

311
25

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

“ A R A G O N ”

**“LA NECESIDAD DE PERFECCIONAR EL
REGIMEN DE RESPONSABILIDAD
ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS FEDERALES EN NUESTRO
SISTEMA JURIDICO MEXICANO”**

TESIS PROFESIONAL

Que para obtener el Título de:

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

NICOLAS RANGEL VIGUERAS

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

San Juan de Aragón, Edo. de México 1993



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 está 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.

S U M A R I O

LA NECESIDAD DE PERFECCIONAR EL REGIMEN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES - PUBLICOS FEDERALES EN NUESTRO SISTEMA JURIDICO MEXICANO.

	Pág.
INTRODUCCION	1

CAPITULO I

Marco Histórico

A. Epoca Prehispánica	4
B. Epoca Colonial	10
C. Epoca Independiente	17

CAPITULO II

Responsabilidad de los Servidores Públicos Federales

A. Generalidades	26
1. Naturaleza Jurídica	31
2. Elementos	34
3. Objeto	36
4. Clasificación	39
B. El fuero constitucional	57
C. Ley Federal de Responsabilidades de los - Servidores Públicos	61

CAPITULO III

Pág.

El Juicio Político

A. Generalidades	69
B. El juicio político en nuestro sistema jurídico. .	72
C. Faltas y delitos susceptibles de juicio político.	75
D. Diferencia entre juicio político y declaración de procedencia	79

CAPITULO IV

Procedencia del juicio político

A. Sujetos de juicio político	84
B. Causales de juicio político	86
C. Autoridades competentes ante quien se promueve y requisitos de procedibilidad	88
D. Procedimiento de juicio político.	90

CONCLUSIONES	99
------------------------	----

BIBLIOGRAFIA	102
------------------------	-----

INTRODUCCION

La transformación que día con día va sufriendo el Estado moderno obliga a éste, además de reformar su organización administrativa, a contar con el personal necesario que aporte su capacidad intelectual o física para preparar, decidir o ejecutar las acciones propias del mismo dentro de un marco de responsabilidad, honestidad, dedicación y esmero, anteponiendo el interés general sobre el particular.

Este personal lo constituyen los altos servidores y empleados públicos, mismos que se encuentran regulados por el Título Cuarto de nuestra Carta Magna en sus artículos 108 al 114; en este sentido, el presente trabajo se abocará precisamente al estudio de la responsabilidad de éstos funcionarios por violaciones a la Constitución y a las leyes federales y por el uso indebido de fondos y recursos federales.

Iniciaremos con un marco histórico general para darnos cuenta de como han ido evolucionando en sus diversas épocas, las sanciones aplicables a los servidores públicos cuando por sus actos u omisiones afecten los intereses públicos.

Señalaremos algunos aspectos generales respecto de la responsabilidad de los servidores públicos; clasificaremos los tipos de responsabilidades en que los mismos pueden incurrir; así también hablaremos del fuero constitucional o inmunidad de que gozan algunos servidores públicos, y analizaremos la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, precisamente por ser ésta la ley que reglamenta el Título Cuarto de nuestra Constitución en materia de responsabilidad en el servicio público.

Continuaremos nuestro estudio con el tema de juicio político que se sigue en contra de aquellos servidores públicos, que durante el ejercicio de sus funciones, incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; señalaremos que servidores públicos pueden ser sujetos de este juicio y en que casos; el procedimiento que se sigue y las autoridades ante quien se promueve, así como las sanciones aplicables.

Por último, diferenciaremos entre el juicio político y la declaración de procedencia, sus diversas características, que muchas de las veces se han llegado a confundir o querido equiparar.

CAPITULO I

MARCO HISTORICO

Para iniciar el estudio de un tema, consideramos que resulta de suma importancia comenzar con un breve análisis histórico del mismo, con el propósito de formarnos una idea generalizada de los cambios que en materia de responsabilidad ha tenido nuestro País a lo largo de su historia; en este sentido fue necesario recurrir a diversos autores que tratan el tema - con mayor profundidad, de entre los que destacan: Alba Hermosillo Carlos, López Austin Alfredo, Guillermo Floris Margadant y la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, publicado por la Secretaría de Gobernación en su cuaderno No. 22.

