitutiva relacionados con la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados comprendidos en sus artículos 166 al 171, por lo que comenta acertadamente el profesor Humberto Juárez Mejía que, “la *constitución estableció candados para su reforma*”<sup>9</sup>

A pesar de todo lo anterior, nuestra Constitución de 1824 tuvo problemas de observancia, pero permaneció en vigor hasta 1835.

#### **1.4 LAS SIETE LEYES DE 1836**

La nueva República Federal y representativa constituida en 1824, eligió a sus primeras autoridades. Don Guadalupe Victoria y Don Nicolás Bravo se hicieron cargo de la presidencia y vicepresidencia de la república, respectivamente, para el período constitucional 1824-1828.

Al respecto, el autor Humberto Juárez Mejía comenta:

*“Para la Nueva Constitución (o Bases Constitucionales), que pusieron término al sistema federal. El sistema centralista tuvo una vigencia durante el período que va de 1835 a 1846. El 6 de diciembre de 1836 se concluyó la constitución centralista, llamada Leyes Constitucionales. Esta se dividió en siete partes, de ahí también su nombre de Siete Leyes, la primera de ellas fue promulgada el 15 de diciembre de 1835 y las restantes el 30 de diciembre de 1836”*.<sup>10</sup>

En relación con el sistema de responsabilidades, si bien no de manera directa, las Bases Constitucionales introducen un mecanismo de control sobre la administración pública, novedoso en la legislación mexicana.

Su artículo 14 dispuso que: *“Una ley sistamará la hacienda pública en todos sus ramos: establecerá el método de cuenta y razón, organizará el tribunal de revisión de cuentas, y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa en este ramo”*.

---

<sup>9</sup> JUÁREZ MEJÍA. Op. Cit. p.22

<sup>10</sup> *Ibidem*

De acuerdo con tal precepto, la nación adoptaba el sistema de rendición de cuentas y enfatizaba el control de un renglón particularmente sensible para la comisión de actos irregulares que obligan a responder por ellos.

Este artículo de las *Bases Constitucionales* está relacionado con el 52 de la *Tercera Ley Constitucional*, contemplaba la creación de una *comisión inspectora* para vigilar el exacto desempeño de la *Contaduría Mayor* y de las oficinas generales de Hacienda, nombrar los jefes y demás empleados de la *Contaduría Mayor* y confirmar los nombramientos que haga el Gobierno para primeros jefes de las oficinas generales de Hacienda.

Este instrumento de control externo a los poderes ejecutivo y judicial y las autoridades departamentales, sobre los presupuestos y gastos, con el tiempo se convertiría en un importante medio del legislativo para fiscalizar e investigar las actividades de la administración pública y la detección de desviaciones e irregularidades constitutivas de responsabilidad. En tales artículos el legislador reconocía la materia hacendaria como de alto riesgo, muy proclive a la corrupción. Por lo que podemos afirmar que el sistema de responsabilidades tiene como una de sus principales causas los actos irregulares, casi siempre de carácter patrimonialista y abusivos de la autoridad conferida, fenómeno conocido como corrupción.

De las Siete Leyes, *la Tercera* es muy importante para el sistema de responsabilidades. Sus artículos 47 a 50 y 52 y 56, fracción III, contienen prácticamente toda la normatividad en materia de responsabilidades. Específicamente, señalan que el presidente, los senadores, los ministros de *la Alta Corte de Justicia y la Marcial*, los secretarios del despacho, los consejeros y los gobernadores no podrán ser acusados contra delitos comunes más que ante la Cámara de Diputados, y si el acusado fuera diputado o el Congreso estuviera en receso, ante el Senado. Lo anterior con las siguientes salvedades: el presidente, desde el día de su nombramiento y hasta un año después de terminada su presidencia; los senadores, desde el día de su elección hasta dos meses después de terminar su encargo.

Por lo que se refiere a los delitos oficiales, la Cámara de Diputados, ante la que se habrá de presentar la acusación, declarará si ha o no lugar a la formación de causa, y, de ser positiva, nombrará a dos de sus miembros para sostener la acusación en el senado. Este substanciará la causa y, oídos los acusados y los testigos, si ha lugar, sentenciará con la destitución del cargo o empleo o en su caso, inhabilitación para obtener otro; si el acusado se hace acreedor a otras penas, cuya imposición esté prohibida al senado, el expediente se remitirá al tribunal competente (Art. 48).

Si la cámara de diputados encuentra elementos para la formación de la causa, los acusados por delitos comunes serán puestos a disposición del tribunal competente, salvo cuando el acusado sea el presidente, pues entonces se requerirá de la confirmación del Senado (Art. 49).

La declaración (de procedencia) afirmativa, tanto en delitos comunes como oficiales, tiene como efecto inmediato la suspensión del encargo del acusado, así como de sus derechos de ciudadano (Art. 50).

No obstante ser *la Tercera* de las Siete Leyes la fundamental en materia de responsabilidades, las leyes Cuarta (arts. 2, 18, 19, 26, 31 y 32), Quinta (arts. 12, diversas fracciones, 13, 22, 37 y 38) y Sexta (art. 15, fracción III) contienen disposiciones aplicables a los poderes ejecutivo y judicial, así como a los departamentos, relacionadas directa e indirectamente con las responsabilidades de los funcionarios.

El artículo 18 de la Cuarta de estas leyes citadas, señala las conductas prohibidas al presidente y debido a que las órdenes y demás providencias del presidente sólo serán válidas con la firma o autorización del secretario correspondiente (art. 31, fracciones I y II), los artículos 19 y 32 hacen responsables al secretario de estado que los autorice en violación de estos preceptos.

De la misma manera se dispone que los consejeros de gobierno serán responsables de los dictámenes que emitan contra ley expresa, especialmente si es constitucional, además de por cohecho y soborno, que se juzgará en la forma prevista por *la Tercera Ley* (art. 26).

*La Quinta Ley*, en su artículo 12, el cual señala las atribuciones de *la Corte Suprema de Justicia*, contiene diversas disposiciones relacionadas con las responsabilidades de sus propios miembros y de los otros poderes y, lo que es muy importante, del mismo supremo poder conservador. Así, en su fracción I, prescribe que a la Corte corresponde “conocer de los negocios civiles y de las causas criminales que se muevan contra los miembros del supremo poder conservador”, aunque respecto de estas últimas deberá existir previa declaración del Congreso general de que ha lugar la formación de la causa, que se concluirá ante *la Corte*; en su fracción II se le atribuye “conocer de las causas criminales promovidas contra el Presidente de la República, diputados y senadores, Secretarios del despacho, consejeros y gobernadores”, según el procedimiento establecido en *la Tercer Ley*; en sus fracciones III y IV dispone que también conocerá, “desde la primera instancia, de los negocios civiles que tuvieren como actores o como reos el Presidente de la República y los Secretarios del despacho, y en los que fueren demandados los diputados, senadores y consejeros” y en la tercera instancia de los negocios civiles y causas criminales contra los gobernadores y magistrados superiores de los departamentos; en la fracción VII se le faculta para conocer de la responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los departamentos y en la X de las causas criminales contra los subalternos inmediatos de la propia Corte “por falta, excesos o abusos cometidos en el servicio de sus destinos”.

Su artículo 13, bajo ciertas salvedades, erige a la Corte Suprema en marcial “para conocer de todos los negocios y causas del fuero de guerra”.

No obstante el destacado papel en materia de responsabilidades de los integrantes de los otros poderes, los artículos 37 y 38 de esta Quinta Ley

disponen que la inobservancia por los jueces del procedimiento debido en materia civil y criminal es motivo de responsabilidad contra los jueces que la cometieran, siendo ésta, personal para los jueces en lo civil. Y lo que es más importante, la fracción XII del artículo 12 de *la Segunda Ley* preceptuaba que dentro de las atribuciones de este supremo poder conservador se encontraba la de “*nombrar, el día 1 de cada año, dieciocho letrados entre los que no ejercen jurisdicción ninguna, para juzgar a los ministros de la alta Corte de Justicia y marcial, en el caso y previos los requisitos constitucionales para esas causas*”. Por último, el artículo 22, como atribuciones de los tribunales superiores, señala algunas formas de responsabilidad de las autoridades departamentales.

La fracción tercera del artículo 15 de *la Sexta Ley* es un reconocimiento explícito del sometimiento a la ley de los actos de los gobernadores y juntas departamentales al señalar que “*no podrán usar de otras facultades que las que les señala esta ley, siendo la contravención, caso de la más estrecha responsabilidad*”. Este es uno de los principios fundamentales del Estado de Derecho.

*La Séptima Ley* disponía en su artículo 6º que “*todo funcionario público, al tornar posesión, prestará juramento de guardar y hacer guardar, según le corresponda, las leyes constitucionales, y será responsable por las violaciones que corneta o no impida*”.

Es importante señalar que durante este periodo hubo manifestaciones de todo tipo. También se generó una abierta inestabilidad política. Cabe destacar que la inestabilidad fue tan elevada que tuvieron verificativo 19 gobiernos diferentes en el periodo de once años de vigencia de estas normas.

Si bien las Bases Constitucionales y las Siete Leyes fueron expedidas durante el período presidencial de Santa Anna, estando encargados de la presidencia Miguel Barragán en el caso de las primeras y José Justo Corro en el de las segundas, su vigencia transcurrió en el de Anastasio Bustamante (1837-1841) y terminó con la firma de las Bases de Tacubaya, el 28 de septiembre de 1841, originadas por el pronunciamiento de Santa Anna, Paredes Arrillaga y Valencia, y estarían en vigor hasta que se redactara una nueva constitución y, por lo pronto, desconocieron a los cuatro poderes (contando el supremo poder conservador) constituidos por las Siete Leyes. Bustamante firmó el convenio de *la Estanzuela* el 6 de octubre, renunció y abandonó el país, encargándose de la presidencia por unos días Javier Echeverría, y ese mismo mes dio inicio la dictadura de Santa Anna hasta el 6 de diciembre de 1844.

## 1.5 LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843

Con las *Bases Orgánicas de la República Mexicana* da inicio una nueva etapa, que fue el despotismo constitucional. En dicho documento se estableció la supresión del Supremo Poder Conservador y se le dió mayor fuerza al ejecutivo, se ratificó la división territorial en departamentos dependientes del gobierno central y se estableció la intolerancia religiosa, así como el condicionamiento del derecho a la ciudadanía, al goce de una renta anual determinada y a la necesidad

de una renta elevada para ocupar cargos públicos, así como la ratificación de fueros: clero y ejército.

Estas Bases no fueron la solución, sólo recrudecieron los brotes de violencia y levantamientos contra Santa Anna, por lo que el General L. Herrera logra derrotarlo en 1844 y así se destituyó y exilió a Santa Anna.

Las Bases contaban con once títulos:

- *De la nación mexicana, su territorio, forma de gobierno y religión;*
- *De los habitantes de la República;*
- *De los mexicanos, ciudadanos mexicanos, y de derechos y obligaciones de unos y otros;*
- *Poder Legislativo;*
- *Poder Ejecutivo;*
- *Poder Judicial;*
- *Gobierno de los departamentos;*
- *Poder Electoral;*
- *Disposiciones generales sobre administración de justicia;*
- *De la Hacienda Pública; y,*
- *De la observancia y reformas de estas bases.*

Era destacable el sentido aristocrático que se revelaba en la integración del Senado, para ser diputado se necesitaba poseer una renta importante para poder ser electos y aun los simples electores tenían restricciones, las asambleas departamentales intervenían en la designación de senadores y los gobernadores de los departamentos eran designados por el Presidente de la República.

En cuanto al tema que nos ocupa, las Bases Orgánicas son la hechura de unos “notables” dispuestos a escuchar las sugerencias del hombre fuerte. Fueron marcadamente centralistas y favorecedores de un ejecutivo poderoso y exento de responsabilidad. Se apartaban notablemente del sistema de responsabilidades incluido en las constituciones precedentes, en las que, entre otras cosas, se cuidaba evitar el conflicto de intereses entre los órganos juzgadores y los individuos a juzgar, a fin de dotar de objetividad al juicio.

En el artículo 78 de dichas Bases, disponía que: *“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 el ministerio, o contra toda la Corte Suprema de Justicia y Marcial”*.

Al analizar tal precepto, Juárez Mejía comenta que: *“Esta última parte del artículo no permite la individualización del delito o sólo se trata de delitos cometidos colectivamente”*.<sup>11</sup>

Cabe apuntar que el artículo 90 sólo establecía dos delitos oficiales: traición contra la independencia nacional y traición contra la forma de gobierno; pero lo verdaderamente importante de este artículo es que disponía como

---

<sup>11</sup> JUÁREZ MEJÍA. *Op. Cit.* p.31

prerrogativa del Presidente *“no poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después”,* sino por los delitos citados; *“tampoco podrá ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones”.*

Para el presidente interino la circunstancia cambiaba, pues el tiempo se reducía a dos meses (art. 92). En su artículo 74 se establecía 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”* y su artículo 76 disponía 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”.*

Cuando se trataba de acusaciones por delitos oficiales o comunes contra los Secretarios del Despacho, Ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial, Consejeros de Gobierno y de los Gobernadores de Departamento se observaba objetividad en la determinación del órgano juzgador, ya que el art.77 establecía que, *“cualquiera de las dos Cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado, para el efecto de declarar si ha o no lugar a formación de causa”.* Por lo que se refiere a los Secretarios del Despacho (o ministros), éstos serán responsables de los actos del Presidente que autoricen con sus firmas contra la Constitución y las leyes, y de las resoluciones que tomen en junta de ministros, un grupo de ellos o el ministro que las autorice, lo anterior, contemplado en los arts. 100 y 102.

Correspondía a la Corte Suprema de Justicia conocer las causas criminales promovidas contra los funcionarios públicos, previa la declaración de si ha lugar a la formación de causa; y de las civiles de los mismos cuando éstos sean actores; de las promovidas en contra de los ministros y demás agentes diplomáticos, y cónsules de la República; de las causas de responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los Departamentos; contra los subalternos inmediatos de la Suprema Corte de Justicia por faltas, excesos o abusos cometidos en el servicio de sus destinos (art. 118). Para juzgar a los Ministros de la Corte se integraba un tribunal especial compuesto de doce miembros, letrados que sacaba la Cámara de diputados de los letrados insaculados integrantes de las Cámaras del Congreso (arts. 124-130).

Se mantenía el sistema de control hacendario donde el maestro Juárez Mejía dice que, *“mediante la Contaduría Mayor de Hacienda y la vigilancia que de ésta hace la Cámara de diputados por una comisión ex professo”.*<sup>12</sup>

El nombramiento de los empleados de la Contaduría lo hacía la Cámara, sin embargo, los despachos de los empleados eran expedidos por el Presidente de la República (art. 69).

Finalmente, las Bases Orgánicas fueron la culminación de un proceso concentrador del poder, ahora se trataba del avasallamiento de los otros poderes

---

<sup>12</sup> JUÁREZ MEJÍA. *Op. Cit.* p.32

por el Ejecutivo. Ante esto, el Supremo Poder Conservador desapareció, pero muchas de sus funciones, se transfirieron a la Presidencia de la República.

## 1.6 CONSTITUCIÓN DE 1857

Conforme se iba perfilando el siglo XIX, en nuestro país se acentuaron más las diferencias entre las dos grandes corrientes ideológicas que pugnaban por su hegemonía, Por una parte, el liberalismo y el conservadurismo, por la otra.

El conservadurismo mexicano implicaba la mentalidad, las actitudes y los privilegios que prevalecieron en la Colonia; además, el conservadurismo implicaba una fuerte sujeción con la iglesia católica y con la aristocracia pro europea que aún prevalecía entre algunos mexicanos; de tal manera, que el liberalismo mexicano parte de muchos elementos propios, también es evidente que tiene una fuerte influencia de la Ilustración y, particularmente, del Enciclopedismo.

Al respecto, el maestro Enrique Quiróz Acosta comenta lo siguiente:

*“En 1854, se inicia el último gran movimiento conservador en nuestra patria. Contra el poder de Santa Anna se levanta un movimiento revolucionario de gran relevancia para nuestra nación, que es la revolución de Ayutla, por el cual se desconoce a Santa Anna y se establece una junta representativa que nombraría un presidente interino, el cual a su vez, tendría facultades para convocar a un Congreso Constituyente”.*<sup>13</sup>

Vemos que es muy importante el Plan de Ayutla, porque es el origen del constituyente de 1856 a 1857, que va a traer consigo la constitución liberal de 1857.

*“Así, el 4 de octubre de 1855 se designó como Presidente de la República al General Juan Álvarez. El integró su gabinete -en su mayoría- con liberales puros, entre los que figuraban Melchor Ocampo (Relaciones Exteriores), Benito Juárez (Justicia), y a Ignacio Comonfort (Secretaría de Guerra)”.*<sup>14</sup>

En este marco histórico, el Presidente Juan N. Álvarez, expidió la convocatoria para elegir a los integrantes del Congreso Constituyente de 1856 a 1857, señalando que el Congreso se reuniría en la Ciudad de México e iniciaría sus sesiones el 14 de febrero.

Al respecto, el maestro Humberto Juárez Mejía ilustra:

*“La Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1857; próximas estaban la Guerra de Tres Años, la accesión de Juárez a la Presidencia y las Leyes de Reforma”.*<sup>15</sup>

<sup>13</sup> QUIRÓZ ACOSTA. *Op. Cit.* p.301

<sup>14</sup> *Ibidem*

<sup>15</sup> JUÁREZ MEJÍA. *Op. Cit.* p.39

Aprovechando las experiencias de las anteriores Constituciones, los nuevos constituyentes ordenaron los diversos preceptos sobre responsabilidades de los funcionarios, distinguieron éstas del juicio político y establecieron un Título para esta materia.

En base a lo anterior, el autor Francisco Zarco apunta al respecto:

*“En las repúblicas ni como ficción es admisible la inviolabilidad del jefe del Estado”.*<sup>16</sup>

Y en cuanto al juicio político señala:

*“El Juicio Político que se propone, se trata pura y simplemente del fallo de opinión, de si los funcionarios merecen o no la confianza pública...; y no merecer confianza, ni es delito, ni caso de responsabilidad”.*<sup>17</sup>

Este Título IV relativo a las responsabilidades, se componía de seis artículos (del 103 al 108). El primero de ellos define quienes son los sujetos de responsabilidad: los Diputados Federales, los individuos de la Suprema Corte, los Secretarios del Despacho, el Presidente de la República y los Gobernadores de los Estados. *“La reforma de 1874 incorporó a los Senadores y la de 1904 al Vicepresidente y a los altos funcionarios públicos, que no gozarán de fuero”.*<sup>18</sup>

En cuanto a las materias por las que son responsables, los tres primeros y los Senadores y los altos funcionarios públicos, por los delitos comunes que cometan durante su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio del mismo; los Gobernadores y el Presidente de la República, por infracciones a la Constitución y a las leyes federales, pero el Presidente y el Vicepresidente sólo podrán ser acusados por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente responsables por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

La reforma del 13 de noviembre de 1874 agregó, el segundo párrafo siguiente:

*“No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período que conforme a la ley se disfruta de aquel fuero. Lo mismo sucederá con respecto a los delitos comunes que cometan durante el*

<sup>16</sup> ZARCO, Francisco. *“Historia del Congreso Extraordinario Constituyente”* (1856-1857) (1857-1861), F.C.E. y El Colegio de México, México, 1956, p. 1001

<sup>17</sup> *Idem.*

<sup>18</sup> JUÁREZ MEJÍA. *Op. Cit.* p.40

*desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el art. 104 de la Constitución.”*

Los artículos 104 y 105 determinan las autoridades competentes y el procedimiento cuando se trata de delitos comunes y delitos oficiales. Las autoridades con competencia son el Congreso (no había cámara de senadores) y los tribunales del orden común o la Suprema Corte.

Dentro del procedimiento para los delitos comunes, la Cámara de Diputados actúa como Gran Jurado y por mayoría simple decide si hay o no lugar a proceder contra el acusado.

Mientras que en el procedimiento para los delitos oficiales, el jurado de acusación (el Congreso) declarará por mayoría de votos si es o no culpable el acusado.

En cuanto a los efectos de los delitos comunes encontramos que, si no hay elementos para proceder no habrá ningún procedimiento ulterior; si los hay se suspenderá de sus funciones al acusado y se pondrá a disposición de los tribunales ordinarios, que procederán conforme a la ley.

Siendo los efectos de los delitos oficiales que, si no resultara culpable, el acusado continuará en su encargo; en caso afirmativo, se pondrá a disposición del *jurado de sentencia* (la Corte), el que por mayoría de votos, y dando participación al reo, al fiscal y al acusador, determinará la sanción legal correspondiente, y, según el artículo 106, pronunciada la sentencia no podrá concederse la gracia del indulto.

En cuanto al Término para exigir la responsabilidad de los delitos oficiales, el art. 107 señala que sólo es exigible durante el tiempo del encargo y un año después.

El artículo 108, determinaba lo que en materia privada debe observarse: *“en las demandas civiles no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario”*.

La reforma de 1874 introdujo en estos artículos las adecuaciones pertinentes en virtud del restablecimiento del Senado por lo que ya no se refieren, según el caso, al Congreso sino a la Cámara de representantes y la Corte deja su sitio al Senado como *jurado de sentencia*.

De lo anterior se desprende que este Título de la Constitución: *De la responsabilidad de los funcionarios públicos*, establece la situación de éstos frente a los delitos comunes y oficiales, pero, además, establece el nacimiento de la responsabilidad por faltas u omisiones. En materia de delitos comunes de que sean acusados los funcionarios, el Congreso simplemente declarará la procedencia de las acusaciones y, al suspender al funcionario de su cargo, retirará el fuero de que goza para permitir que los tribunales ordinarios estén en posibilidad de proceder contra el acusado y dictar la sentencia que proceda.

Los delitos oficiales, en cambio, deberán ser sentenciados por la Suprema Corte. Este Título especifica como delitos oficiales sólo la infracción de la Constitución y leyes federales, la traición a la patria, la violación expresa de la Constitución y el ataque a la libertad electoral.

Finalmente, se publica la convocatoria para la reunión del Congreso Constituyente, que ordenaba el Plan de Ayutla. En los meses subsecuentes, bajo el gobierno de Juan Álvarez, se da una suerte de actos jurídicos y políticos de carácter liberal de gran envergadura. Se promulga el 23 de noviembre de 1855, la *Ley sobre la Administración de Justicia*, que provocó grandes inquietudes. Esta ley la redactó Benito Juárez, quien era el ministro de justicia y, precisamente, a esta ley se le conoce como Ley Juárez, tema que abordamos a continuación.

## 1.7 LEY JUÁREZ DE 1870

Respecto a esta ley, el Maestro Enrique Quiróz Acosta comenta:

*“La Ley Juárez contiene disposiciones progresistas, entre las que destacan la supresión de los tribunales especiales, con excepción de los eclesiásticos y militares y se ordena que los tribunales eclesiásticos cesaran de conocer de los negocios civiles y continuarán conociendo de los delitos comunes de los individuos y sus fueros”.*<sup>19</sup>

Podemos observar que esta ley causó un fuerte disgusto entre el clero, el cual protestó. Sin embargo, la Ley Juárez siguió en vigor, como una especie de principio de afirmación de que la soberanía radicaba en las autoridades civiles.

Los trabajos de *la Asamblea Constituyente* de 1857 fueron precedidos de debates, ya que se trató de un Constituyente donde las decisiones fueron tomadas por la participación de personajes de elevada cultura. De esta forma, la Constitución fue firmada el 5 de febrero y se proclamó un manifiesto a la nación donde se indicó que quedó cumplida la promesa regeneradora de la revolución de Ayutla, en el sentido de volver al país al orden constitucional.

Este Congreso se integró por 155 diputados, los principales temas que se discutieron fueron: la teoría de gobierno, la inclusión de un catálogo de derechos; las relaciones de la iglesia con el Estado; el sistema de elección directa; el establecimiento del juicio por jurados en los procesos criminales; la libertad de expresión, prensa, enseñanza en materia de trabajo y de cultos y la justicia social. Asimismo se observa la inclinación de carácter liberal, que le otorga una sección especial a los derechos del hombre; además alude a los mexicanos, a los extranjeros; hay una sección referida a la soberanía nacional y a la forma de gobierno; a las partes integrantes de la federación y al territorio nacional. También se refiere a la organización de los poderes federales; hay un capítulo especial sobre responsabilidades de los funcionarios públicos y sobre prevenciones generales.

---

<sup>19</sup> QUIRÓZ ACOSTA. *Op. Cit.* p. 302

En el tema que nos ocupa, la Ley Juárez definió en sus tres primeros artículos lo que se entiende por delitos oficiales, faltas (o infracciones) y omisiones; los siguientes tres, que penas corresponden a cada uno de ellos; el séptimo, quienes son los sujetos de responsabilidad. El artículo 8 introduce el concepto de la responsabilidad patrimonial del funcionario por los daños y perjuicios a que diere lugar el delito, la falta u omisión. Los artículos 9 y 10 establecen la posibilidad de que el gran jurado emita dos resoluciones al coexistir un delito, falta u omisión oficial con un delito común; una, en el primer caso, que declarará culpable o absuelto al acusado, y otra, en el segundo, con la declaración de si hay o no lugar a proceder de los tribunales ordinarios. El artículo 11 establecía la acción popular contra los delitos, faltas u omisiones oficiales.

Esta ley determinó cuales son los delitos oficiales: el 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 de la Constitución y leyes federales (art.1): 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 de diez. (art.4).

Son faltas oficiales las infracciones no graves de la Constitución y leyes federales (art.2) y se sancionaran 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 (art.5).

Se consideraban omisiones oficiales la negligencia o la inexactitud en el desempeño de sus funciones (art.3) y se sancionaban con suspensión del cargo y de las remuneraciones y con inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo federal por un lapso entre seis meses y menos de un año (art.6).

## **1.8 LEY DIAZ DE 1896**

Esta ley constaba de seis capítulos. En el primero hace referencia a los funcionarios sujetos de responsabilidad y al fuero; los siguientes cuatro son de carácter procedimental y norman la actuación del Congreso en tanto gran jurado (Cámara de Diputados), jurado de acusación (Cámara de Diputados) y gran jurado de sentencia (Cámara de Senadores).

El segundo se refiere a las secciones instructoras, de la forma como se integrarán, cómo funcionarán, mediante las cuales deberá operar el Congreso en materia de responsabilidades ya sea como gran jurado, jurado de acusación o jurado de sentencia.

El tercero se refiere al procedimiento cuando se trate de delitos comunes (gran jurado) que introduce el concepto de declaración de inmunidad que deberá ser expedida por la Cámara de diputados cuando se ejerza acción contra un funcionario con fuero y que esté siendo juzgado por un tribunal ordinario sin haber obtenido previamente la declaración de procedencia del gran jurado.

El cuarto y quinto capítulos especifican la forma de proceder de los jurados de acusación y de sentencia en los casos de responsabilidad oficial, de los derechos del acusado (hacerle de su conocimiento de qué se le acusa y quien es su acusador, garantía de audiencia, nombramiento de dos defensores, admisión y desahogo de pruebas, alegatos), todo dentro del marco establecido por el Código de Procedimientos penales del Distrito Federal. Las resoluciones de los jurados de acusación y de sentencia son irrevocables.

El sexto y último capítulo hace referencia a cuestiones generales del procedimiento, tales como la recusación y la excusa, con expresión de causa o sin ella, el exhorto, la integración del expediente con copias certificadas.

Por último, la Constitución del 57 y las dos leyes de responsabilidades que reglamentan su Título Cuarto, significan un gran avance en esta materia en relación con lo que hasta entonces había venido ocurriendo. Se precisan los sujetos, las materias, los términos, las modalidades del procedimiento y se determina el código adjetivo en que se fundamentará el mismo.

## **1.9 CONSTITUCIÓN DE 1917**

Conforme lo visto con anterioridad, la Constitución de Apatzingán, estableció la responsabilidad de los funcionarios y la manera de hacerla efectiva, este principio fue recogido por la *Constitución de 1824* y por la de 1857, en donde se estableció un título especial para regular esa responsabilidad y determinar la competencia de los órganos ante quienes se exigía.

*La Constitución de 1857*, rompió el equilibrio de los poderes de la Unión en favor del Legislativo, y el sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos contenido en su Título Cuarto, al disponer que el Presidente de la República era sujeto de responsabilidad por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común, y que era facultad del Congreso (unicameral hasta ser restituido el senado en 1874) juzgarlo y absolverlo o condenarlo, puso en sus manos un medio de sometimiento, ya que a la Suprema Corte de Justicia sólo correspondía sancionar con arreglo a lo dispuesto por las leyes.

*La Constitución de 1917* acogió en los siete artículos que integran el título Cuarto, dos principios fundamentales, el de la igualdad ante la ley de todos los habitantes de la República y el de la responsabilidad de todos los servidores públicos, así como el procedimiento para juzgarlos y la penalidad respectiva.

