



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN

“INCONSTITUCIONALIDAD DE LA  
INTERVENCIÓN DE LA SECRETARÍA DE LA  
FUNCIÓN PÚBLICA POR LA INVASIÓN DE  
COMPETENCIA DEL MINISTERIO PÚBLICO”

## T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
MARÍA LETICIA ÁVILA GALVÁN

ASESOR:

LIC. JUAN JESÚS JUÁREZ ROJAS





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

*- Agradecimiento infinito a ese ser tan maravilloso, que guía siempre mis pasos hacia senderos seguros, por haberme permitido consolidar el sueño de concluir la tesis, gracias a mi "Dios".*

*- Porque siempre están presentes en cada acto de mi vida y por supuesto en mi corazón, como un reconocimiento al gran esfuerzo y tenacidad de mis padres, en mi formación y aunque ya no están físicamente conmigo su recuerdo me alienta a seguir siempre adelante.*

*- "Para mí no existe un motivo más poderoso para llevar a cabo cualquier tarea, que no sea el inmenso agradecimiento y profundo amor" a todos los integrantes de mi gran familia, quienes con su aliento y motivación me impulsan a seguir siempre adelante.*

*- "Escribir tiene que ver con la salud, con la felicidad, con la oportunidad, pero sobre todo tiene que ver con el deseo" con inmenso agradecimiento a mis amigos y a todas aquellas personas que influyeron en la realización del presente trabajo.*

*-Con reconocimiento especial al prestigiado asesor el Lic. Juan Jesús Juárez Rojas, por la paciencia, dedicación y valioso apoyo que siempre me brindó y sobre todo por la satisfacción que entraña el deber cumplido como un catedrático de alto nivel en nuestra máxima casa de estudios. Mil gracias*

*Gracias a la UNAM, por la gran misión de brindar todo un cúmulo de conocimientos a sus alumnos a través del entusiasmo siempre manifiesto y comprometido de sus catedráticos que hacen de nuestra Alma Mater el encontrarse prestigiosamente como la mejor universidad de Latinoamérica, por lo que es un inmenso orgullo ser universitaria.*

# Í N D I C E

<b>INTRODUCCIÓN</b>	I
<b>CAPÍTULO I</b> <b>ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ACCIÓN PENAL.</b>	
1.1. Roma.	4
1.2. España	9
1.3. Alemania	15
1.4. México	19
<b>CAPÍTULO II</b> <b>LA ACCIÓN PENAL COMO FUNCIÓN JURÍDICA DEL</b> <b>MINISTERIO PÚBLICO.</b>	
2.1. El ministerio Público	27
2.2. Funciones del Ministerio Público	32
2.3. Titularidad de la acción penal.	36
2.4. Jurisprudencia y tesis sobresalientes en relación al Ministerio Público.	47
<b>CAPITULO III</b> <b>LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS</b> <b>SERVIDORES PÚBLICOS.</b>	
3.1. Análisis de los artículos 108-111 de la Constitución Federal.	54
3.2. Los Servidores Públicos.	60
3.3. Las Sanciones.	66
3.4. El órgano competente para imponer sanciones.	69
3.5. Invasión de competencias de la Secretaría de la Función Pública.	85
<b>CAPÍTULO IV</b> <b>INCONSTITUCIONALIDAD DE LA INTERVENCIÓN DE LA</b> <b>SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ANTES SECRETARÍA DE</b> <b>LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN.</b>	
4.1. Reglamentación	86
4.2. Organización	89
4.3. Funciones	92
4.4. Invasión de funciones por parte de la Secretaría de la Función Pública.	107
<b>CONCLUSIONES</b>	112
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	116

## INTRODUCCION

El objetivo primordial de la realización del presente trabajo, es establecer la Inconstitucionalidad de la Secretaría de la Función Pública, en la investigación de delitos cometidos por servidores públicos en uso de sus funciones, al realizar una investigación de su conducta dentro del procedimiento administrativo que sigue en contra de los funcionarios de la administración pública, al interferir en la posición jurídica que tiene la institución conocida como Ministerio Público respecto a la persecución e investigación de los delitos, así como el motivo de su perdurabilidad en el tiempo y el espacio histórico, lo cual se justifica en la aspiración de los pueblos a vivir dentro de la ley, por ello es inherente a todo régimen de derecho y no podría desaparecer sin que el sistema institucional desapareciese también, pues esto implica la acción defensiva de la sociedad contra la amenaza de los delincuentes ya que actúa en defensa de los intereses de la sociedad, es promotor de la pronta y recta administración de justicia, y contribuye a que los individuos y la administración pública actúen dentro del margen constitucional.

Debido a que uno de los compromisos más serios que ha contraído la institución del Ministerio Público con el pueblo es el de hacer que la Administración de Justicia sea recta, expedita y se imparta a todos por igual, por lo cual, la competencia de este no debe ser ineficaz ni lenta, ya que de lo contrario esta situación puede traer como consecuencia graves males de carácter colectivo, pues cuando la justicia resulta impotente para decidir las contiendas entre particulares se propicia la violencia engendradora de nuevos hechos antisociales, esto sería grave para lograr la seguridad de la ciudadanía y el país en general.

La acción penal como función jurídica del Ministerio Público se ve interrumpida o retrazada por la actuación de alguna autoridad o institución que ya sea por confundir sus respectivas funciones o por que se le han otorgado unas que no

le competen, entorpecen la función que ha caracterizado al Ministerio Público como la única institución competente para realizar la persecución e investigación del delito de que se trate; esta invasión de la esfera jurídica del Ministerio Público propicia que el contraventor se asegure y abandone el país, evadiendo así la acción de la justicia por la pérdida de tiempo provocada por la intervención de una dependencia ajena al Ministerio Público; ya que es inconstitucional invadir la esfera jurídica del Ministerio Público en este caso me refiero concretamente a la intervención de la Secretaria de la Función Pública antes Contraloría General de la Federación ya que dentro de sus funciones principales se encuentran la realización de auditorias y cuestiones de carácter administrativo, pero también se le faculta para conocer, perseguir e investigar delitos cometidos por Servidores Públicos, lo cual estimo no es de su competencia ya que debe ser considerado el Servidor Público como cualquier otro ciudadano que deberá ser denunciado ante el Ministerio Público, evitando con ello procedimientos dilatorios para el ejercicio de la acción penal, de tal manera que no se evada la acción de la justicia propiciando que el delito prescriba o bien que el servidor público responsable se dé a la fuga, sobre todo en el momento en que la Secretaría de la Función Pública, hace del conocimiento de este funcionario que esta sujeto a un procedimiento administrativo, como ha sucedido en nuestro país, en muchos de los casos en que un servidor público en uso de sus funciones transgrede la acción de la justicia , por lo que este toma las medidas necesarias para sacudirse la responsabilidad y el delito quedara impune como se abordara en el desarrollo de la presente investigación.

Para efectos de la presente investigación, el trabajo está dividido en cuatro capítulos. En el primer capítulo se analizan los antecedentes históricos de la acción penal, en la que a través del tiempo vemos como se ha venido transformando el ejercicio de la acción penal, hasta quedar en la actualidad en manos de la institución conocida como Ministerio Público, puesto que en todo tiempo ha existido la violación a derechos tutelados por la ley, dándole al ofendido la posibilidad de que le sean respetados los mismos y se le haga justicia por medio de la intervención del ministerio público, como representante social.

En el segundo capítulo se realiza el estudio de la acción penal como función jurídica del Ministerio Público, por medio de la cual se faculta a quien desde la antigüedad fue reconocido como un digno representante de los intereses de la sociedad y revestido de honor e imparcialidad; quien al tener conocimiento de la comisión de un delito debía perseguir y llevar ante los tribunales al responsable, evitando con ello la impunidad y demora; siempre cuidando que las sentencias se ejecuten puntualmente sin importar condición o nivel jerárquico, ya que en un estado de derecho la ley y la justicia social deben aplicarse a todos por igual; tanto en la comisión de delitos del orden común como en los del fuero federal, sobre todo los cometidos por los Servidores Públicos quienes deberán ser tratados como cualquier ciudadano, asegurando con ello también la Supremacía Nacional de los Tribunales y Órganos de Investigación y persecución de los delitos, teniendo el monopolio de la acción penal.

En el tercer capítulo se aborda todo lo relativo a las responsabilidades en que incurren los Servidores Públicos durante el desempeño de sus funciones por lo que para llegar a la Ley actual, se tomarán en cuenta los diversos criterios que se contemplaron en las Constituciones Políticas que han regido a través del tiempo en nuestro País, iniciando por la Constitución de 1814, en donde se empieza a sancionar a los servidores públicos que cometían algún delito en uso de sus funciones.



Asimismo, se entrará al estudio de los antecedentes de la responsabilidad de los funcionarios públicos en México, en donde encontramos que se remonta a los juicios de residencia y a las visitas ordenadas desde la Península Ibérica, para Fiscalizar el desempeño de los cargos públicos de toda clase de funcionarios, tanto en la Nueva España como en el resto de las posesiones Españolas de Ultramar.

En el cuarto capítulo se entra al estudio, en sí, de la forma en que la Secretaría de la Función Pública, antes Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en los procesos administrativos que sigue en contra de un servidor público que ha incurrido en alguna responsabilidad en uso de sus funciones, invade la esfera jurídica del Ministerio Público en contravención de lo previsto por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual confiere la investigación y persecución de los delitos al Ministerio Público, aunque si bien es cierto que la Secretaría de la Función Pública solicita la intervención del ministerio público, más sin embargo tal intervención se da cuando dicha Secretaria considera la posible comisión de algún delito por parte del servidor público objeto del procedimiento administrativo, una vez que tiene los elementos de prueba correspondientes, lo que propicia que se entorpezca la intervención del ministerio público en la investigación de los delitos, y no se ejercite en su caso oportunamente la acción penal correspondiente o bien se evada la acción de la justicia ya sea porque el delito haya prescrito o se de a la fuga el servidor público, quedando impune el delito cometido, como ha sucedido en nuestro país en muchos de los casos que han sido de la opinión pública.

## CAPÍTULO I

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ACCIÓN PENAL

Considerando necesario que antes de entrar en el análisis Histórico acerca de la acción penal debemos referirnos al significado etimológico de la palabra acción, así como también hacer mención a los diversos conceptos que se han dado a través del tiempo sobre la misma.

Así nos encontramos que etimológicamente se entiende a la acción como: “El ejercicio de una potencia del latín *actino-omis*”.<sup>1</sup>

Una vez que ha quedado señalado el significado de la acción daremos los diversos conceptos que se han dado sobre la acción penal.

Para el derecho romano en las Institutas de Justiniano: “la acción es el derecho de perseguir en juicio lo que es nuestro y se nos debe por otro”.

“También se le considera como la facultad de ocurrir ante la autoridad a fin de conseguir el reconocimiento de nuestro derecho o que nos ampare un derecho controvertido por tercero o la forma mediante la cual se obtiene el reconocimiento y protección de un derecho”.<sup>2</sup>

Gramaticalmente se define a la acción en los siguientes términos: “Acción, de agüere obrar, que significa toda actividad o movimiento que se encamina a determinado fin”.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> GARCÍA DE DIEGO. V. Diccionario Etimológico de la lengua Española, edición bilingüe, Editorial Fondo de cultura Económica, México, 1988. p. 24

<sup>2</sup> ORTOLÁN, M. Institutas de Justiniano, Título IV, Vol. IV, Editorial Heliasta S.R.L., México, 1976. pp. 310-311

<sup>3</sup> GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José. Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano., Editorial Porrúa, México, 1967. pp.36-39.

Para González Bustamante en sentido jurídico se señala que la acción: “Es la manera de poner en marcha el ejercicio de un derecho, la acción debe entenderse en sentido esencialmente dinámico; es derecho de obrar y está constituido por el acto o conjunto de actos por los cuales se recurre al poder judicial, para obtener que le preste fuerza y autoridad al derecho”.<sup>4</sup>

De acuerdo con los anteriores conceptos nos damos cuenta que la acción penal tiene como elemento el ser un acto voluntario que implica una actividad para la obtención de un fin determinado.

El jurista Chiovenda, define a la acción diciendo: “es el poder jurídico de hacer efectiva la condición para la actuación de la voluntad de la ley”.<sup>5</sup>

Este autor al parecer confunde la facultad de obrar, es decir la acción con el derecho tutelado al que él llama condición para la actuación de la ley, (entendiéndose por ello al órgano jurisdiccional).

En cambio el autor Massari, define la acción “como el poder jurídico de activar el proceso con el objeto de obtener sobre el derecho deducido una resolución judicial”.<sup>6</sup>

Este concepto parece ser más aceptado, toda vez que ya no confunde a la acción con el derecho ya que señala a la acción como una actividad encaminada a la resolución del derecho sustantivo.

Otro de los juristas que definen a la acción penal lo es Florián: quién afirma “que es un poder jurídico que tiene por objeto excitar y promover ante el órgano jurisdiccional sobre una determinada relación del derecho penal”.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Ídem.

<sup>5</sup> GRUSEPPE CHIOVENDA. Curso de Derecho Procesal Civil, T. 4, Harla, México, 1997. p. 12

<sup>6</sup> GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José. Principios de Derecho Procesal Mexicano, Porrúa, México, 1985. p. 39

<sup>7</sup> Ídem.

Este autor ya enfoca la actividad realizada al ámbito de la acción penal toda vez que habla de la existencia de un delito contemplado por el derecho penal.

Para Rafael García Valdés, quién opina que “la acción penal es el poder jurídico de promover la actuación jurisdiccional a fin de que el juzgador pronuncie acerca de la punibilidad de hechos que el titular de aquella refuta como constitutivos del delito”.<sup>8</sup>

Esta definición difiere de las anteriormente aludidas, ya que hace referencia a la actividad que debe realizar el órgano jurisdiccional, para la valoración de determinado delito.

De acuerdo a los anteriores conceptos que nos definen a la acción en términos generales, y a la acción penal se llega a la conclusión de que la acción en términos generales se puede conceptualizar como un acto de voluntad por medio del cual se hace del conocimiento de la autoridad de la existencia de una violación a los valores tutelados por la ley sustantiva.

Por otra parte a la acción penal, la podemos definir como: El poder jurídico por medio del cual el Ministerio Público una vez que ha realizado la investigación correspondiente y reunidos los elementos constitutivos de determinado delito, ejercita la acción penal ante el órgano jurisdiccional para la calificación y sanción correspondiente.

Una vez que se ha definido a la acción penal, es conveniente hacer referencia de los antecedentes históricos por medio de los cuales se ha venido transformando a través del tiempo la acción penal hasta nuestros días.

---

8.- Idem.

Así nos encontramos que siempre han existido, derechos violados y todo aquel que fuera víctima de esta violación, debía tener un medio de obtener reparación y hacer sancionar la legitimidad de su derecho.

## **1.1 Roma**

En toda sociedad civilizada, hay tribunales encargados de examinar las pretensiones, de la parte que se crea lesionada y de zanjar la contienda; pues sólo era en los siglos de barbarie cuando se podía hacer justicia uno mismo, la facultad de recurrir a estos Tribunales, la encontramos regulada por primera vez en el derecho romano y constituye la sanción de los derechos es decir, la acción, y ésta ha sufrido diversas modificaciones en el mismo derecho romano de acuerdo a los tres sistemas establecidos para ejercitar la acción (las acciones de la ley, el sistema formulario u ordinario y el sistema extraordinario) que se dieron en esa época, a los cuales haremos alusión en seguida:

La palabra acción encuentra un contenido diferente a medida que transcurren sucesivamente los tres sistemas procesales que estuvieron en vigor. En el primer sistema que es llamado. Las acciones de la ley, es la recitación oral, de carácter sacramental, que los pontífices enseñaban a los litigantes y que estos debían repetir fielmente ante el magistrado, ya que cualquier error o modificación en los términos implicaba la pérdida del litigio.

Posteriormente surge el sistema formulario u ordinario, en donde la acción materializaba la demanda. Se ha dicho por la mayoría de los romanistas que la acción es la fórmula misma; pero de acuerdo con las investigaciones de Wlassak y Wenger, la acción residía en la *impertratio actionis*, o sea en el poder de conceder o negar la fórmula que correspondía al pretor.

Los litigantes seleccionaban la fórmula adecuada a la acción del formulario (álbum), que el pretor redactaba previamente y que en las tablas era fijado todos los años al comienzo de la pretura.

Nosotros diríamos más bien que la acción es el poder de solicitar la concesión de la fórmula o sea la *postulation-actionis*, puesto que dicha petición tenía la virtud de excitar la actividad jurisdiccional que obligaba al pretor a dictar una resolución verbal afirmativa, *actionem dare*, o negativa, *actionem denegare*, según veremos más adelante.

La acción para nosotros consiste en el poder que se confiere al litigante, de poner en movimiento el mecanismo pretorial importando poco el resultado de la postulación así entendida, la *postulatio actionis* es diferente de la pretensión sustancial contenida en la intención de la fórmula.

Por último en el derecho romano se dio el Sistema extraordinario, en donde la acción es el poder de pedir al estado la decisión de una controversia: la sentencia es ahora una emanación del poder público y no surge como antes de un compromiso de los litigantes en el sistema de las acciones de la ley y en el formulario, el pretor se limita a prestar apoyo al juez particular para que la sentencia de éste sea cumplida. En el extraordinario es el mismo magistrado armado de la fuerza pública quién hace cumplir sus decisiones.<sup>9</sup>

En este sistema vemos que se elimina la necesidad de la fórmula y se trasmite a la parte la obligación de formular la demanda, para obtener del estado una sentencia capaz de solucionar los conflictos sometidos a su decisión.

Constituía una figura autónoma e independiente del derecho subjetivo invocado por él reclamante para hacer triunfar su petición.

---

<sup>9</sup> CUENCA, Humberto. Proceso civil Romano, Ediciones Jurídicas, Buenos Aires, 1957. pp. 7-11

Las características de los tres sistemas que dieron origen a la acción penal en roma. De acuerdo con lo expuesto en el sistema de las legis actionis la acción es solemnidad ritual, mientras que en el sistema ordinario o mejor conocido como formulario, se caracteriza por la petición de fórmula redactada por el pretor y escogida por las partes, vemos que en el tercer sistema o sea el extraordinario, es ya el poder de pedir al Estado, la resolución sobre una controversia.

Por otra parte diremos que en el sistema de las acciones de la ley y en el formulario, la acción tiene carácter mixto puesto que combina el carácter, por el concurso del colegio de pontífices en el primero y la actuación del pretor en el segundo, con el privado la actuación del juez elegido por las partes.

En cuanto se ofenden o se violan, no los intereses privados, subjetivos, sino los de la colectividad, estos objetivos revisten carácter público, ya que interesa a todos castigar al contraventor entre los romanos, esta acción es popular en el sentido que cualquier ciudadano pueda ejercitarla, al contrario de la otra que por su carácter privado corresponde sólo al titular del derecho subjetivo lesionado.

Ahora bien es necesario establecer que estas acciones populares puedan ser ejercitadas por cualquier miembro de la colectividad y son públicas o privadas. El digesto dice: "Llamamos acción popular a aquella por la cual los del pueblo defienden su derecho".

Las públicas son las que protegen los derechos de la comunidad, pueden ser denunciadas por cualquier ciudadano, pero el provecho que se obtenga de su ejercicio es en favor de la comunidad y el perseguidor sólo recibe un premio por su diligencia. En cambio, en las acciones populares, de carácter privado, el ejercicio corresponde a cualquier ciudadano, pero el derecho cuya reparación

se persigue corresponde a un individuo no como particular, sino como miembro de la comunidad.

Posteriormente se clasificaron a éstas en:

Acciones penales públicas y privadas. Las públicas corresponden al estado y cualquiera puede ejercerlas incluso de oficio por el propio magistrado y se las imponía a los particulares mediante acusación hecha ante el pretor procónsul etc. Los delitos perseguidos por la acción pública: el homicidio, traición, falsificación de moneda, los crímenes de lesa majestad contra el emperador eran castigados con la muerte y la infamia. En cuanto a las acciones privadas sólo podían ser ejercitadas por el interesado y su procedimiento se regía en todo por el de las acciones privadas; la pena consistía en condenar al infractor a pagar el doble, triple o cuádruple del valor de la cosa objeto de la acción.<sup>10</sup>

Ahora bien vamos a ocuparnos de examinar la trayectoria que ha seguido la acción penal a través de los tres sistemas anteriormente expuestos y que dieron las bases de lo que se conoce como la acción penal, en la actualidad en las diversas legislaciones.

El primer período correspondiente a la acusación privada. Como sucedió en Grecia y en Roma, el particular afectado por el delito, era el encargado de promover la acción; se le reconocía un derecho propio, y una vez iniciada se obligaba al promotor a continuarla recuérdese la *tabula literae*, que se hacía firmar a todo ciudadano romano el ofendido llevaba su caso ante los tribunales, sin intervención de tercero lo que hacía que la acción penal tuviese un carácter esencialmente privado.

El segundo período es el de la acusación popular. Tiene su origen en Roma, en la época de las delaciones. El uso inmoderado que se hizo de la querella,

---

<sup>10</sup> Idem.



originó que se designase a un representante del grupo para llevar ante el tribunal del pueblo la voz de la acusación; era un miembro de la colectividad el encargado de acusar ante los tribunales. La aparición de un ciudadano independiente que llevaba la voz de la acusación, marcó un adelanto notorio en el ejercicio de la acción.

Durante el feudalismo, fueron los señores feudales, los únicos capacitados para ejercitarla y los mismos perseguían a sus siervos, que graciosamente les otorgaban su perdón, más tarde el ejercicio de la acción la tuvo el monarca, que la ejercía por derecho divino, a través de sus justicias.

El último período pertenece a la acusación estatal. Forma parte integrante del estado moderno, en que son los órganos del estado quienes preferentemente, tienen en sus manos el deber de ejercitar la acción penal. Esta idea se ha consagrado porque es la que más satisface el interés social. En colectividades tan reducidas como lo fueron las Repúblicas Griega y Romana, fue posible que el directamente ofendido por el delito, reclamase por si mismo sus derechos violados, en la actualidad, esto no sería posible porque las relaciones jurídicas que surgen de la comisión de un delito; que fueron en la antigüedad, como expresa Monsen, de carácter privatístico, ahora tienen un carácter esencialmente público, admitiendo que en el período de la acusación estatal, corresponde al estado el ejercicio de la acción penal, es inadmisibles que lo haga de una manera arbitraria sin sujetarse a determinadas disciplinas jurídicas y que corresponda al órgano que la promueve, decidir libremente, si la ejercita o se desiste de ella, cuando lo estime conveniente.