En este orden de ideas, nuestra investigación solamente se abocará a analizar a la cultura mexicana, por ser ésta desde el punto de vista jurídico, a decir de varios autores, - donde el derecho es conocido con mayor detalle, sin que ello - signifique que dicha cultura fue la única que se desarrolló en nuestro País.

A. EPOCA PREHISPANICA.

La creación, el surgimiento o la conformación de ser vidores públicos al servicio del Estado no es nada nuevo, podemos decir que desde tiempos remotos, en cualquier sociedad conformada han existido líderes, jefes, reyes o como se les quiera llamar, quienes han tenido el mando o dirección de un pueblo.

Nuestro estudio lo centraremos a partir del siglo XV, por ser precisamente en este tiempo, cuando se puede hablar de la primera conformación perfectamente organizada, definida y controlada por un órgano burocrático compuesto por funcionarios al servicio del rey.

Fue precisamente durante el siglo XV que la sociedad mexicana, compuesta por las tres ciudades más importantes de la Meseta de Anáhuac: Texcoco, México-Tenochtitlan y Tlacopan, se convirtió en la principal potencia militar del Valle de México, permitiendo con ello iniciar campañas de conquista sobre otros pueblos e iniciar así su dominio político y económico, siendo su principal objetivo la imposición de tributos a los señoríos subyugados.

Las conquistas y logros sociales, políticos y econó-

5.

micos alcanzados por este pueblo, requirió la necesidad de conformar una serie de instituciones políticas controladas por las autoridades del señorío Tenochca, que para el buen desempeño de estos órganos institucionales, disponía de una amplia maquinaria burocrática compuesta por funcionarios al servicio del huey tlatoani o supremo dirigente del señorío.

Es a partir de esta época, cuando podemos hablar de la existencia de jerarquías de funcionarios. En este sentido tenemos, que el segundo funcionario de importancia dentro del señorío mexica después del huey tlatoani, fue el cihuacóatl, especie de viceemperador, quien desempeñaba un papel importante en materia hacendaria, jurídica y cultural; ambos funcionarios eran auxiliados por una serie de consejos de gobierno, quienes realizaban actividades en materia administrativa, judicial, militar y religiosa.

El cuerpo de gobierno más próximo al huey tlatoani era el consejo permanente, formado por cuatro dignatarios con quienes el jefe mexica y el cihuacóatl acordaban asuntos de trascendental importancia, mismos que gozaban de facultades electorales, administrativas, hacendarias y militares.

Existía también el consejo de justicia, conformada por un gran número de jueces y funcionarios que desempeñaban

distintas actividades judiciales. El consejo de guerra también era parte integrante de la administración central mexicana; los comerciantes profesionales o pochtecas también ocupaban un lugar importante dentro del mecanismo gubernamental, - pues aunque no eran miembros de la clase dirigente, prestaban servicios de espionaje para preparar campañas de conquista de los ejércitos mexicas.

Para el desempeño de las diferentes actividades de gobierno, los dirigentes mexicas exigían de sus funcionarios honestidad y responsabilidad absoluta en el desempeño de su labor, pues ni siquiera los más altos dignatarios quedaban exentos de tales obligaciones jurídicas y morales.

Desde luego que todos estos funcionarios estaba regida por una legislación, la cual era excesivamente rigorista, pero a la que se le daba cabal cumplimiento sin hacer excepción alguna de los funcionarios que formaban la administración central.

"La legislación tenochca tipificó los diversos delitos en que podían incurrir los funcionarios públicos, a fin de evitar abusos de poder y un mal ejercicio de su encargo. A cada delito correspondía un castigo, según la gravedad del mismo y la jerarquía del funcionario que lo cometiera. Así, si -

un embajador al servicio del huey tlatoani no cumplía su misión, era degollado. Al calpixque o recaudador que se excedía en el cobro del tributo se le trasquilaba y se le destituía del cargo. Cuando el delito era grave, el castigo consistía en la aplicación de la pena capital." (1)

A continuación citaremos algunos otros ejemplos de los castigos aplicados a los funcionarios mexicas por violaciones a sus leyes.