El sistema de responsabilidades que surgió de las Reformas al Título Cuarto de la Constitución de 1917 y la expedición de la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, vino a representar un gran avance conceptual respecto de sus antecesoras. Desafortunadamente esta reforma se enmarcó en un lema de campaña política antes que en un propósito determinado de sistematizar la responsabilidad y la rendición de cuentas de los servidores públicos.

Rescatemos algunos principios manifestados en su Exposición de Motivos:

*“La libertad individual para pensar y hacer es cuestión de cada quien. No corresponde al Estado tutelar la moralidad personal que la inspira. Pero el Estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corrupción. Ella afecta los derechos de otros, de la sociedad, y los intereses nacionales. Y en el México de nuestros días, nuestro pueblo exige con urgencia una renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los casos de la corrupción en el bienestar de su convivencia social.”*

*“La obligación de servir con legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia los intereses del pueblo es la misma para todo servidor público, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión.”*

*“Las nuevas bases constitucionales que proponemos se inspiran en este principio igualitario, al mismo tiempo que establecen con claridad las responsabilidades políticas, penales y administrativas que pueden resultar de las obligaciones comunes de todo servidor público.”*

*“La iniciativa recoge la necesidad de contar con procedimientos políticos, penales y administrativos adecuados para prevenir y sancionar la corrupción pública, pero evita la confusión entre ellos estableciendo la autonomía de los procedimientos respectivos.”*

De los anteriores párrafos se desprende que el propósito de esta reforma constitucional fue prevenir y sancionar la inmoralidad social; dejar establecido que los funcionarios y empleados, con fuero o sin él, altos y no altos, directivos y de servicios, tienen la misma obligación de bien servir los intereses del pueblo, que ni la distinta jerarquía les da diferente obligación; también se adquiere el propósito de precisar las responsabilidades políticas, penales y administrativas en que pueden incurrir los servidores públicos al incumplir sus obligaciones; así como contar con procedimientos políticos, penales y administrativos autónomos para juzgar y sancionar, en su caso.

De esta forma, en el apartado de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se da mayor énfasis a los cambios constitucionales comentados en el párrafo anterior.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### LOS SERVIDORES PÚBLICOS

#### 2.1 LA FUNCIÓN PÚBLICA

##### 2.1.1 Concepto

El maestro Narciso Sánchez Gómez nos brinda su concepto:

*“La función pública es aquella actividad desempeñada por organismos, dependencias, poderes, autoridades del Estado, agentes y auxiliares del Poder Público en ejercicio de las atribuciones legales que tiene encomendadas un pueblo determinado, llámese nación o Estado soberano.”<sup>18</sup>*

Por lo anterior, ahora entendemos que, la función pública se refiere al régimen jurídico aplicable a todas las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o servicio público dentro de la organización propia de los Poderes del Estado, de tal manera que se han clasificado a las personas físicas que cumplen con dicha función en funcionarios y empleados públicos, que aportan sus actividades, energías y talentos intelectuales, materiales y físicos en pro de la buena marcha del Estado para cumplir con sus atribuciones y lograr la eficacia de sus fines sociales.

#### 2.2 DISTINCIÓN DOCTRINAL ENTRE FUNCIONARIO Y EMPLEADO PÚBLICO

Existen diversas doctrinas que distinguen al funcionario del empleado público, las que tratamos a continuación.

La escuela francesa del servicio público, señala que es requisito esencial para el funcionario el que forme parte de los cuadros permanentes de la administración, es decir, que la función o servicio sea permanente, normal, ordinario y no creado transitoriamente. Se trata de aquella persona que colabora de una manera continua en la gestión de la cosa pública, debiendo participar en el ejercicio del poder público, efectuando actos de autoridad conferidos por elección o por designación, por lo tanto cabe destacar tres elementos del funcionario:

- *Permanencia en el cargo;*
- *Integración en un cuadro de gobierno con categorías de puestos en forma jerarquizada, y*
- *Participación en un servicio público.*

---

<sup>18</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Primer Curso de Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, Mex.1998, pág. 373

Por otro lado la doctrina italiana argumenta que el funcionario se determina por la relación que guarda con el Estado, y los empleados se definen por la naturaleza de su actividad, que implica la prestación de un servicio público de un modo permanente y para fines profesionales o técnicos.

La doctrina alemana no tiene un concepto preciso de funcionario o de empleado. Supone para el personal de la administración, la existencia de un contrato en que el Estado declara su voluntad de tomar a una persona a su servicio y el consentimiento del particular para ello.

En la doctrina mexicana se distinguen el concepto de funcionario y empleado diciendo, que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública.

El autor Jorge Olivera Toro, comenta al respecto:

*“Consideramos que el funcionario, es la persona que desempeña una actividad pública, debiendo estar comprendidos en los cuadros del personal de la administración, pero su principal característica es la de tener una responsabilidad pública, y por lo tanto está sujeto en forma inmediata a la opinión del pueblo, y la sociedad espera que desarrolle su actividad con eficacia y legalidad. En cambio el empleado sólo tiene una relación interna con la unidad burocrática a la que pertenece y, aun cuando su responsabilidad es pública, lo es en forma interna con la administración.”<sup>19</sup>*

En cuanto a los empleados, existe diversidad de opiniones que pretenden señalar las diferencias entre el funcionario y el empleado. Las diferencias fundamentales que se han considerado entre ellos son: la duración del empleo; la retribución; sus facultades de mando y decisión y sus facultades constitucionales o legales.

Para el maestro Gabino Fraga la diferencia se encuentra en: *“...que el primero supone un 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 pública.”<sup>20</sup>*

Al respecto, Ortiz Soltero comenta lo siguiente:

---

<sup>19</sup> OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, México, 1976, págs., 337-342

<sup>20</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*. Edit. Porrúa, 28 ed. Pág. 129

*“Son servidores públicos los representantes de elección popular, sin precisar si lo son también los suplentes de los diputados, senadores y miembros de la Asamblea de Representantes...”<sup>21</sup>*

Por lo que el citado autor estima que los suplentes de referencia deben ser considerados como servidores públicos, en virtud del nombramiento que tiene su origen en la voluntad popular, sin importar que sus funciones estén latentes por la naturaleza de su suplencia; es decir, son servidores públicos que no se encuentran en el ejercicio de sus funciones y por tanto carecen de responsabilidad legal, en este sentido, mientras no suplan al que tiene el cargo de propietario.

De acuerdo con lo anterior, deben ser considerados como servidores públicos todas aquellas personas que como funcionarios, empleados o trabajadores de base desempeñen un empleo, cargo o comisión en el Poder Judicial de la Federación, en el Poder Judicial del Distrito Federal, en el Poder Legislativo Federal y en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, además de los Senadores, Diputados y asambleístas, respectivamente, que integran estos órganos públicos; así como los que desempeñan un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal y en la del Distrito Federal; es decir, los que están adscritos, en ambos casos, al Poder Ejecutivo.

Por lo que corresponde a los servidores públicos de las entidades que integran el pacto federal, sus respectivas Constituciones y leyes reglamentarias deben precisar, en los términos del párrafo anterior, y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

## **2.3 EL SERVIDOR PÚBLICO**

### **2.3.1 Generalidades.**

La expresión "servidor público", es el nombre genérico que utilizamos hoy en día en la vida práctica para referirnos a cualquier persona física, que desempeña un empleo, cargo, comisión o algún puesto en la administración pública Federal Estatal o Municipal, o en los Poderes Judicial o Legislativo de dichas entidades públicas desde la más alta jerarquía o relevancia funcional, hasta los de menor categoría que hacen las veces de simples auxiliares o colaboradores de quienes detentan un mando, autoridad o superioridad de cualquier función pública.

---

<sup>21</sup> ORTIZ SOLTERO, Sergio, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*. Ed. Porrúa, Mex. 1999. pág. 1

### 2.3.2 Concepto

El maestro Narciso Sánchez Gómez nos brinda su concepto:

*“El alma e hilo conductor de la función pública es el servidor público, se trata de la persona física que mediante un nombramiento, por elección popular o por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales o eventuales, desempeña las tareas o labores propias de una entidad pública en alguno de los Poderes federales o estatales. Por lo tanto en dicha persona recae la responsabilidad ya sea técnica, política o administrativa según sus atribuciones legales propias de la misma función”.*<sup>22</sup>

El Maestro Miguel Acosta Romero nos aclara aun más la idea del concepto de servidor público con su acertada definición:

*“El 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”.*<sup>23</sup>

Sin olvidar lo anterior, consideramos que el concepto más notable que debemos entender como servidor público es el que se encuentra estipulado en el artículo 108 de la Constitución Política Federal que dice:

**Artículo 108.**— *Para efecto 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 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 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.*

<sup>22</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ. *Op cit.* p.p.374 y 375

<sup>23</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano (Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado)* 2ª ed. Porrúa Mex. 1999 pág.140

Dicho precepto constitucional nos permite identificar a dos clases de servidores públicos, los funcionarios y empleados públicos.

Narciso Sánchez Gómez define al funcionario y al empleado público de la siguiente manera:

*“El funcionario público es un servidor del Estado, designado o electo popularmente por disposición de una norma jurídica, para ocupar mandos medios y superiores dentro de la estructura de los poderes públicos, y como consecuencia asume funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando, su duración en el cargo en ciertos casos es temporal, y en otros puede ser removido libremente por su superior jerárquico, y generalmente asume la categoría de trabajador de confianza al servicio del Estado”.*<sup>24</sup>

*En cuanto al empleado público, se inclina de la siguiente forma:*

*“El empleado público es un servidor público, generalmente subordinado a otro de mayor jerarquía que cumple una función pública va sea física, intelectual o de ambos géneros, y para asumir sus tareas encomendadas debe expedirse previamente un nombramiento por escrito de autoridad administrativa competente, en donde se precisen sus derechos y obligaciones, la categoría, adscripción y sueldo; en esas condiciones, hace las veces de un auxiliar en la preparación y ejecución del trabajo de su superior jerárquico, y su responsabilidad es netamente interna con la unidad burocrática de la que depende”.*<sup>25</sup>

El citado autor reafirma su definición anterior al considerar lo siguiente:

*“El servidor público es la persona física, que desempeña un trabajo material, intelectual o físico dentro de alguno de los Poderes del Estado, bajo un régimen jurídico de derecho público, y que lleva como finalidad atender necesidades sociales”.*<sup>26</sup>

Ahora debemos saber que *La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* usa la expresión lisa y llanamente de “servidor público” en diferentes preceptos de la misma, sobretodo al corroborar sus obligaciones que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de la función pública.

Mientras que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado “B” del Art. 123 Constitucional no usa la terminología “servidor público”, sino más bien la de “Trabajador al Servicio del Estado”. Dividiendo a dichos trabajadores en dos grupos, que son: los de confianza y de base.

<sup>24</sup> SANCHEZ GOMEZ. *Op cit.*, p.p 376, 377,379.

<sup>25</sup> SANCHEZ GOMEZ. *Op cit.*, p.p. 377-379.

<sup>26</sup> *Idem.*

Por lo que concluimos que el término servidor público, generalmente se utiliza para referirnos a cualquier persona física, que desempeña un empleo, cargo, comisión o algún puesto en la administración pública Federal, Estatal o Municipal, o en los poderes Judicial o Legislativo de dichas entidades públicas.

### 2.3.3 Categorías

Cabe mencionar que otro de los propósitos de las reformas de 1982 al Título IV constitucional fue modificar el concepto de funcionario por el de servidor público, para expresar claramente la naturaleza del servicio que implica un empleo, cargo o comisión.

El artículo 3 de la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, llamada también *Ley Burocrática*, reglamentaria del artículo 123 apartado B) de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 28 de diciembre de 1963 reputa como trabajador a “...toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”. Este ordenamiento regula las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión y los del Distrito Federal y sus trabajadores, los que consecuentemente son servidores públicos.

#### *Primera clasificación:*

Esta clasificación 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.-* Ahora sabemos que los funcionarios son lo 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. Podemos 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 que es electo popularmente es el Presidente de la República y en el Congreso General lo son los senadores y los diputados.
- *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 escogidos de entre una terna que el Presidente de la República somete a consideración del Senado para su aprobación, por lo que en primer 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.

- *Funcionarios que gozan de inmunidad procesal.*- Son aquellos funcionarios que, mientras duren en su encargo, no puede ser ejercida en su contra la acción penal en tanto que la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores (ésta solamente para el caso del Presidente de la República), declaren la procedencia de la querrela o denuncia penal que contenga hechos constitutivos de delito 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.
- *Funcionarios que no gozan de inmunidad procesal.*- Son aquellos que carecen de dicha prerrogativa.

Por lo anterior, asumimos que los altos funcionarios de la federación como de las entidades federativas son aquellos que se encuentran colocados en la cúspide de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, por mandato constitucional algunos son electos popularmente, y otros son nombrados siempre y cuando cumplan con diversos requisitos que se plasman en la misma Constitución, en esa virtud algunos tienen encomendada la labor de elaborar la ley, otros de aplicarla, y los restantes de dirimir controversias entre particulares o entre éstos y las entidades públicas.

A nivel Federal ellos son: El Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de 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 Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Federal 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.

En los referidos artículos 110 y 111 de la Constitución Federal se incluye como altos funcionarios de las entidades federativas a Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, y

en su caso a los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de dicha Constitución por violaciones graves a la misma y a las leyes federales que de ella emanen.

### *Segunda clasificación*

La legislación laboral aplicable que regula las relaciones de esta naturaleza entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y los organismos descentralizados que tengan a su cargo funciones de servicios públicos y sus trabajadores o empleados es la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*.

Este ordenamiento define, en su artículo 3º a los trabajadores como: “*toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales*”; asimismo, los divide en dos grupos, trabajadores de confianza y trabajadores de base.

*Trabajadores de confianza.- La Ley Burocrática*, para el caso de los servidores públicos adscritos al Poder Legislativo Federal y al Poder Ejecutivo Federal y complementariamente, la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* para el caso de los servidores públicos adscritos a esta potestad, reputan como trabajadores de confianza:

#### *En el Poder Legislativo Federal:*

- *En la Cámara de Diputados.* El Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los cajeros de la Tesorería, el Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y el Director de la Biblioteca del Congreso;
- *En la Cámara de Senadores.* Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero;
- *En la Contaduría Mayor de Hacienda.*<sup>27</sup> El Contador y el Subcontador Mayor, los Directores y Subdirectores, los jefes de departamento, los auditores, los asesores, los secretarios particulares de los funcionarios mencionados;

#### *En el Poder Ejecutivo Federal:*

- Aquellos que integran la planta de la Presidencia de la República, los que el nombramiento deba ser probado por el Presidente de la República, los

---

<sup>27</sup> La Contaduría Mayor de Hacienda es un órgano técnico de la Cámara de Diputados encargado de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Distrito Federal.

que ocupen puestos de dirección con facultades de decisión o poder de mando, los que ocupen puestos de inspección, vigilancia o fiscalización, manejen fondos y valores federales cuando tengan la facultad de disponer de ellos, determinando su aplicación y destino, los auditores que dependan presupuestalmente de las áreas de auditoría, los que tengan el control directo de las adquisiciones y compras, sean responsables de autorizar el ingreso y salida de bienes o valores y su destino o baja y alta en inventarios, se dediquen a la investigación científica, siempre tengan facultades para determinar el sentido y forma de la investigación, brinden asesoría o consultoría a Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Coordinadores Generales o Directores Generales en las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, estén adscritos presupuestalmente a las ayudantías o secretarías, los secretarios particulares de los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Coordinadores Generales o Directores Generales en las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, los agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal, los agentes de la policía judicial y los de la policía preventiva.

#### *En el Poder Judicial de la Federación*

- *En la Suprema Corte de Justicia.*- El Secretario General de Acuerdos, el Subsecretario General de Acuerdos, los Secretarios de Estudio y Cuenta, los Secretarios y Subsecretarios de sala, los secretarios auxiliares de acuerdos, los actuarios, la persona o personas designadas por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia para auxiliarlo en cuestiones administrativas, el Coordinador de Compilación y Sistematización de Tesis, los Directores Generales, los Directores de Área, los subdirectores, los jefes de departamento, el personal de apoyo y asesoría de los servidores públicos del nivel Directores generales o superior y todos aquellos que tengan a su cargo funciones de vigilancia, control, manejo de recursos, adquisiciones o inventarios.

Al no quedar comprendidos dentro del régimen laboral especial de la ley burocrática, los empleados públicos de confianza no son inamovibles como los trabajadores de base, por lo que pueden ser removidos al arbitrio y voluntad de un individuo de mayor jerarquía, sin necesidad de justificar su separación definitiva o de sujetarlo a un procedimiento laboral para probar las causales de la misma.

*Trabajadores de base.*- Son trabajadores de base los que no se encuentren incluidos en la enumeración anterior. El artículo 123 Apartado B) frac. XIV de la Constitución Federal dispone que la ley determinará los cargos que sean considerados de confianza, por lo que si la ley, no indica quien es empleado de confianza, se debe entender que es de base. Los trabajadores de base deben ser de

nacionalidad mexicana, a menos que no puedan desarrollar el servicio respectivo, por lo que podrán ser sustituidos por extranjeros.<sup>28</sup>

### *Tercera clasificación*

*Empleado.-* Podemos considerar, en términos generales, que todos los servidores públicos son empleados o trabajadores en tanto que desarrollan una actividad física o intelectual a cambio de una contraprestación determinada que se perfecciona en su salario.

*Encargado.-* Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, definen como cargo: “*La función, oficio, empleo o dignidad.*”<sup>29</sup>

Entonces, diríamos que, encargado es el servidor público que ostenta un cargo o función de naturaleza temporal, ya sea discrecional o legal.

*Comisionado.-* Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara definen como comisión: “*Encargo conferido a una persona por otra para que realice una o varias cosas o uno o varios servicios.*”<sup>30</sup>

De tal forma que el comisionado, en el sector público, es el servidor público que desempeña una comisión o encargo, el cual nace del empleo o del cargo, ya que no puede ser comisionada aquella persona que no tenga un nombramiento previamente expedido por la autoridad competente.

## **2.4 DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

Los derechos de los servidores públicos, se refieren a las ventajas personales necesarias para su vida y su sostenimiento, básicamente se equiparan a elementos necesarios para que puedan subsistir decorosamente y puedan hacerle frente a sus requerimientos personales y familiares en cuanto a su alimentación, vivienda, vestido, recreación, elevación del nivel social y cultural, etc. y se encuentran plenamente reconocidos tanto en el Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política Federal, como en su ley reglamentaria, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y los Reglamentos Interiores de cada dependencia o Secretaría de Estado. Sus derechos son los siguientes:

---

<sup>28</sup> A diferencia de los empleados de confianza, los trabajadores de base son inamovibles; es decir, que no pueden ser cesados sino por alguna de las causas enumeradas en las cinco fracciones del artículo 46 de la ley burocrática, que las considera como justificadas para proceder al cese de los efectos del nombramiento y consiguientemente a la separación definitiva del empleo, cargo o comisión que desempeñe el trabajador, sin responsabilidad para el Estado.

<sup>29</sup> DE PINA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa, S.A. 19' Edición. P.151

<sup>30</sup> DE PINA, Rafael. *Op. Cit.* p.156

- *Derecho al cargo.*- en este punto nos referimos a los trabajadores de base, que asumen el carácter de inamovibles, pudiendo sólo ser removidos por causas graves debidamente comprobadas ante el *Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje*.
- *Derecho al ascenso.*- Ascender es pasar de una categoría inferior en los cuadros de la Administración Pública, a categorías superiores que implican mayores derechos, dignidades, obligaciones y sobre todo, una mejor remuneración económica.

Respecto a la fracción anterior, el maestro Narciso Sánchez considera el ascenso como *“un derecho legítimo de todo trabajador que aspira a desempeñar eficientemente su labor, a mejorar su sueldo o salario y las demás prerrogativas que le confiere la ley.”*<sup>31</sup>

- *Derecho al sueldo o salario.*- El sueldo es la retribución en dinero que el servidor público percibe por el empleo, cargo o comisión que desempeñe dentro de algunos de los Poderes del Estado.
- *Derecho a la seguridad social.*- Se trata de una serie de prerrogativas legítimas para los trabajadores del Estado, que comprende tanto al trabajador, como a su familia, y dependientes económicos del mismo. (Art. 123 Const. fracción XI apartado B)
- *Derecho de asociación sindical.*- Se traduce en dejar al trabajador en posibilidad de formar parte de un sindicato o no respetar el derecho que tiene para separarse del mismo cuando así convenga a sus Intereses. (Art. 123 Constitucional, fracción X, apartado B)
- *Derecho de huelga.*- la huelga es una manifestación de voluntad de la mayoría de los trabajadores de una dependencia o entidad pública, y que lleva como propósitos suspender temporalmente las labores públicas para hacer valer sus derechos, en contra de injusticias, postergaciones o arbitrariedades del patrón o del titular de la oficina o dependencia respectiva, en los términos y condiciones previstas por la legislación respectiva. (Art. 123 Constitucional, fracción X, apartado B)

En cuanto a los funcionarios legisladores en la Constitución Política, concretamente a Diputados, Senadores y Asambleístas del Distrito Federal, tienen los siguientes derechos:

- Derecho a manifestar opiniones libremente en el desempeño de sus cargos, sin poder ser reconvenidos, ni sujetos a juicio político por ello. (Art. 61 párrafo primero y 73 fracción VI, base 3ª inciso J, párrafo sexto, así como 109 fracción I párrafo segundo)

---

<sup>31</sup> SANCHEZ GOMEZ. *Op. Cit.* pág. 403

- Derecho al fuero constitucional. (Art. 61 párrafo segundo y 73 fracción VI base 3ª inciso J, párrafo sexto)
- Derecho de iniciativa que tienen los Senadores y Diputados de leyes o decretos. (Art. 71 fracción II)
- Derecho de iniciativa de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, por parte de los asambleístas del Distrito Federal. (Art. 73 fracción VI, base 4ª párrafo primero)

En cuanto a los funcionarios judiciales en la Constitución General, sus derechos son los siguientes:

- Derecho a la inamovilidad de los Ministros de la Suprema Corte durante los 15 años de su mandato.
- Derecho a la inamovilidad de los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal si fueren reelectos, al término de los primeros seis años en el ejercicio de su encargo (Art. 97 y 73, fracción VI base 4ª párrafo sexto)

Ahora hablemos de las obligaciones en el servicio público. Los principales deberes de los servidores públicos son aquellos que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 44 los denomina como obligaciones de los trabajadores, tales como:

- I. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos;
- II. Observar buenas costumbres dentro del servicio;
- III. Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo;
- IV. Guardar reserva de los asuntos que llegaren a su conocimiento con motivo de su trabajo;
- V. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros;
- VI. Asistir puntualmente a sus labores;
- VII. No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo; y
- VIII. Asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia.

También conviene señalar las siguientes:

- *Deber de prestar la protesta de ley.*- Se trata de una promesa solemne de cumplir con la obligación de respetar fielmente nuestra Ley Suprema y las leyes que son consecuentes de la misma. (Art.128 Constitucional) Otro

caso, es el de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al entrar a ejercer su encargo, cada uno de ellos protestará ante el Senado en la forma indicada por el artículo 97 Constitucional.

- *El deber legal de la función pública.*- Es la obligación de ejercer las funciones públicas. El principal deber de los trabajadores del Estado es el de obediencia y el de cumplir fielmente con los mandatos legales relativos a la prestación de sus servicios, en cumplimiento de las funciones del cargo para el que ha sido designado.
- *Deber de diligencia.*- Implica atender sus cometidos personalmente en el horario fijado, con asistencia regular y con las demás condiciones que el servicio lo requiere.

A su vez, el deber de diligencia implica las siguientes consecuencias:

- ✓ *Responsabilidad* en las tareas que se le encomiendan al funcionario o empleado.
  - ✓ *Continuidad*, es decir, los servidores públicos tan pronto como asuman una función pública deben su tiempo al Estado, durante los horarios oficiales;
  - ✓ *La exclusividad*, quiere decir que la función pública debe de desempeñarse con entrega total y con un pleno interés de servir a la comunidad, evitar crear intereses personales o de grupo o favorecer negocios particulares; así mismo, se debe evitar la acumulación de empleos por una misma persona en dos o más dependencias o entidades públicas, porque ello resultaría contraproducente.
- *Deber de obediencia.* Es una obligación de los servidores públicos someterse a la dirección de sus jefes y obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos, y cumplir con los deberes que le imponga el reglamento interior del trabajo, el desobedecer las ordenes superiores en perjuicio de la armonía y la marcha de la administración publica es una causal del cese del trabajador del Estado.
  - *Deber de discreción y del secreto profesional.* Implica guardar reserva en los asuntos de que tenga conocimiento un servidor público, con motivo de su trabajo, sobre todo en aquellos asuntos que requieren el debido cuidado por necesidad de orden público, seguridad social e integridad del Estado.

- *Deber de seguridad.* Tiene por objeto que en las oficinas públicas se evite la ejecución de actos que pongan peligro la vida, los bienes o pertenencias de los servidores públicos.
- *El deber de lealtad o fidelidad.* Comienza por el respeto al orden constitucional y a las leyes emanadas del mismo, de igual forma incluye el respeto a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno, al principio de legalidad y de seguridad jurídica de los mexicanos.

La falta de cumplimiento de estas obligaciones puede acarrear una serie de responsabilidades para los servidores públicos, las que se contraen respecto a terceros o con la propia administración pública, o los Poderes del Estado, y pueden ser de índole administrativo, penal, civil y político, para ese efecto debemos remitirnos a las leyes y reglamentos respectivos para conocer en qué casos se incurre en cada una de ellas, quiénes son las autoridades competentes para calificarlas, y qué tipo de sanciones proceden en cada caso.

## 2.5 EL SERVIDOR PÚBLICO EN EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL

Para comprender la función que realiza el servidor público dentro del Poder Legislativo, creo necesario citar a los siguientes autores, los cuales contemplan la función Legislativa desde un punto de vista formal y otro material.

Para el maestro Gabino Fraga, desde el punto de vista formal, “*La función legislativa es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el poder legislativo*”.<sup>32</sup>

Mientras que para el maestro Eduardo García Máynez, desde el punto de vista material, “*la función legislativa, es un proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan, determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se les da el nombre específico de leyes*”<sup>33</sup>.

En base a lo anterior, podemos apreciar el carácter material de la definición, toda vez que, el Ejecutivo Federal está constitucionalmente facultado para legislar a través de decretos, aun cuando no sea su actividad sustantiva.

Asimismo, dentro de esta misión que le corresponde al Poder Legislativo se encuentra la de elaborar ordenamientos que regulen las relaciones entre el Estado y los individuos, pero también le corresponde formular aquellos que limiten, prevengan y sancionen el exceso de las funciones públicas.

<sup>32</sup> FRAGA, Gabino. Op. Cit. p. 37

<sup>33</sup> GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. “*Introducción al Estudio del Derecho*”. Ed. Porrúa. 8ª Edición, pág. 52.

Efectivamente, en el presente y en nuestro país, el ejercicio del Poder Legislativo Federal se deposita en un Congreso General que es un órgano bicameral conformado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. La Cámara de Diputados está integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa y 200 diputados electos según el principio de representación proporcional.

En tanto, los Diputados son representantes de la Nación electos en su totalidad cada tres años. Por su parte, la Cámara de Senadores está integrada por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos son electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría. Los treinta y dos restantes, son electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Por cada diputado y por cada senador propietario habrá uno suplente. Los diputados y senadores propietarios no podrán reelegirse para el periodo inmediato, ni como suplentes, mientras que los suplentes sí podrán reelegirse para el periodo inmediato como propietarios, siempre que no hubiesen estado en ejercicio.

### **2.5.1 Requisitos para ser Diputado Federal**

Para ser Diputado Federal se requiere: (art. 55 Constitucional)

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- Tener veintiún años cumplidos al día de la elección;
- Ser originario del Estado donde se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella;
- No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito en que se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella;
- No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros, y dos años en el caso de los Ministros;
- No ser ministro de algún culto religioso; y,
- No estar comprendidos en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59 de la Constitución Federal, es decir, que no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes sí podrán ser reelectos para el periodo inmediato, con el carácter de diputados propietarios, siempre y cuando no hubiesen estado en ejercicio, pero los diputados propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

### **2.5.2 Requisitos para ser Senador**

Para ser Senador se requiere: (artículo 58 Constitucional)

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- Tener 25 años cumplidos al día de la elección;
- Ser originario del Estado donde se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella;
- No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito en que se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella;
- No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años en el caso de los Ministros.
- No ser ministro de algún culto religioso; y,
- No estar comprendidos en alguna, de las incapacidades que señala el artículo 59 de la Constitución Federal, es decir, que no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los senadores suplentes sí podrán ser reelectos para el periodo inmediato con el carácter de senadores propietarios, siempre y cuando no hubiesen estado en ejercicio, pero los senadores propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

### **2.5.3 Obligaciones y responsabilidades de los Diputados y Senadores**

Pese a haberlo tratado con anterioridad, considero importante y necesario mencionar las obligaciones y responsabilidades de los diputados y Senadores con el objeto de que se entienda el objetivo de mi propuesta.