Siempre que el órgano encargado del ejercicio de la acción penal tiene conocimiento de que se ha cometido un delito que se persiga de oficio, debe proceder sin demora a su investigación y si las pruebas obtenidas han sido suficientes para satisfacer los presupuestos legales debe reclamar que intervenga la jurisdicción y perseguir la reparación del derecho violado en los

delitos de querrela en que se reconoce un margen de disposición procesal al ofendido; en orden a la naturaleza misma de esta clase de delitos, para promovilidad de la acción, además de los presupuestos generales, deben reunirse las condiciones de procedibilidad o sea la expresa manifestación de voluntad del querellante o de quien legalmente asuma su representación para que la acción penal se ponga en movimiento.<sup>11</sup>

## 1.2 España

Ahora nos corresponde hacer mención a los antecedentes históricos en España. En donde se establece que: “La acción penal es un derecho formal”, “un derecho que se queda en la forma del proceso”, (y no pasa desde luego; a lo que se entiende por el fondo en definitividad), la acción penal, y esto es comúnmente aceptado, es un derecho al proceso, aunque muchas veces, (y por lo que se refiere a nuestra doctrina), esta idea no ha sido entendida en sus justos términos.

Tendremos que saber en que momento la acción penal es ejercitada por el ministerio fiscal o por los particulares, por lo que es necesario ver en que consiste la acción penal, y si el sumario es un procedimiento jurisdiccional. (Es necesario llegar a la conclusión de que la acción penal se ejercita al principio del sumario, sopena de que aceptemos que existen procesos sin acción, máxime cuando sabemos que todo nuestro sistema de derecho procesal penal está en el principio de acusación).

La respuesta a la existencia de la acción es el auto de apertura del juicio oral. La acción penal por tanto, no es sino el derecho al proceso oral, es decir, un derecho que no existe mientras no viene reconocido por una resolución judicial.

---

<sup>11</sup> GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José. Derecho Procesal Penal. Porrúa, México, 1985. p. 43

Por lo tanto en el momento en que se constata por el juez que no se dan las condiciones necesarias para la existencia de la acción, determina con su auto el cierre del proceso. En esta situación es claro que el juez está decidiendo sólo sobre la acción por mucho que parezca que está juzgando de las condiciones o del problema del fondo, lo que no evita que se tenga que hacer por el juez una valoración penal del hecho, cuando al contrario se decreta la apertura del juicio oral, la decisión sobre la acción se ve mas clara que en el caso opuesto; se decide exclusivamente del derecho que tiene el ministerio fiscal o los particulares en su caso, el proceso mismo el fundamento de la acción habría que encontrarlo en el mismo derecho constitucional.

Para saber si existe este derecho hace falta un sumario, una investigación judicial, por lo que el sumario se presenta como condición necesaria del mismo derecho de acción. Al finalizar la instrucción o se satisface el derecho de acción o se niega.

Es lógico pensar que sea necesario un poder, un derecho, un deber y cualquier mecanismo jurídico, para dar comienzo al proceso.

Hay que pensar en la base de la querrela y de la acción penal se encuentra en la circunstancia de que los hechos que en ella se relatan tengan apariencia o constituyan delito.

Un hecho que no revista esta apariencia "A Priori", no merece el proceso, pues el gasto y la actividad de los órganos judiciales penales están sólo para juzgar conductas que se encuentren posiblemente bajo un determinado tipo penal.

La acción y el sumario tienden precisamente a esa preparación del juicio no para eliminarlo, sino para hacerlo posible. No hay juicio cuando no hay acción y la acción se reconoce cuando, tras la investigación del juez instructor se llega a la conclusión de que es posible y probable que se haya cometido un delito.

Siendo nuestra concepción de la acción el derecho al proceso tenemos que entender que este derecho se satisface con el auto de apertura del juicio oral;

Esta manera de entender la cuestión se avala pensando que nuestra ley contrapone el auto de apertura del juicio oral al auto, de sobreseimiento, que no puede significar más que el desconocimiento por parte del tribunal del derecho de acción, del derecho al proceso.

Incluso en la mecánica de nuestra ley cabe una tercera posibilidad, y es que el tribunal ordene la continuación del sumario revocando el auto de conclusión, y así frente al auto de sobreseimiento y el auto de apertura del juicio oral, cabe la tercera posibilidad que se comentó y eso significa que el tribunal considera que no está la (cognatio) sobre la acción suficiente clara como para dar una resolución entendiéndose como sumario a lo que actualmente se le conoce como lecrim, es decir donde se tipifican los delitos, la acción responde a la petición que hace una persona, acerca de que si tiene derecho a proceso, desde luego, no existe cuando se comprueba en el sumario que el hecho comunicado no constituye delito es el caso más claro de inexistencia de acción. Ni existe la acción ni puede existir el derecho de pensar del estado por tanto, la petición de cualquier parte acusadora de apertura de juicio oral; la acción que es un presupuesto necesario del derecho de penar no puede existir, pues ya se sabe de ante mano que no existe el derecho de penar, y todo proceso tiene por fuerza que resultar innecesario.

Ahora bien en cuanto al sobreseimiento provisional en ese caso la ley permite la paralización de la causa hasta la llegada de nuevos datos, pues el tribunal tiene la duda de que se puedan conseguir en el proceso. Pues la acción siempre es duda para el tribunal y nunca certeza.

En caso de que la duda exista, el tribunal otorgaría el sobreseimiento provisional y tiene que venir corroborado por la petición de apertura del juicio

oral. Por el ministerio fiscal o por el acusador particular. Cuando no tiene la plena seguridad de la tipicidad del supuesto hecho que se le presenta, el tribunal tiene plenos poderes para oponerse a la petición de la parte acusadora. La querrela es el vehículo por donde la parte acusadora ejercita su acción, que no es sino el derecho al proceso, acción que se sostiene en la petición de apertura del juicio oral.

De acuerdo con lo anterior se puede decir que el sumario tiene una naturaleza jurisdiccional y que la acción penal se ejercita en el mismo acto de la querrela.

Esto se confirma examinando las normas de la lecrim, o sea la ley de enjuiciamiento criminal en España, ya que es terminante al decir que todos los ciudadanos españoles, hayan sido ofendidos o no por el delito, pueden querellarse, ejercitando la acción popular establecida en el artículo 101 de dicha ley. Idea del legislador que queda mejor expresada en el artículo 271 cuando, refiriéndose al ministerio fiscal, afirma que los funcionarios del ministerio fiscal ejercitan también en forma de querrela las acciones penales en los casos en que estuvieren obligados con arreglo a lo dispuesto en el artículo 105, del mismo ordenamiento.

Es importante determinar que es la querrela para entender asimismo los límites de la acción penal. La querrela se reduce, pues a la petición de que se abra una investigación judicial acerca de la averiguación de la existencia real de un hecho que se dice delictivo, y que se imputa a una determinada persona.

No estándole a las partes permitido pedir la imposición de una pena, como un derecho que les es propio no le compete el derecho de penar, de donde toda petición en este sentido además de innecesaria es ineficaz, ya hemos dicho que la acción penal no sólo se ejercita en la querrela sino que también se hace o, al menos se sostiene, en la petición de apertura del juicio oral, se refiere al verdadero acto de acusación, pues si en definitiva el juez puede realizar de

oficio cualquier acto del sumario, le está vedado que habrá el juicio sin una petición, al respecto en la realidad cotidiana, lo que hace, es que el juez pasa comunicación al ministerio fiscal, para que este presente en forma la querrela, para que el órgano judicial de lo que se pida en la querrela, sólo es el que ejercita la querrela puede hacerlo, cuando exista un hecho que revista esos caracteres de delito, y que exista una persona a la que se pueda imputar dicha acción.

Así pues en el proceso tenemos que partir de lo que se pide, para ofrecer al órgano judicial los elementos mínimos, para que este pueda saber de que trata el asunto, estos elementos mínimos son el hecho y el sujeto.

El principio acusatorio significa para el legislador, la vinculación al tribunal a las calificaciones del ministerio fiscal, cuando rectamente entendido no significa más que la vinculación del tribunal a la petición del proceso. (Para conocer de un determinado asunto, el legislador había abandonado el proceso penal al poder absoluto de las partes, que va más lejos quizá porque se confundía el principio acusatorio con el principio dispositivo. Esta causa preocupa al legislador de que queden los delitos sin castigar, precisamente por entender mal el principio acusatorio por la necesidad de que no se conozca dos veces sobre el mismo hecho).

La acción en verdad, será ejercitada por una o por otra persona, pero no cabe duda que el problema de la identificación, de la distinción de unas acciones de otras, dado que cualquier acción penal puede ser ejercitada por cualquier ciudadano, no importa para esa identificación el sujeto activo de la misma.

Siendo la acción popular, a esto se refiere la lecrim, el artículo 101, que la acción penal es pública, es decir que pertenece a todos los ciudadanos, hayan sido o no perjudicados por el delito, la acción será la misma, sea ejercitada por

A o por B, cuando ambas tienden a perseguir y acusar a una misma persona por un mismo hecho delictivo.

Por tanto la acción popular en ejercicio válido de la misma depende para el sujeto activo, de que se cumplan las normas sobre capacidad que dicta la propia Lecrim; por la simple razón de que a la generalidad de los casos el ministerio fiscal tiene el derecho y el deber de ejercitar la acción penal. Sólo en aquellos casos en los que el ministerio fiscal, no puede ejercitar acción penal, sin embargo existen casos en los que la acción penal no es popular ya que no pertenece a todo ciudadano haya sido o no perjudicado por el delito, se deduce claramente que en una serie de delitos, como la calumnia, la injuria, el adulterio, etc. sólo puede ejercitar la acción penal, para acusar de hechos que puedan constituir delitos, las personas que vienen determinadas, por la regulación precisa de estas figuras que hace el código penal. Los funcionarios del ministerio fiscal que tienen el poder y el deber de ejercitar toda clase de acciones, no lo tienen en este caso.

También en aquellas acciones que el código Federal reserva exclusivamente a querrela privada artículo 105. Lecrim. Existen casos por tanto, en que la querrela, según la ley, es privada, en contraposición a la querrela pública, que es el modo general de ejercitar la acción penal pública, o mejor popular, la diferencia entre una y otra esta en el hecho de que la popular, todos pueden ejercitarla en la privada, habrá que estar a lo que dice el código penal, es donde se determina la legitimación de unas determinadas personas.

Por otra parte el problema surge en los procesos en donde se conoce de los llamados delitos “privados”, pues no existiendo aquí la acusación oficial, esta depende tan sólo de la parte privada que haya instado el proceso, de tal manera que un abandono de la acusación supone, una absolución en la instancia, y por tanto, una perección de la acción para el resto de los que están

legitimados estos casos se dan en los supuestos de calumnias e injurias y en los supuestos de adulterio etc.

Para nosotros el abandono de la acción penal, sea en los delitos públicos, sea en los delitos privados (y tiene mayor importancia en estos que en aquellos) supone la posibilidad de la perención de la acción para aquellos otros ciudadanos o particulares legitimados por la ley.<sup>12</sup>

Después de habernos referido ya al derecho Romano así como al derecho español, cabe la posibilidad de mencionar a la legislación ALEMANA, ya que es otro de los sistemas que nos dará un enfoque de lo que conocemos como acción penal.

### **1.3 Alemania**

La acción penal para el derecho Alemán, el Código Penal apartándose de una manera radical del sistema inquisitorio, admite la oralidad y la publicidad del juicio, con el principio acusatorio, recordando el antiguo adagio germánico que expresa: “que donde no hay acusador no hay juez”, sin embargo la ley se ha mostrado tímida en la aplicación de esta regla fundamental del sistema acusatorio, porque reserva este derecho a los representantes del poder social, es decir al Ministerio Público a quién se da por decir así, al monopolio casi absoluto de la acusación y sólo por excepción, en materia de injurias de lesiones ligeras u ocasionadas por negligencias o imprudencia, el ofendido puede citar al autor de la infracción ante la jurisdicción penal. Fuera de estos casos, poco numerosos, la parte perjudicada deberá dirigirse a la jurisdicción civil para obtener la reparación del daño o provocar por una queja presentada al ministerio público, el movimiento de la acción pública. Finalmente, es preciso hacer notar, como una innovación substancial en la Ley Alemana, es que la

---

<sup>12</sup> CORTÉS DOMÍNGUEZ, Valentín. La acción penal en España, Editorial Patria, Madrid, 1939. pp. 15-38



acción penal y, la acción civil no tienen ningún lazo común, a diferencia de las demás legislaciones:

El poder casi absoluto; concedido al Ministerio Público, contiene ciertas restricciones, en el caso que el ejercicio de la acción se conceda a la parte perjudicada, por vía de acción privada, es decir a aquella a la que se refiere el artículo 331, y que consiste en la facultad de querellarse, aquí se tiene el poder de producir la aplicación de una norma penal, aunque el querellante no tenga ningún derecho subjetivo al castigo del culpable.

Código de Procedimientos Penales artículo 2º. La acción penal se ejercita por el Ministerio Público, aún siendo promovida por querrela del perjudicado.

La acción pues, es un derecho sustantivo, que consiste en una relación entre la voluntad de un particular a la organización jurídica, como principio fundamental en el ejercicio de la acción pública, sus representantes no pueden detener el curso de la justicia, declarando que abandonan la acusación; pero el acusador privado, al contrario; si puede desistirse aún antes de pronunciarse la sentencia y hacer que termine así el procedimiento. Las jurisdicciones criminales en Alemania, es decir que son puestas en acción por el acusador privado o por el Ministerio Público, y su primer deber es examinar previamente si son o no competentes.

La instrucción tiene por objeto apreciar si los cargos en ella recogidos son suficientes para motivar la continuación del proceso: la misión del juez encargado de ella, es la de fijar los indicios del hecho incriminado y recoger con sinigual cuidado, las pruebas en favor de la persona sospechada, y las que también le sean contrarias y es indudable que de estas investigaciones podrá resultar el fundamento de la acusación, como también suministrar medios de defensa al acusado; porque si es inocente, aquellas indagaciones le proporcionaran la ocasión de justificarse ante el magistrado instructor y evitar

que el asunto sea remitido a la jurisdicción de juicio. En caso de que la instrucción niegue al inculpado esta pretensión, o rehusé al Ministerio Público sus conclusiones: en ambos extremos dicha decisión puede ser atacada por medio de una demanda a la jurisdicción de grado superior.

De acuerdo a lo anterior se dieron algunas opciones, piden en Alemania la publicidad y la oralidad, del procedimiento preparatorio, a fin de que el acusador y el inculpado, en presencia uno de otro, puedan discutir contradictoriamente los cargos, los medios de prueba y las declaraciones de los testigos; y aunque este sistema presenta numerosos inconvenientes, porque bajo el pretexto de garantizar los derechos de la defensa se desconoce el interés social en la persecución de los delitos y su correspondiente represión, aquellas ideas son indudablemente las que prevalecen en Alemania.

Con este motivo, aunque el Código Alemán establece el secreto de la instrucción, en el se procura disminuir en lo posible en todos estos casos la detención, y no puede prolongarse sin orden expresa de la autoridad judicial.

Cerrado el período de instrucción, porque el juez estima que los hechos están suficientemente esclarecidos, y las pruebas reunidas, (la causa pasa al Ministerio Público, siguiéndose el procedimiento establecido), el Tribunal, después de juzgar respecto de los cargos hechos al inculpado, resuelve enviarlo al tribunal competente por lo que a lugar a proceder o finalmente ordena la suspensión del procedimiento, según las circunstancias, este precepto presenta por una parte, algunas ventajas y desventajas para el inculpado, puesto que no es difícil que el tribunal encargado de dictar la sentencia definitiva, deje de impresionarse más o menos por la anterior decisión, estos inconvenientes no se encuentran solamente en la ley Alemana, también se encuentran en la legislación Francesa y en la Italiana.

Como consecuencia necesaria de la adopción del sistema acusatorio, se ha procurado que el acusador y el acusado se encuentren en el juicio en condiciones que sean notoriamente iguales; como el acusado, generalmente no posee ni nociones jurídicas, ni los conocimientos prácticos necesarios para poder luchar con el Ministerio Público, se ha visto que desde el primer interrogatorio tiene el derecho formalmente reconocido de recurrir a la asistencia de un defensor, la ley va más lejos en su previsión, exige que debe ser de oficio.

Las cuestiones son puestas a los jurados, después de oír a los testigos y a los peritos, es decir cuando todas las pruebas se han producido en la audiencia; entonces se concede la palabra al Ministerio Público y al defensor.

Ahora bien el Código de Alemania se distingue; y lo más remarcable es, que a pesar de las instituciones políticas que rigen en aquel país, sus tendencias son mucho más liberales, que en otros; allí la ley ha sabido conciliar en una justa medida, las garantías del inculpado, con la necesidad de la persecución del delito y su represión.

Los inconvenientes que presenta la falta de publicidad. El juez de instrucción posee poderes en extremo extensos; pueden interrogar a las personas sospechosas y hacerlas arrestar o detener previamente, transportarse a los lugares de la comisión del delito, practicar visitas domiciliarias, oír testigos, nombrar peritos, incautarse de los objetos que tengan relación con el delito y finalmente la ley pone a su disposición los medios más numerosos apropiados y enérgicos en la investigación de la verdad sin embargo, para prevenir los abusos en que este magistrado pueda incurrir, en virtud de los poderes que tan liberalmente le acuerde la ley al inculpado, tiene derecho de hacerse asistir de un defensor desde el principio de la instrucción, si no lo hace se le da de oficio, y aunque el defensor no pueda concurrir al interrogatorio ni a la declaración de

testigos, salvo algunas excepciones, tampoco el Ministerio Público, tiene derecho de asistir a estos actos.

El Ministerio Público puede además, pedir la lectura de las demás piezas que contiene la causa, y sobre ellas promover lo que crea conveniente.

Con objeto de que la detención solamente proceda cuando la reclame imperiosamente la instrucción, la ley se preocupa igualmente de mejorar en todo lo que sea posible la situación del detenido, suprimiendo todos los rigores que sean inútiles.

Nadie puede ser arrestado o detenido previamente, sino por orden de un juez, tal es la regla; pero hay algunas excepciones; en caso de flagrante delito permitido a toda persona detener al autor del acto, punible también cuando hay peligro en la demora, sea o no flagrante el delito, la misma facultad está concedida al Ministerio Público y a los oficiales de policía.<sup>13</sup>

#### **1.4 México**

Después de habernos referido a los sistemas anteriormente aludidos, nos corresponde hacer referencia a la acción penal en México, para entender a está es necesario hacer mención de la Promotoría Fiscal Española, ya que esta fue introducida en nuestra legislación por ley de 8 de junio de 1823.

La Promotoría Fiscal en España, estaba formada por funcionarios que obraban en nombre y representación del monarca y en defensa de sus intereses. En México al crearse la Promotoría Fiscal, se crea un cuerpo de funcionarios fiscales en los tribunales del crimen, pero se advierte que la institución no constituye una magistratura independiente y si interviene el promotor en el proceso, es formado parte integrante de las jurisdicciones, toda vez que el juez

---

<sup>13</sup> CHIOVENDA, José. Derecho Procesal Civil. pp. 73-84.

disfrutaba de libertad ilimitada en la dirección del proceso y el fiscal sólo intervenía para formular su pliego de acusación. La Promotoría fiscal estuvo subsistente durante un gran período de nuestra historia que abarca desde el siglo XIX, y principios del siglo XX.

Posteriormente en la constitución federalista de 4 de octubre de 1824, se incluye también al fiscal, formando parte integrante de la Suprema Corte de Justicia y se conserva en las siete leyes constitucionales de 12 de junio de 1843 de la época del Centralismo. La ley del 23 de noviembre de 1855, expedida por el presidente Comonfort extiende la intervención de los procuradores o promotores fiscales a la justicia Federal. Después, Comonfort promulgo el decreto de 5 de enero de 1857, que tomo el nombre de Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, en que establece: que todas las causas criminales deben ser públicas precisamente desde que se inicia el plenario, con excepción de los casos en que la publicidad sea contraria a la moral.

En el proyecto de la Constitución de 1857 enviado a la asamblea constituyente se menciona por primera vez al Ministerio Público en el artículo 271 disponiéndose: "A todo procedimiento del orden criminal debe preceder querrela o acusación de la parte ofendida a instancia del ministerio que sostenga los derechos de la sociedad". Según dicho presente, el ofendido directamente podía ocurrir ante el juez ejercitando la acción. También podía iniciarse el proceso a instancia del Ministerio Público, como representante de la sociedad, y el ofendido conservaba una posición de igualdad con el Ministerio Público en el ejercicio de la acción.

Sin duda alguna que los constituyentes de 1857 ya conocían la institución del Ministerio Público y su desenvolvimiento en el derecho Francés, pero no quisieron establecerla en México por respeto a la tradición democrática. Ya que el diputado Villalobos siguiendo esta corriente expuso su inconformidad al señalar que al quitársele al ciudadano el derecho de acusar y se le substituyese

por un acusador público; expreso que el pueblo no puede delegar los derechos que debe ejercer por si mismo y que todo crimen que es un ataque para la sociedad, reclama para el ciudadano el derecho de acusar; y que de llegarse a establecer en México el Ministerio Público, se privaría a los ciudadanos de este derecho. Esto dio como resultado que se rechazara todo lo relacionado con la institución del Ministerio Público no volviéndose a mencionar en el curso de las discusiones. En cambio se consagro la institución de la Fiscalía, en los Tribunales de la Federación.

Para entender con claridad el funcionamiento del Ministerio Público y de la policía judicial, antes y después de la constitución política de la república de 1917, que transformo radicalmente el proceso penal mexicano es conveniente referirnos a los códigos de 1880 y 1894.

En el Código de Procedimientos Penales de 1880, se sanciona al Ministerio Público como una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia, en nombre de la sociedad y para defender ante los tribunales los intereses de ésta, en tanto que la policía judicial, tiene por objeto la investigación de los delitos; la reunión de pruebas y el descubrimiento de sus autores, cómplices y encubridores.

Durante el código de 1880 se adopto la teoría francesa al establecer que en los delitos perseguibles de oficio, el Ministerio Público, sin pérdida de tiempo, requerirá la intervención del juez competente del ramo penal, para que inicie el procedimiento. Excepcionalmente, cuando hubiese peligro de que mientras se presenta el juez el inculpado se fugue y se destruyan o desaparezcan los vestigios del delito, ésta facultado para mandar aprehender al responsable y para asegurar los instrumentos, huellas o efectos del delito, dando parte sin pérdida de tiempo al juez competente.

Como se puede observar, de lo anterior, el Ministerio Público desempeñaba las funciones de acción y de requerimiento, como en la doctrina francesa intervenía como miembro de la policía judicial en la investigación de delitos hasta ciertos límites. Demanda la intervención del juez lo que se hacía desde las primeras diligencias el proceso penal quedaba exclusivamente bajo su control. Al Ministerio Público le correspondía perseguir y acusar ante los tribunales a los responsables de los delitos y vigilar la ejecución puntual de las sentencias; no tenía encomendada la función investigadora por ser competencia de la policía judicial. El jefe de la policía judicial lo era el juez de instrucción y la ley establecía que debía intervenir desde la iniciación del procedimiento.