El día en que se deban instalar las Legislaturas correspondientes, tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de Diputados, como lo hemos mencionado anteriormente, sus respectivos presidentes tomarán la protesta de ley a sus miembros. (Art.128 Constitucional)

Por otra parte, los Senadores y Diputados gozan de inmunidad procesal y son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. Lo anterior significa que los diputados y senadores gozan, de inmunidad parlamentaria que consiste en la imposibilidad legal de demandarlos, denunciarlos o, en cualquier forma, hacerles cargos por sus opiniones o expresiones verbales, cuando las manifiesten en el desempeño de sus funciones; así mismo, cualquier autoridad está legalmente impedida para ejecutar mandamientos judiciales o administrativos sobre las personas y los bienes de los Diputados y Senadores en el interior del recinto parlamentario.

Al Diputado o Senador que, en una sesión de las Cámaras, critique o censure a funcionarios públicos por faltas o errores cometidos en el desempeño de sus atribuciones no podrá llamársele al orden, a menos que se trate de injurias o calumnias, en cuyo caso, el interesado podrá reclamarlas en la misma sesión cuando el orador haya terminado su discurso o en otra que se celebre el día inmediato. El Presidente de la Cámara correspondiente instará al ofensor a que las retire o satisfaga al ofendido, si no lo hiciere, el presidente mandará que las expresiones que hayan causado la ofensa se autoricen por la secretaría insertándolas en acta especial para proceder a lo que hubiere lugar.

Ahora bien, el artículo 62 de nuestra Carta Magna nos explica una de las limitaciones de los diputados y senadores propietarios, los cuales durante el periodo de sus encargos, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo en la Federación o en los Estados de la República, por los cuales disfruten de sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva. En este último supuesto cesarán en sus funciones como representantes, mientras dure dicha comisión o empleo. La misma regla opera para los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en el ejercicio de sus funciones. La infracción a esta regla será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

Además, el Senador o Diputado que por indisposición o motivo grave no asista a las sesiones o no pueda continuar en ellas, lo avisará al presidente por oficio o palabra y si dura más de tres días lo avisará a la Cámara para obtener la licencia respectiva. Sólo podrán concederse licencias por causas graves, y cuando más, a la cuarta parte de la totalidad de los miembros que deban componer la Cámara. No podrá concederse licencia con goce de dieta por más de 2 meses, salvo el caso de enfermedad comprobada.

Así que, cuando un miembro de la Cámara deje de asistir a las sesiones por diez días consecutivos, sin causa justificada, la secretaría hará que se publique el nombre del faltista en el *Diario Oficial* y esta publicación seguirá haciéndose mientras continúe la falta. Los tesoreros de las respectivas cámaras deberán descontar de las cantidades que deben entregar como dietas a los diputados y senadores, los días que dejaron de asistir conforme a la orden escrita del Presidente de la Cámara o de la Comisión Permanente.

De igual forma, incurrirán en responsabilidad, quienes habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro de los siguientes treinta días siguientes a aquel en que, según la Constitución General de la República deban hacerlo, es decir, a partir del día 1 de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del día 15 de marzo para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias. El artículo 408 del Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal dispone que los diputados o senadores que habiendo sido electos no se presenten, sin causa justificada a juicio de la cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro de los

treinta días siguientes al que fueron electos, se les impondrá como sanción la suspensión de sus derechos políticos.

Finalmente, los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por las faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra acción penal hasta que, seguido el procedimiento para la declaración de procedencia, se decida la separación del encargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes.

#### **2.5.4 Atribuciones del Congreso de la Unión**

Los artículos 73, 74 y 76 de la Constitución Federal otorgan al Congreso de la Unión y a la Cámara de Diputados y Senadores, respectivamente, una serie de facultades que pueden ser ejercidas en forma conjunta o sucesiva por cualquiera de las cámaras que lo integran, otras, que son propias y exclusivas de cada una de ellas y las que tienen ambas y que ejercen indistintamente por separado. En el tema que nos ocupa, estas facultades son:

- Erigirse en Jurado de Sentencia para conocer, en el Juicio Político, de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho;
- Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;
- Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República;
- Otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de ausencia o renuncia de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, que haya sometido a su consideración el Presidente de la República;
- Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos por la Constitución Federal;
- Las cámaras están legalmente facultadas para nombrar a los empleados de su secretaría y elaborar su reglamento interior y los secretarios, en unión del presidente de las cámaras, deben firmar las remociones y nombramientos de los empleados de la propia secretaría y de los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda.

## 2.6 EL SERVIDOR PÚBLICO EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL

En relación con este apartado, considero importante mencionar la función del servidor público dentro del Poder Ejecutivo de la Federación.

Para el maestro Gabino Fraga, desde el punto de vista formal, la función administrativa “es la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo”<sup>34</sup>

Mientras que para el maestro Salvador Valencia Carmona, “la función administrativa, desde el punto de vista material, consiste en una actividad autónoma y constante mediante la cual se afectan, dentro de los límites fijados por el orden jurídico, una serie de tareas concretas tendientes a satisfacer intereses generales en donde el Estado actúa de oficio como parte interesada de los actos que realiza, mismos que tienen un objeto: la prestación de un servicio y la realización de actividades reguladas por el interés público”.<sup>35</sup>

En la actualidad, el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo que se denomina “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” quien es electo popularmente y en forma directa cada seis años.

### 2.6.1 Requisitos para ser Presidente de la República

El art. 82 de la Constitución Federal establece los requisitos para ser Presidente, los que se mencionan a continuación:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años;
- Tener 35 años cumplidos al día de la elección;
- Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días no interrumpe la residencia;
- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;
- No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército Federal, seis meses antes del día de la elección;
- No ser Secretario o Subsecretario de Estado, jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección, y
- No estar comprendido en algunas de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

<sup>34</sup> FRAGA. Op. Cit. pág. 38

<sup>35</sup> VALENCIA CARMONA, Salvador. “Manual de Derecho Constitucional”. 2ª ed. Pág. 51

## 2.6.2 Atribuciones del Presidente de la República

El artículo 89 de nuestra Carta Magna nos plantea las facultades y obligaciones del Presidente de la República:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;
- II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.
- III. Nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;
- IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales y los empleados superiores de Hacienda.
- V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales con arreglo a las leyes;
- VI. Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
- VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;
- VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión;
- IX. Designar, con ratificación del Senado al Procurador General de la República;
- X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos, la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y seguridad internacionales;
- XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo acuerde la Comisión Permanente;
- XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;
- XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;
- XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;

- XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;
- XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV, y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;
- XVII. Derogada.
- XVIII. Presentar a consideración del Senado la terna para la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado,
- XIX. Derogada.
- XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

### 2.6.3 Los Secretarios de Despacho

Para comprender la función de estos servidores públicos nos remitimos a la definición que nos brinda el autor Elisur Arteaga:

*“Son servidores públicos que nombra y remueve libremente el Presidente de la República y que tienen a su cargo una rama de los negocios administrativo-políticos en que se divide la administración pública federal centralizada”.*<sup>36</sup>

Para ser Secretario de Estado o Despacho se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener 30 años cumplidos a la fecha de ser nombrado. (Arts. 91 y 92 Constitucionales).

La Constitución consigna facultades y obligaciones para los Secretarios de Despacho: como intervenir en el proceso de suspensión de garantías individuales, refrendar los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República, y la obligación de dar cuenta al Congreso del estado que guarden sus despachos, y dar información cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a su ramo (Arts. 29, 92 y 93 Constitucionales).

En el caso de delitos del orden común, federales y locales, atribuidos a los Secretarios de Despacho, para poder juzgarlos se requiere una declaración previa por parte de la Cámara de Diputados (art. 111 Constitucional) y pueden ser objeto de un juicio político respecto de actos o hechos realizados en el ejercicio de sus funciones (art. 110 Constitucional).

---

<sup>36</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur. *Derecho Constitucional*. 2ª ed. Edit. OXFORD. Mex. 1999 pág. 307

### 2.6.4 Procurador General de la República

El titular de esta dependencia, quien preside la institución del Ministerio Público Federal, es el Procurador General de la República. Los requisitos para ostentar este cargo son:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento estar en ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;
- Contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de Licenciado en Derecho;
- Gozar de buena reputación;
- No haber sido condenado por delito doloso.

El titular del Ejecutivo Federal tiene la facultad para remover libremente al Procurador General, a los Subprocuradores, al Visitador General, al Oficial Mayor, y Coordinadores.

En relación con nuestro tema, cuando se impute la comisión de un delito al Procurador General de la República, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 111 de la Constitución Federal y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se procederá conforme a lo siguiente:

- Conocerá de la denuncia y se hará cargo de la averiguación previa correspondiente, el Subprocurador a quien legalmente le corresponda actuar como suplente del Procurador; y,
- Este resolverá sobre el inicio del procedimiento, previo acuerdo con el ejecutivo federal, para efectos de la declaración de procedencia que debe emitir la Cámara de Diputados.

## 2.7 PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Sabemos bien que el Poder Judicial Federal, tiene la función de tutelar el orden jurídico y poner término a un conflicto mediante una sentencia, sin embargo no debemos ignorar lo que expresan los autores en relación a la función jurisdiccional.

Para el maestro Gabino Fraga, *“La función jurisdiccional está constituida por la actividad desarrollada por un Poder, que normalmente dentro del régimen constitucional, está encargado de los actos judiciales, es decir, el Poder Judicial”*.<sup>37</sup>

Tal actividad que realiza el Poder Judicial de la Federación se deposita en:

---

<sup>37</sup> FRAGA. *Op. Cit.* p. 45.

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- Un Tribunal Federal Electoral;
- Tribunales Colegiados de Circuito;
- Tribunales Unitarios de Circuito;
- Juzgados de Distrito;
- Un Consejo de la Judicatura Federal;
- El Jurado Federal de Ciudadanos; y
- Los Tribunales del Distrito Federal y de los Estados

### 2.7.1 Suprema Corte de Justicia de la Nación

*“La Suprema Corte de Justicia de la Nación es el tribunal máximo en el ámbito federal, en todos sus aspectos; en el nivel de entidades federativas, en materia de amparo, resolución de controversias y acción de constitucionalidad”.*<sup>38</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se integra por 11 ministros. Cuenta con dos Salas, la primera, con competencia en materias penal y civil; la segunda, en administrativa y laboral.

Cada Sala se integra por cinco ministros; basta la presencia de cuatro de ellos para funcionar (art. 15 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*). Cada una tiene un presidente (art. 23 de la LOPJF). El presidente de la Suprema Corte, que también es del Pleno, no integra Sala (art. 2o. de la LOPJF).

Los ministros permanecen en su encargo 15 años, salvo que sobrevenga incapacidad física o mental permanente (art. 94 y art. 8o. de la LOPJF); los delitos que cometen en el desempeño de sus cargos son de la competencia exclusiva del Jurado de Sentencia (art. 110 Constitucional); para que puedan ser enjuiciados por los delitos del orden común, federales y locales, se requiere que previamente la Cámara de Diputados emita una declaración de procedencia (art. 111 Constitucional).

El Pleno cuenta con un presidente que él mismo designa, y permanece en su encargo cuatro años; no puede ser reelecto (art. 97 y art. 11, fracc. I de la LOPJF); es suplido en sus faltas por los ministros restantes siguiendo el orden de su designación (art. 13 de LOPJF).

El Presidente dirige los debates, representa a la Suprema Corte en los actos oficiales, lleva el turno de los negocios, competencia del Pleno; preside el Consejo de la Judicatura Federal (art. 100 Constitucional), le asisten un gran número de facultades jurisdiccionales y administrativas (art. 14 de la LOPJF).

---

<sup>38</sup> ARTEAGA NAVA. *Op. Cit.* pág 337

Cada Sala cuenta con un presidente que éstas designan, permanece en su encargo dos años; no puede ser reelecto para el periodo inmediato posterior (art. 23 de la LOPJF); es suplido en sus faltas temporales menores a 30 días por los demás ministros en el orden de su designación (art. 24 de la LOPJE).

Ahora bien, para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República debe someter una terna a consideración del Senado, el cual previa comparecencia de las personas propuestas, designará al ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Presidente de la República.

La Suprema Corte de Justicia funciona en Pleno (art. 94 Constitucional): su quórum es de siete ministros; (art. 4o. de la LOPJF); adopta sus resoluciones por unanimidad o mayoría (art. 4o. de la LOPJF); hay casos en que, para que sus resoluciones tengan efectos, generales, se requiere el voto aprobatorio de ocho de sus integrantes (art. 105. fracc. 1); cuenta con dos periodos de sesiones, el primero debe comenzar el primer día hábil de enero y concluir el último día hábil de la primera quincena de julio; el segundo debe comenzar el primer día hábil de agosto y concluir el último día hábil de la primera quincena de diciembre (art. 3o. de la LOPJF). Sus sesiones deberán realizarse en los días y horas que el Pleno fije mediante acuerdos generales que emita (art. 5o. de la LOPJF). El Pleno puede celebrar sesiones extraordinarias cuando sea convocado por el presidente (art. 5o. de la LOPJF); sus sesiones, en general, deben ser públicas; para que sean privadas se requiere que así lo acuerde el pleno (art. 6o. de la LOPJF).

El artículo 95 de la Constitución determina los requisitos que deben reunir quienes aspiran a ser Ministros de la Corte; existen a fin de garantizar su vinculación al país, su idoneidad para desempeñar el cargo y asegurar su independencia. Los requisitos son los siguientes:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;
- Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;
- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime

seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

- Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y
- No haber sido Secretario de Estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Los requisitos mencionados con anterioridad son garantías mínimas que el legislador ha previsto, por lo que queda a discreción del Presidente de la República al proponer la terna de los candidatos y al buen juicio del Senado al hacer la designación.

En virtud del art. 101 constitucional, se evitará que los ministros que se retiren intenten ocupar ciertas posiciones políticas importantes, como los señalados en la fracción VI del art. 95, por lo que nuestro marco normativo garantizará la apoliticidad de los integrantes de los tribunales federales; sin embargo, no impedirá que ocupen posiciones de segundo nivel.

Asimismo, el artículo en mención, señala los requisitos para garantizar la idoneidad al cargo, como son: la edad mínima de 35 años, antigüedad de 10 años, licenciado en derecho, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que lastime seriamente su buena fama.

### **2.7.2 Duración del cargo, renunciias, licencias y destitución de los Ministros**

Los ministros permanecen en su encargo 15 años; vencido ese lapso necesariamente deben retirarse, y tendrán el carácter de jubilados; un texto expreso prohíbe su ratificación o que sean designados de nueva cuenta, salvo que hayan tenido el carácter de provisionales o interinos. Su renuncia sólo procede por causas graves; debe aceptarla el Presidente de la República, quien la recibe y tramita; de igual forma debe aprobarla el senado. Las licencias menores a un mes puede concederlas la Suprema Corte; las que excedan de ese lapso sólo las concede el Presidente de la República con la aprobación del Senado; ninguna licencia puede exceder de dos años.

Durante el lapso de su nombramiento no pueden ser removidos de su cargo, salvo que sean destituidos por el jurado de sentencia en los términos del art. 110 Constitucional, o suspendidos por la Cámara de Diputados, mediante una declaración de procedencia, de acuerdo con el art. 111 Constitucional.

### 2.7.3 El Tribunal Electoral

El artículo 94 Constitucional, en seguida de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y antes de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, prevé la existencia de un Tribunal Electoral.

En este sentido, para el autor Arteaga Nava Elisur, *“el Tribunal Electoral es una autoridad jurisdiccional, un órgano especializado que forma parte de la rama judicial federal; es la máxima autoridad en su materia; es uninstancial, sus resoluciones son definitivas e inatacables”*.<sup>39</sup>

El Tribunal Electoral es un órgano especializado del Poder Judicial Federal. Su función más importante es garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, para lo cual resuelve las inconformidades que existan contra las resoluciones y actos de las autoridades electorales que afecten los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, rectores de la función estatal electoral. Resuelve asimismo los conflictos relacionados con los derechos que tienen los ciudadanos para votar y ser votados. Este tribunal es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se trate de resolver acciones de inconstitucionalidad.

El Tribunal Electoral funciona con una Sala Superior cuya sede es el Distrito Federal, y con cinco Salas Regionales, cuya sede será la ciudad designada como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divide el país.

La Sala Superior se integra con siete magistrados electorales, de los cuales uno es su presidente que es electo por ellos mismos, y ejerce el cargo durante cuatro años. Los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral duran diez años en su cargo, mientras que los de las Salas Regionales, ocho años. Los Magistrados electorales de la Sala Superior y los de las regionales son electos por el voto de las dos terceras partes del Senado, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los magistrados de la Sala Superior y de las regionales tienen prohibido aceptar o desempeñar empleo o cargo de la federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia. En los dos años que sigan a la fecha de su retiro no pueden actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los tribunales que son parte del llamado Poder Judicial Federal.

---

<sup>39</sup> ARTEAGA NAVA. *Op. Cit.* Pág. 347

El Tribunal Electoral conoce de impugnaciones en relación con actos que se realicen en las elecciones ordinarias y extraordinarias de diputados y senadores; la Sala Superior, en única instancia, es competente para conocer de las impugnaciones que se presenten con motivo de la elección del Presidente de la República y de otro tipo de impugnaciones; en general sus resoluciones son definitivas e inatacables.

#### **2.7.4 Tribunales Colegiados de Circuito**

Son los tribunales integrados por tres magistrados. En su trabajo son apoyados por un secretario de acuerdos, actuarios y otros funcionarios. Uno de estos magistrados funge como presidente y es elegido por el propio tribunal. Dura un año en su cargo, sin que pueda reelegirse para el siguiente. El presidente del Tribunal Colegiado de Circuito representa al tribunal, sustancia los juicios hasta ponerlos en estado de resolución, distribuye los asuntos entre los magistrados y dirige los debates que se presentan a la hora de resolver los juicios.

De conformidad con el art. 37 de la LOPJF, la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito se refiere a: amparos directos, recursos, resolución de competencias, impedimentos y excusas. Las resoluciones que pronuncien en materia de amparo son definitivas, salvo que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la constitución; en este caso son recurribles ante la Suprema Corte de Justicia, que deberá limitarse a decidir sólo las materias constitucionales (art. 107, fracc. IX Constitucional).

Las resoluciones de estos tribunales se toman por votación. Pueden estar especializados en una materia o conocer de todas: administrativa, laboral, civil y penal, relativas, principalmente, a los siguientes asuntos:

- *Juicios de amparo directo*, ya sean contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin a un juicio por violaciones que afecten las garantías individuales o invadan esferas de competencia. Estas violaciones deben haberse cometido en dichas resoluciones o durante el procedimiento.
- *Recursos de revisión*, Como su nombre lo indica, la revisión implica volver a dar curso a un procedimiento legal o juicio, y tiene por objeto revisar lo que un juez ha decidido, determinar si lo hizo correctamente y si no se violó ningún derecho al hacerlo. Alguno de los recursos más comunes son la apelación (en el caso de los juicios federales) y la revisión, la queja y la reclamación en el caso de los juicios de amparo.
- *Recursos de revisión contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo, federales o del Distrito Federal.*

A los magistrados los nombra el Consejo de la Judicatura Federal, para ello debe seguir criterios objetivos y de acuerdo con la ley (art. 97 Constitucional); para ser designado magistrado se requiere ser mexicano por nacimiento, ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos, mayor de 35 años, gozar de buena reputación, no

haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de la libertad mayor de un año, contar con título de licenciado en derecho y práctica profesional de cuando menos cinco años, además de los requisitos previstos respecto de la carrera judicial; deben retirarse al cumplir 75 años de edad. (Art. 106 de la LOPJF)

Los magistrados permanecen en el ejercicio de su cargos seis años y pueden ser ratificados, si lo son o son promovidos a ministros de la corte se convierten en inamovibles y solo pueden ser privados de su cargo o suspendidos de él, en los términos que marca el título cuarto de la constitución (art. 97 constitucional).

En el art. 110 Constitucional se hace alusión a ellos como posibles sujetos de juicio político por los delitos en que incurran en el desempeño de sus encargos.

### **2.7.5 Tribunales Unitarios de Circuito**

Son los tribunales federales integrados por un solo magistrado, el cual durará seis años en su cargo (art. 28 de la LOPJF).

Los Tribunales Unitarios de Circuito pueden conocer de materias administrativas, penales o civiles, relativas a los siguientes asuntos:

- Apelaciones que se hayan tramitado originalmente ante los Juzgados de Distrito.
- Recursos de denegada apelación.
- Juicios de amparo contra actos de otros Tribunales Unitarios de Circuito que no constituyan sentencias definitivas.

Al Magistrado que lo integra lo nombra el Consejo de la Judicatura Federal, permanece en su encargo seis años y, si es ratificado o promovido, se convierte en inamovible (art. 97 Constitucional); debe reunir los mismos requisitos de los Magistrados de los Tribunales Colegiados y que se han mencionado antes (art. 106 de la LOPJF): sobre ellos se ejercen los mismos controles y están sujetos a la misma vigilancia que los magistrados adscritos a los tribunales colegiados de circuito.

### **2.7.6 Jueces de Distrito**

Son los órganos judiciales de primera instancia del Poder Judicial Federal. Cuando existe un conflicto en materia federal, es el Juez de Distrito quien debe conocer las demandas de juicios, incluido el de amparo.

Un Juzgado de Distrito se integra por un juez, un número variable de secretarios, pero normalmente hay uno para la sección de amparos y otro para la sección ordinaria; actuarios y empleados (art. 42 de la LOPJFJ).

A los Jueces de Distrito los nombra el Consejo de la Judicatura Federal, permanecen en su cargo seis años y, si son ratificados o promovidos, se convierten en inamovibles, sólo podrán ser privados de sus encargos en los casos y conforme a lo que establezca la ley (art. 97 constitucional).

Para ser jueces de Distrito es necesario reunir los mismos requisitos que para ser magistrado, excepto la edad que en este caso es de 30 años: deben retirarse al cumplir los 75 años de edad (art. 108 de la LOPJF). Los secretarios y actuarios son nombrados de conformidad con las disposiciones aplicables en materia de carrera judicial. (art. 107 de la LOPJF)

El maestro José Becerra Bautista comenta: “*Por tratarse de jueces individuales, su voluntad decisoria se identifica con la voluntad del Estado mismo...*”<sup>40</sup>. Entonces, entendemos que ellos resuelven en forma exclusiva los negocios que se someten a su consideración; el personal restante carece de facultad decisoria; legalmente, los secretarios serían simples certificadores o fedatarios.

Ya que se trata de dos procedimientos diferentes, la LOPJF tiene la precaución de distinguir entre las dos especies en que se manifiesta la jurisdicción de un Juez de Distrito en materia ordinaria, una, y en materia de amparo. (Art. 48 de la LOPJF)

#### *En materia penal*

- Conocen de los delitos del orden federal previstos en las leyes federales y los tratados internacionales, así como de los procedimientos de extradición, salvo lo que dispongan los tratados (art. 50, fraccs. I y II, de la LOPJF).
- De los juicios de amparo que se promuevan contra resoluciones judiciales del orden penal; resoluciones dictadas en incidentes de reparación de daño y contra leyes y demás disposiciones de carácter general en materia penal (art. 51, fraccs. I, II y III, de la LOPJF).

#### *En materia administrativa*

- Conocen de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas (art. 52, fracc. I, de la LOPJF).
- Conocen, en términos generales, de amparos contra leyes, disposiciones de observancia general y actos de autoridad en materia administrativa federal o local (art. 52, fraccs. II-V, de la LOPJF).

---

<sup>40</sup> BECERRA BAUTISTA, José. “*El proceso civil en México*”, Porrúa, México. 1982, pág.10

### *En materia de trabajo*

En la LOPJF (art. 55) se atribuye competencia estos jueces para conocer de amparos en materia laboral.

### *En materia civil*

- Tienen competencia para conocer de controversias entre particulares con motivo de la aplicación de leyes federales o tratados internacionales. (art. 53, fracc. I, de la LOPJF)
- Conocen de amparos indirectos contra resoluciones del orden civil, así como leyes y demás disposiciones de observancia general en materia civil. (art. 54, fraccs. I-III, de la LOPJF)

## **2.7.7 El Consejo de la Judicatura Federal**

El Consejo de la Judicatura Federal es el órgano que se encarga de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación. De igual forma, el Consejo de la Judicatura Federal administra juzgados y tribunales federales. También apoya a estos órganos proporcionándoles los recursos materiales y el personal capacitado para que funcionen adecuadamente. Para seleccionar al personal (inclusive a los propios jueces y magistrados) el Consejo aplica rigurosos exámenes de oposición.

Dentro del Poder Judicial Federal existe un sistema de formación y ascenso denominado carrera judicial, ésta debe ser seguida por todos aquellos que pretendan formarse y ascender dentro de las categorías judiciales.

Para realizar su labor, el Consejo de la Judicatura Federal cuenta con cuatro órganos auxiliares: (art. 88 de la LOPJF).

- *Instituto de la Judicatura.* Es la escuela del Poder Judicial Federal, que se dedica a la investigación jurídica, la preparación, la capacitación y la actualización de quienes trabajan o desean trabajar en juzgados y tribunales.
- *Visitaduría Judicial.* Es el órgano que agrupa a los visitadores judiciales, que son funcionarios que inspeccionan el funcionamiento administrativo de Tribunales de Circuito y juzgados federales.
- *Contraloría del Poder Judicial.* Es el órgano que vigila el cumplimiento de las normas y disposiciones legales sobre el funcionamiento administrativo de los tribunales y juzgados y, en general, de los empleados del Poder Judicial, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y de algunos funcionarios del Tribunal Electoral.
- *Instituto Federal de Defensoría Pública.* Este órgano se encarga de que existan defensores de oficio en todos los juzgados y tribunales Federales en materia penal.

De conformidad con el art. 100 Constitucional, el Consejo de la Judicatura Federal se integra por siete miembros:

- El Presidente de la Suprema Corte de Justicia;
- Un magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito
- Un Magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito
- Un Juez de Distrito;
- Dos Consejeros (los nombra el Senado)
- Un Consejero (designado por el Presidente de la República)

El CJF puede sesionar con la presencia de sólo cinco de ellos (art. 74 de la LOPJF); adopta sus resoluciones por mayoría de votos de los presentes, salvo en ciertas materias en que se requieren cinco votos; el presidente tiene voto de calidad (art. 76 de la LOPJF).

Para ser nombrado Consejero se necesita reunir los mismos requisitos exigidos para ser designado Ministro de la Suprema Corte; los que designan el Senado y el Presidente de la República, además, deberán haberse distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas.

Los magistrados de los tribunales Colegiados y Unitarios, así como el juez, son electos mediante el sistema de *insaculación* en el que intervienen todos los que se hallan en ejercicio.<sup>41</sup>

Los Consejeros permanecen en su encargo cinco años, salvo su presidente, porque como presidente de la Corte dura cuatro años: no podrán ser nombrados para un nuevo periodo y deben ser sustituidos en forma escalonada. Están sujetos a las mismas limitaciones e inhibiciones que existen para los ministros, magistrados y jueces a que hace referencia el art. 101 Constitucional. El Consejo de la Judicatura es presidido por quien desempeñe la presidencia de la Corte en forma ordinaria o transitoria.

Los consejeros gozan de las inmunidades establecidas en el Título Cuarto de la Constitución, es decir, son sujetos del juicio político y de la declaración de procedencia, por lo tanto, no pueden ser removidos de sus encargos por otras vías.

El Consejo de la Judicatura tiene un número elevado de atribuciones; las ejerce en relación con los magistrados de los tribunales Colegiados; Unitarios de Circuito, de los jueces de Distrito y del personal que labora para él y para todos ellos; carece de competencia en lo que atañe a la Suprema Corte de Justicia, sus

---

<sup>41</sup> Para el maestro Rafael de Pina, insaculación es el procedimiento para la designación de ciertos cargos, consistente en depositar en una urna o recipiente análogo tantas papeletas como candidatos haya, cada una con el nombre de uno de ellos y sacando después una, correspondiendo el nombramiento a la persona cuyo nombre figure en la misma. De Pina, Rafael. *Op. Cit.* pág.226

miembros y su personal (art. 100 Constitucional y 81, fracc. XII. de la LOPJF); tiene, en términos generales, las siguientes atribuciones:

- *Legislativas.* La constitución lo faculta para emitir acuerdos generales para el ejercicio adecuado de sus funciones (art. 100 Constitucional).
- *Ejecutivas.* Establecer comisiones y designar a los consejeros que deban integrarlas; determinar el número y los límites territoriales de los circuitos en que se divide la República; establecer el número y la especialización por materia de los Tribunales Colegiados, Unitarios y Juzgados de Distrito; nombrar, ratificar, adscribir, remover, suspender, acordar licencias a los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito y acordar su retiro forzoso; nombrar a personal diverso; cambiar la residencia de los tribunales, de juzgados; administrar los bienes de la rama judicial federal, vigilar y sancionar a su personal, entre otras atribuciones (art. 81, fraccs. I, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XIII, XVII, XX, XXVIII, XXX, XXXIII, XXXIV, XXXVI y XXXVII, de la LOPJF).
- *Jurisdiccionales.* Resolver los conflictos de trabajo suscitados entre la rama judicial Federal y sus servidores públicos en los términos de la fracc. XII del apartado B del art. 123 Constitucional; solucionar las quejas administrativas y sobre la responsabilidad de los miembros de la rama judicial (art. 81, fraccs. XII y XXV, de la LOPJF).
- *Atribuciones del Presidente del Consejo de la Judicatura Federal.* La ley determina como atribuciones del presidente del Consejo de la Judicatura Federal, entre otras, la de representarlo, tramitar los asuntos de su competencia, presidir el Pleno, proponer nombramientos y otorgar licencias (art. 85 de la LOPJF).