Dentro del mismo código de referencia se contemplaba la posibilidad de que el ofendido por el delito o cualquier persona que hubiese tenido conocimiento de su comisión, tenía el deber de ponerlo en conocimiento del juez competente, del representante del Ministerio Público, o de alguno de los funcionarios que conforme a la ley, tenían atribuciones de policía judicial.

Toda vez que el juez iniciaba de oficio el procedimiento sin esperar a que lo requiriese el Ministerio Público que en todo caso debería ser citado; pero sin su presencia, la autoridad judicial podía practicar las diligencias necesarias, recogiendo todos los medios de prueba que estimase convenientes y haciendo todas las investigaciones tendientes al descubrimiento de la verdad.

Por lo que respecta al ofendido, en delitos perseguibles de oficio, podía desistirse de la acción intentada, sin que su desistimiento impidiese que el Ministerio Público continuase el ejercicio de la acción. Por su parte en los delitos perseguibles por querrela, el perdón del ofendido extinguía la responsabilidad penal y el Ministerio Público no podía pretender que se continuara el procedimiento, a menos de que se hubiese formulado conclusiones, porque entonces el desistimiento del ofendido sólo producía el

efecto de extinguir la acción sobre responsabilidad civil, con excepción del delito de adulterio en que ambas acciones se extinguían.

En sí, de acuerdo a lo anteriormente mencionado se puede decir que en el Código de Procedimientos Penales de 1880, se le asigna una función al ministerio público más que nada como vigilante continuo de la conducta que observen los magistrados y jueces así como sus dependientes imponiéndoles la obligación de acusarlos siempre que infrinjan sus deberes. Es decir cuando incurran en responsabilidad judicial.

Por su parte el Código de Procedimientos Penales de 1894, conservó la estructura de su antecesor pero corrigiendo los vicios advertidos en la práctica; pero con tendencia a mejorar y fortificar la instrucción del Ministerio Público y a reconocerle autonomía e influencia propia en el proceso penal. Se crea el Ministerio Público de la Federación, mediante decreto, de 22 de mayo de 1900 en donde se reforman los artículos 91 y 96 de la constitución de 1857, por lo que el Ministerio Público es independiente de los tribunales pero sujeto al poder ejecutivo; además se suprime los fiscales de los tribunales Federales, quedando integrada la Suprema Corte de la Nación por 15 ministros.

Esto trajo como consecuencia que posteriormente surgiera en 1903, la primera ley orgánica del Ministerio Público para el Distrito y Territorios Federales, donde aún se advierte una idea confusa en las funciones que corresponde desempeñar al Ministerio Público en el Proceso Penal.

Siendo la segunda ley orgánica del Ministerio Público Federal y su reglamentación de 1908 la más importante ya que establece que el Ministerio Público Federal es una institución encargada de auxiliar la administración de justicia en el orden Federal y de procurar la persecución, investigación y represión de los delitos de competencia Federal y de defender los intereses de la Federación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tribunales de



circuito y juzgados de distrito, dependiendo sus funciones del poder ejecutivo, por conducto de la secretaría de justicia.

La reforma más importante que se realizó en cuanto a la acción penal y así mismo sobre el ministerio público, es la que proviene de los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de la República de 5 de febrero de 1917, que al reconocer el monopolio de la acción penal por el estado, encomienda su ejercicio a un sólo órgano, que es el Ministerio Público la ley fundamental de la república en vigor, privó a los jueces de la facultad que tenían incoar de oficio los procesos; se apartó radicalmente de la teoría francesa y de las funciones de policía judicial que antes tenían asignadas; organizó al Ministerio Público, como una magistratura independiente con funciones propias, y sin privarlo de su función de acción y requerimiento, lo erigió en un organismo de control y vigilancia en las funciones investigatorias encomendadas a la policía judicial que hasta entonces habían sido desempeñadas por los jefes políticos, los presidentes municipales, los comandantes de la policía y hasta por los militares.<sup>14</sup>

Es necesario referirnos a los antecedentes históricos en el derecho romano, ya que dentro de esta legislación es donde por primera vez se hace mención a una persona elegida por las partes, la cual llevará la voz del pueblo ante los tribunales de justicia. Ya que anteriormente sólo el ciudadano ofendido por el delito podía ocurrir ante la autoridad competente para obtener justicia.

Ahora bien después de analizar los sistemas anteriormente aludidos y dentro de los cuales existen algunas diferencias en cuanto a la intervención del Ministerio Público.

---

<sup>14</sup> GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José. Derecho Procesal Penal, Editorial Porrúa, México. 1985. pp. 65-73

Cabe hacer mención que esta idea, forma parte integrante del estado moderno, en que son los órganos del estado que están representando los intereses de la sociedad.

La institución que actualmente conocemos como Ministerio Público, es quien preferentemente, tiene en sus manos el deber de ejercitar la acción penal. Idea que se ha consagrado porque es la que más satisface el interés social.

En cuanto al derecho Español, tiene gran importancia el sistema acusatorio realizada por parte del que se creía con derecho para ejercitar la acción penal, esta petición o acusación se basaba en que se le otorgara a la parte la apertura del juicio oral y no se le permitía al Ministerio Fiscal así llamado al representante de los intereses públicos, iniciar el proceso, sin la debida acusación del ofendido por el delito, existiendo al igual que en el derecho romano la acción pública y privada pero cabe hacer mención que en el derecho español, no todos los habitantes podían ejercitar la acción pública sino solo los ciudadanos romanos y no los legitimados o asimilables así considerados a estos.

Pero también en algunos casos el ministerio fiscal podía ejercitar la acción penal de oficio así vemos como en ambos sistemas tiene gran importancia el representante del Ministerio Público.

En cuanto al Derecho Alemán, admite la oralidad y la publicidad del juicio, todo lo que se refiere al principio acusatorio, así vemos que en este sistema se reserva el derecho del ejercicio de la acción penal a los representantes del Ministerio Público, a quién se da el monopolio absoluto de la acusación, aunque en algunos casos puede promover ante la jurisdicción penal lo que a su derecho corresponda.

Por otro lado existe al igual que en las anteriores legislaciones la acción pública y la acción privada, la primera consistente en la presentación por la parte afectada de una queja ante el Ministerio Público para poner en movimiento el ejercicio de la acción pública.

Por otro lado, en cuanto la acción privada es aquella que consiste en la facultad de querellarse el particular ante el órgano jurisdiccional para promover la aplicación de la ley.

Aunque la acción penal, se ejercita por el Ministerio Público, aún siendo promovida por querrela del perjudicado.

La acción, es un derecho sustantivo, que consiste en una relación entre la voluntad de un particular a la organización jurídica.

La acción penal en México, vemos que a pasado por una serie de discusiones hasta llegar a la situación actual, de la acción penal y así mismo del Ministerio Público como lo encontramos dentro del artículo 21 y 102 constitucional.

Dentro de los cuales se reconoce el monopolio de la acción penal por parte del estado, y así mismo encomendando su ejercicio única y exclusivamente al Ministerio Público, de esta manera se reglamenta a dicha institución dentro de la ley fundamental de la república en vigor. Con el surgimiento de esta figura se termino la situación anterior en la que los presidentes municipales y los jueces, realizaban todas las funciones que actualmente le competen al Ministerio Público, como son la acción y el requerimiento así como el control y vigilancia en la función investigadora encomendadas a la policía judicial que hasta entonces habían sido desempeñadas por los jefes Políticos, presidentes municipales y militares.

## **CAPÍTULO II**

### **LA ACCIÓN PENAL COMO FUNCIÓN JURÍDICA DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

En el presente capítulo abordaremos lo relativo al ejercicio de la acción penal por medio de la cual se faculta a quien desde la antigüedad fue reconocido como un digno representante de los intereses de la sociedad y revestido de honor e imparcialidad; quien al tener conocimiento de la comisión de un delito debía perseguir y llevar ante los tribunales al responsable, evitando con ello la impunidad y demora; siempre cuidando que las sentencias se ejecuten puntualmente sin importar condición o nivel jerárquico, ya que en un estado de derecho la ley y la justicia social deben aplicarse a todos por igual; tanto en la comisión de delitos del orden común como en los del fuero federal, sobre todo los cometidos por los Servidores Públicos quienes deberán ser tratados como cualquier ciudadano, asegurando con ello la Supremacía Nacional de los Tribunales y Órganos de Investigación y persecución de los delitos, no debiendo darse un trato especial a la investigación de los delitos cometidos por funcionarios públicos, quienes en ejercicio de sus funciones infringen la Ley, misma que es general y aplicable por igual.

#### **2.1 Ministerio Público**

De acuerdo a nuestra Carta Magna la persecución e investigación de los delitos incumbe exclusivamente al Ministerio Público, al establecer en su artículo 21 CONSTITUCIONAL.- “La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y

seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

“Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.”

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

“Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.”

“El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.”

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.”

“La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema Nacional de Seguridad Pública”.<sup>15</sup>

De lo anterior transcrito resulta que la Institución conocida como Ministerio Público ha sido una conquista del derecho moderno, sobre todo porque en la actualidad se le ha otorgado el monopolio del ejercicio de la acción penal por

---

<sup>15</sup> SALDAÑA HARLOW, Adalberto. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Anaya Editores, México, 2007. pp.54 y 55

parte del Estado puesto que en nuestros días éste encomienda su ejercicio a un solo órgano; mientras que en el pasado, era el propio ciudadano quien llevaba la voz de la acusación ante el Tribunal. Luego entonces, era el ofendido por el delito quién ejercitaba la acción penal y no se admitía la intervención de terceros en las funciones de acusación y defensa lo cual fue un claro principio de la acusación privada, posteriormente se encomendó el ejercicio de la acción a un ciudadano como representante de la colectividad lo cual era una distinción honrosa para quien no tendría más que representar los intereses del pueblo sin más atributo que lograr la justicia social.<sup>16</sup>

Ahora bien, cabe señalar que en el procedimiento penal mexicano se dio una reforma que proviene de los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de la República de 5 de febrero de 1917, por lo que la Ley fundamental de la República en vigor, privó a los jueces de la facultad que hasta entonces habían tenido de iniciar de oficio los procesos: Es decir que los jueces Mexicanos han sido durante el período corrido desde la consumación de la Independencia hasta hoy, igual a los jueces de la época colonial; ellos habían sido los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas a cuyo efecto siempre se habían considerado autorizados para emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la judicatura. La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por los jueces que ansiosos de renombre, veían con verdadera impaciencia que llegase a sus manos un proceso que les permitiese desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes y en otros, contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando en sus inquisiciones las barreras mismas que determinadamente establecía la ley.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Cfr.; GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José. Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1988. pp. 53 y 54

<sup>17</sup> Cfr.; GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José pp. 73-75

Por su parte, la misma organización del Ministerio Público a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos; la búsqueda de los elementos de convicción que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados y la aprehensión de los delincuentes. Por otra parte, el Ministerio Público con la policía judicial represiva a su disposición, quitará a los Presidentes Municipales y a la policía común la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzguen sospechosas, sin más méritos que su criterio particular, con la institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada, porque según el artículo 16, “nadie podrá ser detenido sino por la autoridad judicial la que no podrá expedirse sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige”.<sup>18</sup>

Todo lo anteriormente establecido se apartó radicalmente de la teoría francesa y de las funciones de policía judicial que antes tenían asignadas y se organizó al Ministerio Público como una magistratura independiente con funciones propias y sin privarlo de su función de acción y requerimiento, lo erigió en un organismo de control y vigilancia en las funciones investigatorias encomendadas a la policía judicial, que hasta entonces habían sido desempeñadas por los jefes políticos, los Presidentes Municipales, los comandantes de la policía y hasta por los militares.

El Ministerio Público ha sido duramente criticado y combatido, y se le ha llamado “el ente más monstruoso y contradictorio, inmoral e inconstitucional que se mueve como autómatas a voluntad del poder ejecutivo”,<sup>19</sup> o “Un invento de la monarquía francesa destinado únicamente a tener de la mano a la magistratura”, sus partidarios y detractores se encuentran por millares; pero su

---

<sup>18</sup> SALDAÑA HARLOW, Adalberto. Op. Cit. p. 37

<sup>19</sup> CASTRO, Juventino. El Ministerio Público en México, Ed. Porrúa, México, 1982. pp. 9-15.

adopción se ha dado en la mayor parte de los pueblos cultos, considerándose como una magistratura independiente que tiene la misión de velar por el estricto cumplimiento de la ley y que es depositaria de los más sagrados intereses de la sociedad.

En nuestro país desde la vigencia de la Constitución política de 1917 se consagro el monopolio de la acción penal por el Estado en manos de un sólo órgano; el Ministerio Público y la jurisprudencia nacional ha sostenido que le corresponde exclusivamente su ejercicio, sin embargo, la suprema corte de justicia decidió “Si bien es cierto que el Ministerio Público está encargado de representar a la sociedad ante los tribunales, de perseguir los delitos, y, de acusar a los autores, cómplices y encubridores de ellos, también lo es que esta función no excluye el derecho de los querellantes o denunciante para exigir que se practiquen todas las diligencias necesarias, en su concepto, tendientes a demostrar la existencia del hecho y de la responsabilidad que atribuyen al acusado, y el hecho de que el Ministerio Público pida que se declare que no hay delito que perseguir, no es obstáculo para que el tribunal de alzada mande practicar, a petición del querellante, las diligencias que este juzgue necesarias para el esclarecimiento de los hechos.”<sup>20</sup>

Contra las providencias dictadas por los funcionarios del Ministerio Público declarando no haber elementos suficientes para el ejercicio de la acción penal, las leyes orgánicas de la institución, establecen que el denunciante o querellante, podrá ocurrir dentro de los quince días siguientes al que hubiese sido notificada la resolución, al procurador general de justicia, quien oyendo el parecer de sus agentes auxiliares, decidirá bajo su más estricta responsabilidad si se confirma, revoca o modifica la resolución recurrida.

Si el Ministerio Público en México se niega a ejercitar la acción penal y si el procurador de justicia confirma el mandamiento denegativo, solo es procedente

---

<sup>20</sup> Cfr.; GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José. Op. Cit. p. 51



el juicio de responsabilidad, sin embargo, se ha querido encontrar la solución en el juicio de garantías y con motivo de alguna resolución dictada por la Suprema Corte de Justicia interpretando el artículo 21 de la Carta Fundamental de la República, en el sentido de que no existe violación constitucional, cuando el Ministerio Público se niega a ejercitar la acción, se argumenta que la disposición legal invocada, garantiza a todo ciudadano, que sólo el Ministerio Público podrá ejercitar en su contra la acción penal, y además, que sólo se perseguirán los delitos por el Ministerio Público, siempre que éste sepa su existencia y se satisfagan las demás exigencias legales.

## **2.2 Funciones del Ministerio Público**

Como consecuencia de la reforma constitucional introducida a los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de la República de 1917, la institución del Ministerio Público quedó sustancialmente transformada con arreglo a las siguientes bases:

- a) El monopolio de la acción penal corresponde exclusivamente al Estado, y el único órgano Estatal a quien se encomienda su ejercicio, es el Ministerio Público.
- b) De conformidad con el Pacto Federal, todos los Estados de la República deben ajustarse a las disposiciones constitucionales, estableciendo en sus respectivas entidades la institución del Ministerio Público.
- c) Como titular de la acción penal, el Ministerio Público tiene las funciones de acción y requerimiento, persiguiendo y acusando ante los tribunales a los responsables de un delito; el juez de lo penal no puede actuar de oficio, necesita que se lo pida el Ministerio Público.
- d) La policía tiene a su cargo la investigación de los delitos, la búsqueda de las pruebas y el descubrimiento de los responsables debe estar bajo el control y vigilancia del Ministerio Público entendiéndose que la policía judicial constituye una función; que cualquier autoridad administrativa

facultada por la ley, puede investigar delitos pero siempre que esté bajo la autoridad y mando inmediato de los funcionarios del Ministerio Público.

- e) Los jueces de lo criminal pierden su carácter de policía judicial, ya que no están facultados para buscar pruebas por iniciativa propia y sólo desempeñan en el proceso penal funciones decisorias;
- f) Los particulares no pueden ocurrir directamente ante los jueces como denunciantes o como querellantes.

“En lo sucesivo lo harán precisamente ante el Ministerio Público para que éste dejando satisfechos los requisitos legales ejercite la acción penal correspondiente. En materia federal, incumbe al Ministerio Público, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo a él le corresponderá solicitar las ordenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine todo ello según el artículo 102 Constitucional; interviene en las cuestiones en que se interesa el Estado y en los casos de los menores e incapacitados. Deja de ser la figura decorativa a que se refería la exposición de motivos de la primera jefatura y su actuación es imprescindible para la apertura del proceso penal. En el período de averiguación previa, ejerce funciones de autoridad en la búsqueda de las pruebas que han de servirle para el ejercicio de la acción penal, pero desde el momento en que promueve la acción ante los tribunales, pierde su carácter de autoridad y se convierte en parte, interviene también en la ejecución de las sentencias como órgano de consulta.”<sup>21</sup>

“El Ministerio Público es un organismo independiente y sus funcionarios están sujetos a una sola unidad de mando y de control; el Procurador de Justicia debe intervenir en el procedimiento penal desde las primeras diligencias, solicitar las

---

<sup>21</sup> Cfr.; SALDAÑA HARLOW, Adalberto. Op. Cit. pp. 269 y 270

ordenes de aprehensión contra los que aparezcan responsables, buscar y presentar las pruebas que acrediten su responsabilidad, pedir la aplicación de las penas y cuidar por que los procesos penales sigan su marcha normal para regular el funcionamiento y la institución del Ministerio Público en materia común y Federal.”<sup>22</sup>

Actualmente regulada esta institución dentro de la ley orgánica de la Procuraduría General de la República.

Ahora bien después de habernos referido a la Acción Penal conforme al artículo 21 Constitucional, así mismo la integración del Ministerio Público en forma directa ya sea como representante de la sociedad o como asesor jurídico del gobierno y no como anteriormente se concebía a la institución del Ministerio Público; en lo sucesivo haremos referencia a las Funciones del Ministerio Público.

Primero la función persecutoria; como su nombre lo indica, consiste en perseguir los delitos o lo que es lo mismo, buscar y reunir los elementos necesarios y hacer las gestiones pertinentes para procurar que a los autores de ellos se les apliquen las consecuencias establecidas en la ley, de esta manera en la función persecutoria se vislumbra un contenido y una finalidad íntimamente entrelazados: el contenido, realizar las actividades necesarias para que el autor de un delito no evada la acción de la justicia; la finalidad, que se aplique a los delincuentes las consecuencias fijadas en la ley (sanciones), dentro de la sanción queda, según nuestra ley positiva, la reparación del daño, la cual tiene el carácter de pena pública cuando es exigible al inculpado.

La función persecutoria impone dos clases de actividades, a saber:

A. Actividad investigadora y

---

<sup>22</sup> Cfr.; GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José. Principios de derecho Procesal Penal Mexicano, Porrúa, México, 1988. pp. 50 y 57.

## B. Ejercicio de la acción penal

A. ACTIVIDAD INVESTIGADORA. Equivale al conocimiento de la autoridad; por medio de la denuncia o querrela de que se ha cometido un delito, la actividad investigadora corresponde a la policía judicial bajo el control del Ministerio Público, entraña una labor de autentica averiguación; de búsqueda constante de las pruebas que acreditan la existencia de los delitos y la responsabilidad de quienes en ellos participan. Durante esta actividad, el órgano que la realiza trata de proveer las pruebas necesarias para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad y poder estar en aptitud de comparecer ante los tribunales y pedir la aplicación de la ley, la actividad investigadora presupuesto forzoso y necesario del ejercicio de la acción penal, es decir del excitar a los tribunales a la aplicación de la ley al caso concreto, pues es obvio que para pedir la aplicación de la ley a una situación histórica, es menester dar a conocer la propia situación y, por ende, previamente estar enterado de la misma.

De la actividad investigadora se puede predicar (lo mismo que de la función persecutoria en general) la calidad de pública, en virtud de que toda ella se orienta a la satisfacción de necesidades de carácter social, (el delito presenta dos aspectos, uno que se relaciona con los intereses particulares (intereses del sujeto pasivo y de la parte ofendida), y otro que se relaciona con los intereses sociales (mantenimiento de un orden social instituido para la buena convivencia) en la actividad investigadora y en general en toda la persecución de los delitos, se actúa atendiendo los intereses sociales, o sea teniendo en cuenta el orden social establecido.

Los principios que rigen al desarrollo de la actividad que estamos estudiando, son:

- a) La iniciación de la investigación, está regida por lo que bien podría llamarse “principio de requisitos de iniciación”, en cuanto no se deja a la iniciativa del órgano investigador el comienzo

de la misma investigación, sino que para dicho comienzo, se necesita la reunión de requisitos fijados en la ley.

- b) La actividad investigadora está regida por el principio de la oficiosidad. Para la búsqueda de pruebas, hecho por el órgano encargado de la investigación, no se necesita la solicitud de parte, inclusive en los delitos que se persiguen por querrela necesaria. Iniciada la investigación, el órgano investigador, oficiosamente, lleva a cabo la búsqueda que hemos mencionado.
- c) La investigación está sometida al principio de la legalidad. Se funda en que invariablemente, debe ejercitarse la acción penal siempre que se encuentren satisfechas las condiciones mismas o presupuestos generales y cualquiera que sea la persona contra quien se intente. El órgano de acusación se encuentra subordinado a la ley, mismo que tiene el deber de ejercitar la acción, tan luego como las condiciones legales se encuentren satisfechas; en consecuencia, el ejercicio de la acción es obligatorio. Si bien es cierto que el órgano investigador de oficio practica su averiguación, también lo es que no queda a su arbitrio la forma de llevar a cabo la misma investigación.

En resumen, el espíritu del legislador se revela en el sentido de que llenados los requisitos para que se inicie la investigación, ésta siempre debe llevarse a cabo en los casos en que el órgano investigador estime oportuno hacerla, sujetándola a los preceptos fijados en la ley.

### **2.3 Titularidad de la Acción Penal**

B. EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL. La segunda actividad que abraza la función persecutoria, consiste en el llamado ejercicio de la acción penal. Para

entender el ejercicio de la acción penal, previamente debe darse una noción de lo que es acción penal.