## 2.8 GOBERNADORES DE LOS ESTADOS

La figura del Gobernador, es la institución jurídica, social y política más importante de los Estados; es el funcionario político más importante en el territorio de su Estado.

Respecto a la elección o designación de los gobernadores, la Constitución establece dos supuestos generales; uno, la del gobernador que inicia y concluye un periodo de seis años, (art. 116 fracc. I, párrafo segundo y IV, inc. a Constitucional); y el otro, la indirecta del que es electo, nombrado o llamado para suplir al titular cuando él falta; en estos casos existe la posibilidad de que alguien acceda a la gubernatura sin consulta a la ciudadanía, ya sea mediante designación a que haga la Legislatura local o el Senado, o en virtud del sistema de suplencia, cuando en las constituciones locales se previene que determinada persona puede ocupar la gubernatura a la falta del titular. Todos estos sistemas de sustitución tienen validez en los Estados con

base en la autonomía que para ellos deriva de los arts. 76 fracc. V, y 124 de la Constitución.

Los requisitos que ordinariamente se exigen para ser gobernador de un Estado, son comunes en las Constituciones de los estados, se encaminan a salvaguardar ciertos valores y principios: aptitud para el cargo, conocimiento de la entidad, garantizar el principio de división de poderes, hacer operante el sistema federal, asegurar el principio de no reelección y avalar que las elecciones sean imparciales.

En la fracción I del art. 116 Constitucional, con el fin de afianzar los principios republicano, democrático y de no reelección se consignan diversos preceptos:

- En el primer párrafo, al disponer que un gobernador no podrá permanecer en su encargo más de seis años, se busca salvaguardar el principio republicano.
- En el segundo párrafo se garantiza el principio democrático.
- En el tercer párrafo se consigna el principio de la no reelección absoluta en lo que atañe a los gobernadores de elección popular de los Estados.
- En los párrafos restantes, salvo el último, se busca que los comicios para elegir gobernador sean imparciales.

El gobernador de un Estado, por medio del Procurador de Justicia del Estado (art. 21 Constitucional) es además jefe de la policía judicial; mediante el Director de Policía, también es jefe de ese servicio y tiene el mando de la fuerza pública del lugar en donde resida (art. 115, fracc. VII Constitucional) así como jefe de la guardia nacional (art. 73, fracc. XV Constitucional). Puede usar dicho cuerpo en territorio de su Estado para la tranquilidad pública; está obligado a ponerla a disposición del Presidente de la República cuando éste lo considere necesario y lo haya autorizado el Senado o la Comisión Permanente (arts. 76, fracc. IV, 79, fracc. I y 89 fracc. VII Constitucional). Los gobernadores de los estados no pueden alterar el sistema ni inmiscuirse en los procesos de elección de los jefes y oficiales de dicha guardia, función que, por disposición constitucional, corresponde a sus integrantes (art. 73, fracc. XV Constitucional).

### **2.8.1 Tribunal Superior de Justicia Estatal**

El Tribunal Superior de Justicia se compone de magistrados que actúan en Pleno y en Salas (Arts. 104, fracc. I, 107, fracc. XII. 108, párr. 2, 110, párr. 2, 111 y 116, fracc. III Constitucional).

Cuando actúa en pleno goza de tres tipos de facultades.

- *Administrativas*: licencias de magistrados y jueces, nombramientos, traslado, remoción y destitución de jueces y funcionarios judiciales inferiores; vigilancia y control de juzgados inferiores; manejo, distribución

y supervisión del presupuesto que se le asigne; además, nombra a su presidente, que por lo común dura un año y puede ser reelecto.

- *Judiciales*: se le atribuye competencia para actuar como jurado de sentencia en los juicios de responsabilidad que se siguen a ciertos servidores públicos;
- *Legislativas*: en algunos estados puede emitir el Reglamento de Gobierno Interior, que indica su funcionamiento y el de los juzgados inferiores; en otros se le concede el derecho de iniciar leyes y decretos relacionados con la administración de justicia.

## **2.8.2 El Procurador General de Justicia**

Independientemente de que tiene encomendada la obligación de perseguir los delitos, el Procurador tiene la función de ser consejero jurídico del Gobierno del Estado y por lo común él representa y defiende los intereses del Estado. Lo nombra y remueve libremente el Gobernador del Estado; los requisitos para serlo coinciden con las condiciones para ser magistrado del Tribunal superior de justicia local.

El Ministerio Público se ha depositado en el Procurador General de Justicia y en los agentes que de él dependen. La policía, encargada de las averiguaciones, depende de él. (Art.21 Constitucional).

## **2.9 GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**

El Distrito Federal es la sede de los Poderes de la Unión y la capital de los Estados Unidos Mexicanos. Su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial de carácter local, quienes ejercerán sus funciones y atribuciones conforme a lo que dispone el artículo 122 constitucional. Consecuentemente, las autoridades u órganos de gobierno del Distrito Federal son la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Jefes Delegacionales y el Tribunal Superior de justicia.

### **2.9.1 La Asamblea Legislativa**

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal es un órgano colegiado al que se le han confiado funciones legislativas y ejecutivas; carece de facultades jurisdiccionales. Se compone de diputados, cuyo número debe determinar la ley, los elige la ciudadanía mediante voto universal, libre, directo y secreto. Los hay de mayoría y de representación proporcional. Cuentan con un suplente; permanecen en su encargo tres años, no pueden ser reelectos para el periodo inmediato, gozan de una triple inmunidad: son irresponsables por las manifestaciones que hagan en el desempeño de sus encargos, por lo que para proceder penalmente contra ellos se

requiere una declaración de procedencia previa, y pueden ser objeto de juicio político por las violaciones que cometan en el ejercicio de sus encargos.

Para ser miembro de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se requiere:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- Tener veintiún años cumplidos al día de la elección;
- Ser originario del Distrito Federal o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella;
- No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería, cuando menos noventa días antes de ella;
- No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años en el caso de los Ministros;
- No ser ministro de algún culto religioso; y,
- No estar comprendidos en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59 de la Constitución Federal, es decir, que no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los representantes suplentes si podrán ser reelectos para el periodo inmediato, con el carácter de representantes propietarios, siempre y cuando no hubiesen estado en ejercicio, pero los representantes propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Sus leyes y decretos puede vetarlos el Jefe de Gobierno, se trata de un acto suspensivo que puede superarse por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes en la sesión; ese servidor público es el responsable de promulgar, publicar y ejecutar sus leyes.

De los términos en que esta redactada la Constitución, tienen derecho de iniciar leyes y decretos ante ésta sus integrantes y el Jefe de Gobierno. A éste se le reconoce como exclusiva la de iniciar la ley de ingresos, el decreto de presupuestos y presentar la cuenta anual.

Las atribuciones que corresponden a la Asamblea Legislativa son sólo las que menciona la fracc. V de la base primera del Art. 122 Constitucional y las demás que en forma expresa se le otorgan a lo largo de la Constitución.

Las atribuciones de la Asamblea Legislativa se refieren a diferentes materias:

- Expedir su ley orgánica que remitirá al Jefe de Gobierno para efectos de que ordene su publicación,
- Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto,

- Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa,
- Nombrar a quien deba sustituir, en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal,
- Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal,
- Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal,
- Legislar en materia de administración local, su régimen interno y los procedimientos administrativos,
- Legislar en las materias civil, penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y del comercio, justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno, protección civil, sobre servicios de seguridad brindados por empresas privadas; prevención y readaptación social, salud y asistencia social y prevención social,
- Legislar en materia de planeación de desarrollo; desarrollo urbano; preservación del medio ambiente y protección ecológica, vivienda, construcciones y edificaciones, vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obras públicas; explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del Distrito Federal,
- Regular la prestación y concesión de servicios públicos; servicio de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros, abastos y cementerios,
- Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales, espectáculos públicos; fomento cultural, cívico y deportivo y función social educativa,
- Expedir la ley orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos,
- Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal.

Estas atribuciones son la que señala en forma general el artículo 122 de la Constitución Federal; sin embargo, el artículo 10 de la ley orgánica de este órgano legislativo profundiza en las mismas atribuciones conforme lo dispone nuestro máximo ordenamiento.

Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, al igual que los diputados y senadores, son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus encargos y no podrán ser reconvenidos por ellas y son sujetos de responsabilidad política en los términos del título IV Constitucional.

## 2.9.2 El Jefe de Gobierno del Distrito Federal

Gran parte de la función de naturaleza ejecutiva que se da en el Distrito Federal se deposita en el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. La que no está conferida a él se ha reservado al Presidente de la República. El Jefe de Gobierno es el titular de la administración pública local.

A partir de 1997 es de elección popular; para serlo se requiere cumplir con las condiciones que determine la Constitución y el Estatuto; de inicio, deberá ser mexicano por nacimiento, ciudadano, en pleno goce de sus derechos, con una residencia efectiva de tres años, si es nativo del Distrito Federal, y de cinco si no lo es, tener 30 años cumplidos y no haber desempeñado el cargo anteriormente con éste o con cualquier otro nombre.

A partir del año 2000, permanecerá en su encargo hasta seis años; sin importar cuánto tiempo lo desempeñe, por ningún motivo podrá volver a ocuparlo.

En los casos en que el nombramiento lo haga el Senado o la Comisión Permanente si el propuesto ocupa algún cargo de elección popular, para que acepte el puesto se requiere la licencia por parte de la Cámara del Congreso o Asamblea Legislativa a la que pertenezca. Una vez concedida, el nombrado cesa en sus funciones representativas mientras dure su nueva ocupación (art. 62 Constitucional); para ocupar su cargo debe llamarse al suplente. No se trata de una renuncia; es una separación temporal. Cuando por alguna razón deja de ser jefe de gobierno puede reasumir su función de representante o legislador.

Toma posesión de su encargo el 5 de diciembre del año de su elección. No podrá ejercer el cargo más allá del 4 de diciembre del año en que concluya un periodo de gobierno. No importa cuál haya sido el tiempo durante el cual hubiera ejercido el cargo. Sus faltas temporales se cubrirán según lo disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de faltas absolutas es la asamblea legislativa la que nombra al sustituto.

En materia de competencia entre el Poder Ejecutivo Federal y el Poder Ejecutivo del Distrito Federal, la Constitución Federal dispone que, tratándose del Presidente de la República, éste tiene atribuciones para:

- Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal,
- Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal,
- Enviar al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal,
- Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión en relación con el Distrito Federal.

Por su parte, le corresponde al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

- Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de su competencia;
- Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o remoción no estén previstas de manera distinta por la Constitución Federal o las leyes aplicables;
- Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El Jefe de Gobierno podrá ser removido por causas graves y uno de los motivos que pueden propiciar su remoción es que haya causas graves que afecten el orden público en el Distrito Federal; se tratará de un simple pretexto. La posición de Gobierno del Distrito Federal, cuando recaiga en un miembro de la oposición, será bastante débil: el mando de la fuerza pública se deposita en el Presidente de la República, él nombra al servidor público que la tenga a su cargo; pudiera ser que no se confíen las funciones de dirección en materia de seguridad pública. El Jefe de Gobierno, sin poder hacer uso del sistema de seguridad, será responsable cuando se altere el orden público.

El Jefe de Gobierno podrá ser objeto de juicio político por violaciones a la Constitución, a las leyes del Distrito Federal y por el manejo indebido de fondos y recursos públicos locales. También podrá ser suspendido de su cargo en virtud de una declaración de procedencia que emitan los Diputados.

No puede indultar; función seguirá ejerciéndola el Presidente de la República (art. 89, fracc. XIV). Sus actos deben ser refrendados por el servidor público que determine el Estatuto. Finalmente podrá recurrir a la controversia constitucional.

### **2.9.3 Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal**

La función judicial se le ha confiado al Tribunal Superior de Justicia. Su competencia y atribuciones se determinan, en primer lugar, por el Congreso de la Unión en el Estatuto de Gobierno (art. 122 Constitucional, apartado A, fracc. II); la Asamblea Legislativa está autorizada para emitir la ley orgánica de ese tribunal.

Se integra por magistrados que nombra el Jefe de Gobierno y ratifica la Asamblea Legislativa; duran en su encargo seis años y pueden ser ratificados al concluir ese plazo, en este caso se convierten en inamovibles. Para serlo se exigen los mismos requisitos que para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia, más otros relacionados con su vinculación a la entidad.

De acuerdo con el artículo 122 constitucional en correlación con el artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, para ser magistrado de este órgano jurisdiccional se requiere:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- Tener treinta y cinco años cumplidos al día de su designación;
- Poseer el día de su designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho expedida por autoridad o institución legalmente facultada para ello;
- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratare de robo, fraude, falsificación o abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, se considerará como inhabilitado para desempeñar dicho encargo, cualquiera que haya sido la pena;
- Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación;
- No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército Federal, seis meses antes del día de la elección;
- No ser Secretario de Estado, Procurador General de la República o Procurador de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal ni Gobernador de algún Estado o Jefe del Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Asimismo, el ejercicio jurisdiccional de todo tipo de asuntos civiles, mercantiles, penales, familiares de arrendamiento inmobiliario y concursal del orden común y del orden federal, en los casos que expresamente las leyes les confieran jurisdicción, corresponde a los órganos judiciales y a los servidores públicos que se señalan a continuación:

- Magistrados del Tribunal Superior de Justicia;
- Jueces de lo Civil;
- Jueces de lo Penal;
- Jueces de lo Familiar;
- Jueces de Arrendamiento Inmobiliario;
- Jueces de lo Concursal;
- Jueces de Inmatriculación Judicial;
- Jueces de Paz;
- Jurado Popular;
- Presidentes de Debates; y
- Árbitros.

Por su parte, la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, de los juzgados y demás órganos judiciales está a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, quien también es el órgano

encargado de administrar y ejercer de manera autónoma el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

#### **2.9.4 Procurador General de Justicia del Distrito Federal**

El Ministerio Público en el Distrito Federal lo preside el Procurador General de Justicia, es un servidor público que debe ser nombrado en los términos que fije el estatuto. Su ley orgánica la emite la Asamblea Legislativa.

### **2.10 EL PRESIDENTE MUNICIPAL**

El gobierno de los municipios recae en un ayuntamiento. Los miembros de los ayuntamientos son, por disposición constitucional, de elección popular directa, permanecen tres años en el ejercicio de su encargo y no pueden reelegirse para el periodo inmediato. Para ser electos se requieren ciertos requisitos mínimos, como edad, residencia en el municipio, ciudadanía y, frecuente modo honesto de vivir y saber leer y escribir.

En los municipios, el Presidente Municipal, cuando menos durante su periodo como tal, y frecuentemente después de concluirlo, es la figura principal y más importante de los municipios: el determina la política del ayuntamiento, impone su voluntad y sello; es la figura social más importante.

Los presidentes municipales gozan de diferentes clases de facultades:

- Las que derivan a su favor de la Constitución local, como promulgar bandos municipales y demás normas de carácter general expedidas por el ayuntamiento (art. 145 de la Constitución del Estado de México).
- Tienen facultades de mando, supervisión y vigilancia de la población, de los integrantes del ayuntamiento y del personal que trabaja en éste.
- Mandan a la policía municipal y al destacamento de seguridad pública que se asigne al municipio.
- Actúan como auxiliares de los poderes del estado, del ministerio público y de los jueces.
- En los términos del art. 16 constitucional pueden realizar aprehensiones de delincuentes, entre otras.

En cuanto a las prohibiciones de los presidentes municipales, es común encontrar en las leyes de los Estados prohibiciones para los presidentes municipales como no poder patrocinar a persona alguna en asuntos que se relacionen con el gobierno del municipio, distraer fondos, valores y bienes municipales, ausentarse del municipio, imponer arrestos mayores de 36 horas o multas que excedan de un salario diario, etcétera.

### **2.10.1 Síndicos**

El síndico es defensor de los intereses municipales; representa al ayuntamiento en los negocios o litigios en que aquel es parte; ejerce funciones de supervisión y vigilancia sobre la tesorería del ayuntamiento; interviene en los informes que rinden a la Legislatura local; defiende y preserva los bienes muebles e inmuebles del municipio; asiste a las juntas del ayuntamiento; vigila el cumplimiento de la Ley Orgánica, de los bandos de policía y buen gobierno.

En general, para ser síndico se requieren las mismas condiciones que para presidente municipal. Se trata de funcionarios de elección popular directa, que ejercen durante tres años, no pueden reelegirse y forman parte del ayuntamiento.

### **2.10.2 Regidores**

Los regidores son funcionarios de elección popular directa, son miembros del ayuntamiento. Su número varía en función de la cantidad de habitantes y de las posibilidades económicas del municipio va de uno y hasta más de 15. Tienen un suplente que también es de elección popular y, en general, son cargos remunerados.

A los regidores se atribuyen distintas facultades, como asistir a las Juntas de éste, cumplir sus acuerdos y vigilar; y otras que se conocen como regidurías, y que relacionan con el despacho de los negocios y materias que ordinariamente se atribuyen a los gobiernos de las ciudades, como hacienda, comercio, educación, obras públicas, acción social y cívicas, servicios públicos, etcétera.

## CAPÍTULO TERCERO

### LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

#### 3.1 ANTECEDENTES

Como hemos visto en el cuerpo de esta tesis, la responsabilidad de los servidores públicos ha sido un signo de democracia, y se han implementado las instituciones jurídicas que la prevén. Vimos que en la Nueva España, existía una institución llamada "juicio de residencia" a la cual eran sometidos los virreyes españoles, y cuyo juicio es un antecedente importante del "juicio político" o del "juicio de responsabilidad" siendo también una institución similar el "*impeachment*" del derecho anglosajón, que como hemos visto, es una acusación en donde un cuerpo legislativo removía a un funcionario de su empleo o encargo por incurrir en responsabilidad.

#### 3.2 GENERALIDADES

La particular situación que presentan los trabajadores del Estado los sujeta a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.

En este sentido, Gabino Fraga señala:

*"La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquier 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."*<sup>42</sup>

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 realicen funciones de gobierno y de dirección y afecten intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, dan lugar a la responsabilidad política; y cuando en el

---

<sup>42</sup> FRAGA, Gabino. "*Derecho Administrativo*", 23ª ed. Edit. Porrúa, Méx. 1984, pág. 169.

desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplan 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 será de carácter administrativo.

Independientemente de estos tres tipos de responsabilidad en que los servidores públicos pueden incurrir frente al Estado, cuando con su actuación producen un daño o perjuicio en el patrimonio de los particulares, se genera la obligación de resarcirlo, conforme al principio de la *lex aquilia* de que “aquel que cause un daño a otro tendrá la obligación de repararlo”.

Al respecto, Álvaro Bunster señala:

*“El sistema de responsabilidades se compone de cuatro modalidades de la responsabilidad: la penal y la civil, sujetas a las leyes relativas, la política y administrativa, que se regularían por esta iniciativa de ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional. Puesta en relación la responsabilidad del servidor público con las demás instancias de responsabilidad abarcadas por las reformas de 1982, ella aparece en una posición intermedia. Las modificaciones al texto constitucional obedece al loable propósito de poner el orden en una materia confusa, demarcar el plano de la responsabilidad política, el de la responsabilidad penal y el de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos”.*<sup>43</sup>

### 3.3 NOCIONES CONCEPTUALES

Para obtener el verdadero significado de la palabra responsabilidad debemos ahondar en lo mas remoto de la historia, pudiendo ver que ese término proviene de “*respondere*” que significa “inter alia”, “prometer”, “merecer”, “pagar”, así *responsalis* significa: “el que responde” (fiador).<sup>44</sup>

Con esta definición debemos entender que, la palabra “responsable” se refiere a aquella persona obligada a responder de algo o de alguien.

Para fortalecer lo anterior, Narciso Sánchez Gómez nos da la definición de responsabilidad:

*“Responsabilidad es la obligación de reparar y satisfacer por uno mismo, o en ocasiones especiales por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño causado”.*<sup>45</sup>

<sup>43</sup> BUNSTER Álvaro, “*Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*”, México, Edit. Porrúa, 1984, pág. 9.

<sup>44</sup> DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM ,1ª. Ed. Mex. 1984 Págs.44-49

<sup>45</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, “*Primer Curso de Derecho Administrativo*”, Editorial Porrúa, Mex. 1998, p.p.415, 417.

Podemos apreciar que el funcionario y el empleado público están subordinados a la ley y a su debido cumplimiento, por esto, están obligados a responder de sus actos públicos. Por lo que podemos decir que la responsabilidad de la función pública es la obligación en que se encuentra el servidor del Estado que ha infringido la ley, por haber cometido un delito, una falta, o ha causado una pérdida o un daño, y debe responder por ella.

De ésta forma, sabemos que en un régimen democrático todos los servidores públicos deben actuar bajo el principio de legalidad, esto es, deben ceñir todos sus actos a las leyes y reglamentos que establecen la función que desempeñan, mirando siempre por el bien común, con un espíritu de solidaridad para los altos fines del Estado, jamás se debe de actuar dentro de los poderes públicos en beneficio personal, y en caso de desobediencia, negligencia, descuido, torpeza, desvío de poder, desproporción o injusticia manifiesta, nuestro Estado de derecho otorga a favor de los gobernados los medios jurídicos para impugnar las actuaciones arbitrarias e ilegales de los servidores públicos, incluyéndose un sistema de responsabilidades de diversa índole, que deben hacerse efectivas ya sea a instancia de parte o de oficio, según lo establezcan los propios mecanismos jurídicos conducentes.

En efecto, la falta de cumplimiento de las obligaciones que tienen encomendadas los servidores públicos en todos los niveles o jerarquías desde el Presidente de la República hasta los más modestos empleados públicos, produce una serie de responsabilidades que la propia legislación federal, estatal y municipal permiten identificarlas según la gravedad, falta o tipo de infracción, y deben ser fincadas en el terreno práctico por las propias autoridades competentes o por los tribunales judiciales o administrativos bajo el principio de legalidad, fundando y motivando la clase de responsabilidad, como la sanción aplicable para cada caso particular.

Para reforzar lo anterior, el artículo 109 Constitucional sienta las bases jurídicas de las responsabilidades de los servidores públicos tanto federales como locales, aunque no es muy explícito en todas ellas, se abocan más a tres tipos de responsabilidades, la política, la administrativa y la penal.

**Art.109.-** *El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo 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 de 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 tal virtud, para el ámbito federal la ley reglamentaria de dicho mandato constitucional para fincar responsabilidades de la federación y del Distrito Federal es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos expedida el 30 de diciembre de 1982, en donde se estatuyen dos importantes responsabilidades atribuibles a dichos servidores públicos, que son: la política y la administrativa. En cuanto a la responsabilidad penal nos remitimos al Libro Segundo, Título Décimo, y Título Decimoprimer del Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, en donde se identifican las conductas particulares y el tipo de delito en que pueden incurrir los servidores públicos, así como el tipo de sanción según su gravedad que deba aplicárseles.

La responsabilidad civil se conoce como de carácter patrimonial, la cual sólo será mencionada en la presente tesis, sin adentrarnos en un estudio mas profundo.

### **3.4 LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

Esta es la tercera ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución de 1917. Es una ley enfocada al tratamiento jurídico de las responsabilidades públicas u oficiales, y por lo que respecta a las responsabilidades administrativas nos remitiremos a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente tiene su base constitucional en art. 109 al establecer que las Legislaturas Federal y de los Estados expedirán leyes de responsabilidades; consta de cinco títulos, con 93 artículos.

En el Título Primero, con un Capítulo Único (arts. 1al 4°), se determina su objeto: reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de servidores públicos sujetos de responsabilidades políticas y administrativas ; definir estas, sus procedimientos (juicio político y procedimiento administrativo disciplinario), y establecer las sanciones correspondientes; señalar las autoridades competentes para aplicarlos; determinar las autoridades competentes y el procedimiento de la declaración de procedencia, y reglamentar el registro patrimonial de los servidores públicos.

El registro patrimonial (Título Cuarto, Capítulo Único, artículos del 79 al 90) se establece para controlar la evolución del patrimonio de los servidores públicos e inhibir, evitar y sancionar los actos u omisiones de los que pueden derivarse beneficios personales no considerados en los ingresos por sueldos, salarios y demás prestaciones, de los servidores públicos.

En este título, los artículos del 84 al 87 y 90 se refieren al enriquecimiento ilícito: si hay signos evidentes de enriquecimiento por la desproporción entre lo que se muestra u ostenta y los ingresos del servidor público, la Secretaría puede investigar y ordenar auditorias, dándose cuenta el servidor público investigado o auditado de las motivaciones y fundamentos que tiene la autoridad para proceder de esa manera (art.84).

El art. 88 establece el supuesto de una conducta del servidor público que de actualizarse se traduce en el delito de cohecho, por lo mismo, se sancionará con arreglo a la ley penal: si durante el desempeño de su encargo y un año después, un servidor público solicita, acepta o recibe de cualquier manera dinero, donación, servicio, empleo, cargo o comisión para sí o sus parientes, proporcionado por persona o personas “cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentran directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público” durante el desempeño de su encargo y de lo que surja conflicto de intereses, se estimará como cohecho.

El Capítulo IV, del Título Segundo contiene una serie de disposiciones de procedimiento en las que enfatizaban las dos primeras leyes reglamentarias del Título Cuarto Constitucional, relacionadas con la inatacabilidad de las resoluciones de las Cámaras, la instauración del riguroso turno como en los juzgados, la no dispensa de trámites, la forma de emplazamiento, los acuerdos, la acumulación de acusaciones, las medidas de apercibimiento, las excusas y recusaciones, los exhortos, etc.

### **3.5 EL FUERO CONSTITUCIONAL**

#### **3.5.1 Generalidades**

Como premisa mayor diremos que la Constitución considera responsables de toda clase de delitos y faltas a los funcionarios públicos, incluyéndolos así en el

principio de igualdad ante la ley, no obstante, la Constitución ha querido que durante el tiempo en que desempeñen sus funciones algunos de esos funcionarios no puedan ser perseguidos por los actos punibles que cometieren, a menos que previamente lo autorice la Cámara de la Unión, de tal modo que el sistema del fuero no exige la impunidad de los funcionarios sino sólo su inmunidad durante el tiempo del encargo.

Debemos entender que el fuero constitucional no tiene por objeto instituir un privilegio a favor del funcionario, lo que sería contrario a la igualdad del régimen democrático, sino proteger a la función de los amagos del poder o de la fuerza.

Ahora bien, el fuero constitucional no excluye el conocimiento del caso por la jurisdicción ordinaria, en su mayoría los tribunales especiales podían conocer también de materias civiles, lo que no se da en el fuero constitucional por disposición expresa del art.114, ya que un juicio civil no puede afectar el ejercicio de la función, que es lo protegido por el fuero.

El fuero constitucional opera bajo dos aspectos: como fuero de 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 los altos funcionarios en cuyo favor lo establece la Constitución.

De esta forma, los tratadistas hacen referencia a dos aspectos que operan en el fuero constitucional de los servidores públicos: el fuero de inmunidad y el fuero de no procesabilidad.

*“El fuero de Inmunidad, es el privilegio o prerrogativa que entraña irresponsabilidad jurídica, y únicamente la tienen los Diputados y Senadores en forma absoluta, los cuales son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y el Presidente de la República en forma relativa ya que dicho alto funcionario durante el tiempo de su encargo solo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común, por consiguiente durante su período funcional, el Presidente de la República goza de inmunidad respecto a cualquier delito oficial”.*<sup>46</sup>

*“Por otra parte, el fuero de la no procesabilidad se traduce en la circunstancia de que mientras no se promueva y decida contra el funcionario de que se trate el llamado juicio político, los funcionarios señalados en el artículo 110 Constitucional no quedan sujetos a la potestad jurisdiccional ordinaria”.*<sup>47</sup>

En otras palabras, estos altos funcionarios si son responsables por los delitos comunes y oficiales que cometan durante el desempeño de su cargo, solo que no se puede proceder contra ellos en tanto no se les despoje del fuero de que gozan y que,

---

<sup>46</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa. Mex.1994, pág.565

<sup>47</sup> *Idem*

según acabamos de afirmar, es el impedimento para que queden sujetos a los Tribunales que deban juzgarlos.

Ahora bien, respecto a los gobernadores de los Estados, a los diputados locales y magistrados de sus respectivos Tribunales Superiores opera el fuero de no procesabilidad por lo que respecta a los delitos federales que se les imputen. Por consiguiente es la Cámara de Diputados la competente para despojarlos de la citada prerrogativa mediante una declaración de procedencia que es lo mismo que el desafuero y tendrá como objeto que se comuniquen a las Legislaturas Locales a fin de que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

### 3.5.2 Concepto

Cesar Garza García nos define el fuero constitucional de la siguiente manera:

*“El fuero es el derecho a una jurisdicción especial por razón de la clase”.*<sup>48</sup>

También encontramos que:

*“El fuero es la prerrogativa constitucional que tienen ciertos servidores públicos, cuando se encuentran en el desempeño de sus encargos para no ser sujetos a los procedimientos que contemplan las leyes penales, si antes no es oficialmente declarada su procedencia por un órgano materialmente jurisdiccional como lo es la Cámara de Diputados”.*<sup>49</sup>

De igual forma encontramos la siguiente definición de fuero: *“Atribución de competencia a determinados tribunales, para procesos contra algunos cargos públicos (miembros del gobierno, parlamentarios, etc.)”*<sup>50</sup>

En base a los anteriores conceptos podemos decir que el fuero constitucional es la facultad que tiene el sujeto de no comparecer ante cualquier jurisdicción extraña sin previa declaración de sus pares. De igual forma, consideramos que el fuero es una prerrogativa esencial para la subsistencia misma del Poder Legislativo en cuya garantía ha sido establecida y que si los sujetos particulares que lo integran resultan beneficiados, no lo es porque se les conceda a cada uno de ellos ninguna tutela, sino que se benefician de un derecho, que es el derecho del Poder Legislativo a protegerse contra la invasión de los demás poderes.

<sup>48</sup> GARZA GARCÍA, Cesar Carlos. *“Derecho Constitucional Mexicano”*. Edit. Mc. Graw Hill. Mex. 1997 pág. 92

<sup>49</sup> ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*. Edit. Porrúa. 1ª ed. Pág. 238

<sup>50</sup> ESPASA SIGLO XXI, *DICCIONARIO JURIDICO*. Ed. Espasa Calpe, España 2001 pág.723

### 3.5.3 Impunidad, inmunidad y fuero

En México, se presenta la inmunidad de los funcionarios públicos durante el tiempo del encargo, y que por cuanto al fuero sólo lo tiene el Presidente de la República, con respecto a su responsabilidad penal, durante el tiempo de su encargo. De esta forma podemos decir que los únicos funcionarios que en México son impunes son los Diputados y Senadores y sólo por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, en el entendido del artículo 61 de la Constitución.

El maestro Cesar Garza García nos define la impunidad como:

*“La condición de aquél que no está sujeto a las sanciones, previstas por la ley, para la comisión de faltas, infracciones o delitos”.*<sup>51</sup>

Asimismo, para el citado autor la inmunidad *“la constituye la condición del que no ha de ser perseguido ni juzgado por la responsabilidad penal que derivare de la comisión de faltas, infracciones o delitos, pero sólo durante el tiempo del encargo.”*<sup>52</sup>

En este mismo sentido para Felipe Ramírez Tena, *“la inmunidad recibe el nombre de fuero, evocando así aquellos antiguos privilegios que tenían determinadas personas para ser juzgadas por tribunales de su clase y no por la justicia común.”*<sup>53</sup>

Por lo anterior, podemos decir que la impunidad, inmunidad y fuero siempre están relacionados con la función pública que busca protegerse y no directamente con el investido como servidor público, por eso, cuando por cualquier causa, incluso la licencia, el funcionario se separe o, esté impedido legalmente para ejercer la función correspondiente al encargo público, entonces automáticamente se pierden toda clase de privilegios.

Luego entonces, La inmunidad de los servidores públicos se refiere sólo a: El Presidente de la República, los Diputados y Senadores del 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 Representantes de 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, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo Electoral del Instituto Federal Electoral; los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

<sup>51</sup> GARZA GARCÍA, *Op. Cit.* pág. 92

<sup>52</sup> *Idem.*

<sup>53</sup> TENA RAMIREZ, Felipe *“Derecho Constitucional Mexicano”*. Ed. Porrúa. Mex.2001 p.p 559 y 560

### 3.5.4 El fuero del Presidente de la República

El párrafo final del artículo 108 comprende al Presidente de la República, quien durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, mientras la responsabilidad es absoluta para los otros funcionarios, por cuanto responden de toda clase de delitos, para el Presidente de la República queda limitada a los delitos que se acaban de mencionar.

La Constitución quiso instituir esta situación para el Jefe del Ejecutivo, con el objeto de protegerlo contra una desición hostil de las Cámaras, las cuales de otro modo estarían en posibilidad de suspenderlo o de destituirlo de su cargo, atribuyéndole la comisión de un delito por leve que fuera.

La norma privativa que restringe la responsabilidad del Presidente, incluye asimismo el procedimiento especial para hacer exigible dicha responsabilidad. En su parte final, el art. 109 se refiere a delitos comunes, determina que cuando se trate del Presidente de la República sólo habrá lugar a acusarlo frente a la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.

Por lo anterior, el Presidente de la República sólo puede responder por un delito oficial: el de traición a la patria y por los delitos graves del orden común. Pero el uno y los otros se identifican para el efecto de ser tratados como oficiales, mediante el juicio político.

## 3.6 LA LICENCIA

Refirámonos ahora a los efectos que produce en el fuero la licencia otorgada a los altos funcionarios.

Sabemos ahora que el fuero se instituye para proteger a la función, retirado de ésta por virtud de la licencia, el funcionario abandona concomitante y simultáneamente el fuero hasta el momento en que por haber cesado la licencia regresa a la función.

En cuanto a la licencia, el profesor Ramírez Tena expone: *“Se trata de un efecto semejante al producido por el desafuero en caso de delitos comunes; aquí como allá el apartamiento de la función entraña la suspensión de la inmunidad, aunque en un caso la fuente del retiro está en la voluntad de quien solicita la licencia y en el otro en la decisión impuesta por la Cámara”*.<sup>54</sup>

Asimismo, la licencia tiene por objeto que el funcionario pueda dedicarse a otro empleo o comisión, incompatible con las funciones protegidas por el fuero. La licencia en estos casos no es permiso para desempeñar al mismo tiempo las

---

<sup>54</sup>TENA RAMÍREZ. *Op. Cit.* p.p 567-570

funciones incompatibles, sino la separación del cargo sin renuncia a él (art. 62 Const.).

En estas condiciones los delitos cometidos durante el tiempo de la licencia no están protegidos por el fuero. Tales delitos no podrán ser nunca los oficiales de los altos funcionarios que prevé el art. 111, pues si el funcionario no está en ejercicio de sus funciones, existe la imposibilidad de que cometa delitos con motivo y en ejercicio de dichas funciones, que es en lo que consisten los delitos oficiales.

Con esto reiteramos que el fuero salvaguarda directamente a la función y solo indirectamente al funcionario, en cuanto titular activo de la misma. Si la función se suspende por licencia o por desafuero, o si se pierde por destitución, cese temporal o definitivamente la inmunidad que la acompaña. Por último, debemos tener en cuenta que la licencia es la que lleva consigo el retiro de la función, la imposibilidad legal de ejercerla. Lo decisivo es que por virtud de la licencia el funcionario queda impedido de realizar válidamente los actos de su competencia.

En este sentido, Elisur Arteaga Nava, al referirse a los momentos de inicio y conclusión del privilegio que significa el fuero constitucional, afirma:

*"...existen algunos principios que hay que tomar en cuenta para determinar cuándo cesa el privilegio. La regla general sigue siendo válida: habrá privilegio si hay función, cuando ésta cesa por haber vencido el período legal, por destitución, renuncia o licencia, no hay privilegio;..."*<sup>55</sup>

A mayor abundamiento referimos lo dispuesto por el artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo texto establece que *"no se requerirá declaración de procedencia cuando un servidor público de los mencionados en el artículo 111 constitucional, cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo."*<sup>56</sup>

<sup>55</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, "Derecho Constitucional". Edit. Oxford, UAM. Méx. 1999, pág. 765

<sup>56</sup> En notoria oposición a lo afirmado, de la Sala Constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han surgido tesis al respecto, como la que se puede encontrar en el Semanario Judicial de la Federación, parte: LXXXVII, Quinta Época, página 1877.- Madrazo Carlos A.- 28 de febrero de 1946, entre cuyos argumentos esenciales se distingue el siguiente:

*No siendo, en consecuencia, renunciable el fuero o prerrogativa menos aún puede aceptarse que se suspenda o concluya por licencia. De acuerdo con la doctrina y normas positivas, la licencia es una simple autorización que cada Cámara otorga a sus miembros, para que puedan estar ausentes de las sesiones sin incurrir en la sanción establecida por el artículo 63 de la Constitución, y aún cuando significa una suspensión en el ejercicio del cargo, no implica por su naturaleza temporal, la pérdida de los derechos, directos o indirectos, inherentes al mismo, razón por la que sería absurdo pretender que tal permiso deroga o suple una prevención constitucional expresa, satisfaciéndose en su virtud, las exigencias de forma requeridas como indispensables para que la jurisdicción represiva pueda actuar. No obsta en contrario, la consideración de que, entre nosotros, substituyendo al titular contra el suplente al desempeño de la función, porque en esto se complementa la representación otorgada a aquél y su función supletoria no es sino el ejercicio del propio mandato, prolongado en su persona, para ejercerlo en defecto del titular y como expresión soberana de sus electores. Tampoco tiene relevancia el hecho de que el suplente en ejercicio y el propietario con licencia, disfruten simultáneamente de la prerrogativa, porque la Constitución la otorga no en razón del número de los componentes del Congreso, sino para garantizar la independencia del Poder Legislativo frente a los otros Poderes de la Unión, asegurando así la integridad del régimen federal de gobierno que la propia Constitución adopta. No privando la licencia al Legislador, del fuero que lo protege, como integrante del Poder a que pertenece, se llega a la forzosa conclusión de que tal prerrogativa*

En cuanto a su solicitud y trámite, se debe presentar una solicitud precisando la duración de la licencia, si es más de 30 días, la Comisión Permanente, si está reunida, no podrá conceder un permiso provisional y convocar de inmediato al Congreso, pues carece de competencia para conocerla, debe convocar a un periodo extraordinario de sesiones al Congreso; este debe de conocerla según su actuación ordinaria, es decir, las cámaras deben actuar en forma separada y sucesiva. (Art. 73, fracción XXVI)

### 3.7 LAS REFORMAS DE DICIEMBRE DE 1982 AL TÍTULO CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN

Rescatemos algunos principios manifestados en su Exposición de Motivos:

*“La libertad individual para pensar y hacer es cuestión de cada quien. No corresponde al Estado tutelar la moralidad personal que la inspira. Pero el Estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corrupción. Ella afecta los derechos de otros, de la sociedad, y los intereses nacionales. Y en el México de nuestros días, nuestro pueblo exige con urgencia una renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los datos de la corrupción en el bienestar de su convivencia social.*

*La obligación de servir con legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia los intereses del pueblo es la misma para todo servidor público, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión.*

*Las nuevas bases constitucionales que proponemos se inspiran en este principio igualitario, al mismo tiempo que establecen con claridad las responsabilidades políticas, penales y administrativas que pueden resultar de las obligaciones comunes de todo servidor público.*

*La iniciativa recoge la necesidad de contar con procedimientos políticos, penales y administrativos adecuados para prevenir y sancionar la corrupción pública, pero evita la confusión entre ellos estableciendo la autonomía de los procedimientos respectivos.”*

De los anteriores párrafos se desprende que el propósito de esta reforma constitucional fue prevenir y sancionar la inmoralidad social; dejar establecido que los funcionarios y empleados, con fuero o sin él, altos y no altos, directivos y de servicios, tienen la misma obligación de bien servir los intereses del pueblo, que ni la distinta jerarquía les da diferente obligación; así como precisar las responsabilidades políticas, penales y administrativas en que pueden incurrir los servidores públicos al incumplir sus obligaciones; contar con procedimientos políticos, penales y administrativos autónomos para juzgar y sancionar, en su caso.

---

sólo concluye por muerte, por renuncia del cargo, por el transcurso del término durante el cual debe ejercerse la función o porque el interesado no se presente a rendir la protesta durante el término de treinta días que señala el artículo 63 de la Constitución Federal.

Veamos ahora en qué consistieron las reformas a los artículos 108 al 114 de la Constitución. Por lo pronto, hay que decir que el número de artículos es el mismo. En el artículo 108, se parte del principio jurídico de igualdad ante la ley e inexistencia de tribunales especiales, por lo que era innecesario disponer que los funcionarios y empleados mencionados en él son responsables de los delitos comunes, así como mantener, en el actual 111, lo preceptuado en el artículo 114 anterior respecto de la inexistencia de fuero o inmunidad en los juicios civiles.

Por tal motivo, el artículo se limita únicamente a señalar que todos los servidores públicos son sujetos de responsabilidad por los actos y omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Establece la denominación única de servidores públicos para:

- todos los ya mencionados en el artículo 108 anterior,
- los demás funcionarios, empleados y los que desempeñen un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, o en el Distrito Federal,
- los miembros restantes del Poder Judicial Federal,
- los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal.

Mantuvo en los mismos términos la excepción para el Presidente de la República y, en relación con los funcionarios y empleados locales, agregó a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y a los Miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales y, además de las responsabilidades anteriores, les adicionó la del manejo indebido de los fondos y recursos federales. Dejó a las constituciones de los Estados la definición de quiénes se considerarán sus servidores públicos.

A continuación se transcribe el artículo 108 vigente:

**Artículo 108.**— *Para efecto 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 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 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.*

En el artículo 109 se desarrolló y precisó el párrafo quinto del anterior artículo 111, en su parte relativa a la expedición de una *“ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal”*. Dispone que los congresos federal y locales deberán expedir las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, que deberán referirse a las responsabilidades política y administrativa, puesto que la penal deberá remitirse a su respectivo Código.

Los procedimientos, incluido el penal, para la determinación de la responsabilidad y, en su caso, la sanción, serán autónomos. Este mismo artículo hace referencia a la forma de sancionar el enriquecimiento ilícito y para no entrar en contradicción con lo dispuesto por el artículo 22 constitucional se reformó para quedar, en la parte relativa, en los siguientes términos: *“Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial, de los bienes, en caso del enriquecimiento ilícito, en los términos del artículo 109”*.

Mantiene la acción popular o ciudadana del párrafo cuarto del anterior artículo 111 para que cualquiera, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de los elementos de prueba, pueda presentar denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso Federal sobre las conductas a que se refiere el artículo. Por tanto, la Cámara sólo podrá atender las denuncias de responsabilidad política y, cuando se refieran a servidores públicos propios, las de responsabilidad administrativa. Por lo que respecta a la responsabilidad penal, si el artículo parte del supuesto de que la denuncia se hace para excitar sus facultades contenidas en el actual artículo 111, atenderla de cualquier ciudadano demostraría falta de prudencia, además de que se le incrementarían las cargas de trabajo, por lo que, a nuestro juicio, la Cámara podría ejercer estas facultades cuando el ejercicio de la acción penal lo requiriera la autoridad competente.

Se inserta a continuación el texto vigente del 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 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 de 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 el vigente artículo 110 se desarrolló el contenido esencial del anterior artículo 111:

Sin embargo, en virtud de la extensión del contenido del artículo 108, hubo necesidad de determinar qué servidores públicos son 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,
- Los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
- 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, a 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 Directores Generales y sus equivalentes de la Administración Pública Paraestatal Federal,
- Los Gobernadores de los Estados,
- Los Diputados Locales,
- Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, y
- Los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

Asimismo, al igual que en el primer párrafo de su antecesor 111, determinó las sanciones que deberían imponerse a los servidores públicos que resultaran culpables en el juicio político: destitución e inhabilitación; y estableció el

procedimiento a seguir en este juicio: la Cámara de Diputados, previa declaración por mayoría de votos de los presentes y substanciado el procedimiento respectivo, incluyendo la audiencia del acusado, deberá hacer la acusación ante el Senado, que se erigirá en Jurado de Sentencia, y por votación de las dos terceras partes de los presentes, previa la práctica de las diligencias convenientes y oír al acusado, impondrá la sanción que corresponda. Al igual que el párrafo tercero del anterior artículo 111, determinó que las declaraciones y resoluciones de las Cámaras son inatacables. El texto vigente del artículo 110 es el siguiente:

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

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

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

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

El juicio de desafuero o declaración de procedencia de que trataba el anterior artículo 109, para proceder penalmente contra los servidores públicos aforados por la comisión de delitos durante su encargo, se transfirió al actual artículo 111 y, en su primer párrafo, definió qué servidores públicos quedan sujetos a este juicio.

El procedimiento de desafuero continuó siendo facultad de la Cámara de Diputados (Art. 111 vigente), la que por mayoría absoluta de sus miembros presentes, determina “si ha o no lugar a proceder contra el inculpado”. Por lo que toca al Presidente de la República, la declaración que emita la Cámara de Diputados será para acusarlo ante la de Senadores para que ésta se erija en Jurado de Sentencia y proceda en los términos del artículo 110, y de resultar culpable, el Senado aplicará la ley penal. La declaración de procedencia tendrá por efecto inmediato la separación del cargo del inculpado y será juzgado por las autoridades competentes con arreglo a la legislación penal, y si del delito se desprenden daños o perjuicios patrimoniales o beneficios económicos se le deberá sancionar hasta por tres tantos del beneficio obtenido o del daño o perjuicio causado. Este artículo 111 incluye el contenido de los anteriores artículos 112 y 114. Se presenta en seguida el texto en vigor del artículo 111.

**Artículo 111.**— *Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.*

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

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

*Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.*

*Para 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 comuniquen a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.*

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

*El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto (Art. 112 anterior).*

*En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia (Art. 114 anterior).*

*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.*

El anterior artículo 110, relativo a la licencia de un servidor público aforado comprendido entre los señalados por el artículo 111, para desempeñarse en otro empleo, cargo o comisión no protegido con fuero, quedó plasmado en el actual artículo 112, en los mismos términos, determinando que no hay para ellos declaración de procedencia.

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

*Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.*

El artículo 113 es una ampliación de lo dispuesto, en el primer párrafo y fracción III, por el artículo 109 vigente, pero referido únicamente a las responsabilidades administrativas, al señalar que las leyes de responsabilidades determinarán las obligaciones de los servidores públicos y las sanciones por los actos u omisiones que lleven a su incumplimiento; éstas serán, además de las que señalen las leyes, suspensión, destitución e inhabilitación y, en su caso, sanción económica en los términos del artículo 111.

**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 con 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.*

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

También, el artículo 114 en vigor incluye el contenido del anterior artículo 113: *"El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en que el*

*servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después”; además, se hacen las siguientes precisiones: la sanción deberá aplicarse en un período no mayor de un año contado a partir del inicio del procedimiento, esto es, la Cámara de Senadores tiene un año para sancionar una vez iniciado el juicio; las responsabilidades penal y administrativa se juzgarán y sancionarán con arreglo a la respectiva ley de la materia, pero nunca prescribirán antes de tres años, (la prescripción se interrumpe durante el tiempo del encargo de la función protegida con fuero).*

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

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

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

Lo anterior muestra que la reforma de diciembre de 1982 al Título Cuarto constitucional fue profunda e implicó un punto de vista más preciso sobre la forma de concebir la responsabilidad pública u oficial de los servidores públicos. Al partir del principio jurídico de igualdad ante la ley, se entendió que éstos estaban sujetos a la ley penal y civil como cualquier ciudadano, y que del desempeño de la función oficial, protegida o no por fuero, nacía la responsabilidad oficial, que podía adoptar las formas de responsabilidad política o constitucional en los servidores públicos con fuero y de responsabilidad administrativa en los sin y con fuero. Sin embargo, la protección de la continuidad de la función obligó a que en los delitos, del orden local o federal, para que las autoridades competentes pudieran preceder en contra del servidor público aforado, fuera necesario un antejuicio. La calidad de servidor público no lo excluye de la sujeción de la ley penal, pero si la función que desempeñan algunos de ellos es de tal importancia para el funcionamiento del sistema político o de la administración pública se requerirá una declaración de procedencia.

Al margen de la ley civil y penal, el sistema constitucional de responsabilidades de los servidores públicos contiene tres procedimientos *sui generis*: el juicio político, el antejuicio y el administrativo disciplinario.

Los dos primeros, se desarrollan en el Congreso de la Unión, en las Cámaras de Diputados, como acusadora, y de Senadores, como jurado de sentencia, y el novedoso procedimiento administrativo disciplinario, en la SFP; y los tres se encuentran normados por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en sus Títulos Segundo y Tercero.

### 3.8 TIPOS DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El Título Cuarto de la Constitución Federal reconoce que los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidades penales, civiles, administrativas y políticas.

En este sentido, la Constitución sólo se refiere a las responsabilidades penales cuando se trata de servidores públicos que se desempeñen en un empleo, cargo o comisión, que por su interés público las funciones conferidas al órgano no pueden ser interrumpidas, por lo que antes de que las autoridades competentes puedan intervenir será necesario un antejuicio en el que se determinará si es procedente la acción penal, y a las civiles sólo para asentar que en ningún caso o demanda habrá inmunidad o fuero para los servidores públicos; por lo que la actuación de las autoridades competentes no requerirá de declaración de procedencia. (Art. 111 Constitucional)

Por tanto, la Constitución y la ley norman exclusivamente las responsabilidades políticas y administrativas. A las primeras se refiere al juicio político, (artículos 9° al 24 LFRSP) y a las administrativas, el procedimiento administrativo disciplinario contemplado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

#### 3.8.1 Responsabilidad Política

Es la que se finca a los altos servidores públicos que estatuye el art.110 Constitucional, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales de la nación o de su buen despacho y los actos y omisiones que lo perjudican se encuentran contenidos en el art. 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Los actos y omisiones de los servidores públicos aforados que violan sus obligaciones son:

**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 transtorno 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 procede 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 aquéllos 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.*

El maestro José de Jesús Orozco nos da su punto de vista acerca de la responsabilidad política que citamos a continuación.

*“La responsabilidad política es aquella que se le atribuye a un servidor público de alta jerarquía como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia de que las mismas configuren o no algún delito o sancionado por la legislación común”.<sup>57</sup>*

A su vez el autor Sergio M. Ortiz Soltero señala que:

*“La responsabilidad política es aquella que tienen los funcionarios federales, cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tienen los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violación a las leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales”.<sup>58</sup>*

Este tipo de responsabilidad se hace valer ante el Congreso de la Unión mediante el juicio político, y en ese particular por mandato constitucional tienen acción o facultad de iniciar la demanda respectiva cualquier ciudadano de la República Mexicana mediante la presentación de los elementos de prueba que la justifiquen. (Art. 9 LFRSP)

### **3.8.1.1 Sujetos**

Los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política están enunciados en el art. 110 Constitucional y en el art. 5º de la LFRSP y son:

- Los Senadores y Diputados del 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,

<sup>57</sup> OROZCO ENRIQUE, José de Jesús. “Las Responsabilidades de los Servidores Públicos”. Porrúa. Méx. 1984, Pág.117

<sup>58</sup> ORTIZ SOLTERO. *Op. Cit.* pág.78

- Los jefes del Departamento Administrativo,
- Los Diputados de 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,
- El Consejero Presidente,
- Los Consejeros Electorales,
- El Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral,
- Los Magistrados del Tribunal Electoral,
- Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, también podrán ser sujetos de juicio político de índole federal por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, situación que será estudiada y resuelta por el Congreso Federal, con carácter declarativo, a fin de que la legislatura local que corresponda resuelva en definitiva. (Art. 110 Constitucional)

Con todo lo anterior, podemos apreciar que la responsabilidad política se le finca a los servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración, y que por lo tanto su actuación es trascendente para los intereses públicos fundamentales de la población, de ahí que no todos los trabajadores del estado pueden incurrir en ese tipo de responsabilidad, por eso es fundamental remitirse al art. 110 Constitucional para identificarlos plenamente.

### **3.8.1.2 Sanciones**

Las sanciones que pueden ser impuestas se encuentran establecidas en el tercer párrafo del art. 110 Constitucional, así como en el 8° de la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y que pueden ser la destitución y la inhabilitación desde uno hasta por 20 años.

### **3.8.2 El Juicio Político**

En relación al Juicio Político es necesario remitirnos al art. 6° de la LFRSP.

***Artículo 6.-**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.*

Para entender mejor el precepto, el maestro Luis H. Delgadillo Gutiérrez expone:

*“Por la naturaleza de la responsabilidad de los servidores públicos que desempeñan funciones políticas, el juicio político se atribuye a un cuerpo político, conforme al procedimiento que se detalla en los capítulos II y III del Título Segundo de la LFRSP, en el que se desarrollan las bases establecidas por el artículo 110 de la Constitución Federal , y que puede ser iniciado dentro del tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y durante el año posterior a la conclusión de sus funciones”*.<sup>59</sup>

Mientras que el autor Sergio M. Ortiz Soltero lo entiende de la siguiente manera:

*“Por Juicio Político se entiende, el procedimiento materialmente jurisdiccional de carácter político, instaurado por la Cámaras del Congreso de la Unión en contra de algún funcionario público mencionado en el art.110 Constitucional, por la comisión de conductas que originan la responsabilidad política y que son violatorias de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, para los funcionarios federales, o por violaciones a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen o por manejo indebido de recursos y fondos federales, para los funcionarios estatales”*.<sup>60</sup>

En base a lo anterior, consideramos al Juicio Político como un proceso jurisdiccional previsto en la Constitución, que se sustancia dentro de las Cámaras del Congreso de la Unión para sancionar a los altos funcionarios públicos de la Federación o de los estados que, desde el ejercicio particular de su cargo, empleo o comisión, han incurrido en actos u omisiones que producen perjuicio a los intereses públicos fundamentales y al buen despacho de los asuntos estatales.

En consecuencia, si el fallo cameral sobre el Juicio Político fuere positivo, necesariamente implicará la destitución del cargo y la proscripción temporal de su derecho para ocupar otros.

### **3.8.2.1 Sujetos enjuiciables.**

El artículo 110 constitucional que regula el instituto del Juicio Político, identifica un listado inicial de servidores públicos de la Federación que pueden ser enjuiciables ante el Congreso de la Unión.

---

<sup>59</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H., “El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, p.p.35, 36

<sup>60</sup> ORTIZ SOLTERO. *Op. Cit.* p.p 93 y 94

Asimismo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 5º menciona quienes son los servidores públicos que son sujetos de 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.*

### **3.8.2.2 La legitimación para activar el procedimiento**

De acuerdo con el artículo 109 de la Constitución, 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 a las conductas a las que se refiere el presente artículo, y entre éstas se hallan las que pueden sujetar a Juicio Político a los altos cargos de la Federación y de los Estados. En el mismo sentido, lo anterior se refuerza en la ley reglamentaria del Capítulo Cuarto Constitucional en su art. 9º al establecer el procedimiento respectivo en el tema que nos ocupa.

**Artículo 9.-** *Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas a las que se refiere el artículo 7 de esta propia Ley y por las conductas que determina el párrafo segundo del artículo 5 de esta misma Ley, por lo que toca a los Gobernadores de los Estados, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales. En el caso de ciudadanos, 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.*

*La denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado. En caso de que el denunciante no pudiera aportar dichas pruebas por encontrarse éstas en posesión de una autoridad, la Subcomisión de Examen Previo, ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarlas para los efectos conducentes.*

*Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto.*

*El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.*

*Las sanciones respectivas se aplicarán en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento.*

Lo anterior llama la atención respecto al efecto de intimidación que se ejerce sobre aquellos ciudadanos que tienen intención y pruebas para denunciar responsabilidades públicas, sobre todo al decretarse la prevención constitucional y legal de hacerlo “*bajo su más estricta responsabilidad.*” Por lo que tal acción popular para denunciar responsabilidades de los altos cargos no supone una buena impresión.

En consecuencia, la legitimación principal para activar el procedimiento de Juicio Político será de los ciudadanos y, de manera correlativa, para los Senadores y Diputados aun cuando no lo expresen así las normas constitucionales.

### 3.8.2.3 Causales

Aunque el Juicio Político no procede por la mera expresión de las ideas según reza el Texto constitucional, lo cierto es que éste concibe vagamente sus causales de procedencia en la medida que sólo prevé sanciones para los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones incurran en actos y omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (art. 109, fracc. I Constitucional).

Ningún efecto reparador se apreciará, después, cuando la ley de la materia desarrolla cuáles actos y omisiones de los funcionarios dan pie al enjuiciamiento político en sede cameral y que se enuncian en el artículo 7º de la LFRSP:

**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.*

...