Modernamente, se ha desarrollado un concepto más operativo, que entiende a la acción penal, como un poder jurídico de reclamar la prestación de la función jurisdiccional, o bien, como un derecho subjetivo procesal (autónomo e instrumental) para solicitar la puesta en movimiento de la actividad judicial, y obtener un pronunciamiento (sentencia).<sup>23</sup>

Si hemos expresado que el estado, como representante de la sociedad organizada, vela por la armonía social, lógico resulta conceder al estado autoridad para asegurar la buena vida gregaria. Al amparo de esta autoridad, es indiscutible que en cuanto se comete el hecho delictuoso, surge el derecho-obligación (derecho en cuanto al estado tiene la facultad – obligación en cuanto no queda a su arbitrio el ejercitarla, sino debe hacerlo forzosamente). Surge este derecho obligación del estado de perseguirlo; más para que el propio estado pueda actuar, resulta obvio que debe tener conocimiento del hecho e investigado éste; llega a la conclusión de que es delictuoso, para que de esta manera pueda ejercitar su derecho ante la autoridad judicial, reclamando la aplicación de la ley, en otras palabras, si la autoridad judicial es la que reconoce para efectos ejecutivos, los derechos y el Estado tiene facultad para exigir se sancione al delincuente, debe reclamar el reconocimiento de su derecho, ejercitando la acción penal una vez que ha reunido los elementos que lo convencen de la comisión de un delito.

Es decir que en tanto no se establezca el nexo entre el órgano de acusación y el órgano jurisdiccional, no podemos hablar de que la acción penal exista. Habrá la “exigencia punitiva”, o deber jurídico del Estado para perseguir al responsable o la pretensión punitiva, deber impuesto al ciudadano el poner en conocimiento de la autoridad que un delito se ha cometido, pero la acción penal no existirá aún.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> [http://www.wikilearning.com/la\\_accion\\_penal\\_definición-wkccp-2231-2.htm](http://www.wikilearning.com/la_accion_penal_definición-wkccp-2231-2.htm)- 29-11-2007.

<sup>24</sup> Cfr.; GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José. Op. Cit. p.44

Separando los momentos que comprende el resumen expuesto tenemos:

- a) La facultad en abstracto del estado de perseguir los delitos.
- b) El derecho en concreto de persecución que surge cuando se ha cometido un delito: acción penal;
- c) La actividad realizada para verificar la existencia del delito;
- d) La conclusión de que los sucesos investigados constituyen un hecho delictivo y por haber pruebas de quién o quienes son los autores, debe reclamarse la aplicación de la ley; y
- e) La reclamación hecha ante un Órgano Jurisdiccional para que aplique la ley al caso concreto.

Breve explicación de cada uno de los incisos mencionados:

- a) El Estado por su calidad de estado, tiene en abstracto la función persecutoria, la cual es permanente e indeclinable y por ende en ningún momento puede extinguirse. Es decir que la función persecutoria marcha paralelamente con el proceso y corresponde al período instructorio, si al terminar la instrucción, ha sido feliz el resultado de las pruebas obtenidas para sostener que el inculpado es responsable del delito que se le atribuya, la acusación se habrá concretado y el órgano que acusa podrá fundar sus pretensiones señalando las diversas cuestiones que van a ser objeto de la decisión judicial.
- b) Cuando en el mundo histórico aparece la comisión de un delito, el derecho abstracto del estado se concreta surgiendo la obligación de actuar, o lo que es lo mismo; aparece la acción penal, constituida así por el derecho concreto de acudir al órgano jurisdiccional para que aplique la ley;
- c) Para pedir la aplicación de la ley, le es indispensable al órgano encargado de la exigencia del derecho persecutorio, preparar idóneamente su petición y, por lo tanto, como presupuesto necesario

cerciorarse de la existencia del delito y de los autores del mismo, se inicia aquí la preparación del ejercicio de la acción penal (de lo que nosotros llamamos acción procesal penal) a través de una investigación constitutiva, de la llamada averiguación previa.

- d) Agotada la averiguación previa y cerciorado el órgano encargado de ella (Ministerio Público), de la existencia de una conducta típica y de la imputación que de la misma se puede hacer, se presenta el momento culminante de la preparación del ejercicio de la acción penal;
- e) Con base en la certeza a que se alude en el inciso anterior, nace el ejercicio de la acción penal (la consignación), o lo que es lo mismo, la necesidad de ir a excitar al órgano jurisdiccional para que aplique la ley al caso concreto. En este momento termina la etapa de preparación del ejercicio de la acción penal y surge el inicio del ejercicio de ella. Utilizamos intencionalmente la frase inicio de la acción procesal penal, porque como se verá posteriormente, que el ejercicio no sólo comprende la consignación, pues también abarca las actuaciones posteriores como son: aportación de pruebas, órdenes de comparecencia, aseguramientos precautorios, formulación de conclusiones de agravios y alegatos, para llegar así mismo hasta la acción procesal penal iniciándose con la consignación que llega a su momento central en la formulación de conclusiones.

De acuerdo a las atribuciones y funciones que competen al Ministerio Público en materia común y Federal tenemos las siguientes:

Dentro de la ley Orgánica de la Procuraduría General de la República se establecen las siguientes funciones del Ministerio Público conforme al artículo 21 constitucional.

Los Artículos 2º y 3º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establecen que la Institución del Ministerio Público de la



Federación, será presidida por el Procurador General de la República, en su carácter de representante social, que ejercerá por conducto de su titular o de sus agentes del Ministerio Público de la Federación, teniendo sus funciones conforme a lo establecido en el Artículo 4° de esta ley, siendo para efectos del presente trabajo las siguientes:

I. Investigar y perseguir los delitos del orden federal. El ejercicio de esta atribución comprende:

A) En la averiguación previa:

a) Recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito, así como ordenar a la policía que investigue la veracidad de los datos aportados mediante informaciones anónimas, en términos de las disposiciones aplicables;

b) Practicar las diligencias necesarias para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado en términos de lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Penales, en coordinación con sus auxiliares y otras autoridades de los tres ordenes de gobierno, de conformidad con las disposiciones aplicables, los protocolos de actuación que se establezcan, y los convenios de colaboración e instrumentos que al efecto se celebren;

c) Ejercer la conducción y mando de las policías en la función de la investigación de los delitos, e instruirles respecto de las acciones que deban llevarse a cabo en la averiguación del delito y de sus autores y partícipes, en términos de lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

d) Obtener elementos probatorios para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, así como solicitar a particulares su aportación voluntaria y, cuando se

requiera de control judicial, solicitar al órgano jurisdiccional la autorización u orden correspondientes para su obtención;

- e) Llevar un registro con la identificación de las personas que intervengan en la cadena de custodia y de las autorizadas para reconocer y manejar los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como de los instrumentos, objetos o productos del delito;
- f) Cerciorarse de que se han seguido los procedimientos para preservar los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como los instrumentos, objetos o productos del delito; asentar cualquier violación a las disposiciones para la recolección, el levantamiento, preservación y el traslado de los mismos, y dar vista a la autoridad competente para efectos de las responsabilidades a que hubiere lugar;
- g) Solicitar al órgano jurisdiccional las ordenes de cateo, la imposición del arraigo, la prohibición de abandonar una demarcación geográfica u otras medidas cautelares que resulten necesarias para asegurar el éxito de la investigación y evitar que el probable responsable se sustraiga de la acción de la justicia. La protección de personas o bienes jurídicos y el debido cumplimiento de la sentencia que se dicte;
- h) Practicar las diligencias de cateo en términos de las disposiciones legales aplicables y de acuerdo con el mandamiento judicial correspondiente, para lo que podrá auxiliarse de la policía;
- i) Determinar el ejercicio de la acción penal o la reserva de la averiguación previa, conforme a las disposiciones aplicables;
- j) Determinar el no ejercicio de la acción penal, cuando: los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito; una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite el cuerpo del delito o la probable responsabilidad del indiciado; la acción penal se hubiese extinguido en los términos de

las normas aplicables; de las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa de exclusión del delito, en los términos que establecen las normas aplicables; resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos de delito por obstáculo material insuperable; y en los demás casos que determinen las normas aplicables.

De acuerdo a lo citado, respecto de las funciones establecidas en la mencionada Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Republica, la cual es reglamentaria del artículo 21 Constitucional, se reitera el monopolio que tiene el Agente del Ministerio Público para investigar y perseguir los delitos del orden Federal, facultándolo para requerir documentos y elementos de prueba en general a las dependencias y entidades de la administración pública general, así como a las correspondientes al Distrito Federal y a los Estados integrantes de la Federación, por lo tanto en los casos de la existencia de algún delito cometido por un funcionario público en ejercicio de sus funciones, al ser investigado primero por la Secretaría de la Función Pública para imponerle la sanción administrativa correspondiente por considerar su probable responsabilidad en la comisión de un delito se esta invadiendo la esfera jurídica del Ministerio Público, que tiene las funciones de acción y requerimiento, persiguiendo y acusando ante los tribunales a los responsables de un delito. Contando para ello con el auxilio de la policía quien tiene a su cargo la investigación de los delitos, la búsqueda de las pruebas y el descubrimiento de los responsables quienes dejando satisfechos los requisitos legales deberán ejercer la acción penal correspondiente sobre todo en materia federal traduciéndose que la intervención de la Secretaria de la Función publica, en la persecución e investigación de los delitos cometidos por servidores públicos causa perjuicio en la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia, y desde luego se esta contraviniendo la función histórica para la cual fue creado el Ministerio Público, cuya base legal se encuentra en la Ley

Orgánica y el artículo 21 Constitucional, cuando en todo caso es la propia Secretaría de la Función Pública o la autoridad administrativa correspondiente, la que debe proporcionar los informes, documentos y elementos de prueba en general que le sean requeridos por el Ministerio Público para llevar a cabo la investigación del delito, más no debe ser dicha Secretaría la que investigue un delito cometido por un funcionario público en uso de sus atribuciones, ni ser la que requiera a las autoridades administrativas los informes, documentos y elementos de prueba, con todo ello provoca que el servidor público se sustraiga de la acción de la justicia, por la pérdida de tiempo que esto conlleva, por lo que las funciones de la Secretaría de la Función Pública se deben traducir únicamente en la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan.

Por cuanto al monopolio que tiene el Ministerio Público para la Investigación y persecución de los delitos que le confiere el artículo 21 Constitucional, en el apartado antes transcrito se le otorgan las atribuciones que tiene ante los Órganos Jurisdiccionales, como el único facultado para ejercitar la acción penal respectiva, solicitar las pruebas y en su caso promover las diligencias conducentes para la comprobación del delito, las ordenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo, de aseguramiento o embargo precautorio de bienes, funciones que en un momento dado no pueden efectuarse de una manera rápida y eficaz, debido a que como se ha señalado anteriormente, cuando la Secretaría de la Función Pública realiza una investigación en contra de un servidor público que ha infringido la Ley en uso de sus funciones, y al sospechar que es sujeto de investigación, se puede dar a la fuga antes de que el Ministerio Público tenga conocimiento de su conducta ilícita, ya que no hay quien pueda solicitar legalmente al órgano Jurisdiccional el arraigo del servidor público, así como tampoco se puede solicitar el aseguramiento o embargo precautorio de bienes, puesto que al tener conocimiento el servidor público del procedimiento administrativo que se le sigue por parte de la Secretaría de la Función Pública y con el fin de desaparecer evidencia se deshace de sus bienes o bien puede esconder las pruebas que en un momento dado pueden

ser determinantes para que el Ministerio Público acredite el cuerpo del delito y ejercite la acción penal correspondiente, de ahí la importancia que tiene el hecho de que independientemente del procedimiento administrativo que le siga la Secretaría de la Función Pública al servidor que ha actuado de manera ilícita en uso de sus funciones, se de parte al Ministerio Público por medio de denuncia o querrela, ya que es el único órgano que legalmente puede aportar las pruebas, solicitar al Órgano Jurisdiccional las medidas precautorias necesarias, promover las diligencias correspondientes para la debida comprobación del delito y ejercitar la acción penal correspondiente, evitando de esta manera que el servidor público evada la acción de la justicia.

B) Ante los órganos jurisdiccionales:

- a) Solicitar a la autoridad judicial, en los casos en que sea procedente la reparación del daño,

Dentro de éstas atribuciones que se otorgan al Ministerio Público, la que tiene relación con nuestro tema en estudio, es el solicitar a la autoridad judicial la reparación del daño, ya que muchos de los delitos cometidos por los servidores públicos en uso de sus funciones son de tipo patrimonial, por lo que es justo que ante tales delitos, se pueda pedir la reparación del daño, en base a las pruebas recabadas por el Ministerio Público, dado el desvío de recursos económicos que hacen los servidores públicos en perjuicio de las dependencias de gobierno y en las conocidas como paraestatales de la administración pública federal o bien de los Estados.

De acuerdo a lo anterior la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia para el caso en estudio depende de la prontitud en que las Dependencias y entidades de la administración pública Federal, o las correspondientes al Distrito Federal y a los Estados integrantes de la Federación, proporcionen al Ministerio Público los informes, documentos, opiniones y elementos de prueba para acreditar la probable responsabilidad del

servidor público en la comisión de un delito en uso de sus funciones, y además, como se ha mencionado, la inmediata denuncia o querrela por parte de la Secretaría de la Función Pública, independientemente del proceso administrativo que le siga al servidor público y no esperar a que primero sea investigado el servidor público por dicha dependencia y le aplique la sanción administrativa correspondiente y posteriormente hacer la denuncia ante el Ministerio Público, lo que impide al Representante Social dar cumplimiento debidamente a sus atribuciones que le confiere la Ley en estudio.

Después de establecer las atribuciones que se contemplan conforme al artículo 21 Constitucional en su carácter de representante social pasaremos a las funciones que se establecen para esta institución en el artículo 102 constitucional, y artículo 2º. Del Código Federal de Procedimientos Penales.

Artículo 2º. Compete al Ministerio Público Federal llevar a cabo la averiguación previa y ejercer, en su caso, la acción penal ante los Tribunales.

En la averiguación previa corresponderá al Ministerio Público:

- I. Recibir las denuncias o querrelas que le presenten en forma oral o por escrito sobre hechos que puedan constituir delito;
- II. Practicar y ordenar la realización de todos los actos conducentes a la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, así como a la reparación del daño;
- III. Solicitar a la autoridad judicial las medidas precautorias de arraigo, aseguramiento o embargo que resulten indispensables para la averiguación previa, así como las ordenes de cateo que procedan;
- IV. Acordar la detención o retención de los indiciados cuando así proceda, realizada la detención se procederá a su registro inmediato. En el caso del acuerdo de retención se procederá a actualizar su registro;

- V. Solicitar el apoyo de la policía para brindar protección a víctimas, ofendidos, testigos, jueces, magistrados, agentes del ministerio público y de la policía, y en general, de todos los sujetos que intervengan en el procedimiento, en los casos en que exista un riesgo objetivo para su vida o integridad corporal;
- VI. Asegurar o restituir al ofendido en sus derechos en los términos del artículo 38;
- VII. Determinar la reserva o el ejercicio de la acción penal;
- VIII. Acordar y notificar personalmente al ofendido o víctima el no ejercicio de la acción penal y, en su caso, resolver sobre la inconformidad que aquellos formulen;
- IX. Conceder o revocar, cuando proceda, la libertad provisional del indiciado;
- X. En caso procedente promover la conciliación de las partes; y
- XI. Las demás que señalen las leyes.

Artículo 102 Constitucional:

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las ordenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

Es preciso señalar que la base legal del ejercicio de la acción penal se encuentra fundamentada en los artículos 21 y 102 constitucionales y el artículo 2° del código de procedimientos penales que señalan que la única institución encargada de perseguir e investigar los delitos tanto del fuero común, como del fuero federal ya sean cometidos por un ciudadano común o por un servidor

público, inclusive por aquellos que gozan de fuero; es el Ministerio Público, quien desde la antigüedad estuvo revestido de dignidad y honestidad, mientras que en la actualidad dicha institución ha caído en un estado grave de corrupción e incredulidad social.

## **2.4 Jurisprudencia y tesis sobresalientes en relación al Ministerio Público**

### JURISPRUDENCIA

Para afirmar lo anteriormente establecido es necesario referirnos a la jurisprudencia y tesis en relación a la acción penal y a la institución del Ministerio Público que ha dictado la suprema corte de justicia de la nación.

Para tal efecto nos referiremos primeramente a lo siguiente:

### DELITOS

Tratándose de aquéllos que se persiguen de oficio, basta la simple denuncia para que el Ministerio Público intervenga, si estima que debe ejercitar la acción penal, sin que para la incoación del procedimiento en contra del acusado, se necesite querrela de parte legítima.

### QUERRELLA DE PARTE

En los delitos que no pueden perseguirse de oficio, si no hay querrela de parte, los tribunales están incapacitados para condenar al acusado, pues aún el Ministerio Público lo está para ejercer la acción penal.

### ACCIÓN PENAL

La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, por tanto si las diligencias de un proceso se llevan a cabo sin la intervención del agente del Ministerio Público deben considerarse si no nulas, por lo menos anticonstitucionales, y en estricto rigor, no pueden llamarse diligencias judiciales sin que la intervención posterior del Ministerio



Público pueda transformar diligencias ilegales en actuaciones válidas. Es cierto que la ley no declara, de manera expresa, la nulidad de las diligencias judiciales sin que la intervención posterior del Ministerio Público pueda transformar dichas diligencias; pero como la disposición del artículo 21 constitucional es terminante, las diligencias practicadas sin esa intervención, por ser anticonstitucionales carecen de validez.

### ACCIÓN PENAL

Su ejercicio corresponde exclusivamente al Ministerio Público; de manera que, cuando él no ejerce esa acción, no hay base para el procedimiento; y la sentencia que se dicte sin que tal acción se haya ejercido por el Ministerio Público importa una violación de las garantías consagradas en la constitución artículo 21.

MINISTERIO PÚBLICO. Su pedimento absolutorio no vincula al juez.

Una vez provocada la jurisdicción al ponerse en movimiento la acción penal por el órgano público encargado de su ejercicio, la institución del ministerio público sólo podrá desistirse en los casos expresamente previstos en la ley, ya que su obligación es conducir el proceso hasta la sentencia que debe dictar la autoridad judicial; y si el ministerio público como institución de buena fe que debe ser, estimó que los agravios expresados por el acusado en la apelación, eran fundados al considerar que el juez de primera instancia hizo inexacta apreciación de las pruebas del proceso, no por ello debe entenderse que el tribunal, estaba obligado a resolver el recurso absolviendo al inculpado, puesto que es facultad exclusiva de la autoridad judicial fallar con vista de las constancias procesales y en consecuencia dictar resoluciones de propia autoridad ya que sólo así se mantiene el orden jurídico establecido por el artículo 21 constitucional.

## ACCIÓN PENAL EJERCICIO DE LA ACCIÓN<sup>25</sup>

El ejercicio de la acción penal compete exclusivamente al ministerio público y de acuerdo con el artículo 21 de la constitución, el ejercicio de la acción persecutoria es facultad exclusiva del ministerio público, que representa a la sociedad, eso obliga a excluir dicha acción del patrimonio privado, sin que obste en contrario cualquier actitud indebida en que sobre el particular incurra el ministerio público, porque en todo caso, esa actitud vulneraría derechos sociales, entre los que se cuenta el de perseguir los delitos, lo que, a lo sumo, podría motivar en contra del funcionario infractor de la ley, el consiguiente juicio de responsabilidad, pero no una controversia constitucional que: de prosperar, tendría como resultado que se obligara a la autoridad responsable a ejercitar la acción penal, cosa equivalente a dejar al arbitrio de los tribunales de la federación la persecución de los delitos, que por disposición expresa de la ley suprema, queda fuera de sus atribuciones.

## MINISTERIO PÚBLICO. AMPARO CONTRA SUS ACTOS<sup>26</sup>

Durante la investigación, el ministerio público, tiene doble carácter, el de parte ante el juez de la partida y el de autoridad en relación con la víctima del delito.

Por virtud del primero, es el encargado de aportar pruebas con el objeto de que la investigación se perfeccione y solicitar la práctica de las diligencias tendientes a dejar comprobados los requisitos del artículo 16 constitucional; en cuanto el segundo carácter, que está en relación con la víctima del delito, es el de autoridad en la medida que tiene una potestad legítima que ha recibido de la constitución y que no es otra, que la de ejercitar la acción penal, conforme lo

---

<sup>25</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tesis aislada C/L2000, página 20, Septiembre de 2000, DELITOS FISCALES. LA FACULTAD QUE CONCEDE EL ARTICULO 42. FRACCIÓN III DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN A LA AUTORIDAD HACENDARIA PARA COMPROBAR LA COMISIÓN DE AQUÉLLOS, NO INVADE LAS FACULTADES DE INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN DE LOS DELITOS QUE EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL OTORGA AL MINISTERIO PÚBLICO.

<sup>26</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tesis aislada CLXXIX/2000, página 126, Septiembre de 2000, PETICIÓN COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD PARA LA PERSECUCIÓN DE DELITOS.

establece el artículo 21 constitucional, que prescribe que el ministerio público incumbe tal ejercicio.

De ahí que si el quejoso se dirigió a este funcionario para que solicitara la práctica de ciertas diligencias en el proceso El Ministerio Público recibió la petición en su condición de autoridad, por razón de que; según el mandato constitucional, está encargado de poner en movimiento el ejercicio de la acción penal, si omitió solicitar la practica de esas diligencias, no fue omisión que realizara el ministerio público en relación con el juez de la partida, si no con referencia a la víctima del delito, por lo que no puede hacerse valer para esta víctima, la calidad de parte que solamente conserva el ministerio público ante el juez ni menos confundir las consecuencias de los actos que el funcionario de que se trata lleva a cabo, porque son distintas; bien que actué como parte ante el juez, que sea autoridad en relación con el ofendido.

Si esto es así, y de acuerdo con el régimen de derecho organizado por nuestra constitución política, cabe afirmar que la actuación del ministerio público cuando es autoridad, es susceptible del control constitucional, pues no existe acto de funcionario alguno que pueda evitar el tamiz de la constitucionalidad o inconstitucionalidad. En estas condiciones, si durante el período de investigación de los hechos se impone un deber al ministerio público, tal como el obtener los datos que hagan probable la responsabilidad del acusado, en la forma en que lo establece el artículo 16 constitucional, si el ministerio público, se niega a obtener esos datos, o bien por su propia determinación, no obtiene los que cumplan con el requisito constitucional, entonces se opera la infracción del artículo 16 de la carta política. Apareciendo esa infracción, procede el juicio de garantías dado el carácter de autoridad de que el ministerio público participa y procede para que se cumplan los requisitos del artículo 16 a que antes se ha aludido.

## CAPÍTULO III

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

En el presente capítulo abordaremos todo lo relativo a las responsabilidades en que incurren los Servidores Públicos durante el desempeño de sus funciones por lo que para llegar a la Ley actual, se tomarán en cuenta los diversos criterios que se contemplaron en las Constituciones Políticas que han regido a través del tiempo en nuestro País, iniciando por la Constitución de 1814, en donde se empieza a sancionar a los servidores públicos que cometían algún delito en uso de sus funciones, sanciones que han sufrido modificaciones de acuerdo al devenir de los tiempos, mismas que se han venido perfeccionando para ubicar adecuadamente las responsabilidades en que incurren los servidores públicos en uso de sus funciones, hasta nuestros días, en el que se sujetan a un procedimiento administrativo en donde son investigados para determinar si incurrieron en alguna responsabilidad en el desempeño de sus funciones, las que incluso pueden ser de carácter penal.

Así mismo es preciso señalar que los antecedentes históricos del actual sistema de Responsabilidades parte de algunas instituciones fundamentales de la legislación Española, y sirvieron de inspiración al legislador del México Independiente para desarrollar el régimen jurídico de exigibilidad de responsabilidad oficial, hasta llegar al moderno sistema conformado por distintas modalidades de la responsabilidad, como la política penal y administrativa.<sup>27</sup>

Los antecedentes de la responsabilidad de los funcionarios públicos en México, se remonta a los juicios de residencia y a las visitas ordenadas desde la

---

<sup>27</sup> SOBERANES FERNANDEZ José Luis, et al., “Código Ético de Conducta de los Servidores Público”, UNAM México. 1994 Secretaría de la Contraloría General de la Federación pp. 13 y 14

Península Ibérica, para Fiscalizar el desempeño de los cargos públicos de toda clase de funcionarios, tanto en la Nueva España como en el resto de las posesiones Españolas de Ultramar.

El juicio de residencia, o simplemente residencia, era la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al terminar el desempeño de su cargo, Se dividía en dos partes: En la PRIMERA se investigaba de oficio la conducta del funcionario; en la SEGUNDA se recibían las demandas que interponían los particulares ofendidos para obtener satisfacción de los agravios y vejaciones que habían recibido del enjuiciado.<sup>28</sup>

El nombre proviene del tiempo que el funcionario debía permanecer o residir obligatoriamente en el lugar donde ejerció su oficio. Fue un medio de control para afianzar la justicia y se estableció por cuestiones de distancia, se busco el medio más eficaz para tratar de que las disposiciones de la corona Española, tanto Legales, Administrativas y políticas fueran debidamente observadas y, por otro lado, que esos funcionarios pudieran actuar en un ambiente de relativa elasticidad en el desempeño de sus funciones. Dichas residencias se aplicaron durante los siglos XVI, XVII y parte del siglo XVIII, se dice aunque no se ha comprobado del todo que se dispensó de la residencia a algunos altos funcionarios (caso del Virrey de la Nueva España, Segundo Conde de Revillagigedo), y se extendieron durante la segunda mitad del siglo XVIII, llegaron a hacerse comunes basadas simplemente en los trabajos. A veces se fundaban en el poco tiempo en que se ejerció el cargo, otras en sus meritos y servicios.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Idem P 13

<sup>29</sup> Idem P 14

Estas concesiones se hacían a instancia del funcionario o de su apoderado. Problema de grave resolución fue el de determinar si podía dispensarse o residenciarse a alguien después de muerto, y en caso de hallarlo responsable de alguna falta, señalar cuáles serían las penas que se le podrían imponer a sus herederos lo cual se agravó en América por las enormes distancias; se llegó a residenciar a algunos difuntos durante el siglo XVI y principios del siglo XVII. (Gobernador Francisco Venegas).<sup>30</sup>

Los jueces de residencia en los primeros tiempos de la colonización se decidían en España, así mismo el momento de las residencias y las personas que serían sujetas a ellas, aunque a veces se delegaba la decisión de elegir al juez en los organismos americanos.<sup>31</sup>

Dentro del juicio de residencia, se exigió en algunos casos el otorgamiento de fianzas por parte de los funcionarios públicos ya que constituía el medio más eficaz para asegurar la efectiva aplicación de las condenas impuestas cuando se temía que algún funcionario ocultara bienes buscando salvarlos al escapar de la responsabilidad derivada del descubrimiento de sus delitos, las fianzas eran en ocasiones el único medio de conseguir la indemnización de los agraviados.

En la segunda mitad del siglo XVIII, se trato de sustituir las fianzas por otro sistema que asegurara también el cobro de las condenas. Luego de varios experimentos, el 30 de diciembre de 1777, se dicto la real cédula preceptuando que en las reales cajas del Distrito donde ejercieran sus oficios se les retuviera la quinta parte de sus sueldos, a los provistos en empleos que tuvieran anexa la cobranza de reales tributos y cuyos salarios anuales llegaran a la cantidad de ocho mil pesos. La cantidad retenida sería íntegramente devuelta a los funcionarios, si no les resultaban cargos en sus residencias. Los demás

---

<sup>30</sup> Idem PP. 20 -23

<sup>31</sup> Idem P. 15

Oficiales que no estuvieran en las condiciones anteriores deberían dar fianza como hasta entonces. El monto de las fianzas vario con la época, las regiones y los cargos.<sup>32</sup>

De lo anteriormente establecido se desprende que estamos plenamente convencidos que la sociedad mexicana actualmente demanda y exige una Administración Pública confiable y eficiente, cuyo funcionamiento se sustente en principios tutelados por normas jurídicas claras y sencillas que eleven la capacidad gubernamental de atención de las necesidades sociales, por lo que demandamos de la existencia de Servidores Públicos revestidos de honestidad que sin invadir la esfera jurídica y competencia jurisdiccional pongan en riesgo la pronta y expedita impartición de la justicia o bien el poder sustraerse de la acción de la justicia y así mismo convertir la función pública en una actividad digna y decorosa cuyo desarrollo cotidiano sea un ejercicio permanente del fortalecimiento de los valores éticos esenciales a la acción de gobernar. Y que en este sentido contribuya a la construcción de la Administración Pública que el pueblo de México se merece.

### **3.1 Análisis de los artículos 108-111 de la Constitución Federal**

Por lo que daremos inicio al desarrollo de los principios constitucionales que en materia de responsabilidades, sanciones y órganos competentes se establecen en torno a los Servidores Públicos.

#### **ARTÍCULO 108**

Para iniciar el análisis de este artículo es importante señalar en primer lugar como antecedente lo establecido en las diversas Constituciones que se han dado a través del tiempo en nuestro país.

---

<sup>32</sup> Idem P. 23

Así nos encontramos que en la Constitución de 1814, siendo esta una Constitución democrática se prevé una sanción para el servidor público que incurra en responsabilidad por la comisión de un delito escudándose en su autoridad, o en el desempeño de sus funciones.<sup>33</sup>

Por lo que se establece en su artículo 150 lo siguiente:

“Los individuos del gobierno se sujetarán asimismo al juicio de residencia; pero en el tiempo de su administración solamente podrán ser acusados por los delitos que manifiesta el artículo 59, y por la infracción del artículo 166 de la mencionada constitución”.

Por su parte el artículo 59 establecía:

“Que los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacerseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además, podrán ser acusados por el tiempo de su diputación, por los delitos de herejía y apostasía, y por los de estado, como infidencia confusión y dilapidación de los caudales públicos”.

Ahora bien el artículo 166 señalaba, que no se podrá arrestar a ningún ciudadano en ningún caso más de 48 horas, dentro de cuyo término deberá remitir al detenido al tribunal competente con lo que se hubiere actuado.

De lo anteriormente aludido nos encontramos con que los Servidor Públicos se encuentran reglamentados por primera vez en la constitución de Apatzingan todo ello como un ideal democrático, y posteriormente se estableció la forma de hacerse efectiva.

---

<sup>33</sup> DE LA TORRE DEL VILLAR, Ernesto, Constitución de Apatzingan y los Creadores del Estado Mexicano, UNAM, México 1978, PP. 382-385



Este principio fue acogido posteriormente por las constituciones de 1824 y 1857, y se establece un título especial para regular la responsabilidad de los funcionarios y determinar los órganos competentes encargados de la aplicación de las sanciones establecidas al Servidor Público por infracción a lo que establecían dichas constituciones como delitos en que incurrían los funcionarios públicos en el desempeño de su función.

Posteriormente en la constitución de 1824 se estableció en su artículo 38 lo siguiente:

“que cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones”:

- I. Del presidente de la Federación, por delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.
- II. Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente à impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que ellos se presenten à servir sus destinos en las épocas señaladas en esta constitución, y/o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.
- III. De los individuos de la corte suprema de justicia y de los secretarios del despacho, por cualquiera delitos cometidos durante el tiempo en sus empleos.
- IV. De los gobernadores de los estados, por infracciones de la constitución Federal, leyes de la unión u ordenes del presidente de la federación, que no sean manifiestamente contrarias a la constitución y leyes generales de la unión, y también por la publicación de leyes o decretos de las

legislaturas de sus respectivos estados, contrarias a la misma constitución y leyes.<sup>34</sup>

Por otra parte el artículo 108 de dicha constitución establece:

“Dentro de un año, contado desde el día en que el presidente cesare en sus funciones tampoco podrá ser acusado sino ante alguna de las cámaras por los delitos de que habla el artículo 38 y además por cualquier otro, con tal que sean cometidos durante el tiempo de su empleo pasado este año no podrá ser acusado por dichos delitos”.<sup>35</sup>

Ahora bien en esta constitución se comprende también el juicio de residencia por la comisión de delitos por parte de los Servidores Públicos al igual que en la de Apatzingan pero con la diferencia de que en la constitución de 1824 se estableció en forma precisa qué funcionarios estaban sujetos a dicho juicio, situación que no se contemplo en la de 1814; además de que se señala a las cámaras de diputados y senadores como órgano competente para conocer de las denuncias establecidas en contra de los funcionarios públicos por la comisión de un delito para posteriormente proceder al juicio de residencia.

Por lo que toca a la Constitución de 1857, se legislo en su artículo 103 en relación a la responsabilidad de los funcionarios públicos se señala; “los diputados al congreso de la unión, los individuos de la Suprema Corte de justicia y los secretarios de despacho, son responsables por los delitos comunes que cometen durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurrirán en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los estados lo son igualmente por infracción de la constitución y leyes federales. Lo es también el presidente de la república; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la

---

<sup>34</sup> BARRAN BARRAGAN José. El juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824, México, UNAM, 1978 P. 32-33.

<sup>35</sup> IDEM p. 33

patria, violación expresa de la constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.<sup>36</sup>

De acuerdo con lo que establece dicho artículo es de observarse que únicamente se señala a los funcionarios sujetos a responsabilidad por los delitos del orden común, así como también por delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de sus funciones, a diferencia de las anteriores constituciones en las cuales se establecía en un sólo artículo a los funcionarios sujetos a responsabilidades y el juicio a que estaban sometidos y así mismo el órgano competente para conocer del juicio; además se señalaban delitos diferentes para establecer la responsabilidad del funcionario público, ya que no se contemplan los delitos en la forma como se estableció en la constitución de 1857.

Una vez establecidos los antecedentes históricos sobre la responsabilidad en que incurren los funcionarios públicos, en las diversas constituciones que precedieron a la actual nos encontramos con que en nuestra Carta Magna la Responsabilidad oficial se ejerce exclusivamente en contra de Servidores Públicos, sin que los ciudadanos o gobernados puedan ser requeridos en esta vía por sus actos.

El Título Cuarto de la Ley Fundamental Mexicana prevé inicialmente esta clase de responsabilidad; dicho título se denomina *De las Responsabilidades de los Servidores Público y Patrimonial del Estado* y se conforma por los artículos del 108 al 114, consistente cada uno en lo siguiente:

Artículo 108: especifica los sujetos que tienen la condición de Servidores Públicos y por ende que son susceptibles de ser requeridos de Responsabilidad por alguna de estas vías.

---

<sup>36</sup> Ídem pp. 394-397

Artículo 109: hace referencia a cada uno de los tipos de responsabilidad oficial en México: responsabilidad política, penal, administrativa y civil, salvo la de índole patrimonial del Estado.

Artículo 110: regula los pormenores acerca del juicio político, tales como sujetos que son susceptibles de ser sometidos al mismo, conductas que dan lugar al juicio político, órganos competentes para conocer de él y sanciones que derivan de mismo.

Artículo 111: precisa la procedencia de la responsabilidad penal en contra de todos los Servidores Públicos que hayan incurrido en un delito, haciendo la regulación primaria del procedimiento para declarar la procedencia (juicio de desafuero), aludiendo a los Servidores Públicos titulares de inmunidad procesal o fuero constitucional.

Artículo 112: se compone de disposiciones sobre el fuero y su inexistencia en materias diversas a la penal.

Artículo 113: regula aspectos relacionados con la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, estableciendo las obligaciones constitucionales de todo Servidor Público y las sanciones por imponer para el caso de incumplir con las mismas, previendo en su segundo párrafo la responsabilidad patrimonial del Estado.

Artículo 114: contiene disposiciones generales sobre la Responsabilidad Oficial, como la referente a la preclusión de las acciones que pueden promoverse en torno a la misma.

Así mismo cabe señalar que dentro de nuestra Carta Magna se establecen también en diversos artículos otras responsabilidades en que incurren los Servidores Públicos.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> DEL CASTILLO DEL VALLE Alberto, Bosquejo Sobre Responsabilidad Oficial, Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V. México 2004, pp. 21 y 22

Por otra parte la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 2º. corrobora lo establecido en el artículo 108 constitucional en su párrafo primero y tercero, en relación a quienes son sujetos de responsabilidades en el servicio público.

### **3.2 Los Servidores Públicos**

Nos remitiremos al análisis del artículo 108 constitucional, en el cual se establece en su primer párrafo que se reputarán como servidores públicos para efectos de responsabilidad los siguientes:

- a) Los representantes de elección popular.
- b) Los miembros del poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal;
- c) Los funcionarios y empleados
- d) y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal. y en general toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, o en Distrito Federal, así como a los Servidores del Instituto Federal Electoral. IFE.

Servidores Públicos que serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, además se establece que 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. Salta a la vista que el Presidente de la República no es uno de los Servidores Públicos contra quien pueda incoarse el Juicio Político según lo establecido en nuestra Carta Magna amen de que una vez concluido su encargo, se le requiera de responsabilidad administrativa. Actualmente se considera esta omisión como grave y da pauta a que se reforme la constitución, ya que en la constitución de

1857, si se contemplaba a este Servidor Público como sujeto a Juicio Político cuando sus actos violasen expresamente la constitución o atacase la libertad electoral por ejemplo.

Así mismos cabe señalar que también los Servidores Públicos serán responsables por violaciones a esta constitución y a las leyes Federales, así por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

- a) Los gobernadores de los Estados.
- b) Los diputados a las legislaturas locales.
- c) Los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales.

Estos son los únicos Servidores Públicos a quienes puede exigirse responsabilidad Política de índole Federal, sin que otra persona que ocupe cargos, comisiones o desarrolle una función pública (federal, estatal, distrital, municipal o delegacional), sea sujeto de Juicio Político.

“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 empleos, cargos o comisión en los estados y en los municipios”.<sup>38</sup>

En cuanto a lo que establece la Constitución vigente podemos observar que este artículo es asimilado casi en los mismos términos que en la Constitución de 1857, agregándose en la actual a un mayor número de funcionarios sujetos a responsabilidad, puesto que comprende a todo aquel individuo que desempeñe una función pública, serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, lo que no se contemplaba en las anteriores Constituciones, que precedieron a la actual,

---

<sup>38</sup> DEL CASTILLO DEL VALLE Alberto, *Bosquejo Sobre Responsabilidad Oficial*, Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V. México 2004, pp. 25-26

además de que el presidente de la República, ya no podrá incurrir en responsabilidad por violación expresa de la constitución y ataque a la libertad electoral.

Siendo la actual Constitución vigente, más completa y democrática, toda vez que dentro de un marco de libertad hacia los estados en su último párrafo, del precitado artículo, se faculta a las mismos para que en sus respectivas Constituciones precisen el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y municipios situación que no se había previsto en las anteriores constituciones.

#### ARTÍCULO 109

En cuanto al análisis de este artículo nos remitiremos como antecedente en primer lugar a la constitución de 1814 para precisar la responsabilidad del funcionario público. También se estableció el juicio de residencia al que estarían sujetos éstos, por la comisión de un delito falta u omisión en el desempeño de sus funciones.

Por considerarse una constitución centralista la de 1814 se establecieron las bases para la aplicación de las sanciones a que estaban sujetos los funcionarios públicos. Los cuales se establecieron en el artículo 164 de dicha constitución situación que no se contempla en la constitución vigente por ser un sistema Federal el que rige en la actualidad ya que conforme al primer párrafo del artículo 109 constitucional se faculta a los Estados para legislar sobre la expedición de leyes aplicables a la responsabilidad de los Servidores Públicos, así como también la expedición de normas para sancionar a dichos funcionarios cuando incurran en responsabilidad.

Posteriormente en la Constitución de 1824 se siguió adoptando el sistema centralista ya que dentro de las facultades otorgadas al presidente se establecieron las siguientes: en su artículo 110 y en forma especial en su inciso

20: “Suspender de sus empleos hasta por tres meses y privar aún de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, a los empleados de la federación infractores de sus ordenes y decretos; y en los casos que se crea deberse formar causa en contra de algún empleado, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo”.

Por lo cual los Estados quedan impedidos de sancionar y expedir sus propias leyes para sancionar a los funcionarios públicos. Es decir que se sigue con los mismos lineamientos que en la Constitución anterior ya que se sigue aplicando el juicio de residencia pero con la modificación de que las cámaras de senadores y diputados se erigen en gran jurado para conocer sobre la acusación en contra del funcionario público.

Al crearse la Constitución de 1857 se observa dentro de lo establecido en ella un título especial llamado de la responsabilidad de los funcionarios públicos y en este se incluyen los mismos principios que en las anteriores constituciones para sancionar a los funcionarios públicos por los delitos, actos u omisiones cometidos durante su encargo.

Aún cuando en esta Constitución se le ha dado el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, se sigue limitando a los Estados para legislar sobre la expedición de leyes y normas conducentes aplicables a sus funcionarios en base a los delitos a los que se les reconoce como integrantes de responsabilidades de los funcionarios.

Pasando a la Constitución vigente en su artículo 109 nos encontramos en su primer párrafo lo siguiente: “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”,: Política, Penal o Administrativa; constituyendo a esta última una novedad en el sistema jurídico Mexicano.

A este respecto cabe señalar que son aplicables tanto el artículo 109 constitucional como el artículo 3º. Y 4º. De la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, respecto a las autoridades competentes y procedimientos que han de seguirse en contra de los Servidores Públicos.

En cuanto a esto podemos decir que se deja en manos de las legislaturas de cada Estado a su entera libertad la decisión de expedir sus propias leyes de responsabilidades aplicables a los Servidores Públicos, y además las sanciones a que se hacen acreedores por infracción de las disposiciones de la ley de responsabilidades de los servidores públicos; por lo cual se observa una transformación clara de lo que establecieron las anteriores constituciones que la precedieron ya que en ellas los estados no tenían la facultad de expedir leyes y normas que regularán y sancionarán al servidor público.

Dentro de este mismo numeral se establecen algunas limitaciones para los Estados entre la cuales se encuentran las siguientes:

- 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.
- 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 aplicaran 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”.<sup>39</sup>

El juicio político al que hace referencia el artículo 109, fracción I, consiste en hacer del conocimiento a la cámara de diputados de una presunta responsabilidad por parte de un servidor público en calidad de órgano de acusación, realiza la misma acusación ante la cámara de senadores para proceder como corresponde en contra del servidor público hasta llegar al desafuero para poder proceder posteriormente, penalmente; mediante la declaración de procedencia emitida por las cámaras.

Continuando el análisis de este artículo nos encontramos en la fracción II, que “Que la Comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal. De acuerdo a las dos anteriores fracciones se puede decir que se establecen “faltas oficiales” y “delitos comunes” es decir que si el funcionario público incurre en lo primero se le sujetará a juicio político sin que ello indique que será sometido a la legislación penal cuando en el ejercicio de sus funciones incurra en actos u omisiones siempre que sean en perjuicio de los intereses públicos, fundamentales o del buen despacho, más no así cuando el funcionario incurre en delitos comunes ya que estará sujeto a la legislación penal.

En caso de incurrir en el segundo supuesto se prevé que el servidor público que goza de fuero sea sometido al desafuero para poder proceder penalmente contra él como si se tratará de cualquier otro ciudadano, es decir con el fin de que el servidor público no evada la acción de la justicia, ya que políticamente gozaba de fuero temporal en el desempeño y despacho de los negocios públicos a su cargo, pero ello no debe convertirlo en un sujeto inmune por los delitos que puede cometer durante el ejercicio de su cargo o comisión.

---

<sup>39</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Anaya Editores, S.A. México. 2008. p. 308-309.

La declaración de procedencia consiste en suspender o separar de su puesto al servidor hasta en tanto el juez común resuelve sobre su culpabilidad separación o suspensión que no resuelve el fondo de la cuestión planteada sino que sin juzgar se cumple con un requisito establecido constitucionalmente, para posteriormente proceder penalmente en contra de él, y en todo caso si el servidor público es absuelto por las autoridades correspondientes, podrá regresar al puesto que desempeñaba.

El procedimiento que se instaura para retirarle el fuero a un Servidor Público y poder ponerlo a disposición del juez penal, para que este lo juzgue y decida si existe plena responsabilidad penal de ese sujeto, es el mal llamado por la constitución *procedimiento* para declarar la procedencia, que en realidad es un juicio de desafuero. La denominación que emplea la carta fundamental del país se debe al hecho de que se dice que en México ya no hay fuero lo que es erróneo puesto que la Constitución confiere ese beneficio (fuero) a los Servidores Públicos que se contemplan en al artículo 111 de la propia norma máxima.<sup>40</sup>

El procedimiento para la declaración de procedencia sigue los mismos lineamientos de los principios procesales de expedites audiencia e imparcialidad ya citada que orientan tanto a los procesos como a los procedimientos de naturaleza no jurisdiccional que asegura que las decisiones como el desafuero se tomen justa y equitativamente.

### **3.3 Las Sanciones**

Como una tercera prevención en el artículo 109 en su fracción tercera “señala que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores público por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y

---

<sup>40</sup> DEL CASTILLO DEL VALLE Alberto, BOSQUEJO SOBRE RESPONSABILIDAD OFICIAL, Ediciones Jurídicas Alma, S.A. DE C.V. México, 2004. p. 41.

eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”.<sup>41</sup>

Las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. Y 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 las sanciones serán permanentes por causa de enriquecimiento ilícito de los Servidores Públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivo del mismo, por si o por interpósita persona, aumenten sustancialmente 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 la privación de la propiedad de dichos bienes además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su 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.

Este procedimiento administrativo es independiente al juicio político y al juicio penal, ya que ofrece al inculcado las garantías constitucionales consagradas en los artículos 14 y 16 y su resolución no podrá prever la privación de la libertad del servidor público por ser una sanción exclusiva que solo podrá imponerse por el juez penal.