### **3.8.2.4 Participación de la Cámara de Diputados**

Por cuanto hace a la Cámara de Diputados, la LFRSP se limita a indicar que a efecto de la aplicación de las sanciones previstas en el Juicio Político, esta procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado. Como esto encierra unas peculiaridades procedimentales y de garantías para el inculpado, debemos recurrir al resto del ordenamiento para observarles con más detalle (primer párrafo Art. 10 LFRSP).

### **3.8.2.5 La Subcomisión de Examen Previo**

La legislación de la materia dispone que, tras la ratificación de la denuncia de juicio político ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, ésta deberá turnarse a la *Subcomisión de Examen Previo* que se integra con 14 diputados emergidos de las *Comisiones Unidas de Gobernación y de Justicia y Derechos Humanos*, cuya principal encomienda será primeramente analizar la legitimación de las partes y, de forma presuntiva, apreciar la existencia de infracciones legales y, en consecuencia, resolver por mayoría si ha lugar a la presunta responsabilidad y esto amerita la incoación del procedimiento, o si en otro caso procede desechar la denuncia de plano (segundo párrafo Art. 10 LFRSP).

De incoarse el procedimiento de Juicio Político, la Subcomisión de Examen Previo formulará la resolución correspondiente, para ordenar después su turno a la denominada *Sección Instructora* de la Cámara, cuyo papel se justifica en la Ley federal de la materia y en las propias normas parlamentarias.

### **3.8.2.6 La Sección Instructora**

La función principal de tal Sección, consiste en practicar todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o el hecho imputado al servidor público, lo cual, una vez calificado en la pertinencia de pruebas y de haber dado vista del expediente al denunciado y sus defensores (y también aceptado repetidas alegaciones), dará materia para formular sus conclusiones (arts. 11, 13 y 14 LFRSP). De éstas podrá desprenderse la inocencia del encausado, o en su caso, la declaración de que ha lugar a proceder en su contra por estar legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia, en tanto que se halla acreditada la responsabilidad del servidor público. De los artículos 13 al 19 de la LFRSP se encuentra detallado el procedimiento al que deberá ajustarse la Sección instructora, incluyendo los plazos de desahogo, la presentación de alegatos, y en fin, la serie de complicadas actuaciones de las partes.

Si todas esas complicadas prescripciones del procedimiento logran sortearse, veríamos a la Sección instructora dirigir sus conclusiones a la Mesa de Cámara

de Diputados, la cual a través de una serie de solemnidades más propias de otra época, citará por medio de su Presidente a la reunión del Pleno para resolver sobre la imputación. En la fecha declarada, dará lugar a la erección de la Cámara de Diputados como órgano de acusación previa declaración de su presidente.

No hay duda que, hasta ésta etapa del procedimiento, bien podría haber ocupado ya cinco meses desde la fecha de presentación de la denuncia ante la Cámara de Diputados, y eso sin contarse la extensión de plazos previstos por la ley federal.

### **3.8.2.7 La Cámara de Diputados como órgano de acusación**

Una vez que toca el conocimiento al Pleno de la Cámara de Diputados, cuyo quórum de instalación, dispone la necesaria asistencia de la mitad del total de sus miembros, o sea 251 diputados (artículo 63 Constitucional,), se dispone con generalidad que algunos de los secretarios de la Mesa dé lectura a las constancias procedimentales, así como a las conclusiones presentadas por la *Sección Instructora*. Enseguida, se dará la palabra al denunciante y como acto continuo al servidor público o su defensor, o a ambos si lo solicitare alguno de éstos, para que aleguen lo que convenga a sus derechos (art.19 LFRSP).

Se otorga al denunciante un derecho de réplica que, de ejercitarse, puede llevar de nuevo a la tribuna al defensor y al funcionario; concluida esa etapa, y retirados del recinto los intervinientes, la ley señala que se procederá a discutir y votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora (art. 20 LFRSP).

La Ley reglamentaria que obliga a la Cámara de Diputados a actuar como órgano de acusación, también pide hacerlo con la previa declaración de la mayoría absoluta de los presentes, lo cual se entiende ocurrirá cuando sus miembros voten de manera favorable las conclusiones de la Sección Instructora (art.21 LFRSP).

### **3.8.2.8 La participación del Senado de la República**

Como ocurre con la intervención de los Diputados, el Texto supremo dice poco del papel que toca desempeñar dentro del procedimiento de Juicio Político a la Cámara alta, limitándose el quinto párrafo del artículo 110 a indicar que: *“Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado se sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado”*.

### 3.8.2.9 La Sección de Enjuiciamiento

Si la creación de la *Comisión Jurisdiccional* de la Cámara de Diputados responde al fin de integrar de entre sus miembros a la Sección Instructora, también la normativa parlamentaria dispone que la integración de la Comisión Jurisdiccional del Senado, sirve para conformar la denominada *Sección de Enjuiciamiento*.<sup>61</sup>

La LFRSP delimita las atribuciones de ésta, señalando que tras recibir la acusación de la Cámara de Senadores y haber recibido el turno, los integrantes de la Sección de Enjuiciamiento emplazarán a la Comisión de los Diputados encargada de la acusación, al acusado y al defensor, para el efecto de presentar sus alegaciones (art.22 LFRSP).

Una vez que la Sección de Enjuiciamiento haya definido sus conclusiones, dice la ley que deberá entregarlas a la Secretaría del Senado para el efecto de que el Presidente de la Mesa anuncie la erección de esta Cámara como *Jurado de Sentencia*, dentro de las 24 horas siguientes a la recepción de las conclusiones.(art. 23 LFRSP)

### 3.8.2.10 El Jurado de Sentencia

Vuelven las recomendaciones de solemnidad legal, cuando toca al Presidente de la Cámara de Senadores declarar a esta en *Jurado de Sentencia* y para que, después, discurra un procedimiento específico y secuento: lectura de las conclusiones de la Sección de Enjuiciamiento; concesión de la palabra a diputados acusadores, defensor y encausado; y ya retirados los dos últimos, se procederá la discusión y votación de las conclusiones (art. 24 LFRSP).

El Pleno conocerá los puntos de acuerdo que propongan las conclusiones de la Sección de Enjuiciamiento y, en consecuencia, se pronunciará a través de una votación cualificada. Después, el Presidente del Senado procederá a realizar la declaratoria correspondiente.

Finalmente, el contenido de la declaratoria proveerá la principal sanción constitucional, que necesariamente implicará la destitución del cargo y, de manera simultánea, otras sanciones como la inhabilitación o proscripción para el desempeño temporal en cualesquier función pública (art.110 Constitucional).

---

<sup>61</sup> La Comisión Jurisdiccional de la Legislatura LIX en funciones, se encuentra integrada por 3 senadores del PAN de los cuales uno es Presidente; 3 senadores del PRI, uno por el PRD y una senadora más por el PVEM, que suman un total de 7 miembros. Cabe señalar que no hay en el ordenamiento vigente, ninguna prescripción que establezca el número de estos senadores que podrían eventualmente integrar la Sección de Enjuiciamiento.

### 3.8.2.11 Penas o Sanciones

Los castigos que el jurado de sentencia puede imponer son limitados: destitución e inhabilitación; no puede aplicar otro tipo de penas (art. 8º LFRSP).

La razón por la que la facultad del Jurado de Sentencia para imponer castigos sea limitada, la expone Alexis de Tocqueville:

*“Hemos visto que en Europa la destitución de un funcionario y su interdicción política, era una de las consecuencias de la pena y que en Norteamérica era la pena misma. De eso resulta lo siguiente: en Europa, los tribunales políticos están revestidos de infinidad de derechos que a veces no saben cómo utilizar, no llegando a castigar demasiado. Pero en Norteamérica, no se retrocede ante una pena que no hace gemir a la humanidad: condenar a un enemigo político a muerte, para arrebatárle el poder, es a los ojos de todos un horrible asesinato; pero declara a su adversario indigno de ocupar el poder y quitárselo dejándole la libertad y la vida, parece el resultado honrado de la lucha.”<sup>62</sup>*

Ahora bien, entendemos ahora que la destitución priva al servidor público de la función, emolumentos, privilegios y demás prerrogativas que le son inherentes; tal destitución lo deberá hacer una autoridad competente; de otra manera no se está frente a una destitución.

La notificación de la resolución destitutoria al órgano al que pertenece el enjuiciado o a su superior jerárquico es un acto importante. El enjuiciado ha perdido la calidad de servidor público, en virtud de la sentencia del Jurado de Sentencia y cualquier acto que haga en ejercicio del cargo implica la comisión de un ilícito. Pero la misma resolución debe notificarse al órgano o al superior para que en su competencia, le dé cumplimiento y provea lo relativo a la suplencia.

Pueden presentarse varias posibilidades:

- Si el destituido era miembro de alguna de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, el presidente de la Cámara respectiva debe tomar nota de la resolución y llamar al suplente, (art. 63 Constitucional).
- Cuando el servidor público haya ocupado un puesto de libre designación por parte del Presidente de la República, la resolución destitutoria debe comunicarse a éste para que proceda a cubrir la vacante, más no con el fin de que lo prive de su cargo, esto es innecesario ya que en virtud de la sentencia del Jurado de Sentencia fue separado de éste.

---

<sup>62</sup> ALEXIS DE TOCQUEVILLE, “*La Democracia en América*”, Luis R. Cuellar (trad), Fondo de Cultura Económica. México. 1963. p. 115

Por lo que, sería un serio desacato conservarlo en su posición o cambiarlo de adscripción. Políticamente daría lugar a un enfrentamiento entre poderes.

- Cuando se trata de un Ministro de la Suprema Corte de la resolución destitutoria debe notificarse a su presidente para que éste dé cuenta al Pleno. En forma simultánea debe hacerse del conocimiento del Presidente de la República, a fin de que proceda a presentar una terna al el Senado a efecto de que designe un nuevo ministro. (Art. 96 Constitucional) La destitución de magistrados y jueces federales deberá hacerse del conocimiento del Consejo de la Judicatura Federal para que nombre a otro titular. (art. 97 Constitucional)

Si el destituido es magistrado del fuero común del Distrito Federal, la notificación deberá hacerse al Jefe de Gobierno, a fin de que proponga a la Asamblea Legislativa un nuevo candidato al Presidente del Pleno, para que provea la suplencia en la Sala respectiva; cuando se trata de un juez, al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, para que provea lo relativo a la sustitución (Art.122 Constitucional).

Respecto a los servidores públicos de los Estados, una resolución condenatoria del Jurado de Sentencia implica la destitución inmediata y firme; pero la misma debe hacerse del conocimiento únicamente de la Legislatura respectiva para que, por su mediación, se provea lo relativo a la suplencia del destituido. Si es Diputado Local debe llamarse al suplente; si es el Gobernador, debe recurrirse a los sistemas de suplencia o sustitución que existen en las constituciones locales; si se trata de un magistrado, la Legislatura deberá solicitar al Gobernador que someta a su consideración un nuevo nombramiento.

Que una legislatura insistiera en sostener a un servidor público, no obstante la resolución destitutoria, implicaría una violación grave a la Constitución y leyes que de ésta emanan; podría dar lugar al enjuiciamiento de los Diputados locales responsables.

En cuanto a la inhabilitación, esta es una de las formas en que se manifiesta la suspensión de derechos. Es la pena usual en los casos de responsabilidad de los servidores públicos.

### **3.8.2.12 Prescripción**

La Constitución en su art.114 establece reglas especiales relativas a la prescripción de los delitos cometidos por los servidores públicos; difieren de las señaladas en el capítulo VI del título IV del Código Penal; los ilícitos que cometen, en ningún caso prescribirán antes de tres años.

En base a lo anterior, el autor Elisur Arteaga Nava comenta:

*“La prescripción no se inicia a partir de su ejecución o consumación, sino a partir de la fecha en que se ha abandonado la función”.*<sup>63</sup>

Para mayor entendimiento se transcribe a continuación, el precepto mencionado:

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

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

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

### **3.8.3 Responsabilidad administrativa**

La responsabilidad administrativa se instituye en los artículos 109 frac. III y 113 de la Constitución, al establecer que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, y en general en el primer párrafo del art. 109, al disponer que las Legislaturas Federal y Locales expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes incurran en responsabilidad.

De acuerdo con tal precepto, y con la definición del maestro Godolfino Juárez Mejía la responsabilidad administrativa es *“aquella en que incurren los servidores públicos por actos u omisiones ilegales, deshonorados, desleales, parciales e ineficientes en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; que deben ser investigados por la autoridad competente”*<sup>64</sup>

En este mismo sentido, Sergio Monserrit Ortiz Soltero se inclina de esta forma respecto a tal responsabilidad.

*“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*

<sup>63</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur. *Derecho Constitucional*. 2ª ed. Edit. OXFORD. Mex. 1999 pág. 719

<sup>64</sup> JUAREZ MEJIA, Godolfino, *“La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”*. Edit. Porrúa, Mex.2002 p.p 40

*Administrativo que previenen las 24 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*<sup>65</sup>.

El dispositivo jurídico que menciona el autor anteriormente citado tiene como propósito salvaguardar los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad, economía y eficiencia que se tutelan en el Título Cuarto de nuestra ley suprema.

### **3.8.3.1 Sujetos de responsabilidad administrativa**

Para identificar a los sujetos de responsabilidad administrativa, es necesario remitirnos al artículo 108 de nuestra Carta Magna y 2° de la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos* vigente, los que mencionaremos a continuación:

- *Los representantes de elección popular;*
- *Los Senadores propietarios y Suplentes al Congreso de la Unión; Los Diputados Proprietarios y Suplentes al Congreso de la Unión;*
- *Los Diputados Proprietarios a la Asamblea del Distrito Federal,*
- *Los miembros del Poder Judicial de la Federación;*
- *Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,*
- *Los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación;*
- *Los Consejeros de la judicatura Federal,*
- *Los Magistrados Unitarios y Colegiados de Circuito, y*
- *Los Jueces de Distrito.*
- *Los Magistrados del Fuero Común del Distrito Federal,*
- *Los Jueces del Fuero Común del Distrito Federal,*
- *Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal,*
- *Los servidores públicos del Instituto Federal Electoral;*
- *El Consejero Presidente,*
- *Los Consejeros Electorales, y*
- *El Secretario Ejecutivo.*
- *Los funcionarios y empleados y, en general, toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en la del Distrito Federal.*
- *Los Secretarios de Despacho,*
- *Los Jefes de Departamento Administrativo,*
- *El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal,*
- *El Procurador General de la República,*
- *Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados,*
- *Los Directores Generales y sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria,*
- *Los Directores Generales y sus equivalentes de las sociedades y asociaciones asimiladas a éstas, y*
- *Los Directores Generales y sus equivalentes de los fideicomisos públicos.*
- *El Jefe de Gobierno del Distrito Federal,*

---

<sup>65</sup> ORTIZ SOLTERO. *Op. Cit.* pág.112

- *El Procurador General de justicia del Distrito Federal,*
- *Los Gobernadores;*
- *Los diputados de las legislaturas locales;*
- *Los magistrados de los Tribunales Superiores de justicia locales;*
- *En su caso, los miembros de las Judicaturas Locales.*

En atención a lo anterior, es necesario puntualizar que el ámbito de aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en materia de responsabilidad administrativa, está limitado a los servidores públicos federales que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el Poder Ejecutivo Federal, en el del Distrito Federal, en el Poder Legislativo Federal o en el del Distrito Federal y en el Poder Judicial del Distrito Federal; en virtud de que, por una parte, los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación son efectivamente sujetos de responsabilidad administrativa, pero no con base en las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sino con base en su ley orgánica, y por la otra, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos estatales debe estar regulada por sus propias leyes de responsabilidades, según lo dispone el primer párrafo del artículo 109 constitucional, a menos que el servidor público estatal de que se trate, y cualquiera que sea su nivel e investidura, cometa una infracción a las leyes federales o haga uso indebido de los recursos o fondos federales que dé origen a responsabilidad administrativa.<sup>66</sup>

### **3.8.3.2 Autoridades competentes**

Podríamos considerar como autoridades competentes para investigar tal responsabilidad, las que señala el art. 3º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las que menciono a continuación:

**ARTICULO 3.-** *En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:*

- I. *Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;*
- II. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;*
- III. *La Secretaría de la Función Pública; D.O.F. 26-dic-05*
- IV. *El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;*
- V. *Los tribunales de trabajo y agrarios;*
- VI. *El Instituto Federal Electoral;*

---

<sup>66</sup> NOTA ACLARATORIA: Respecto a las responsabilidades administrativas, el Artículo Segundo Transitorio de la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos* publicado en el *D.O.F.* el 13 de marzo del 2002 establece: Se derogan los Títulos Primero (Disposiciones Generales), por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero (Responsabilidades Administrativas) y Cuarto (Registro Patrimonial de los Servidores Públicos) de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal. Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.

- VII. *La Auditoría Superior de la Federación;*
- VIII. *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;*
- IX. *El Banco de México, y*
- X. *Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.*

Para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, de los procedimientos y recursos establecidos en la LFRASP, son autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República (art. 4º LFRASP).

De igual forma, cuando los actos u omisiones de los servidores públicos, queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 Constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo 3 turnar las quejas o denuncias a quien deba conocer de ellas.

### **3.8.3.3 Procedimiento**

La responsabilidad administrativa, para ser exigida, sigue el siguiente procedimiento: (art. 10 LFRASP)

1. Queja o denuncia del ciudadano ante la Secretaría de la Función Pública.
2. La Secretaría antes citada tramita el procedimiento administrativo correspondiente, a manera de juicio, y dicta la resolución de fondo.
3. Las sanciones podrán consistir en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas.

Digno de resaltarse resulta el que, dados los términos del artículo 109 Constitucional, supone que la Cámara de Diputados, de recibir una denuncia por supuesta responsabilidad administrativa, deberá turnarla a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SFP).

También debe hacerse notar que, según el artículo 108 constitucional, al Presidente de la República no se le puede exigir responsabilidad administrativa durante el tiempo de su encargo. (Art.108 constitucional)

### **3.8.3.4 Sanciones**

Respecto a la sanción que sufren los servidores públicos, Eduardo GARCIA MÁYNEZ, considera que: *“la sanción es la consecuencia jurídica que el*

*incumplimiento de un deber produce la relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal.*<sup>67</sup>

En la voz de Narciso Sánchez Gómez, la sanción administrativa “es el castigo o escarmiento aplicable al infractor de las disposiciones administrativas, mediante una medida de apremio, disciplinaria, misma que debe dictarse mediante una resolución escrita de autoridad competente en donde se funde y motive la gravedad de la falta y su equivalente pena o castigo.”<sup>68</sup>

Por lo anterior consideramos que las sanciones administrativas tienen como propósito castigar las violaciones cometidas por los funcionarios públicos que incurran en faltas que signifiquen un menoscabo o violación a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Por lo que dichas violaciones deberán ser reprimidas y castigadas por los órganos competentes establecidos conforme a las leyes.

El artículo 13 de la LFRASP dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia que deben observar en sus empleos, cargos o comisiones.

**Artículo 13.-** Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. Amonestación privada o pública;
- II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período 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.

...

Respecto al artículo mencionado, adoptamos las definiciones que nos proporciona el maestro Sergio M. Ortiz Soltero en cuanto al tipo de sanciones de que pueden ser objeto los servidores públicos:

*“La amonestación es una corrección disciplinaria mediante la cual el órgano competente advierte al servidor público responsable que su conducta es violatoria del marco jurídico que regula su función y su imposición obedece a las características de la responsabilidad, en tanto que esta se considere como leve”.*<sup>69</sup>

<sup>67</sup> GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. “Introducción al Estudio del Derecho”. Ed. Porrúa. 8ª ed. México, 1953, p.p 300-303

<sup>68</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. “Segundo Curso de Derecho Administrativo”. Ed. Porrúa. México. 1998. p.p 379-381

<sup>69</sup> ORTIZ SOLTERO. *Op. Cit.* Pág. 152

Las modalidades de pública o privada, en la amonestación, se refieren a las circunstancias de dejar constancia o no en el expediente laboral del servidor público sancionado; así como en el hecho de hacerlo del conocimiento de la Secretaría de la Función Pública, para que incluya a éste en el registro de servidores públicos sancionados.

La suspensión, para el citado autor “es la sanción administrativa mediante la cual el servidor público es separado temporalmente del empleo, cargo o comisión que desempeña”.<sup>70</sup>

Mientras que la destitución, “es la sanción administrativa que se impone al servidor público responsable y que deja sin efectos el nombramiento que formaliza la relación jurídico-laboral con el Estado”.<sup>71</sup>

La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, debe ser demandada por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas; es decir, que la resolución administrativa por la que se impone como sanción la destitución del empleo, cargo o comisión surtirá sus efectos en forma distinta, si se trata de trabajadores de base o de trabajadores de confianza en el primer caso, el área legal de la dependencia o entidad presentará, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, demanda laboral en contra del servidor público responsable, a la que se acompañará como documento fundatorio la resolución firme por la que la Secretaría de la Función Pública o, en su caso, la Contraloría Interna, impusieron como sanción la destitución al trabajador de base (art. 16 LFRASP).

**Artículo 16.** *Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 se observarán las siguientes reglas:*

- I. ...
- II. *La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente;*
- III. ...

### 3.8.3.5 Prescripción para la imposición de sanciones

Para la imposición de las sanciones que prevé la ley de la materia, la autoridad competente se sujetará a los siguientes términos de prescripción: (art. 34 LFRASP)

---

<sup>70</sup> *Ibidem*

<sup>71</sup> *Ibidem*

**Artículo 34.-** *Las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.*

*En tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años, que se contará en los términos del párrafo anterior.*

*La prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley. Si se dejare de actuar en ellos, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción.*

*Último párrafo se deroga DOF 31-12-2004*

### **3.8.3.6 Recursos administrativos**

Al servidor público sancionado por la Secretaría de la Función Pública o por las Contralorías Internas le asiste el derecho de recurrir las resoluciones dictadas por estas autoridades mediante la interposición del recurso de impugnación o el de revocación (art. 25 LFRASP).

**Artículo 25.-** *Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*

*Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*

Por lo anterior, podemos apreciar que, mediante el recurso de revocación o impugnación el servidor público sancionado se puede inconformar legalmente ante el *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa* en contra de la resolución dictada por la Secretaría de la Función Pública o las Contralorías Internas.

En este tipo de juicios, en los que se impugnen resoluciones dictadas por las autoridades mencionadas, las sentencias que se pronuncien tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. En caso de que sea revocada la resolución, se ordenará a la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado, en los términos de la sentencia respectiva. Sin embargo, no se suspenderán las resoluciones cuando se trate de de infracciones graves o casos de reincidencia (art. 28 LFRASP).

De igual forma, tales resoluciones podrán ser impugnadas por la Secretaría de la Función Pública, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades.

En cuanto al recurso de revocación, el art. 26 de la LFRASP dispone que tal recurso se interpone ante la propia autoridad que emitió la resolución dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva. Cabe mencionar también que dichas resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (art. 25 LFRASP).

La tramitación de tales recursos se sujetará a lo dispuesto por los artículos 26, 27, y 31 de la LFRASP

### **3.8.4 Responsabilidad penal**

La responsabilidad penal se regula por la Ley Suprema en sus dispositivos 109 fr. II, 111, 112 y 114. Por responsabilidad penal entenderemos la resultante de la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público en los términos de la legislación penal (art. 109 fr. II Const.).

Este tipo de responsabilidad tiene lugar, cuando los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones incurrir en faltas o infracciones que se equiparan a delitos previstos y sancionados por el Código Penal respectivo y demás leyes de la materia.

En tal sentido la responsabilidad penal se configura, por actos u omisiones que resulten de un comportamiento doloso o culposo del servidor público, ya sea por el apoderamiento indebido de bienes o valores del Estado, por no cumplir fielmente las funciones encomendadas, por ejercicio indebido de las mismas, por recibir o exigir dinero, bienes, cosas u objetos al que no se tiene derecho de parte del público, por disponer para provecho personal de dinero público, por revelar asuntos secretos del Estado, por usurpación de funciones, por encubrimiento de ciertas conductas ilícitas de otros trabajadores del Estado o de particulares, por tráfico de influencia, etcétera.

En referencia específica al Presidente de la República, el artículo 108 de la Carta Magna limita el alcance de la responsabilidad penal exigible, durante el tiempo de su encargo, a los delitos graves del orden común, los que se especifican en las legislaciones penales correspondientes. En esa virtud en el Libro Segundo, Título Décimo del Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, en sus artículos 212 al 224, se establecen once figuras delictivas en las que pueden incurrir los servidores públicos, y por ellas los sujetos activos podrán ser sancionados con penas privativas de libertad, con multa, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes por enriquecimiento ilícito.

### **3.8.4.1 Sujetos**

El artículo 111 de nuestra Carta Magna nos menciona qué servidores públicos serán sujetos de tal responsabilidad.

- 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;
- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
- El Consejero Presidente;
- Los Consejeros Electorales del Consejo Electoral del Instituto Federal Electoral;
- Los Gobernadores de los Estados;
- Los Diputados Locales;
- Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados;
- Los Miembros de los Consejos de la Judicatura Locales;

En virtud a lo anterior, coincidimos que los servidores públicos son responsables penalmente, sin distinción alguna.

### **3.8.4.2 Delitos en que pueden incurrir los servidores públicos**

Conforme a la fracción II del artículo 109 constitucional La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, por lo que en el Título Décimo del Código Penal Federal, que comprende los artículos 212 al 224, se establecen 11 figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, aunque el artículo 212 dispone en su parte final que, “Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetuación de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente”.

Los delitos de referencia son:

1. Ejercicio indebido de servicio público,
2. Abuso de autoridad,
3. Coalición de servidores públicos,
4. Uso indebido de atribuciones y facultades,
5. Concusión,
6. Intimidación,
7. Ejercicio abusivo de funciones,

8. Tráfico de influencia,
9. Cohecho.
10. Peculado,
11. Enriquecimiento ilícito.
12. Delitos contra la administración de justicia (Título Decimoprimer del Código Penal)
13. Ejercicio indebido del propio derecho.

Asimismo encontramos diversos artículos que sancionan la responsabilidad penal del servidor público.

14. Rebelión (Título Primero, *delitos contra la seguridad de la nación*).
15. Genocidio (Título Tercero, *delitos contra la humanidad*).
16. Evasión de presos (Título Cuarto, *delitos contra la seguridad pública*).
17. Asociaciones delictuosas (Título Cuarto, *delitos contra la seguridad pública*).
18. Ataques a las vías de comunicación y violación de correspondencia (Título Quinto, *delitos en materias de vías de comunicación y correspondencia*).
19. Delitos contra la salud (Título Séptimo).
20. Delitos de revelación de secretos (Título Noveno).
21. Delitos de abogados patronos y litigantes (Título Decimosegundo, *delito de responsabilidad profesional*).
22. Falsificación de documentos en general (Título Decimotercero, *delito de falsedad*).
23. Variación del nombre o domicilio (Título Decimotercero, *delito de falsedad*).
24. Delitos contra el consumo y riqueza nacionales (Título Decimocuarto, *delitos contra la economía pública*).
25. Hostigamiento sexual, abuso sexual, estupro, violación (Título Decimoquinto, *delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual*).
26. Privación de la libertad y otras garantías (Título Vigésimoprimer).
27. Robo, fraude, extorsión (Título Vigésimosegundo *Delitos en contra de las personas en su patrimonio*)
28. Operaciones con recursos de procedencia ilícita (Título Vigésimotercero).
29. Delitos electorales y en materia de registro nacional de ciudadanos (Título Vigésimocuarto).

Para estos delitos se asignan penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

Ahora, sabemos bien que en materia penal existe la protección constitucional, que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en los párrafos

primero y quinto del artículo 111 constitucional, cuando cometan delitos durante el tiempo de su encargo.