En cuanto a esta situación se parte del ideal de las obligaciones establecidas por el propio legislador para sujetar a todo servidor público. Cuya vigilancia de su debido cumplimiento estará a cargo en primer término de sus superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades,

---

<sup>41</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Comentada Anaya Editores, S.A. México D.F., 2008, pp. 307-309.

quienes quedarán facultados para imponer las sanciones disciplinarias para una buena administración que es requerida siempre por el estado.

En la misma fracción dentro del párrafo tercero se establece “que las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se debe sancionar penalmente por causas de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo, por si o por interpósita persona aumente substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia licita 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”. De acuerdo con este párrafo el funcionario público que ha transgredido las leyes establecidas con el fin de obtener un beneficio económico ilícito que no se pueda justificar ante la ley y por el hecho de decomisar los beneficios obtenidos por este no lo libera de ser sujeto al juicio penal.

Mediante este sistema establecido por la ley el Estado recupera en parte el fuero obtenido por un mal funcionario y así el país no se vea deteriorado en su economía así como en el buen despacho de los asuntos que se ponen en manos del servidor público, en base a la confianza depositada en él. Por último se consigna en esta fracción que: 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.

De acuerdo con la redacción de este último párrafo se desprende que los ciudadanos que tengan elementos de prueba para acreditar la culpabilidad del funcionario público tendrán la facultad de denunciar ante la cámara de diputados el hecho conocido por ellos para que se sujete al servidor al juicio respectivo para acreditar su responsabilidad ante la ley.

### 3.4 El órgano competente para imponer sanciones

#### ARTÍCULO 110

El título segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece los procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y declaración de procedencia en los artículos 9 a 24.

Ahora nos corresponde el estudio del artículo 110 constitucional por lo que en cuanto a su primer párrafo se limita a señalar que tipo de funcionarios están sujetos al juicio político en base a su jerarquía, así como los órganos competentes para conocer de él y las sanciones aplicables en los siguientes términos:

- a. Senadores y Diputados al Congreso de la Unión
- b. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- c. Los consejeros de la Judicatura Federal
- d. Los Secretarios de Despacho
- e. Los Jefes de Departamento Administrativo
- f. Los diputados a la Asamblea del Distrito Federal
- g. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal
- h. El Procurador General de la República
- i. El Procurador General de Justicia del Distrito Federal
- j. Los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito
- k. Los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal
- l. Los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal
- m. El consejero Presidente
- n. Los Consejeros Electorales
- o. Y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral
- p. Los Magistrados del Tribunal Electoral
- q. Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados
- r. Empresas de participación estatal mayoritaria

- s. Sociedades y asociaciones asimiladas a éstas
- t. Y fideicomisos públicos.<sup>42</sup>

En cuanto a nuestra Constitución vigente, a diferencia de las demás o sea las mencionadas anteriormente, se señala un juicio especial cuando en el ejercicio de sus funciones un servidor público incurre en responsabilidad por actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, situación que no se contemplaba en las constituciones que la precedieron, así mismo. El título segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos artículos 7º al 24.

Toda vez que en la constitución de 1814 se limitaba a señalar que todos los sujetos del gobierno eran sometidos al juicio de residencia por delitos cometidos ya sea del orden común o faltas u omisiones en el desempeño de sus funciones.

En la Constitución de 1824 nos encontramos en su artículo 38, señalado con anterioridad precisa en forma clara cuales son los funcionarios sujetos al gran jurado es decir como ahora lo conocemos como juicio político independientemente de que si el delito fuera grave se hacia del conocimiento al tribunal competente como se hace actualmente.

Principio que fue adoptado por la Constitución de 1857 en su artículo 103 en el cual se manifestó que “los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de este mismo encargo...”

---

<sup>42</sup> Ibidem pp. 310 - 312.

En esta Constitución se inicia la separación de las autoridades para conocer de los delitos comunes, delitos y faltas oficiales en que incurren los funcionarios ya que se estableció la competencia de la autoridad para conocer de estos, situación que no se contemplaba en las anteriores constituciones, toda vez que en el tribunal de residencia se conocía tanto de los delitos comunes como de los oficiales en que incurrían dichos funcionarios.

Cuestión que se ha modificado actualmente en forma clara, se ha establecido, en la constitución actual y por separado en artículos especiales el procedimiento que se debe de seguir en contra de los funcionarios por los delitos en que incurren por sus actos u omisiones en el desempeño de sus respectivas funciones, y por otra parte se regula el procedimiento relativo a delitos comunes.

Continuando con el análisis del mismo artículo nos encontramos que en el segundo párrafo dice:

“Los gobernadores de los estados, diputados locales, sólo podrán ser sujetos a 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”.

Es en la Constitución de 1824 en donde se establece por primera vez que los gobernadores de los estados estarán sujetos a un gran jurado, compuesto por cualquiera de las dos cámaras, sobre las acusaciones que hubiere en contra de ellos conocerán estos y esto se encuadra en los términos del artículo 38 en su cuarto inciso que a la letra decía: “ de los gobernadores de los estados, por infracciones de la constitución federal y leyes de la unión u ordenes del presidente de la federación, que no sean manifiestamente contrarias a la constitución y leyes generales de la unión, y también por la publicación de leyes



o decretos de las legislaturas de sus respectivos estados, contrarias a la misma constitución y leyes: <sup>43</sup>

Cabe señalar que en la Carta Magna de 1824 hablamos de un rudimentario juicio político en el que se establecía que solo procedía acusar ante la Cámara de Diputados al Presidente de la Federación, individuos de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios de Despacho, Gobernadores de los Estados, y Vicepresidente por lo que la irresponsabilidad política de los miembros del poder legislativo es manifiesta ya que gozaban de enormes atribuciones.

En una forma más concreta la Constitución de 1857 fue la primera en establecer en su artículo 103 que los gobernadores de los Estados son responsables por infracción de la constitución y leyes federales y así mismo se establece también la posibilidad a los miembros de los tres poderes de la federación, por actos u omisiones cometidas en el desempeño de sus funciones. Con ello se rompió la tradición política de no ser sujeto de Juicio el titular del órgano legislativo. <sup>44</sup>

Por último se establece en el presente artículo las sanciones y el procedimiento para imponerlas en los siguientes términos: “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

---

<sup>43</sup> AMAYA BARÓN Mario Ismael, El procedimiento de responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ángel Editor, México 2004. p. 151.

<sup>44</sup> AMAYA BARÓN Mario Ismael, El procedimiento de responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ángel Editor, México 2004. p. 151-154.

procedimiento y con audiencia del inculpado conociendo de la acusación la cámara de senadores erigida en jurado de sentencia, aplicara 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, de acuerdo con lo apuntado se deduce que la sanción aplicable al servidor público consistirá en su destitución e inhabilitación para desempeñar funciones públicas.

Sanciones que se han contemplado en las diversas Constituciones que han regido nuestro país pues, nos damos cuenta que desde la Constitución 1814 se sancionaba al servidor público con suspensión de su puesto, cuando había contra estos acusación por la comisión de delitos establecidos y que se equiparan a integrar la responsabilidad de quienes la cometen, a su vez en la constitución de 1824 se establecía la misma sanción pero sujeto a disposición del tribunal competente.

Por su parte en la constitución de 1857 se señalaba que en caso de que el funcionario resultara responsable se le separara de su encargo y puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia para aplicar la pena que la ley le asignare de acuerdo a la infracción cometida.

Ahora bien en cuanto a su procedimiento se establece la garantía constitucional consagrada en el artículo 14 en cuanto a la necesidad de un juicio previo ya que es imprescindible que los posibles afectados expresen sus puntos de defensa para ser escuchados y tomados en cuenta en su defensa, con lo cual se evitan las injusticias y arbitrariedades. Y así mismo no se viola la garantía de audiencia que se fijo desde los albores de la constitución de 1814 ya que en esta se consagro el juicio de residencia para juzgar a los funcionarios públicos por los delitos cometidos durante su empleo y que se equiparaban a responsabilidad, en cuyos supuestos la acusación o denuncia se interponía

ante el congreso o al menos que éste de oficio ya la hubiera hecho de su conocimiento, para posteriormente declarar si procede o no, y en caso afirmativo lo actuado lo hacia del conocimiento del tribunal de residencia en el cual el fiscal de dicho tribunal era el encargado de la formalización o instrucción del juicio de residencia, y una vez que este emitía su resolución la hacia del conocimiento al Supremo Tribunal de justicia para que este fallara y confirmara las sentencias de deposición de los empleos públicos, cuya ejecución de estas sentencias quedaba a cargo del gobierno.

Posteriormente en la constitución de 1824 se establece una innovación en cuanto a lo que establecía la constitución de 1814, ya que en su artículo 39 se facultaba a la cámara de representantes para erigirse exclusivamente en gran jurado en los supuestos de que el presidente o sus ministros sean acusados, por actos en que hayan intervenido el senado o el consejo de gobierno en razón de sus atribuciones así como también, conocía de los casos de acusación contra el vicepresidente, y de acuerdo con el artículo 40 era necesario el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes para declarar si había lugar a la formación de la causa para acreditar la responsabilidad del funcionario público.

En cuanto a las causas criminales que se intentaren contra los senadores o diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, en este sentido el artículo 43 garantizaba que no podrán ser aquellos acusados ante la cámara de representantes sino ante la de senadores constituyéndose cada cámara a su vez en gran jurado para declarar si ha o no lugar a la formación de causa. Este se complementaba con el artículo 44 que a su vez determinaba que si la cámara que haga de gran jurado en los casos del artículo anterior, declarare por el voto de los dos tercios de sus miembros, presentes, haber lugar a la formación de causa, quedaba el acusado suspenso de su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente.

Como es de observarse en cuanto a esta Constitución se desprenden dos órganos competentes para conocer de la acusación como son la cámara de representantes que conocerá de la acusación en contra del presidente o sus ministros y del vicepresidente; y las cámaras de diputados y senadores que conocían exclusivamente de las acusaciones que hubiese en contra de sus miembros, situación que no se contempla en la constitución actual ya que es la cámara de diputados y senadores la que conoce de las denuncias que se dirigen en contra de cualquier funcionario que desempeñe cualquier cargo o comisión de naturaleza pública.

Con la Constitución de 1857 se estableció un cambio en cuanto al procedimiento ya que se hace la distinción entre el procedimiento a seguir para los delitos del orden común y delitos oficiales, toda vez que en su artículo 105 se consignaba que el congreso como jurado de acusación y la suprema corte como jurado de constancia conocerán de los delitos oficiales. En donde el jurado de acusación tenía por objeto declarar, a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable, si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno y erigido en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si la hubiere, procederá a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.<sup>45</sup>

Y de acuerdo con el artículo 106 el funcionario que resulte responsable por delitos oficiales no puede concedérsele la gracia del indulto. Los delitos oficiales, de conformidad con el artículo 107, sólo podrán exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo, y un año después.

---

<sup>45</sup> SOBERANES FERNANDEZ, José Luis, Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1984 p. 40-41

Acorde con lo expuesto anteriormente podemos establecer que el procedimiento que se seguía por delitos oficiales casi es idéntico al procedimiento que se señala en la constitución actual con el nombre de juicio político además en la constitución vigente la cámara de diputados y senadores es la única que se erige en gran jurado la primera como jurado de acusación, sosteniendo la misma ante el senado para acreditar la responsabilidad del funcionario contraventor de las disposiciones establecidas y la cámara de senadores erigida en jurado de sentencia para resolver en definitiva, situación que no se estableció en la constitución de 1857 ya que en ella la Suprema Corte de Justicia era la encargada de dictar la resolución.

Así mismo se establecía un procedimiento distinto según se tratará de los delitos del orden común o de delitos oficiales.

Respecto a los primeros el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de tribunales especiales, somete a los funcionarios, a los jueces del orden común, como si se tratara de cualquier otro ciudadano, solamente que para poner a cubierto a estos funcionarios de ataques injustificados por parte de enemigos políticos, ataques que pudieran perjudicar la buena marcha de la administración, se ha establecido que, para quedar un alto funcionario a disposición del juez común, debe hacerse antes una declaratoria por la cámara de diputados.

Sobre los delitos oficiales se establece que los altos funcionarios no podían ser juzgados por tribunales del orden común, puesto que deben estar a disposición del senado mediante el siguiente procedimiento:

La Cámara de Diputados hace la acusación a la de senadores: la cual dicta la sentencia previa los tramites ordinarios de todo proceso para acreditar la responsabilidad del funcionario público, lo cual se abordará en el artículo 111 Constitucional.

## ARTÍCULO 111

En cuanto al análisis de este artículo y después de haber manifestado en el artículo anterior que tipo de funcionarios están sujetos al juicio político, ahora bien es necesario remitirnos a la forma en que se debe proceder penalmente contra los Servidores Públicos por delitos faltas u omisiones que cometan. Durante el tiempo de su encargo, surge entonces la responsabilidad de estos por lo cual deberán ser sancionados ya sea en forma administrativa, política o bien conforme a la legislación penal.

Por lo tanto el artículo 111 de la Constitución vigente en su primer párrafo establece contra que funcionarios se procederá penalmente y en forma especial señala los siguientes: diputados y senadores al congreso de la unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la Republica 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 en contra el inculpado.

En cuanto el segundo párrafo del mismo artículo se señala que “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”.

En cuanto a esto podemos decir que si la resolución que emita la cámara de senadores erigida en jurado de sentencia quién debe resolver en definitiva sobre la cuestión que se le ha planteado, si la resolución emitida fuese negativa

se suspenderá el procedimiento que se ha seguido al funcionario pero este continuara sujeto a la imputación que se le ha hecho aún después de concluido su encargo o comisión.

En la tercera fracción de dicho artículo se señala que: 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.

Es decir que la cámara declarará que es procedente el desafuero, para aquellos funcionarios que gozan de fuero, para que estos puedan ser sometidos al procedimiento penal por delitos del orden común ya que es un requisito constitucional, para poder proceder penalmente en contra de ellos, toda vez que con esto se salvaguardan los intereses del propio Estado.<sup>46</sup>

En cuanto a esto podemos remitirnos a lo que establece el artículo 164 de la Constitución de Apatzingan de 1814, para establecer como se realizaba anteriormente esta cuestión en relación a la responsabilidad del funcionario público, así nos encontramos que el mencionado artículo señala que: “suspender con causa justificada a los empleados a quienes nombre, en calidad de remitir lo actuado dentro del término de cuarenta y ocho horas al tribunal competente suspender también a los empleados que nombre el congreso, cuando haya contra estos sospechas vehementes de infidencia, remitiendo los documentos que hubiere al mismo congreso dentro de veinticuatro horas, para que declare si ha o no lugar a la formación de la causa.”<sup>47</sup>

En cuanto a lo anterior una vez suspendido el funcionario se deberá remitir lo actuado al tribunal competente para que se emita una resolución en definitiva, y por otra parte los funcionarios nombrados por el congreso, si se les formara la

---

<sup>46</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Comentada, Anaya Editores, S.A. México D.F., 2008, pp. 118-119.

<sup>47</sup> DE LA TORRE VILLAR, Ernesto, Constitución de Apatzingan y los Creadores del Estado Mexicano, UNAM México 1978, p. 382.

causa se remitirán los documentos de lo actuado al mismo congreso dentro del término establecido, para determinar si ha lugar a la formación de la causa a la que estará sujeto el funcionario.

Por lo tanto toca a la constitución de 1824, únicamente se contemplaba en su artículo 44 que la cámara erigida en gran jurado declarará por el voto de dos tercios de sus miembros presentes, haber lugar a la formación de causa, por lo que quedará el acusado suspenso de su encargo y sujeto a disposición del tribunal competente.

Conforme a esto podemos decir que de haber lugar a la iniciación de causa se deja a los funcionarios a disposición de la autoridad para imponerles la sanción correspondiente, esto se puede equiparar a la que se establece actualmente en el artículo 111 Constitucional, en cuanto al proceso de desafuero a que están sujetos los funcionarios, para posteriormente ser enjuiciados por el órgano competente del poder judicial.

Pasando al antecedente tomado de la Constitución de 1857. Nos remitiremos a lo establecido en su artículo 103 que a la letra dice: “Los diputados al congreso de la unión, los individuos de la suprema corte de justicia de la nación son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo...”

En cuanto al procedimiento establecido en esta constitución, para proceder penalmente en contra de los funcionarios a que hace mención en su artículo 104 que a la letra dice: “si el delito fuere común, el congreso, erigido en gran jurado declarará a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado, en caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior, en el afirmativo el acusado queda por el mismo hecho separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.



Este sistema es adoptado casi en todos sus términos en el actual artículo 111 como se desprende de sus párrafos segundo y tercero;

Por lo que respecta al cuarto párrafo de dicho artículo se establece 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.

En base a esto podemos decir que la acusación al presidente si es que procede ya que este solo podrá ser acusado por traición a la patria, y por delitos graves del orden común, estará a cargo de la cámara de diputados erigida en jurado de acusación, la que deberá instruir el procedimiento y sostener la acusación ante el senado, en jurado de sentencia, para que esta resuelva en definitiva sobre la acusación planteada al senado y resolviendo en este supuesto con base en la legislación penal aplicable.

En cuanto a lo que establece este párrafo nos encontramos que en la Constitución de 1824, se encuentra el primer antecedente que nos revela que el presidente de la federación, también puede ser sujeto a juicio de responsabilidad durante el período de su encargo pero en forma exclusiva por los delitos señalados en el artículo 38 de dicha constitución como son: por delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno y por cohecho o soborno; cometido por el mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma”.

Por lo que toca al quinto párrafo del susodicho artículo se establece que para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo,

pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponde.

En cuanto a lo establecido anteriormente se señala contra qué tipo de funcionarios se puede también proceder penalmente y a los cuales se les seguirá el mismo procedimiento pero en cuanto a la declaración de procedencia que se ha regulado en la actual reforma al título cuarto constitucional en cuanto a responsabilidad de los servidores públicos y dentro de dicha declaración de procedencia se establece el desarrollo de la investigación tendiente a determinar la presunta comisión de un delito por parte de los servidores públicos a cuyo efecto nuestro ordenamiento constitucional establece el requisito de desafuero.

Esto será para efecto de que se comunique a las respectivas legislaturas locales, que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda, contra los servidores mencionados en el párrafo anterior; como podemos observar en las anteriores constituciones se establecieron sanciones aplicables a los gobernadores y magistrados superiores de los estados, por los delitos, faltas u omisiones en que incurren éstos, y en cuanto a la aplicación de estas se basarán en los procedimientos anteriormente mencionados en cada una de ellas y que encuadraron en su totalidad con aquellos individuos considerados como servidores públicos.

Pasando al sexto párrafo del artículo 111 se establece que: Las declaraciones y resoluciones de las cámaras de diputados y senadores son inatacables.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Comentada Anaya Editores, S.A. México D.F., 2008, pp. 318-320

En cuanto a este principio podemos decir que ha sido adoptado por las anteriores constituciones respetándose con ello la libertad de expresión de que gozan los diputados y senadores al congreso de la unión.

En cuanto a la actitud que debe de seguir la cámara ante la procedencia o improcedencia en contra del servidor público se establece en el párrafo séptimo del artículo en cuestión: “que el efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su empleo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si este 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 le concederá al reo la gracia del indulto.

Este criterio me parece justo ya que si se ha depositado la confianza en un servidor público y al ser un cargo jerárquico que da integridad a quienes lo realizan, estos de acuerdo a la actual ley de responsabilidades, estarán sujetos a una serie de acusaciones, pero que en cualquier momento estas pudieran ser infundadas para crear una mala imagen del servidor público a quien es dirigida la acusación y es justo que si en última instancia es absuelto el funcionario, podrá reasumir su función en las mismas condiciones en que las venía desempeñando anteriormente.

Por otra parte y si de la investigación realizada se desprende que ha lugar a sentencia condenatoria y se tratare de la comisión de un delito común, no se concederá a éste la gracia del indulto por ser este un alto funcionario y atentar contra la integridad y bienestar de un país que ha depositado en él su confianza, rectitud y honradez.

Por lo que se refiere a las demandas del orden civil y partiendo del principio constitucional de que nadie puede ser aprehendido por deudas de carácter meramente civil, se establece dentro del artículo en estudio que “en demandas

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

Se desprende de lo anterior que el servidor público no estará sujeto al procedimiento seguido por el congreso de la unión ya que no se incurre en delitos que se consideran como integrantes de responsabilidad, y se entiende que por deudas civiles el funcionario podrá ser demandado, directamente ante los tribunales del orden civil y no así sujeto previamente al juicio que se sigue cuando se trata de delitos del orden común, en el desempeño de sus funciones.

Por último se señala: “que 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”.

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

En base a esto podemos decir que las sanciones penales aplicables a los servidores públicos por la comisión de delitos comunes, podrán ser de dos tipos: corporales o de tipo económico dependiendo del grado y lucro obtenido por éste en el desempeño de sus funciones.

En términos generales el artículo 111 alude, por su parte, a la responsabilidad civil. Cada tipo de responsabilidad a la que alude se sustancia a través de procedimientos separados y distintos, previamente; así mismo establece sanciones diversas y los órganos encargados de adjudicarlos varían también según la clase de responsabilidad.

La responsabilidad política es la que se hace valer a través del Juicio Político de responsabilidad en contra de los funcionarios mencionados en el artículo 110 Constitucional. Las causas de procedencia de la pretensión en dicho juicio son los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Por lo que el artículo 7º. De la Ley de responsabilidades las especifica.

En relación al juicio político de responsabilidad se sigue en dos instancias ante las dos Cámaras del Congreso de la Unión respectivamente, según lo dispuesto en los artículos 9 a 24 de la Ley de responsabilidades.

En cambio, la responsabilidad administrativa se exige a todos los servidores públicos por actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos u comisiones previstas por el artículo 47, 50 y 59 del mismo ordenamiento.

En cuanto a la responsabilidad penal de los servidores públicos por la Comisión de delitos, los cuales deben perseguirse y sancionarse en los términos de la legislación penal ya sea Federal o Local, y la responsabilidad administrativa por medio de procedimientos que se llevarán según lo establecido en los artículos 109, fracción III, 111 Y 113 de la Constitución, así como en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, según el tipo de servidor público de que se trate.

Cabe señalar que en un estado de derecho es preciso rescatar la moralidad en el querer y en el actuar de los Servidores Públicos desde el presidente de la república y hasta el modesto empleado municipal, ya que la ética es uno de los fundamentos del moderno estado social y democrático, en el que los mexicanos estamos empeñados en construir en nuestro país.