Al respecto, cabe mencionar lo que han pronunciado al respecto los Tribunales Colegiados de Circuito en materia administrativa:

**INMUNIDAD PARLAMENTARIA Y FUERO CONSTITUCIONAL. SU APLICACIÓN CUANDO SE TRATA DE RESPONSABILIDAD PENAL Y DE RECLAMACIONES CIVILES QUE SE IMPUTAN A UN DIPUTADO FEDERAL.** *El artículo 61 de la Constitución Federal consagra la figura de la "inmunidad parlamentaria" como una garantía otorgada a los diputados federales y senadores, sólo por lo que hace a las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, a grado tal que nunca podrán ser reconvenidos por ellas; mientras que el diverso artículo 111 de la propia Carta Magna, contempla la institución del "fuero constitucional", bajo la denominación actual de declaración de procedencia, como una garantía de carácter procesal, otorgada a diversos funcionarios públicos expresamente enunciados, entre ellos, los diputados y senadores. De ahí que, aunque son conceptos distintos, existe la posibilidad de que en materia penal se presente la conjugación de ambas figuras, precisamente en el caso de que un diputado federal atribuyera a una persona un hecho que puede ser constitutivo de delito, supuesto en el cual para proceder contra aquél, primeramente habría necesidad de hacer la declaración de procedencia prevista en el artículo 111 constitucional y después determinar si se está o no en el caso de la inmunidad a que se refiere el artículo 61 en cita. En cambio, si la imputación de ese hecho sólo puede generar afectación en derechos de orden civil del congresista, únicamente debe atenderse a la figura de la inmunidad sustantiva y, por ende, el fuero constitucional es totalmente ajeno; conclusión que se refuerza con el contenido del octavo párrafo del mencionado artículo 111, introducido mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, sin mayor virtud que la de refrendar con ánimo clarificador lo ya dicho en el primer párrafo de ese numeral a propósito de la necesidad de declaración de procedencia en materia penal. Esto es si en el primer párrafo se estableció desde el origen de la actual Ley Fundamental, que ese requisito era necesario en materia penal, obligado era deducir que no abarcaba a la materia civil; pero conforme al octavo párrafo, del artículo 111 referido, desecha cualquier resquicio de que también rige para la materia civil, pues categóricamente y sin ambages así lo declara. En consecuencia, si la reclamación jurisdiccional que se endereza contra un diputado federal es de índole civil, exclusivamente debe ponderarse el fuero-inmunidad a que se refiere el artículo 61 constitucional, sin tomar en consideración el fuero de procedibilidad consagrado en el artículo 111 constitucional; lo que no implica que exista impedimento para demandarlo en la vía civil por actos que realice como particular, ajenos a su encargo o al quehacer parlamentario.*

Amparo en revisión 2214/98. Ramón Sosamontes Herreramoro y otro. 24 de mayo de 2000. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

Octava Epoca

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XI, Enero de 1993

Página: 335

En efecto, esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, y que consiste en que

no se pueda proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados; autorización denominada *Declaración de Procedencia*, tema que abordaremos más adelante.

### **3.8.4.3 Procedimiento para exigir la responsabilidad penal**

El procedimiento para exigir la responsabilidad penal, en los supuestos del artículo 111 constitucional, es el presentado sintéticamente a continuación:

- La Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado. Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo el procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculcado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.
- Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley. Por lo que toca al Presidente de la República no existe declaración de procedencia, pero la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.
- Las sanciones podrán consistir en las penales correspondientes y en económicas que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los perjuicios causados (deberían considerarse tanto los daños como los perjuicios, pues los unos no excluyen a los otros).

De acuerdo con el artículo 114 constitucional los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña su encargo, la responsabilidad penal con posterioridad al encargo puede ser exigida siempre y en los términos de la legislación penal común. En suma, debe recalcar que la responsabilidad penal después del encargo sigue las reglas usuales del procedimiento penal.

### **3.8.4.4 Sanciones**

Las sanciones penales se aplicaran 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 (art. 213 CPF).

Las sanciones de referencia son:

- Amonestación Penal

- Apercibimiento penal
- Suspensión, destitución e inhabilitación de funciones o de empleos
- Decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito

### 3.9 ALGUNOS CRITERIOS DEL PODER JUDICIAL FEDERAL SOBRE RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIOS

**FUERO. SU PROHIBICIÓN EN EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL IMPLICA LA PROSCRIPCIÓN DE JURISDICCIONES O ESFERAS COMPETENCIALES DISTINTAS, EN FUNCIÓN DE LA SITUACIÓN SOCIAL DE DETERMINADA PERSONA O CORPORACIÓN.** *No obstante que la palabra fuero tiene varias acepciones, la interpretación histórica y sistemática del artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite concluir que la proscripción que realiza de los fueros se refiere a la prohibición del establecimiento de jurisdicciones o esferas competenciales en función a la situación social de determinada persona o corporación. En efecto, al establecer el artículo 13 constitucional la subsistencia del fuero de guerra, en tratándose de delitos y faltas contra la disciplina militar, se refiere a la aplicación, en estos supuestos, de leyes distintas por tribunales militares. De esta forma no debe existir, fuera del ámbito militar, ningún tribunal distinto de los ordinarios que privilegie a determinada persona o corporación.*

Amparo directo en revisión 698/96. Emilio Ocejo Gutiérrez y otra. 4 de agosto de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azueta Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticinco de agosto en curso, aprobó, con el número CXXXVI/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veinticinco de agosto de mil novecientos noventa y siete.

Novena Epoca

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IV, Septiembre de 1996

Tesis: 2a. LXXXV/96

Página: 267

**JUICIO POLÍTICO. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SÓLO EXCLUYE DE SU PROCEDENCIA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, LO QUE NO PUEDEN HACER LAS CONSTITUCIONES LOCALES RESPECTO DE LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS.** *El título cuarto de la Constitución Federal excluyó al presidente de la República de responsabilidad oficial y de la procedencia del juicio político en su contra, porque sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, de conformidad con lo dispuesto por sus artículos 108 y 110. Este sistema de responsabilidad no puede ser emulado por las Constituciones Locales para asignarlo a sus gobernadores, toda vez que la Ley Fundamental los señala expresamente como sujetos de responsabilidad política, de conformidad con los artículos 109, fracción I y 110, párrafo segundo, lo que debe ser establecido y regulado por las leyes de responsabilidad federal y de cada Estado, además de que no puede existir analogía entre el presidente de la República y los gobernadores de las entidades federativas que sustente una forma de regulación similar por las Legislaturas Locales, puesto que el primero tiene el carácter de representante del Estado mexicano, por lo que aparece inadecuado, en el ámbito de las relaciones internas e*

*internacionales, que pueda ser sujeto de juicio político, situación que no ocurre con los depositarios del Poder Ejecutivo de los Estados, por no tener esa calidad.*

Controversia constitucional 21/99. Congreso del Estado de Morelos. 3 de febrero de 2000. Unanimidad de diez votos.

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Febrero de 2000

Tesis: P./J. 1/2000

Página: 629

**LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES. PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. APLICABILIDAD SUPLETORIA DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.** *Atendiendo a la estructura de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el artículo 45 que prevé la suplencia del Código Federal de Procedimientos Penales, únicamente resulta aplicable a los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia, en tanto que se ubica en el capítulo III del título segundo denominado: "Procedimiento ante el Congreso de la Unión en materias de juicio político y declaración de procedencia". Por lo tanto, al no preverse la aplicación supletoria de dicho ordenamiento al título tercero de la propia Ley Federal de Responsabilidades, que regula las responsabilidades administrativas, debe concluirse que en los procedimientos administrativos disciplinarios, en cuanto a valoración de pruebas, lo que procede es la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, de no existir algún dispositivo que expresamente señale la supletoriedad de algún ordenamiento, y además por considerarse que la materia civil es la fuente de la que emanan los principios generales del derecho, en este caso, la materia procesal, lo que además es congruente con la naturaleza de los procedimientos y los sujetos descritos, pues mientras los primeros se refieren a los que se tramitan ante el Congreso de la Unión, en contra de los funcionarios a que alude el artículo 110 constitucional, los segundos en forma general atañen a los procedimientos relativos a responsabilidades administrativas de cualquier servidor público, que tienen como finalidad verificar que el servidor público se haya ajustado a los principios rectores del servicio público y el cumplimiento de las obligaciones correspondientes.*

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.**

Revisión fiscal 239/2000. Director de Responsabilidades e Inconformidades, hoy titular del Área de Responsabilidades de la Contraloría Interna de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en representación del Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. 1o. de marzo de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Silvia Irina Yayoe Shibya Soto. Secretaria: Julia María del Carmen García González.

Novena Epoca

Instancia: SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIII, Febrero de 2001

Tesis: I.7o.A. J/12

Página: 1701

## CAPÍTULO CUARTO

### LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

Como ya hemos visto en el cuerpo de esta tesis, este procedimiento de desafuero, es tratado por el artículo 111 de la Constitución Federal y el Capítulo Tercero del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Su propósito es evitar que por banderías políticas o por venganzas personales quede a merced de personas interesadas el desarrollo normal de una función pública que por su importancia merece ser protegida; esta protección buscada se logra mediante el fuero constitucional.

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.

#### 4.1 DEFINICIÓN

El maestro Ortiz Soltero nos define 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”.*<sup>74</sup>

En este mismo sentido, Arteaga Nava Elisur, se pronuncia de la siguiente forma:

*“La declaración de procedencia es un acto político, administrativo, de contenido penal, procesal, irrenunciable, transitorio y revocable, competencia de la Cámara de Diputados, que tiene por objeto poner a un servidor público a disposición de las autoridades judiciales a fin de que sea juzgado exclusivamente por el o los delitos cometidos durante el desempeño de su encargo y que la declaración precisa”.*<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> ORTIZ SOLTERO, Sergio. *“Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos”* Ed. Porrúa. Mex. 1999. Pág. 3

<sup>75</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur. *“Derecho Constitucional”*. Ed. Oxford. México. 1999. pág. 739

Con lo anterior, podemos observar que la definición anterior contiene los elementos que derivan de la Constitución y de las leyes secundarias en torno a la figura de la declaración de procedencia. De esta forma podríamos considerar a la declaración de procedencia como una especie de protección para que los altos empleados de la federación no puedan ser sujetos a procesos penales sin el permiso de un órgano político, mientras ejercen el cargo que desempeñan.

#### 4.2 NATURALEZA JURIDICA

El acto que emite la Cámara de Diputados o las Legislaturas de los Estados no es una sentencia en el sentido procesal del concepto. Técnicamente, la Cámara no juzga hechos con base en las normas legales, se limita a emitir una declaración de oportunidad de acuerdo con los hechos y la probable responsabilidad; no prejuzga de una responsabilidad: no prejuzga de una de una culpabilidad, solo resuelve si el servidor público queda o no a disposición de un juez para que lo juzgue respecto de los delitos que determina de manera expresa.

La resolución que emite la Cámara de Diputados, ya sea en el sentido negativo o positivo, no puede considerarse como una sentencia; la Constitución se encarga de precisar su naturaleza; una resolución declarativa, sin más fuerza que la de poner al servidor público a disposición del Ministerio Público o del juez. No obstante, tanto la *Comisión Instructora* que redacta el proyecto de resolución como la Cámara que lo aprueba están obligadas a razonar y fundar su punto de vista; deben establecer la existencia del delito, la probable responsabilidad del acusado y la subsistencia del fuero. Para estar en posibilidad de emitir tal juicio deben observarse los lineamientos establecidos en la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* y en lo que esta sea omisa se aplicará, como ley supletoria, el *Código Federal de Procedimientos Penales* (art. 45 LFRSP).

Para determinar la figura delictiva se estará a lo dispuesto en el código que se estime que configura el tipo delictivo. Puede ser federal o local. Se trata de delitos estimados comunes, no los que se cometen en el desempeño del cargo u oficiales. Estos no necesariamente deben consignarse en el *Código Penal*, puede tratarse de delitos existentes, por ejemplo, en la *Ley General de Salud*, *Ley de Derechos de Autor*, etc.

Al respecto, dentro del contexto del art. 108 Constitucional se desprende que para el constituyente, por delitos comunes se entiende cualesquiera que no sean oficiales.

Al respecto, José Becerra Bautista agrega lo siguiente: “...*en efecto, si delitos comunes fueran todos los no federales, se establecería o una inmunidad respecto de ellos o la falta de fuero por esta clase de infracciones; es así que ninguno de estos*

*extremos es admisible, luego delitos del orden común para la Constitución son todos los no oficiales”.*<sup>76</sup>

Por lo tanto, serán delitos del orden común los establecidos en el *Código Penal*, las leyes federales y los que señalan los diferentes códigos penales y leyes ordinarias de los Estados.

La Constitución se limita a prescribir en el art. 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”.

En este caso, la Constitución se ha encargado, respecto al principio de separación de poderes, de poner a salvo y garantizar la permanencia institucional de los servidores públicos. La Cámara de Diputados no tiene facultades para destituir; esta sólo le corresponde a la Cámara de Senadores, previa acusación de la de Diputados, y después de haber satisfecho los estrictos requerimientos de un proceso penal. La declaración se limita a poner a disposición de las autoridades judiciales al servidor público, únicamente en lo que concierne al conocimiento del delito objeto del requerimiento. El Diputado, Senador, Secretario, Ministro o Jefe de Gobierno, aunque sujeto a proceso, sigue siendo tal.

Arteaga Nava considera lo siguiente:

*“...existe la posibilidad, cuando se trata de un nombramiento sujeto a la exclusiva discrecionalidad del Presidente de la República, de que éste, debido a la probable responsabilidad del servidor público sujeto a proceso, opte por removerlo; esto es jurídicamente posible, pero mientras no lo haga, la persona sujeta a proceso debe seguir estimándose un servidor público de los enumerados en el art. 111 Constitucional.”*<sup>77</sup>

Asimismo el citado autor menciona la posibilidad que el párrafo siete del mismo artículo niega la posibilidad anterior y funda el punto de vista del legislador ordinario, pues dispone:

*“El efecto de la declaración que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto está sujeto a proceso penal”.*<sup>78</sup>

En lo jurídico, no puede sacarse tal conclusión. Aunque se trate de normas de carácter constitucional, tienen un contenido netamente penal, por lo tanto, si dos normas establecen una consecuencia diferente para el mismo hecho, se debe inclinar por la más benigna.

<sup>76</sup> BECERRA BAUTISTA, José. *“El Proceso Civil en México”*. Porrúa. Mex. 1982. p.p. 93,94

<sup>77</sup> ARTEAGA NAVA. *Op. Cit.* p.740

<sup>78</sup> *Ibidem*

Ahora bien, si la Cámara de Diputados emite una declaración de precedencia, en virtud de ésta el servidor queda a disposición de la autoridad judicial, pero si no dicta auto de formal prisión en el término que marca la ley, por no habersele suspendido sus derechos de ciudadano, puede volver a ocupar su cargo. En el supuesto de que dicte auto de formal prisión, aunque quede libre bajo fianza, el servidor público, por tener suspendidos sus derechos de ciudadano, no puede asumir función pública alguna, por requerirse para ello la calidad de ciudadano. (art.35 fracc. II, 55 fracc. II, 91, 111 párr. 7º y 115 Const). No queda separado de su cargo, sólo suspendido de su ejercicio. Esto se corrobora con la segunda parte del párrafo siete del art. 111 Constitucional.

Por lo anterior, el servidor público podrá seguir siendo Diputado, Senador, Secretario, etc. El constituyente omitió referirse al caso antes comentado: que no se llegue a la sentencia definitiva y sólo concluya con la declaración del juez de que no procede dictar la formal prisión. El servidor público deberá ocupar su cargo, no obstante no existir texto que lo disponga.

### 4.3 ALCANCES

Los alcances de la declaración de procedencia no son generales, se restringen a los delitos o hechos precisados en forma expresa.

Don Raúl F. CARDENAS, en su obra *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*, opina:

*“Los autores se preguntan si en el caso de que se imputen varios delitos comunes a un alto funcionario, en el caso concreto, diputado o senador, ¿basta desaforarlo por uno, para que se pueda conocer de los demás? La opinión dominante es en el sentido de que sólo puede conocerse del delito por el que fue desaforado, tanto más, que de ajustarse a la Constitución y no a la torpe ley del 39, repetida en 79, si el ministerio público, como ha sucedido en todos los casos en que se ha intentado acción en contra de diputados y senadores, ha consignado los hechos al juez competente y éste ha librado la orden de aprehensión, quedando pendientes otras. Sobre éstas el juez no podrá actuar, pues es requisito procesal, el que se dé la previa autorización de la Cámara, requisito que si no se cumple, puesta que se limitó a un hecho concreto por el que se pidió el permiso, nada puede, ni debe hacer el juez. Reiteramos que el diputado o senador contra el cual se sigue proceso, continúa teniendo ese carácter hasta en tanto no se dicta sentencia firme, o en todo caso auto de soltura, y si se le absuelve y no ha transcurrido el plazo para el desempeño de su función, puede concluir el periodo para el que fue elegido, en cuyo caso, no es procedente ejercitar y acumular las otras ordenes, sin la previa autorización de la Cámara”.*<sup>79</sup>

<sup>79</sup> CÁRDENAS, Raúl F. “Responsabilidad de los funcionarios públicos”. Edit. Porrúa, Mex. 1982 pág. 70

Ese punto de vista se emitió cuando estaba en vigor el sistema anterior, que permitía a la Cámara de Diputados desaforar. Una declaración de tal naturaleza podía dar lugar a suponer que era general e ilimitada, no obstante, la doctrina se inclinó por lo restringido de los efectos de la declaración. En la actualidad, con un sistema diferente, en el que se tiene la precaución de denominarlo declaración de procedencia, es obvio que si ésta se emite es respecto de determinados hechos, circunstancias y delitos; la autorización al juez, por lo tanto, está circunscrita a lo que es objeto de la declaración. No hay autor que sostenga un punto de vista diferente.

Que se requiera una nueva declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados, para cada acusación posterior, lo confirma el art. 42 de la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Si la disposición mencionada hace referencia expresa al art. 111, en el caso de existir una nueva denuncia, incluso para alguien que es objeto de un juicio penal en virtud de una declaración de la Cámara de Diputados, se requiere proceder en todo caso con arreglo a la misma ley.

Por último, en los términos del art. 42 de la LFRSP se concluye que, en todo caso en el que se pretende actuar contra un servidor público de los mencionados en el art. 111, se requiere una o más declaraciones de procedencia para nuevos hechos respecto de los que estime la comisión de actos delictuosos diversos. No es suficiente una sola declaración.

#### **4.4 LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA COMO FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN**

Sabemos bien que en la constitución de 1824, la facultad de desaforar a los diputados y senadores les correspondía a sus respectivas cámaras (art.43).

Posteriormente en la Constitución de 1857 la facultad de desaforar le correspondió al Congreso de la Unión formado por una sola cámara, la de diputados. Mediante las modificaciones al art.104 realizadas en 1874, los diputados siguieron conservando tal facultad.

Ahora bien, en el presente, la función de la Cámara de Diputados es analizar la existencia de conductas infractoras de las leyes federales y declarar, en su caso, si ha lugar o no para proceder contra el inculpado, pero de ninguna manera es la autoridad competente para aplicar las leyes penales, ni para incoar el procedimiento penal, ni para imponer las sanciones que podrían privar de la libertad al inculpado, toda vez que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, según lo dispone el primer párrafo del art. 21 Constitucional. Consecuentemente y en tanto el art. 109 fracc. II de nuestro máximo ordenamiento dispone que la comisión de delitos deberá ser perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, las sanciones de esta naturaleza se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto por ella, por esta razón, habiéndose declarado la procedencia de la denuncia, el

funcionario inculpado quedará sujeto a las autoridades penales competentes para que actúen conforme a derecho.

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

#### **4.5 SUJETOS DE LA DECLARACIÓN**

Sabemos bien ahora que todos los servidores públicos son penalmente responsables por las conductas ilícitas que cometan en contravención de las disposiciones contenidas en las leyes aplicables de la materia, ya se trate de delitos del fuero federal o delitos del fuero común o de aquellos contenidos en el Título Décimo del Código Penal Federal o cualquier otro, excepción hecha del Presidente de la República que solamente puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común; sin embargo, aquellos servidores públicos a los que alude el art.111 Constitucional no pueden ser sujetos del procedimiento penal si no han sido previamente desaforados. El art. 111 de nuestro máximo ordenamiento no incluye como sujetos de este procedimiento especial, a todos los funcionarios que son considerados por la misma constitución como sujetos de juicio político, sino solamente a aquellos que se mencionan en el numeral indicado.

Para conocer qué funcionarios están sujetos a la *Declaración de Procedencia*, es necesario establecer un listado basado en la Constitución Federal y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En primer lugar señalaremos a los funcionarios de la Federación que gozan de inmunidad procesal, entre los que se encuentran a los siguientes:

*En el Poder Ejecutivo Federal:*

- El Presidente de la República;
- Los Secretarios de Despacho;
- Los Jefes de Departamento Administrativo; y,
- El Procurador General de la República.

*En el Poder Legislativo Federal:*

- Los Senadores Propietarios al Congreso de la Unión.
- Los Diputados Propietarios al Congreso de la Unión.

*En el Poder Judicial de la Federación:*

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

*En el Gobierno del Distrito Federal:*

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

*En el Instituto Federal Electoral:*

- El Consejero Presidente; y,
- Los Consejeros electorales.

En cuanto a los funcionarios de los Estados de la República, son mencionados a continuación:

*En el Poder Ejecutivo:*

- Los Gobernadores de los Estados;

*En las Legislaturas Locales:*

- Los Diputados Propietarios de las Legislaturas Locales.

*En el Poder Judicial Estatal:*

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

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

En todos los casos debe existir la denuncia penal correspondiente y/o el requerimiento del Ministerio Público cuando se hayan cumplido los requisitos procesales para el ejercicio de la acción penal (art. 25 LFRSP).

Este procedimiento especial de declaración sólo podrá instaurarse en contra de los servidores públicos mencionados en el art. 111 constitucional durante el

desarrollo de su empleo, cargo o comisión o dentro de un año después de la conclusión de los mismos.

Sabemos también que no se requiere la Declaración de Procedencia cuando el funcionario público cometa un delito mientras no se encuentre en funciones o se encuentre separado de su encargo, a menos de que haya vuelto a desempeñar sus funciones o haya sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero que le dé investidura constitucional. Para tal efecto, es necesario poner atención a la jerarquía del servidor público que cometió el ilícito a efecto de determinar el procedimiento que en primera instancia se aplicará, toda vez que los funcionarios con investidura constitucional, deben ser primeramente sometidos al procedimiento por el cual la Cámara de Diputados declare oficialmente la procedencia del procedimiento penal.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley. Si la Cámara declara que no ha lugar a proceder, se suspenderá todo procedimiento ulterior; en la inteligencia que este continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, toda vez que la declaración del órgano legislativo, por no ser de su competencia, no prejuzga sobre los fundamentos de la imputación (art.28 LFRSP).

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

Los funcionarios públicos estatales que gozan de inmunidad procesal son también penalmente responsables, cuando en el desempeño de sus cargos o comisiones, cometan algún delito federal. En este caso, la declaración de procedencia dictada por la Cámara de Diputados deberá ser hecha del conocimiento de la Legislatura Local que corresponda para que proceda conforme a la ley y ponga al inculpado a disposición del Ministerio Público Federal o del órgano jurisdiccional respectivo.

En este orden de ideas, la perspectiva que se está utilizando es la federal por lo que debe entenderse que los funcionarios estatales son responsables ante la

Federación por los delitos federales que cometan en el desempeño de sus encargos, según lo dispone el quinto párrafo del art. 111 constitucional; sin perjuicio de que por la comisión de delitos comunes se esté a lo dispuesto por las leyes de la entidad federativa de la que sea funcionario el responsable. En este sentido, el Congreso Local correspondiente actuará conforme a lo que disponga su Constitución Estatal.

Por último, hemos visto que en todas las cuestiones relativas al procedimiento para la declaración de procedencia no previstas en la LFRSP, así como en la apreciación de pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente las del Código Penal.

#### 4.6 PROCEDIMIENTO

El procedimiento de la declaración de procedencia inicia con la denuncia, la cual, puede ser presentada por particulares ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, o en su defecto, ante la representación social competente, quien habiendo integrado la averiguación previa y habiéndose cumplido los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, solicite a dicho órgano legislativo que declare la procedencia de la denuncia.

El art. 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos lo confirma:

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

*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 desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen.*

*Para los efectos del primer párrafo de este 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 referente al juicio político.”*

En este sentido, Ortiz Soltero agrega lo siguiente:

*“En el supuesto de que se presuma responsabilidad penal de determinado servidor público, es preferible tramitar la Declaración de Procedencia, a través de la presentación de la denuncia penal ante el Ministerio Público para que, una vez integrada la averiguación previa, haga esta situación del conocimiento de la Cámara de Diputados para que declare la procedencia de la denuncia y de la acción penal, en tanto que el requisito es que deben estar cumplidos los requisitos procesales para su ejercicio; de esta forma, el trámite tiene la efectividad esperada porque cumple con el requisito previsto”<sup>80</sup>*

El autor Humberto Juárez Mejía confirma lo anterior:

*“...si la Cámara actuara por querrela o denuncia de particulares se mostraría poco prudente y se llenaría de innecesarias cargas extraordinarias de trabajo, puesto que la acción penal, que es el requisito indispensable para proceder penalmente no pertenece a los particulares, sino al Ministerio Público. A no ser que actúe como oficina de recepción de denuncias y querrelas para hacerlas llegar después al órgano competente, esto es, al Representante Social, pero posiblemente como cuerpo, podría estar desvirtuando sus funciones”.<sup>81</sup>*

Así pues, el procedimiento para la Declaración de Procedencia solamente podrá iniciarse cuando el Ministerio Público haya hecho saber a la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados la presunción legal de una conducta delictiva cometida por el servidor público al haber integrado la averiguación previa y el Juez Penal esté listo para ejercer la acción correspondiente, de lo contrario, si el ciudadano es quien presenta la denuncia ante el órgano legislativo, éste solamente procederá de conformidad cuando estén reunidos los elementos del tipo penal y la posibilidad de ejercer la acción penal, porque de no ser así la desechará de plano.

Por otra parte, los efectos inmediatos de la denuncia presentada dependen de la gravedad de la conducta infractora, en tanto que si el particular optó por presentarla ante el órgano legislativo y ésta reviste elementos de tipo penal, el órgano que conozca de la acusación declarará la procedencia de la denuncia y desaforará al inculpado para que pueda ser sometido a la competencia de los tribunales competentes; en su defecto si la conducta infractora no es constitutiva de delito, pero contiene hechos que pudieran dar origen a responsabilidad política, las Cámaras del Congreso de la Unión, en el ámbito de sus respectivas competencias, instruirán el Juicio Político para sancionar al servidor público con la destitución del cargo que ocupe y discrecionalmente inhabilitarlo.

La Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados deberá remitir, por riguroso turno, la denuncia, querrelas o requerimientos del Ministerio Público a la Sección Instructora de la misma Cámara para su dictaminación, asimismo, aquella dará

---

<sup>80</sup> ORTIZ SOLTERO. *Op. Cit.* Pág.246

<sup>81</sup> JUAREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. *“La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”*. Ed. Porrúa. Mex. 2002, 1ª ed. Pág.109

cuenta del turno a cada una de las coordinaciones de los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados (art.31 LFRSP).

La Sección Instructora se encargará de realizar las diligencias pertinentes para considerar si existen elementos que configuren el delito, si el servidor público es sujeto del procedimiento de declaración de procedencia. El dictamen en que esta Sección resuelva si ha lugar o no a proceder contra el inculpado deberá rendirse en un plazo de sesenta días hábiles, aunque de resultar necesario, a juicio de la Sección, este plazo podrá ampliarse (art. 25 LFRSP).

La Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes para establecer:

- Si el servidor público esta comprendido dentro de aquellos a los que se refiere el art. 111 de la Constitución Federal;
- Si se encuentra en el ejercicio de su encargo;
- La existencia del delito; y,
- La probable responsabilidad del inculpado.

Si a juicio de la Sección Instructora la denuncia es notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara de Diputados para que ésta resuelva si se desecha o se continúa con el procedimiento (art. 25 LFRSP).

Concluida esta fase, la Sección Instructora dictaminará dentro de los sesenta días hábiles contados a partir de la fecha en que se le turnó la denuncia respectiva, si ha lugar a proceder penalmente contra el servidor público inculpado. El plazo mencionado puede prorrogarse a criterio de la Sección en la medida que resulte necesario.

Recibida la dictaminación, el Presidente de la Cámara de Diputados anunciará que esta debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente de haberse depositado el dictamen, haciéndolo saber al servidor público inculpado y a su defensor, así como al denunciante, querellante o Ministerio Público en su caso (art. 26 LFRSP).

El día y hora señalados, el presidente de la Cámara de Diputados la declarará erigida en jurado de procedencia y se cumplirá con las siguientes formalidades (art. 20 LFRSP).

- La Secretaría dará lectura a las conclusiones del dictamen formuladas por la Sección de Procedencia;
- Se dará constancia de que las partes que intervinieron en el procedimiento fueron debidamente citadas; así mismo, que fueron cumplidas en sus términos, sin excepción, todas y cada una de las etapas del procedimiento que contempla el Título Segundo de la ley de la Materia;

- Se concederá el uso de la palabra al servidor público inculpado y a su defensor, así como al denunciante, querellante o Ministerio Público en su caso, teniendo el derecho de réplica, pero los últimos en utilizar la palabra serán estos tres últimos, si así lo desean; y,
- Retirado el denunciante, el querellante y el servidor público y su abogado, pero permaneciendo el Ministerio Público, se procederá a discutir y votar el dictamen y aprobar los puntos de acuerdo. El Presidente hará la declaratoria que corresponda.

Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, este quedará inmediatamente separado de su cargo y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes para que actúen con arreglo a la ley (art. 28 LFRSP).

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 el proceso 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.