### **3.5 Invasión de competencias de la Secretaría de la Función Pública**

Considero que las normas jurídicas adquieren inusitada importancia y persiguen fortalecer el aparato gubernamental y construir relaciones transparentes e imparciales entre este y la sociedad. Así como también lograr el control de la conducta de los servidores públicos con el claro propósito de prevenir irregularidades que afecten el buen desempeño del servicio público y, a su vez, los intereses de la sociedad mexicana que actualmente demanda y exige una administración pública digna, decorosa y con valores éticos esenciales a la acción de gobernar. pero todo ello no debe ser motivo para que se de una invasión de competencias entre las autoridades sobre todo por parte de la Secretaria de la Función Pública ya que en contravención a lo dispuesto en el artículo 21 constitucional que señala que la persecución e investigación de los delitos compete al Ministerio Público, con auxilio de la Policía Judicial y siendo esta institución la encargada de atender las denuncias o querellas por la comisión de algún delito ya sea cometido por un servidor público o por un ciudadano común, es la Secretaría de la Función Pública, de acuerdo con lo previsto por el artículo 42 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la que investiga y realiza auditorias al patrimonio de los servidores públicos con el objeto de determinar su procedencia lícita, estableciéndose para tal efecto todo un procedimiento de investigación para determinar la existencia de delitos cometidos por los servidores públicos durante el desempeño de sus funciones por lo que este procedimiento propicia el hecho de que no se de una pronta y expedita atención a la denuncia sobre todo por la invasión de la esfera jurídica del Ministerio Público, provocando con ello una dilación en el ejercicio de la acción penal y que el servidor público responsable evada la acción de la justicia al darse a la fuga, como ha sucedido en mucho de los casos, generando una gran impunidad, ya que al tener conocimiento el servidor público del procedimiento administrativo que se sigue en su contra por dicha secretaría sin que el Ministerio Público tenga conocimiento de la conducta del infractor, hasta que esta autoridad se lo hace saber, en cumplimiento a lo ordenado por el artículo 46 de la mencionada Ley, invadiendo de esta manera la esfera de competencia del Ministerio Público.

## CAPITULO IV

### **INCONSTITUCIONALIDAD DE LA INTERVENCIÓN DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, ANTES SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN.**

En el presente capítulo se abordara en sí la forma en que la Secretaría de la Función Pública, antes Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en los procesos administrativos que sigue en contra de un servidor público que ha incurrido en alguna responsabilidad en uso de sus funciones, invade la esfera jurídica del Ministerio Público en contravención de lo previsto por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual confiere la investigación y persecución de los delitos al Ministerio Público, aunque si bien es cierto que la Secretaría de la Función Pública solicita la intervención del ministerio público, más sin embargo tal intervención se da cuando dicha Secretaria considera la posible comisión de algún delito por parte del servidor público objeto del procedimiento administrativo, una vez que tiene los elementos de prueba correspondientes, lo que propicia que se entorpezca la intervención del Ministerio Público en la investigación de los delitos, y no se ejercite en su caso oportunamente la acción penal correspondiente o bien se evada la acción de la justicia ya sea porque el delito haya prescrito o se de a la fuga el servidor público, quedando impune el delito cometido, como ha sucedido en nuestro país en muchos de los casos que han sido de la opinión pública.

#### **4.1 Reglamentación**

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, son las leyes reglamentarias del título cuarto constitucional, antes denominada ley de las responsabilidades de los servidores públicos aplicable a la

responsabilidad en que incurren los servidores públicos por las faltas u omisiones, así como delitos que cometen durante el tiempo de su encargo, en uso de sus funciones.

Se incluyen trabajadores y servidores públicos, este cambio tiene como propósito el acentuar el carácter de servicio a la sociedad que debe observar el trabajador público en el desempeño de su empleo cargo o comisión, ya que en un estado de derecho el ámbito de acción de los poderes públicos esta determinado por la ley. En cuanto a la irresponsabilidad por parte del servidor público, la cual genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; dicha conducta erosiona el estado de derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos.

El sistema de derecho establecido en nuestro país, exige que los servidores públicos sean responsables, su responsabilidad no se da cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Por lo que se tuvo que encontrar la manera de aligerar estas situaciones y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios pudieran hacer valer sus derechos.

Además el establecimiento de nuevas bases para integrar la responsabilidad de los servidores públicos, y la posibilidad de actualizarlas de acuerdo a las demandas de un pueblo que tiene la necesidad de contar con buenos funcionarios que antepongan los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño del cargo que se les ha confiado.



Cabe señalar que aún cuando ya con anterioridad existía una ley reglamentaria aplicable a la responsabilidad de los servidores públicos, con la Secretaría de Programación y Presupuesto, posteriormente surge con la Secretaría de Hacienda seguida de Secretaría de la Contraloría General de la Federación. En todas ellas existían lagunas en cuanto al control sobre los ingresos y egresos obtenidos por ellos, lo que daba pauta a la impunidad cuando éstos se enriquecían ilícitamente ya que no estaban obligados a rendir cuentas sobre sus ingresos y egresos durante el período de sus funciones, situación que hizo inoperante la adecuada aplicación de esta ley.

Lo cual dio origen a un gran índice de corrupción entre los sujetos considerados como servidores públicos y para corregir los errores cometidos en las anteriores leyes y aplicando los principios de renovación moral de la sociedad bajo el gobierno del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado. Además era necesario hacer una depuración y actualización de la legislación existente sobre la materia por lo que se dio la reforma al título IV constitucional fue acompañada de la expedición de la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos la nueva Ley formó parte de un grupo de reformas legislativas efectuadas tanto a los Códigos Civil y Penal como a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.<sup>49</sup>

Bajo el gobierno del Licenciado Ernesto Cedillo Ponce de León, se creó la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, como respuesta al clamor que existía en la sociedad Mexicana, sobre la necesidad de controlar la conducta de los servidores públicos y de combatir la corrupción.

Durante el sexenio del Licenciado Vicente Fox Quezada se crea la Secretaría de la Función Pública, la cual viene a suplir las funciones que venía haciendo la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

---

<sup>49</sup> SOBERANES FERNANDEZ José Luis “Antecedentes Históricos de la Responsabilidad de los Servidores Públicos en México” Instituto de Investigaciones Jurídicas pp. 47-y 48

Por otra parte para reglamentar a dicha Secretaría, con fecha 27 de junio de 2005, se expidió el reglamento interior de la Secretaría de la Función Pública, dentro del cual se establece su organización, función y competencia. Así nos encontramos que en este reglamento en su artículo primero la Secretaría de la Función Pública, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás ordenamientos legales aplicables en la materia; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la Ley General de Bienes Nacionales; la Ley de Servicios Profesionales de Carrera en la Administración Pública Federal y otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

Es decir que en este reglamento se tomo en consideración todas aquellas leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República, en los que tenga competencia la administración pública Federal y existan recursos federales, para que la Secretaría de la Función Pública tenga intervención de acuerdo a sus atribuciones otorgadas por la Ley de la materia.

#### **4.2 Organización**

La organización de la Secretaría de la Función Pública, se regula dentro de su reglamento interior, contemplando en su capítulo primero su competencia y organización, estableciendo en su artículo tercero lo siguiente:

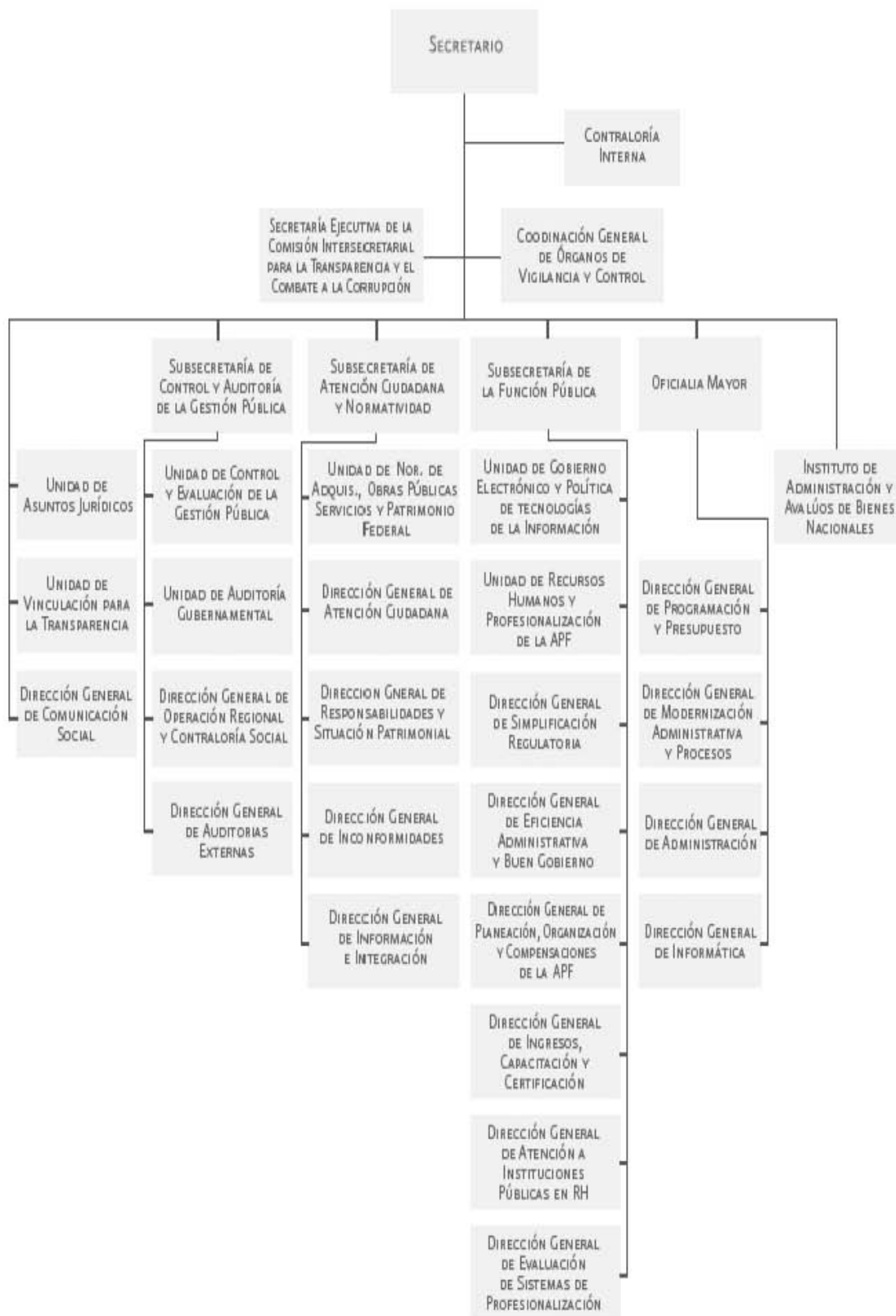
ARTÍCULO 3o.- Al frente de la Secretaría estará el Secretario, quien, para el desahogo de los asuntos de su competencia, se auxiliará de las unidades Administrativas y de los servidores públicos que a continuación se indican:

- A. Unidades Administrativas: Tres subsecretarías, un oficial mayor y las diversas Direcciones Generales que conforman las Subsecretaria.
- B. Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales;
- C. Delegados y Comisarios Públicos;
- D. Titulares de Órganos Internos de Control y los de sus áreas de Auditoría, Quejas y
- E. Responsabilidades, y
- F. Supervisores Regionales.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2005 y reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de junio de 2005. pp. 1-3

## ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA



### 4.3 Funciones

El reto de la Secretaría de la Función Pública es el de contribuir a una mejora permanente de los Servicios Gubernamentales enraizar una nueva ética en el Servicio Público que propicie el cumplimiento de las disposiciones legales, el manejo transparente de los recursos, la atención oportuna a la opinión y denuncias de la ciudadanía, la implementación y evaluación de un Servicio Profesional de Carrera y la Rendición puntual de cuentas a la sociedad su función preventiva con el fin de abatir prácticas de corrupción e impunidad lo cual conlleve a hacer efectiva la responsabilidad y castigar conductas ilícitas en base al marco jurídico que rige la actuación de la autoridad.<sup>51</sup>

Por lo que hace a las funciones del *Secretario de la Secretaría de la Función Pública*, corresponde la celebración, trámite y resolución de los asuntos de la competencia de la Secretaría y quien para la mejor distribución y desarrollo del trabajo podrá conferir sus facultades delegables a funcionarios subalternos.

En segundo lugar los tres *subsecretarios*, dentro de sus principales facultades tendrán; que acordar con el secretario. El despacho de los asuntos relativos a las unidades administrativas adscritas a su cargo o responsabilidad, desempeñar las funciones y comisiones que el secretario le delegue y mantenerlo informado sobre el desarrollo de las mismas, solicitar la aprobación del secretario sobre los estudios y proyectos de disposiciones, bases y reglas de carácter general normas, lineamientos y políticas que se elaboren en el área de su responsabilidad; vigilar que se de cumplimiento a los lineamientos legales y a las disposiciones reglamentarias o administrativas en el despacho de los asuntos de su competencia; acordar con las Unidades Administrativas Adscritas a la Subsecretaría y conceder audiencia al público; proporcionar, siguiendo las instrucciones del Secretario, la información, datos y cooperación técnica que le

---

<sup>51</sup> Manual de Organización General de la Secretaría de la Función Pública, Diario Oficial de la Federación II y III Sección pp.1 y 2.

sean requeridos por otras dependencias entidades o la Procuraduría; resolver los recursos administrativos que conforme a las disposiciones legales y reglamentarias les correspondan, y las demás que las leyes aplicables les confieran, las que les encomiende el secretario y las que correspondan a las unidades administrativas que se les adscriban.

En tercer termino toca a la *oficialía mayor*, quien acordará con el secretario el despacho de los asuntos relevantes de las unidades administrativas adscritas a su cargo y responsabilidad; así como establecer y conducir la política de administración interna que apruebe el secretario, expedir copias certificadas de documentos que obren en los archivos de de la Secretaría; establecer, de acuerdo con las normas, generales aprobadas las directrices, normas y criterios técnicos para el proceso interno de programación, presupuestación y evaluación presupuestal e informática de la Secretaría y vigilar su aplicación; someter a la consideración del Secretario el proyecto del presupuesto por programa anual de la Secretaría, vigilar el ejercicio del presupuesto y llevar su contabilidad; analizar su estructura orgánica y ocupacional de la Secretaría, someter a la consideración del Secretario las modificaciones, así como la actualización del reglamento, manuales de organización de procedimientos y de servicios al público; planear, programar, organizar, dirigir controlar y evaluar el funcionamiento de las Unidades Administrativas a su cargo; establecer con la aprobación del Secretario las normas, sistemas y procedimientos para la administración de recursos humanos, materiales y financieros de la Secretaría de acuerdo con sus programas y objetivos.

Actualizar en consulta con la Unidad de asuntos Jurídicos, los convenios y contratos que afecten el presupuesto de la Secretaría y los demás actos de administración que requieran ser documentados conforme a los lineamientos que fije el Secretario;

En cuarto término nos encontramos con la *Contraloría Interna* de la Secretaría, se encontrará adscrita directamente al secretario, estará a cargo de un funcionario denominado contralor interno quien será designado por el presidente de la república y sólo será responsable administrativamente ante él representante del ejecutivo.

El contralor interno tendrá a demás de las atribuciones que competan a la unidad administrativa a su cargo en los términos de este reglamento las que específicamente le atribuya el Titular del Ejecutivo Federal y el de la Secretaría.

Para el ejercicio de sus atribuciones, se auxiliará por los directores Generales adjuntos, directores de área, subdirectores, jefes de departamento así como personal técnico y administrativo que se determine por acuerdo del Secretario en función de las necesidades del servicio siempre y cuando se incluyan en el presupuesto.

Ahora bien en cuanto a la dirección general al frente de cada una de ellas, habrá un director general quien se auxiliará por los subdirectores generales, directores; jefes y subjefes de departamento, jefes de oficina, sección y de mesa, así como del personal técnico y administrativo que se determine por acuerdo del secretario, que las necesidades del servicio requieran y que entren en el presupuesto.

Corresponde a la Contraloría interna aplicar las normas fijadas por el Secretario en materia de Control; Fiscalización y Evaluación; atención de quejas y denuncias responsabilidades y denuncias; programar, ordenar y realizar auditorias y revisiones de control a las unidades Administrativas, al Instituto de Administración y avalúos de bienes Nacionales y a los órganos internos de control en las dependencias, las entidades y la procuraduría, verificar el cumplimiento oportuno de las recomendaciones y dar seguimiento a las acciones de mejora que realice la Contraloría Interna.

Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones o por inobservancia de la Ley por parte de los Servidores Públicos de la Secretaría practicar las investigaciones correspondientes; acordar el inicio del procedimiento administrativo disciplinario y el cierre de la instrucción; fincar las responsabilidades e imponer las sanciones que correspondan y llevar a cabo en su caso, las acciones que procedan a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que hayan sido impuestas, así como presentar por conducto del contralor interno o del servidor público de la propia unidad administrativa las denuncias o querellas respectivas en el supuesto de que existan conductas que puedan constituir algún delito.

Instruir y resolver el recurso de revocación que hagan valer los Servidores Públicos de la Secretaría respecto de las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas en su contra, y dar seguimiento al cumplimiento de las resoluciones dictadas por los órganos jurisdiccionales.

Así mismo requerir a las unidades administrativas de la Secretaría las dependencias, las entidades y la Procuraduría información para cumplir con sus atribuciones, y brindar la asesoría que le requieran en el ámbito de su competencia; instruir y participar en los actos de entrega recepción de los cargos o comisiones de los Servidores Públicos de la Secretaría, de los titulares de los Órganos Internos de Control en las dependencias, las entidades y la procuraduría en los de los titulares de auditoría, quejas y responsabilidades de dichos órganos y las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran.

En quinto término los directores generales adjuntos, directores de área, subdirectores, jefes de departamento, homólogos por norma y específicos prestarán asesoría jurídica y consultoría a las unidades Administrativas de la Secretaría, compilar y promover la difusión de las normas jurídicas relacionadas con las atribuciones de la Secretaría; revisar los aspectos jurídicos



de los convenios y contratos que deban suscribir el Secretario y el Oficial mayor, Coordinar criterios para la resolución de los recursos administrativos de su competencia y la de aquellos que correspondan a otras Unidades Administrativas de la Secretaría; Instruir y resolver los recursos de revocación y demás recursos administrativos que le corresponda conocer a la Secretaría; instruir los recursos de revisión que se interpongan en contra de actos o resoluciones de las unidades administrativas de la Secretaría y someterlos a consideración del superior jerárquico correspondiente con excepción de los que deban ser sustanciados por otras autoridades de la dependencia.

Proponer la declaratoria que corresponda hacer a la Secretaría en los términos del ordenamiento legal en materia de responsabilidades y presentar, previo acuerdo del Servidor Público que determine el Secretario, las denuncias o querellas ante el Ministerio Público, el Congreso de la Unión o las dependencias respectivas sobre los hechos delictuosos en que la Nación resulte ofendida para iniciar los procedimientos penales, políticos y administrativos a que haya lugar; instrumentar los informes en los juicios de amparo e interponer toda clase de recurso o medios impugnativos para actuar en los juicios en los que la secretaría sea parte e intervenir en el cumplimiento de la resoluciones respectivas; coordinarse con la procuraduría y con la general de justicia del Distrito Federal para la investigación de los delitos del orden Federal o Común que se detecten con motivo de las acciones operativas de la Secretaría, coadyuvan en representación de la misma en los procedimientos penales, políticos y administrativos correspondientes.

Por lo que toca a la Dirección General de comunicación social ésta deberá ejecutar y dirigir la política de comunicación social y de relaciones públicas que determine el secretario, de conformidad con las disposiciones jurídicas en la materia, formular y proponer los programas que den cumplimiento a la política de comunicación social al secretario así como captar, Analizar y procesar la

información de los medios de comunicación, en relación a los acontecimientos de intereses para la responsabilidad de la Secretaría.

Por otra parte en cuanto a la dirección general de planeación, podrá aportar elementos de juicio para el control y realización de los objetivos, planear el sistema de control y evaluación gubernamental, así como preparar el informe anual que el secretario debe rendir al Congreso de la Unión, así como al presidente de la república. Sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la administración pública federal que hayan sido objetivo de fiscalización, sobre el estado que guarden los asuntos cuyo despacho corresponde a la Secretaría;

En lo que se refiere a la dirección general jurídica podrá representar legalmente al secretario en los casos en que se requiera su intervención jurídicamente, formular y revisar los proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de la competencia de la Secretaría, asesorar jurídicamente a la Secretaría actuar como órgano de consulta y fijar, sistematizar y difundir la interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas que normen el funcionamiento de la dirección jurídica, revisar los convenios y contratos que deba suscribir el secretario y la oficialía mayor, así como también instruir los recursos administrativos que le corresponda resolver a la secretaría de acuerdo con la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos y otros ordenamientos vigentes, excepto aquellos que sean de competencia exclusiva de la contraloría interna de la Secretaría, proponer la declaratoria que corresponda así como presentar previo acuerdo con el funcionario que determine el secretario, las denuncias o querellas que deban hacerse al ministerio público federal, congreso de la unión o dependencias respectivas de la administración pública federal respecto de los hecho delictuosos en que la nación resulte ofendida en juicios penales y políticos así como en los procedimientos administrativos respectivos;

Llevar la coordinación que fuere necesaria con la procuraduría general de la república para la investigación de los delitos del orden federal que se detecten con las acciones operativas de la Secretaría, coadyuvando en representación de la misma en los procesos, penales políticos y administrativos correspondientes.

En cuanto a esto podemos decir que la contraloría interna, así como la Dirección General Jurídica se establecen como las unidades administrativas de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación más importantes, toda vez que tienen como finalidad comprobar la presunta responsabilidad del Servidor Público, en base a las denuncias recibidas de los mismos, ya que la primera le compete la administración de denuncias o querellas y así mismo practicar investigaciones sobre sus actos y en su caso imponer las sanciones correspondientes así como también presentar las denuncias o querellas en base a la responsabilidad por parte del servidor público, por sus actos, conductas o hechos delictuosos a la autoridad competente.

Por lo que toca a la segunda, dentro de su competencia se señala que podrá proponer la declaratoria de procedencia para hacer las denuncias o querellarse por enriquecimiento ilícito del servidor público, ante el Ministerio Público Federal, previo acuerdo del funcionario que determine el secretario.

Así como también hacer las denuncias o querellas ante el Congreso de la Unión o dependencias respectivas de la Administración Pública Federal respecto de los hechos delictuosos en que la Nación resulte ofendida en Juicios Penales o a Nivel Político, como también en los procesos administrativos respectivos.

Ahora bien debemos remitirnos a la Dirección General de responsabilidades y situación patrimonial, que se encargará de tramitar y resolver, en consulta con la Dirección General Jurídica, las quejas y denuncias que se formulen con motivo de los acuerdos, convenios o contratos celebrados por particulares con

las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; llevar el registro de la situación patrimonial de los servidores públicos, recibiendo para ello las declaraciones respectivas; formular con la ayuda de la Dirección General Jurídica, las Normas y formatos bajo las cuales deberán declararse dicha situaciones patrimoniales, así como los manuales e instructivos correspondientes, practicar las investigaciones y ordenar las auditorias que de acuerdo con la ley de responsabilidades proceden en relación con la situación patrimonial de los servidores públicos, recibir y resolver, en consulta con la Dirección General Jurídica, las inconformidades de los servidores públicos respecto de las visitas o auditorias que se les practiquen en relación a su situación patrimonial, practicar de oficio.

El tema de las responsabilidades de los Servidores públicos en nuestro país a lo largo de los años y de los siglos ha tenido una importancia muy variada, producto del diverso enfoque que se le ha dado, así como del grado de moralidad que la cúpula gubernamental le ha impuesto a la actividad política. De acuerdo a la Ley de la materia los términos del procedimiento que se debe seguir ante la Secretaría de la Función Pública y específicamente con los titulares de los órganos internos de control en caso de denuncia o queja contra algún servidor público son los siguientes:

**PLAZOS ESTABLECIDOS EN EL  
PROCESO DE ATENCIÓN CIUDADANA**

<b>Tipo de petición</b>	<b>Actividad</b>	<b>Plazos</b>	<b>Autoridad a la que aplica</b>
Atención gestión para la ciudadanía	Registro en el SEAC	2 días hábiles, contados a partir de la atención Proporcionada.	D.G.A.C. O.I.C. S. R.
	Trámite, incluyendo la comunicación al ciudadano sobre el resultado de la gestión	10 días hábiles	D.G.A.C.
Todas las peticiones	Registro en el SEAC	2 días hábiles, contados a partir De su recepción.	D. G. A. C. O. I. C. S. R.
	Envío de bitácora	Los días lunes de cada semana	D. G. A. C.
Todas las peticiones	Recopilación de los buzones de quejas, denuncias y peticiones sobre trámites y servicios	15 días cuando las dependencias cuenten en las oficinas regionales con buzones y 5 días en los demás casos	

Tipo de petición	Actividad	Plazo	Autoridad a la que aplica
Queja, Denuncia y Seguimiento de Irregularidad	Elaboración del acuerdo de inicio	2 días hábiles, contados a partir del día siguiente a su registro en el SEAC	O. I. C. S. R.
Queja o Denuncia	Duración de la Investigación.	30 días naturales para presentar inactividad procesal	D. G. A. C. O. I. C. S. R.
		30 días hábiles, contados a partir de la presentación de la queja o Denuncia.	S. R
		Se mediará de acuerdo a los estándares establecidos por la Dirección General de Atención Ciudadana y la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control	O. I. C.
	Elaboración de acuerdos de trámite	3 días hábiles, posteriores a la presentación de la Promoción.	O. I. C. S. R.

Tipo de petición	Actividad	Plazo	Autoridad a la que aplica
	Contestación a un requerimiento por parte de los S. R y de los O. I. C.	10 días hábiles, contados a partir de la fecha de recepción del oficio	Dependencias y Entidades
	Emisión de oficio recordatorio (1)	Al día siguiente hábil del vencimiento del Primer oficio.	O. I. C. S. R.
	Contestación al oficio recordatorio	3 días hábiles, contados a partir de la recepción del oficio recordatorio	Dependencias y Entidades
	Comparecencia del servidor público involucrado	Al quinto día hábil, contado a partir de la fecha de notificación del citatorio	O. I. C. S. R.

Tipo de petición	Actividad	Plazo	Autoridad a la que aplica
Queja y Denuncia	En caso de no comparecencia, elaboración del segundo y último citatorio	Al día siguiente hábil de la fecha de no comparecencia	O. I. C. S. R.
	Comparecencia del servidor público involucrado, en atención al segundo citatorio	En un lapso no mayor de 3 días hábiles, contados a partir de la fecha de notificación	O. I. C. S. R.
	Comunicaciones al interesado: a) Acuerdo de Inicio b) Recepción de la queja, denuncia o petición sobre los Trámites y servicios. c) Remisión a la autoridad competente que debe conocer del Asunto. d) Acuerdo de conclusión (Archivo por falta de elementos, remisión al área de responsabilidades, de incompetencia o de improcedencia) e) En su caso, la conclusión del procedimientos de responsabilidades y el sentido de la resolución f) Cualquier otro acuerdo que a juicio del O. I. C deba hacer de su conocimiento	10 días hábiles, a partir del día siguiente de la elaboración del acuerdo correspondiente	D. G. A. C. Incisos b) y c) O. I. C. Todos S. R. Incisos a) y c)
	Informe del estado procesal que guarda la queja o denuncia	10 días hábiles contados a partir de la recepción de la solicitud	O. I. C. S. R.
	Registro en el SEAC de los acuerdos de conclusión	2 días hábiles contados a partir de la fecha de elaboración del acuerdo correspondiente	O. I. C.



Tipo de petición	Actividad	Plazo	Autoridad a la que aplica
Seguimiento de irregularidad	Elaboración del requerimiento al área competente para la solventación	Dentro de los 2 días hábiles siguientes a la formulación del acuerdo de inicio	O. I. C. S. R.
	Contestación a un requerimiento por parte de los S. R y de los O. I. C.	15 días hábiles contados a partir de la recepción de la solicitud	Dependencias y entidades
	Emisión de los oficios recordatorios (2)	3 días hábiles, en el caso del primero, contados a partir de la fecha de vencimiento del primer requerimiento, y en el caso del segundo, a partir de la fecha de vencimiento del primer recordatorio	O. I. C. S. R.
	Contestación a los oficios recordatorios	3 días hábiles para cada uno de ellos, contados a partir de su recepción	Dependencias y entidades
	Registro en el SEAC de la acción de solventación por parte del área responsable	2 días hábiles	O. I. C. S. R.

Tipo de petición	Actividad	Plazo	Autoridad a la que aplica
	Comunicación al interesado de las acciones de solventación	10 días hábiles contados a partir del día siguiente a su registro en el SEAC	O. I. C. S. R.
Sugerencias, solicitudes	Remisión al área responsable, a fin de que dictamine las acciones a seguir	2 días hábiles, contados a partir del día siguiente a su registro en el SEAC	O. I. C. S. R.
	Contestación a un requerimiento por parte de los S. R y de los O. I. C.	15 días hábiles contados a partir de la recepción de la solicitud	Dependencias y entidades
	Emisión de los oficios recordatorios (2)	3 días hábiles, en el caso del primero, contados a partir de la fecha de vencimiento del primer requerimiento, y en el caso del segundo, a partir de la fecha de notificación del primer recordatorio	O. I. C. S. R.

Tipo de petición	Actividad	Plazo	Autoridad a la que aplica
	Contestación a los oficios recordatorios	3 días hábiles para cada uno de ellos, contados a partir de su recepción	Dependencias y entidades
Sugerencias, solicitudes	Registro en el SEAC de la acción de solventación por parte del área responsable	2 días hábiles	O. I. C. S. R.
	Comunicación al interesado de las acciones de solventación	10 días hábiles contados a partir del día siguiente a su registro en el SEAC	O. I. C. S. R.

De acuerdo a los términos que se señalan en el procedimiento administrativo seguido en contra de un servidor público ya sea por queja ciudadana o bien por parte de la Secretaría de la Función Pública, ante la sospecha de un acto u omisión en sus funciones que inclusive pueda redundar en un enriquecimiento ilícito, nos encontraríamos ante un procedimiento sumario para resolver con prontitud e inmediatez lo que proceda.

Pero es común encontrarnos en la práctica que muchos de los términos que se citan en los cuadros anteriormente transcritos se cumplen en beneficio del servidor público y en perjuicio de la federación y la sociedad, al no poder sancionar con prontitud al servidor público, por lo que hace a la sanción administrativa y por lo que respecta al Ministerio Público al evitar el ejercicio de la acción penal correspondiente de manera oportuna, dado que ante la dilación en los procedimientos administrativos seguidos en contra de un servidor público se propicia que los delitos cometidos durante el desempeño de su cargo

prescriban en algunos casos o bien que el Servidor Público se de a la fuga, dándose la impunidad del hecho. Motivo de la denuncia o la queja respectiva.

#### **4.4 Invasión de Funciones por parte de la Secretaría de la Función Pública.**

Considero que hay invasión de funciones de la Secretaría de la Función Pública, en virtud que el primer paso para iniciar un procedimiento administrativo en contra de algún funcionario, requiere de la denuncia en la que se haga constar la falta en que incurrió el servidor público, la cual se presentará en la unidad correspondiente que al efecto señale la dependencia o la entidad donde preste sus servicios el denunciado, según sostiene el artículo 10 de la Ley Federal de la materia y recibida la denuncia o la queja por la Secretaría, ésta mandará citar al Servidor público denunciado a una audiencia y en aquellos casos en los que el órgano interno de control infiera la posible comisión de un delito procederá en los términos que disponen los artículos 47, fracción III del Reglamento Interior de la Secodam y 19 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Es decir se deja al criterio del órgano interno de control el determinar si la conducta motivo de la queja del servidor público es o no constitutiva de algún delito castigado por la Ley Penal, para hacerlo del conocimiento del Ministerio Público, erigiéndose dicho órgano en Juez y parte, para tomar tal determinación, siendo que la Institución encargada de investigar y perseguir la comisión de un delito lo es el Ministerio Público, quien en su caso determinará la existencia del delito.

Siendo que como se ha señalado, en nuestro país desde la vigencia de la Constitución política de 1917 se consagró el monopolio de la acción penal por el Estado en menos de un sólo órgano; el Ministerio Público y la jurisprudencia nacional ha sostenido que le corresponde exclusivamente su ejercicio, por lo que de conformidad con el Pacto Federal, todos los Estados de la República

deben ajustarse a las disposiciones constitucionales, estableciendo en sus respectivas entidades la institución del Ministerio Público.

Así nos encontramos que como titular de la acción penal, el Ministerio Público tiene las funciones de acción y requerimiento, persiguiendo y acusando ante los tribunales a los responsables de un delito; el juez de lo penal no puede actuar de oficio, necesita que se lo pida el Ministerio Público.

Motivos por los cuales se afirma que la Secretaría de la Función Pública invade la esfera jurídica del Ministerio Público de manera inconstitucional, debido a que ésta Secretaría se avoca a la investigación de posibles ilícitos cometidos por los servidores públicos en uso de sus funciones, y de estimarlo necesario, de acuerdo a las pruebas recabadas, y la existencia de algún delito lo hace del conocimiento del Ministerio Público, investigación que en todo caso corresponde a la figura del Ministerio Público, quien de conformidad con lo previsto por el Artículo 21 Constitucional se auxiliará con una policía inclusive hoy en día ministerial que estará bajo su autoridad y mando inmediato, misma que tiene la función de la investigación de los delitos, la búsqueda de las pruebas y el descubrimiento de los responsables, siempre bajo el control y vigilancia del Ministerio Público entendiéndose que a la policía le compete llevar a cabo una función; que cualquier autoridad administrativa no puede realizar, ya que para investigar delitos tendrían que estar bajo la autoridad y mando inmediato de los funcionarios del Ministerio Público.

En materia federal, incumbe al Ministerio Público, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo a él le corresponderá solicitar las ordenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en

todos los negocios que la ley determine todo ello según el artículo 102 Constitucional; interviene en las cuestiones en que se interesa el Estado.

Así encontramos que en el período de averiguación previa, ejerce funciones de autoridad en la búsqueda de las pruebas que han de servirle para el ejercicio de la acción penal, lo que en el presente caso también hace la Secretaría de la función Pública, ya que se hace llegar de pruebas, sin que previamente solicite la intervención del Ministerio Público

De ahí surge la importancia de que el Ministerio Público tenga conocimiento de inmediato de las denuncias o quejas que se interpongan en contra de algún servidor público, durante su empleo cargo o comisión, para que de inmediato se avoque a la investigación de la denuncia y determine la existencia o no de algún delito y en su caso, solicite el arraigo del servidor público para que no se de a la fuga, hasta en tanto integra debidamente la averiguación previa correspondiente para ejercitar la acción penal en contra del servidor público infractor, con independencia del procedimiento administrativo que se siga en contra del servidor público.

En los Artículos 84 y 85 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos se puede precisar claramente la invasión de la esfera jurídica de las funciones del Ministerio Público y en forma particular dentro del llamado delito de Enriquecimiento ilícito tipificado en el artículo 224 del Código Federal Penal, toda vez que dentro del artículo 84 de dicha ley se faculta a la Secretaría de la Función Pública, a realizar visitas de inspección y auditorias en los casos que se tenga la presunta sospecha de enriquecimiento ilícito. Por lo cual la Secretaría esta realizando funciones de investigación y persecución del delito de enriquecimiento ilícito, no obstante que el artículo 21 Constitucional establece claramente “Que la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público”.

Además se desprende de dichos artículos que la Secretaría de la Función Pública, realiza actividades de investigación que le competen al Ministerio Público ya que al establecer el artículo 84 en su párrafo II que “Previamente a la inspección o al inicio de la auditoría se dará cuenta al Servidor Público de los hechos que motivan estas actuaciones y se le presentarán las actas en que aquellas consten”. Por su parte el artículo 85 señala que “El Servidor Público a quién se practique visita de investigación o auditoría podrá, interponer inconformidad ante la Secretaría contra los hechos contenidos en las actas...”, con las facultades anteriormente señaladas se invade la esfera jurídica del Ministerio Público, si tomamos en consideración que ante la sospecha de algún servidor público por enriquecimiento ilícito no se pide la intervención del Ministerio Público, en forma inmediata, sino que la autoridad procede a realizar las visitas de inspección y auditorías correspondientes, provocando con ello que el servidor público se de a la fuga o bien en el peor de los casos que el delito prescriba y quede impune. No cumpliendo por tanto con la debida actuación del Ministerio Público Federal, ya que se retrasa por negligencia las funciones del ministerio Público, no observando la debida aplicación de justicia, de conformidad con lo previsto por el artículo 53 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal de la Procuraduría General de la Republica en relación con el artículo 17 de la Carta Magna que nos rige, en cuanto a la pronta y expedita impartición de justicia.

Si partimos de que la relación entre el derecho penal y el derecho disciplinario se basan en que las normas penales tutelan una mayor variedad de bienes jurídicos como la vida, la integridad corporal, el patrimonio, la libertad psicosexual, etcétera; en cambio, las normas de derecho disciplinario tienen mayor especialidad en tutelar sólo las conductas irregulares de los servidores públicos o de quien desempeña un empleo cargo o comisión dentro de la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

Cabe señalar que no obstante que el derecho penal y el derecho administrativo tutelan diversas conductas, nos encontramos que en el derecho administrativo las normas del derecho penal, Sustantivo o Adjetivo, se les asigna la función de servir como normas supletorias en todo lo no previsto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Propiciando como consecuencia que en la practica, los Órganos de control interno se conviertan en instancias de procuración de justicia, donde se imita la actuación del Ministerio Público con la desventaja de que la falta de técnica jurídica del personal de aquellos Órganos, en el conocimiento del procedimiento penal y del Código Penal, así como su adaptabilidad al derecho Administrativo en todo lo que éste no prevé, hace que estos funcionarios incurran en constantes injusticias por un lado en agravio del servidor público a quien se le sigue un procedimiento de responsabilidades al no aplicar adecuadamente la Ley y por otro lado se invade la esfera jurídica del Ministerio Público en contravención a lo dispuesto por el Artículo 21 Constitucional, con todas sus consecuencias jurídicas que implica en el ejercicio de la acción penal.



## CONCLUSIONES

PRIMERA.- En general se puede conceptuar a la acción “como un acto de voluntad por medio del cual se hace del conocimiento a la Autoridad de la existencia de un derecho violado y legalmente tutelado por la ley sustantiva”.

SEGUNDA.- La acción penal la podemos definir “como el poder jurídico por medio del cual el Ministerio Público una vez que ha realizado la investigación correspondiente y reunido los elementos constitutivos de determinado delito, la hace del conocimiento del órgano jurisdiccional para su calificación y sanción correspondiente”.

TERCERA.- El Ministerio Público ha sido una conquista del derecho moderno en materia penal, toda vez que dicha institución es considerada como el único órgano competente para realizar la persecución de los delitos tal y como se establece en el artículo 21 Constitucional lo cual es reiterado por la propia jurisprudencia al sostener en diversas tesis que el Ministerio Público es el único órgano facultado para la realización del ejercicio de la acción penal.

CUARTA.- Considero necesario reformar el párrafo II del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos: “Cuando la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, ésta podrá abrir de nueva cuenta el procedimiento en el momento en que sean aportados otros elementos de culpabilidad para acreditar el delito imputado al Servidor Público, 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”.

QUINTA.- En cuanto al salario que deban percibir los Servidores Públicos, considero que debe ser suficiente con el fin de satisfacer sus necesidades más elementales en forma adecuada, ya que muchas veces realizan prácticas ilícitas con el fin de obtener un beneficio económico en forma rápida, fácil y sin un mínimo de esfuerzo, olvidándose que con esta situación atacan la integridad del país, así como también se olvidan de la confianza depositada en ellos. Razón por la cual considero necesario un ajuste de salarios conforme a la jerarquía del Servidor Público con la finalidad de terminar con esta viciada situación.

SEXTA.- En consecuencia, se puede decir que no sólo perturban la Administración Pública, los delitos cometidos por particulares, sino también aquellos perpetrados por quienes ejercen funciones públicas. Los cuales serán acusados por los delitos y faltas en que incurran en el ejercicio de su cargo o comisión.

Los sujetos activos de estos delitos han de tener una calidad personal específica que de acuerdo con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, han de ser Servidores Públicos palabra que entraña a personas que tienen a su cargo funciones públicas, es decir, el cumplimiento de menesteres de carácter oficial.

SEPTIMA.- Con la creación de la Secretaría de la Función Pública se nota el entorpecimiento de las funciones del Ministerio Público en la investigación de los delitos cometidos por servidores públicos en uso de sus funciones, ya que dentro de sus funciones se establece que atenderá las denuncias o quejas presentadas por particulares, en contra de un servidor público, quien en caso de estimar que la conducta del servidor público es sancionada por la Ley Penal, solicitará la intervención del Ministerio Público para que haga la investigación correspondiente, entorpeciendo de entrada la función del Ministerio Público.

OCTAVA.- Se observa que del artículo 85 de la citada Ley se deduce que la Secretaría de la Función Pública se erige en Juez y Parte asumiendo funciones que corresponden a la autoridad judicial, pues recaba para sí el conocimiento del llamado recurso de inconformidad que el Servidor Público interponga con las pruebas que aporta en contra de los hechos contenidos en las actas que motivaron la inspección o inicio de una auditoría a lo que en realidad es una investigación de un hecho delictivo.

NOVENA.- Considero que para que no se presente una invasión de la esfera jurídica del Ministerio Público, por parte de la Secretaría de la Función Pública es necesaria la modificación del artículo 84 de la Ley de Responsabilidades en la parte en que se faculta a la Secretaría a la realización de visitas de inspección y auditorías, por lo que considero que dicho artículo debe quedar en los siguientes términos: "Cuando los signos exteriores de riqueza sean notoriamente superiores a los ingresos lícitos que pudiera tener un Servidor Público, la Secretaría hará del conocimiento del Ministerio Público de este hecho. Para que el Servidor Público quede sujeto a la investigación respectiva".

DECIMA.- De acuerdo a la propuesta de reforma del artículo 84 considero que con ello deberán ser derogados los artículos 85, 86 y 90 de dicha ley ya que de acuerdo con la reforma propuesta queda subsanado el entorpecimiento de las funciones del Ministerio Público, por parte de dicha Secretaría ya que conforme a las facultades que se le otorgan en dichos artículos en los casos de enriquecimiento ilícito, realiza investigaciones que son de la competencia del Ministerio Público.

DECIMA PRIMERA.- La Secretaría de la Función Pública debe dejar la práctica de procedimientos atentatorios a los principios constitucionales, debiendo únicamente concretarse a la debida aplicación de reglamentos, normas y disposiciones administrativas para el buen funcionamiento de las dependencias Gubernamentales, con el fin de evitar retardos en el cumplimiento de las

funciones del Ministerio Público en lo que respecta a la aplicación de normas penales a los Servidores Públicos, para que estos no se prevengan a su conveniencia respecto de lo adquirido ilícitamente con el fin de evadir la Acción de la Justicia.

Por lo que, para evitarlo se propone que en cada órgano interno de las distintas dependencias, se cuente con un Ministerio Público adscrito, tal como acontece en los Juzgados Familiares en donde existe un Agente del Ministerio Público adscrito a cada Juzgado, por lo que de oficio se le da vista en los juicios de su competencia, para que de esta forma de inmediato que se presente una denuncia o queja en contra de un servidor público, se de vista de oficio al Ministerio Público para que éste proceda a la investigación correspondiente para que determine si existe alguna conducta delictiva por parte del servidor público en uso de sus funciones, con independencia del procedimiento administrativo que se siga en su contra por la unidad interna correspondiente, y no esperar a que dicha unidad determine la posible existencia de algún delito cometido por el servidor público objeto de la denuncia o querrela, para que en su caso solicite la intervención del Ministerio Público, retardando la investigación que trae aparejada las consecuencias antes señaladas, dado que su procedimiento administrativo implica todo un proceso en donde es escuchado el servidor público y se recaban pruebas para acreditar el ilícito cometido por el infractor quien para ser considerado como servidor público deberá prestar sus servicios ya sea en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

**BIBLIOGRAFÍA**

Cuenca Humberto. Proceso Civil Romano. Ediciones Jurídicas Europa América, Buenos Aires, 1957. pp. 7-11 pp.338

Cortés Domínguez, Valentín. La Acción Penal En España Editorial Patria, Madrid 1939.pp.15-38

Chiovenda José. Principios de Derecho Procesal Civil, Editorial Reus, Madrid 1954 pp. 73-84 pp. 434.

González Bustamante Juan José. Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano .Editorial Porrúa, 4ª Edición 1967 pp.36-88

González Bustamante Juan José. Derecho Procesal Penal Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. 1991 pp.37-45

González Bustamante, Juan José. Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. 1991. pp. 489.

Ortolàn M. Institutas de Justiniano. Editorial Cárdenas. México, 1957. pp. 310-311 pp.327.

Juventino V. Castro. El Ministerio Público En México .Editorial Porrúa, S.A. México, 1980.3ª Edición. pp. .9-15 pp., 527

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. 1958. pp.523.

Basulto, Hilda. Curso de Redacción. Editorial Trillas. 1983 pp. 15-22

Basulto, Hilda. Redacción Profesional. 1998 UNAM pp. 157-17

## LEGISLACIÓN

Constitución de Apatzingán, pp. 394-397 PP.470.

Constitución Federal de 1885 Estados Unidos Mexicanos. PP.4

Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos 17<sup>a</sup>. Edición editorial Delma, México 1993. PP.73-76

Ley de responsabilidades de los servidores públicos de 1984.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. 1984.