Si por el contrario, la Cámara de Diputados declare que no ha lugar a proceder contra el inculpado, se suspenderá cualquier procedimiento ulterior mientras subsista la inmunidad procesal del servidor público, sin que lo anterior sea óbice para que el procedimiento penal continúe su curso cuando el servidor público haya concluido su encargo. (art.28 LFRSP)

Cuando se siga el proceso penal en contra de algún servidor público que goza de inmunidad procesal, sin que se hayan satisfecho los extremos del procedimiento del Juicio Político, la Secretaría de la Cámara de Diputados o en su defecto, la Secretaría de la Comisión Permanente, librará oficio al juez o tribunal que conozca de la causa a fin de que se suspenda el procedimiento penal en tanto que se desahoga, resuelve y se declara su procedencia o, en su defecto, su improcedencia. (art.29 LFRSP)

Tanto el desechamiento de la denuncia, por notoriamente improcedente, como la declaración del Jurado de Procedencia podrán ser revisadas por el Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia, a petición de cualquiera de los Presidentes de dichas Comisiones, o en su defecto, a solicitud de cuando menos el diez por ciento de los diputados integrantes de ambas Comisiones (art. 12 LFRSP inciso e).

Estas son las reglas aplicables para la declaración de procedencia.

*Votaciones.*- las discusiones y votaciones se llevarán a cabo conforme a las reglas que establece la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso General, por lo que serán nominales para formular, aprobar o reprobado las

conclusiones o dictámenes o para resolver incidental o definitivamente sobre el procedimiento.(Art.39 LFRSP)

*Sesiones públicas.*- las sesiones y determinaciones se tomarán en sesión pública, excepto en las que se presenta la acusación o cuando las buenas costumbres y el interés general exijan que la sesión sea secreta. (Art.41 LFRSP)

*Acumulación procesal.*- la Sección Instructora debe procurar la acumulación procesal cuando se presenten dos o más denuncias en contra de un mismo servidor público, en su caso, debe formular en un solo documento sus conclusiones, que comprendan el resultado de los diversos procedimientos. (Art.42 LFRSP)

*Medidas de apercibimiento.*- las Secciones y las Cámaras podrán disponer las medidas de apercibimiento que fueren procedentes, por acuerdo de la mayoría de sus miembros presentes en la sesión respectiva. (Art. 43 LFRSP)

*Publicidad de las declaraciones.*- las declaraciones dictadas por las Cámaras deben ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación y se comunicarán: (Art.44 LFRSP)

- A la Cámara a la que pertenezca el acusado, salvo que ella misma hubiese dictado la declaración o resolución,
- A la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si se tratara de alguno de sus miembros,
- En todos los casos, al Titular del Ejecutivo Federal para su conocimiento.

#### **4.7 SANCIONES**

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos determina dos tipos de sanciones: la destitución y la inhabilitación (art.8 LFRSP).

De esta forma, las resoluciones tomadas conforme a la ley que sean condenatorias, se sancionará al servidor público con destitución del cargo que ostentaba, sin perjuicio de que se le inhabilite para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años. Las declaraciones que hagan las Cámaras sobre la destitución o inhabilitación del servidor público acusado, serán inatacables según lo dispuesto por el art. 30 LFRSP.

Asimismo, la ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional establece que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza (art. 4º LFRSP).

Este tipo de sanciones deberán aplicarse en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento de declaración (art. 9 LFRSP).

Cabe señalar que, este tipo de sanciones deben entenderse diferentes de las que dispone la ley penal, que sanciona conductas y hechos de naturaleza distinta. La destitución deberá entenderse, que es del puesto en el que el servidor público cometió u omitió la conducta infractora.

Al respecto, el Maestro Narciso Sánchez Gómez comenta: *“La destitución es la terminación de los efectos del nombramiento o de la elección de un servidor público, por haber infringido la legislación que regula sus funciones, y en vista de la gravedad de la violación legal quedan extinguidos los derechos de su relación laboral entre esa persona física con el Estado”*.<sup>82</sup>

Por lo anterior, estamos hablando de un cese o remoción de un servidor público de su empleo, cargo o comisión. Sin embargo, la ley reglamentaria, al señalar el tiempo durante el cual el destituido no podrá volver a ocupar ese cargo, se deja la puerta abierta para interpretaciones interesadas, por ejemplo, que se le destituya hoy y se le vuelva a contratar al poco tiempo después en un cargo gubernamental, sin importar su ya desprestigiada honorabilidad.

En cuanto a la inhabilitación, Narciso Sánchez Gómez expone:

*“...la inhabilitación consiste en la privación temporal del derecho de una persona física para ejercer un empleo, cargo o comisión dentro de los poderes públicos Federales, Estatales y Municipales en vista de haber incurrido en una irresponsabilidad de carácter administrativo, o bien de índole político”*.<sup>83</sup>

Por lo anterior, la inhabilitación la consideramos como una privación del derecho de empleo en el servicio público por un tiempo determinado.

#### **4.8 PROPUESTA**

Como hemos visto en el cuerpo de la presente tesis, la responsabilidad de los funcionarios públicos ha sido un signo de democracia en nuestra nación, por lo que se han creado una serie de instituciones que la prevén, sin embargo estas no han sido capaces de acabar con la corrupción en el servicio público debido al poco avance en el tratamiento de las responsabilidades de tales funcionarios.

La constitucionalización del sistema de responsabilidades así como de la declaración de procedencia en nuestro país ha sido importante, sin embargo debido a diversas situaciones de índole política y social han tenido problemas de vigencia.

---

<sup>82</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *“Segundo Curso de derecho Administrativo”*. Ed. Porrúa. 1ª ed. Mex. 1998. pág. 385

<sup>83</sup> *Ibidem*

En la Constitución vigente podemos apreciar que se sigue manejando el mismo sistema anterior, que consiste en dejar a las Cámaras emitir una resolución declarativa para poner a un servidor público a disposición del Ministerio Público o del juez competente, siendo un dato importante que dentro de la vigencia de esta Constitución ha sido expedida la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que se encarga de reglamentar el Título Cuarto de nuestra Carta Magna, sin embargo la mencionada ley fue enmarcada por ser un lema de campaña política, antes de ser un propósito para sistematizar tal responsabilidad y la rendición de cuentas de los servidores públicos; desafortunadamente las leyes expedidas en este sentido, solamente han probado una eficacia parcial.

Todo servidor público está obligado a servir con legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión con la finalidad de lograr una sana convivencia entre el gobierno y la comunidad, de igual forma, el Estado está obligado a prevenir y sancionar la corrupción en el servicio público, debido a que hoy en día son más frecuentes los casos de corrupción de los servidores públicos, por lo que es necesario que existan los organismos que los prevengan o los sancionen, ya que en la actualidad, la sociedad exige con urgencia una renovación en el servicio público y en las instituciones que lo contemplan. Efectivamente, la actuación de los gobernantes debe estar circunscrita al orden constitucional y a las leyes que de ella emanen, por lo que la honestidad y la eficiencia en el desempeño de sus tareas públicas deben ser sus características fundamentales, y en caso contrario, responder por su incumplimiento.

Por lo que es necesario crear una conciencia de responsabilidad social entre los funcionarios públicos, creando un organismo autónomo confiable que se encargue de evidenciar a los funcionarios que se enriquezcan injustamente, de los que trafiquen con sus influencias, de aquellos que engañen a la población, de aquellos quienes protegidos por los círculos del poder político, se mantengan impunes, escudados en un fuero constitucional mal entendido y que solo se presta para resguardar actos de corrupción como los sobornos, fraudes, cohechos y otros delitos. Asimismo, sería importante que existiera un organismo que luche contra la corrupción en el servicio público, que adquiera el compromiso de agilizar los trámites de la declaración de procedencia de los funcionarios que gocen de inmunidad procesal para que se ventile en un plazo no mayor a treinta días, esto quiere decir que, si los acusados son responsables de crímenes graves deben ser juzgados lo más pronto posible, y si resultan culpables deben estar en la cárcel, con las penas más altas, acordes a su alta responsabilidad.

Podemos observar que los medios de comunicación han reportado y difundido posibles actos de corrupción de los servidores públicos, tal es el caso del senador y presidente del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) Jorge Emilio González, que en el 2004 fue exhibido en video y denunciado por negociar con empresarios para favorecerlos. Por lo que fue acusado por corrupción, tráfico de influencias, malversación de fondos, mentiras sistemáticas y engaños. En este caso se presentó una propuesta de desafuero, sin embargo nunca fructificó.

En septiembre del 2003, Ricardo Aldana Prieto, senador y tesorero del sindicato petrolero, solicitó la protección de la justicia federal contra una eventual orden de aprehensión que pudiera girarse en su contra por su presunta responsabilidad en el desvío de fondos por la cantidad de 2 mil 220 millones de pesos que habrían sido aportados por el Sindicato Petrolero a la campaña presidencial de Francisco Labastida Ochoa. En este asunto, también fue involucrado Carlos Romero Deschamps, diputado federal y Secretario general del Sindicato Petrolero así como varios directores de PEMEX. En lo que fue conocido como el "Pemexgate", los medio informativos difundieron que los funcionarios públicos mencionados recibieron el dinero por ordenes del exdirector de la paraestatal, Rogelio Montemayor Seguy. El senador Ricardo Aldana promovió diversos amparos para evitar la instauración del Juicio de Procedencia para su desafuero y así evitar su encarcelamiento. No procedió su desafuero.

Situación distinta fue en el caso del ex secretario particular del Jefe de Gobierno del Distrito Federal del Distrito Federal René Bejarano, que en el 2004 una televisora difundió un video en el que mostraba a Bejarano recibiendo dinero del empresario Carlos Ahumada. René Bejarano fue desaforado por la mayoría de los diputados federales y le fue ejercitada la acción penal por los delitos de promoción de conductas ilícitas, delito electoral y lavado de dinero donde al final, un tribunal unitario del Distrito Federal determinó que la Procuraduría General de la República no logró acreditar que haya lavado alrededor de 11 millones de pesos, que supuestamente obtuvo mediante extorsiones al empresario Carlos Ahumada.

En los últimos meses, los medios impresos publicaron una entrevista con Lino Korrodi, quien fuera parte fundamental del equipo de campaña de Vicente Fox en donde asegura que toda la riqueza que está exhibiendo Vicente Fox es "cínica y descarada". Ante tal situación, Diputados Federales se pronunciaron a favor de que el Congreso de la Unión abra una investigación contra el ex presidente para indagar su situación económica, sin que la sociedad sepa realmente el resultado de tal investigación,

Ante esto, podemos apreciar que la credibilidad de las instituciones políticas se ha demeritado profundamente y tal vez se debe a que la conciencia pública ha sido golpeada insistentemente e impunemente por gobernantes irresponsables y corruptos, cuando la moral política debería encontrar sus elementos, de acuerdo con la constitución, en la legalidad, en la eficiencia, en la responsabilidad, en la honestidad y en la imparcialidad, pero desafortunadamente no es así.

Efectivamente, en la actualidad, los medios de comunicación se han encargado de difundir diversos actos de los servidores públicos que han puesto en entredicho su credibilidad y honorabilidad ante la sociedad mexicana, los cuales van desde funcionarios locales hasta los altos funcionarios.

En este entendido no podemos dejar en las manos de los mismos Diputados y Senadores declarar la procedencia de sus pares, es indebido, ya que estamos ante un proceso que significa separar del cargo protegido por el fuero a un servidor

publico, por lo que es necesario insistir que esta fórmula no está significando un avance sustancial en el tratamiento de las responsabilidades de los servidores públicos al no darle certidumbre ni credibilidad a una declaración de procedencia que en nuestros días es mal entendida y solamente se aplica a aquellos quienes menor poder tienen. Por lo que es necesario crear un órgano independiente para que los funcionarios que gocen de fuero constitucional se les pueda poner a disposición de la autoridad competente a través de una declaración de procedencia, apolítica, imparcial, con el objeto de que la prerrogativa del fuero no sea un obstáculo político insalvable para que la autoridad proceda en contra de quien presuntamente actuó fuera de la legalidad.

No podemos concebir la idea de que se ejercite el juicio de desafuero o declaración de procedencia por los partidos políticos dentro de la Cámara de Diputados, ya que nos hemos dado cuenta que en la actualidad, los partidos políticos no quieren cargar con el costo político de una declaración de procedencia, aparte de la poca imparcialidad que debe esperarse de los diputados en situaciones en que sus intereses de partido o de grupo son el factor determinante en sus decisiones, el procedimiento que sigue la Cámara de Diputados es poco eficaz y poco práctico; de esta forma podemos darnos cuenta que los funcionarios públicos al momento de que han caído en desgracia es poco probable que se les ponga a disposición de los Tribunales. Ahora bien, ante la posibilidad de pactar el desafuero, se pueden tener reuniones para acordar la forma en como actuarán en la Cámara de Diputados, por lo que su forma de actuar en la declaración no sería la idónea por ejemplo, en la *Sección Instructora* pueden votar procedente un dictamen el cual es llevado al pleno, sin embargo, ya en la sesión en la Cámara de Diputados pueden solo asistir los diputados de un determinado partido político que hagan falta para el quórum necesario para que las sesiones sean legales, pero a la hora de la votación los diputados de ese mismo partido podrían abstenerse y dejarían al otro partido la aprobación del desafuero por lo que podemos darnos cuenta de que no se quieren ensuciar las manos.

Existe otro caso, que el dictamen de la declaración de procedencia pase a comisiones asistiendo los Diputados necesarios para que haya el quórum legal en el Pleno de la Cámara, pero puede suceder que se abstengan de la votación, entonces ahí es donde puede actuar el partido político en disputa contra el servidor público para aprobar el desafuero.

Estos intentos de desafuero son inusuales y considerados como una conspiración que genera un ambiente de descalificación de las instituciones, de confrontación entre los partidos políticos y de estos contra el Gobierno Federal; resulta evidentemente que, un intento de declaración de procedencia por la Cámara de Diputados es considerado como una especie de artimaña para descalificar políticamente a un funcionario y lejos de tener un carácter jurídico, persigue motivaciones políticas.

Por lo anterior, propongo la iniciativa de instaurar un órgano autónomo que lleve a cabo la declaración de procedencia de los servidores públicos que gozan de

inmunidad procesal, mencionados en el Art. 111 de nuestro máximo ordenamiento y sus leyes reglamentarias por incurrir en responsabilidades políticas o penales, de tal manera que la declaración pueda desarrollarse sin la intervención del Congreso, por lo que estaríamos modificando el marco jurídico mexicano, dándose cambios significativos en la ley con el objeto de controlar y disminuir la corrupción, para acabar con la impunidad, con los malos manejos y sobretodo redefinir la imagen del fuero, ya que en la actualidad es considerado como una carta abierta para que los funcionarios se aprovechen y lucren.

La presente iniciativa recoge la necesidad de evitar que los legisladores o cualquier servidor público se escuden en el fuero constitucional ante probables actos de corrupción, constituyendo un órgano independiente que no forme parte de algún partido político, que dote de objetividad a la declaración de procedencia para evitar conflictos de intereses, conformado por personas capaces comprometidas con su función y que respalden los intereses colectivos para evitar que el país siga siendo el botín de unos cuantos.

El órgano propuesto, como he venido comentando sería un órgano ajeno al Congreso, de carácter permanente, el cual se encargaría de analizar las propuestas de desafuero, realizando su actividad con total respeto a las garantías de audiencia del servidor público inculcado siguiendo las reglas del debido proceso; desarrollado en el plazo que he venido proponiendo que sería de treinta días, lo que a su decir, generaría certidumbre y plena convicción de imparcialidad, señalando que a través de la creación del órgano mencionado, se establecería un sistema de responsabilidades imparcial, eficiente, confiable y sobretodo ajeno a la Cámara de Diputados, que responda y actúe de manera ágil, ante la denuncia interpuesta contra un servidor público que goce de fuero constitucional.

Cabe apreciar que el órgano propuesto, asumiría como un receptor de denuncias y querellas, haciéndolas saber inmediatamente al Ministerio Público con la finalidad de no desvirtuar sus funciones, de esta forma se acabarían las formalidades innecesarias, ya que el órgano propuesto realizaría aquellas diligencias pertinentes para establecer si el servidor publico esta comprendido dentro de aquellos supuestos a los que se refiere el art.111 Constitucional, como, si se encuentra en el ejercicio de su encargo, la existencia del delito y la probable responsabilidad del inculcado. De esta forma, el Ministerio Público se encargaría de integrar la averiguación previa y cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, solicite al órgano que propongo, que declare la procedencia de la denuncia.

Lo anterior, debido a que, para los ciudadanos, es prácticamente imposible denunciar conductas delictivas cometidas por funcionarios del más alto nivel, aunque sea evidente su comisión, esto debido al riesgo de recibir represalias de personas más poderosas en lo político, en lo social y en lo económico.

El órgano propuesto se encargaría de revisar la declaración, así como el desechamiento de la denuncia por notoriamente improcedente, asimismo se encargaría de suspender el procedimiento penal en contra de algún servidor público

que goce de inmunidad procesal sin que se hayan satisfecho los extremos del procedimiento del juicio político, librando oficio al juez o tribunal que conozca de la de la causa a fin de que se suspenda el procedimiento penal en tanto que se desahoga, resuelve y se declara su procedencia, o en su defecto su improcedencia. En caso de haber lugar a exigir la responsabilidad al servidor público por la comisión de un ilícito se anunciará la declaración que ha lugar a proceder contra el inculpado, este quedará inmediatamente separado de su encargo y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Se seguirá contemplando como sanciones: la destitución y la inhabilitación; en la primera se le destituirá del puesto en el que el servidor público cometió u omitió la conducta infractora y la inhabilitación será para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público. En cuanto a las reglas aplicables a la declaración de procedencia se seguirán conservando como son, las votaciones para dirimir las discusiones existentes, las sesiones públicas, la acumulación procesal y las medidas de apercibimiento, así como la publicidad de las declaraciones.

En cuanto a la integración del órgano propuesto, propongo que sea un órgano colegiado, que sea integrado por siete miembros de nacionalidad mexicana en pleno goce de sus derechos y de reconocido prestigio en la sociedad, y deberán haberse distinguido, por su capacidad, honestidad y honorabilidad, en el ejercicio de las actividades jurídicas, así como en otras materias o disciplinas. No es óbice que los aspirantes a integrar el consejo hayan sido funcionarios públicos con anterioridad, pero si será necesario comprobar que su gestión la hayan desarrollado con total transparencia y honestidad. Los componentes del organismo que propongo serán elegidos mediante el voto libre y secreto de los ciudadanos mexicanos; permanecerán en su cargo seis años, siendo sustituidos en forma escalonada, estando sujetos a las mismas limitaciones e inhibiciones que existen para los ministros, magistrados y jueces a que hace referencia el Art.101 Constitucional.

Su funcionamiento podrá ser en Pleno o en Comisiones; sus miembros deberán ejercer su función con independencia, imparcialidad, y sus sesiones serán públicas. Este órgano contará con dos Comisiones; una especializada en responsabilidades penales y otra en responsabilidades políticas, tres miembros integrarán cada comisión, pero bastará la presencia de dos para que estas funcionen. Cada una de las comisiones tendrá a su cargo la realización de visitas a los servidores públicos con el objeto de conocer irregularidades que le hayan puesto a su conocimiento, por ejemplo, malos manejos, denuncias presentadas por los ciudadanos o por el Ministerio Público, y en su caso, las que se hagan en ese momento contra servidores públicos visitados; será presidido por un presidente, que tendrá como atribuciones representar al Consejo, tramitar los asuntos que sean de su competencia, presidirá el Pleno, dirigirá los debates y conservará el orden del Consejo, además de promover nombramientos y otorgar licencias. En cuanto a los consejeros, ellos gozarán de las inmunidades establecidas en el Título Cuarto Constitucional, por ende serán sujetos a la declaración de procedencia por incurrir en responsabilidad.

El Consejo funcionará en pleno con la totalidad de los miembros de las comisiones y el Presidente cuando el caso sea relevante o de gran trascendencia para la sociedad. Aclarando que no será necesario que todos los consejeros estén presentes para llegar a una determinación, bastará la participación de cinco de ellos para que las decisiones del Consejo tengan validez.

El órgano propuesto en el cuerpo de la presente tesis tendría diversas atribuciones entre otras:

- Recibir solicitudes de desafuero, presentadas personalmente o por el Ministerio Público;
- Promover ante la sociedad mexicana que los servidores públicos pueden ser denunciados por los delitos que cometan en el ejercicio de sus funciones;
- Revisar las leyes anticorrupción y emitir opiniones de ellas ante el congreso de la Unión para su perfeccionamiento y reformas;
- Emitir su propio reglamento interior de manera que posibilite que cierto tipo de puntos sean resueltos en Comisiones y lo sustantivo se deje al Pleno;
- Crear mecanismos de difusión de las responsabilidades de los servidores públicos en todos los niveles de gobierno;
- Expedir los acuerdos generales y demás disposiciones reglamentarias para el adecuado ejercicio de sus funciones;
- Resolver lo relativo a la inhabilitación o destitución de los servidores públicos cuando haya sido comprobada su responsabilidad por un hecho delictuoso;
- Realizar visitas cada tres meses en despachos u oficinas de los servidores públicos que gocen de fuero constitucional por conducto de las comisiones de responsabilidad, sin perjuicio de las que puedan realizar de manera extraordinaria.

Con todo lo anterior, se intentaría consolidar un gobierno eficiente y transparente, debido a que la ciudadanía participaría cuando un funcionario público desvirtúe su función, dándose una cercanía con el órgano propuesto con los gobernados al denunciar cualquier acto de irregularidad de que tengan conocimiento, promoviendo de esta forma la cultura de la honestidad y sobretodo de denuncia cuando un servidor público haya incurrido en responsabilidad por realizar actos legalmente contrarios a su función.

Con todo lo anterior no pretendo demeritar las funciones de las instituciones que contemplan la labor del servidor público como son la Secretaría de la Función Pública, el Consejo de la Judicatura Federal, las contralorías, etc. en cuanto ventilan situaciones sobre las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, que de igual forma promueven la cultura de la legalidad y de rendición de cuentas.

Finalmente, el objetivo que se persigue es proponer el establecimiento de un sistema nacional de responsabilidades de los servidores públicos no jurisdiccional

que lleve a cabo la declaración de procedencia de los altos funcionarios que hayan incurrido en responsabilidad por algún ilícito, lo anterior, mediante un órgano que responda de manera ágil y sencilla a las demandas y denuncias de los ciudadanos en contra de servidores públicos corruptos, por lo que su instauración es imperativa ante las demandas de una mejor justicia que actualmente confrontamos; por lo que se fortalecería nuestro sistema de responsabilidades al coadyuvar con las instituciones que regulan el funcionamiento de la función pública en nuestro país.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** El “Juicio de Residencia”, es el antecedente más importante de la declaración de procedencia, siendo también una institución similar el “impeachment” del derecho anglosajón.

**SEGUNDA.-** Consideramos que las primeras constituciones de nuestro país tuvieron problemas de observancia, siempre contemplaron a los servidores públicos como servidores de la nación y los sujetó a responsabilidades jurídicas por los delitos comunes y oficiales y a jurisdicciones especiales para hacerlas efectivas presentando un avance en el tema, sin embargo, desde la constitución de Cádiz hasta nuestros días no ha habido cambios sustanciales en la institución de la Declaración de Procedencia, se ha manejado lo mismo durante mucho tiempo.

**TERCERA.-** El servidor público es la persona que como funcionario o empleado dentro de los Tres máximos Poderes y en los diferentes niveles de gobierno, desempeña un empleo, cargo o comisión cuya principal característica es la de tener una responsabilidad pública, sujeto a la opinión del pueblo, y la sociedad espera que desarrolle su actividad con honestidad, transparencia, eficacia y legalidad.

**CUARTA.-** El sistema de responsabilidades de los servidores públicos se integra por cuatro diferentes tipos de responsabilidades: penal, civil, política y administrativa; las dos primeras reguladas por las leyes de la materia correspondiente, y las dos últimas reglamentadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

**QUINTA.-** Cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurren es penal; 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.

**SEXTA.-** En la actualidad, la declaración de procedencia es facultad de la Cámara de Diputados que tiene por objeto poner a un servidor público a disposición de las autoridades judiciales a fin de que sea juzgado exclusivamente por el o los delitos cometidos durante el desempeño de su encargo.

**SEPTIMA.-** Con la implementación del organismo que he propuesto en el cuerpo de esta tesis, propongo que la declaración de procedencia se lleve a cabo sin trampas ni preferencias políticas, sin conflictos de intereses, con un procedimiento efectivo y con total independencia e imparcialidad en sus determinaciones y sanciones. También se encargará de difundir la honestidad, la credibilidad, el exacto y debido desempeño de las labores del servidor público.

**OCTAVA.-** La presente iniciativa tiene como propósito establecer un órgano independiente, que sienta nuevas bases jurídicas para prevenir y sancionar la corrupción en el servicio público, separando a los funcionarios públicos de su cargo mediante un procedimiento eficaz, imparcial, que actúe dentro del marco de la legalidad, sin obedecer intereses políticos o personales con el propósito de que la función pública se desarrolle en un ambiente que impulse la prosperidad de la Unión. De esta forma se dispondrán de elementos más amplios al considerar la implementación de dicho órgano como un elemento anticorrupción.

**NOVENA.-** Consideramos que no es suficiente con sólo investigar al personal adscrito al Poder Judicial como lo hace el Consejo de la Judicatura Federal, es necesario implementar el órgano que propongo en la presente tesis para investigar también al personal que conforma al Poder Legislativo y Ejecutivo para que se ejercite la declaración de procedencia de los servidores públicos y se verifique el buen funcionamiento de la función pública.

**DECIMA.-** Sabemos que estamos ante una materia confusa, sin embargo no es de exagerar tratar de perfeccionarla instaurando mecanismos o elementos para el buen funcionamiento del servicio público que englobe las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, que se encargue de prevenir y sancionar la corrupción, los malos manejos, la injusticia y la ilegalidad por parte de las personas que se hayan investidas con un cargo público.

**ONCEAVA.-** Consideramos que debe haber reformas en nuestro marco constitucional, se debe obedecer a los cambios de nuestro país adecuándose a nuestro presente, ideología, a la problemática actual del Estado mexicano, al nivel de vida y convivencia de quienes lo habitan.

## BIBLIOGRAFIA.

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano (Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado) 2ª ed. Porrúa Mex. 1999
- ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho Constitucional. Ed. Oxford. UAM, Mex. 1999.
- BAENA, Guillermina. Manual para Elaborar Trabajos de Investigación Documental. Edit. Editores Mexicanos Unidos. Mex
- BECERRA BAUTISTA, José. El Proceso Civil en México, Porrúa, México
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1994
- CÁRDENAS RIOSECO, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, (antecedentes y leyes vigentes de México), Edit. Porrúa, Mex. 1982
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H., El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos,
- DURO MORENO, Miguel. Introducción al Derecho Inglés, 1ª ed. Edit. EDISOFER, Madrid 2005
- ECO, Humberto. Como se hace una tesis, edit. Gedisa, Barcelona, 1ª ed. 2001
- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, 28ª ed
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa. 8ª Edición
- GARZA GARCÍA, Cesar Carlos. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Mc. Graw Hill. Mex. 1997
- JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Edit. Porrúa. Mex. 2002 1ª ed.
- OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, México, 1976
- OROZCO ENRIQUE, José de Jesús. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Porrúa. Méx. 1984
- ORTIZ SOLTERO, Sergio, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Ed. Porrúa, Mex. 1999
- QUIRÓZ ACOSTA, Enrique. Lecciones de Derecho Constitucional. 1ª.ed. Edit. Porrúa. Mex. 1999
- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Mex. 1998
- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México. 1998
- TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 34ª ed. Edit. Porrúa. Mex. 2001
- TOCQUEVILLE, Alexis de, La Democracia en América, Luis R. Cuellar (trad), Fondo de Cultura Económica. México. 1963
- VALDÉS S. Clemente. El Juicio Político (La Impunidad de los Encubrimientos y otras formas de Opresión). 1ª ed. Ed. Coyoacán Mex. 2000
- ZAVALA, Silvio. La Constitución Política de Cádiz, 1812, en Galeana Patricia (Compiladora) México y sus Constituciones. 1999, F.C.E., México, 1999
- ZARCO, Francisco. Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857) (1857-1861), F.C.E. y El Colegio de México, México

## DICCIONARIOS

DE PINA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa, S.A. 19' Edición.  
ESPASA SIGLO XXI, *Diccionario Jurídico*. Ed. Espasa Calpe, España 2001  
DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas.  
UNAM ,1ª. Ed. Mex. 1984

## LEGISLACIONES

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
VIGENTE.  
LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES  
PUBLICOS VIGENTE.  
LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS  
SERVIDORES PÚBLICOS VIGENTE.  
LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.  
LEY FEDERAL DEL TRABAJO.  
LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.  
CODIGO PENAL FEDERAL.