A los jueces y magistrados que aceptaban obsequios para desvirtuar la aplicación de la ley, eran castigados; en casos de poca importancia, con la destitución y el trasquilamiento, y con la muerte por desolladura en asuntos de suma gravedad.

Los militares que incurrieran en deserción, indisciplina, insubordinación, cobardía, robo de cautivos o de botín en tiempos de guerra eran decapitados.

Los sacerdotes que rompían con el voto de castidad, eran sentenciados a la pena de muerte o destierro.

(1) Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Nuestra Constitución. cuaderno 22, México, 1991, pág. 13.

El que cometía estupro con una sacerdotisa o con una joven de familia noble, era castigado con empalamiento y posteriormente cremado y sus cenizas esparcidas al viento.

"Otras penas eran la caída en la esclavitud, la mutilación, el destierro definitivo o temporal, la pérdida de ciertos empleos, destrucción de su casa o encarcelamiento en prisiones, que en realidad eran lugares de lenta y miserable eliminación. Penas más ligeras, a primera vista, pero considerada por los aztecas como implicando una insoportable ignominia, -- eran las de cortar o chamuscar el pelo." (2)

Los antiguos mexicanos fueron celosos vigilantes de la actuación de jueces y recaudadores; su gran poderío y el control que ejercían sobre los pueblos vasallos, tenían como soporte la indefectible aplicación de normas sancionadoras que se caracterizaban por su gran severidad, sin diferenciar ni a gobernantes ni a gobernados.

De acuerdo al maestro Guillermo Floris Margadant, en su obra Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, "El procedimiento en estos juicios era oral, levantándose a veces un

(2) Floris Margadant, Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Textos Universitarios, México, 1991, Pág. 26.

protocolo mediante jeroglíficos. Las principales sentencias fueron registradas en pictografía, y luego conservadas en archivos oficiales. El proceso no podía durar más de ochenta días, y es posible que los tepantlatoni, que en él intervenían, correspondían a groso modo al actual abogado. Las pruebas eran la testimonial, la confesional, presunciones, careos y a veces la documental." (3)

Aquella recia organización, que tenía su más sólido apoyo en el sistema tributario, exigía de los representantes del Estado, el más fiel cumplimiento de los deberes impuestos por el ejercicio de la función pública.

La dominación Española alteró en sus cimientos la estructura política, económica y social de los pueblos de América, y en consecuencia del mexicana.

Sin lugar a duda, la rigidez en los castigos impuestos a los funcionarios mexicanos, eran consecuencia de la gran necesidad de contar con servidores públicos sabios, honrados, responsables y eficaces en el ejercicio de las principales actividades de la gran Tenochtitlan.

(3) *Ibidem.* pág. 28.

B. EPOCA COLONIAL.

En este apartado describiremos el sistema jurídico hispánico en la Nueva España; exponiéndolo como producto de su historia, y tomando en cuenta sólo los elementos que han dejado sentir su influencia en esta época.

En el período Colonial, existieron diversidad de cargos para autoridades y funcionarios novohispanos, desde el virrey que era el representante del monarca español, hasta los oidores, consejeros, gobernadores, intendentes, corregidores, alcaldes mayores y ordinarios, regidores, fiscales, protectores de indios, alcaldes del crimen, oficiales de la Real Hacienda, en fin, una serie de personas al servicio del virrey

La cruz y la espada, símbolos de la dominación española, irrumpieron en las tierras de Anáhuac para sustituir la cultura aborigen por otra, que preciándose de ser más humana asoló, despoblando los inmensos territorios donde la esclavitud y la muerte fueron el fruto de la desenfrenada ambición que privó entre los conquistadores de América.

La justicia en las nuevas tierras se imparte en nombre del Rey, quien trata desde su lejano trono establecer el orden en sus nuevos dominios, implantar la religión católica

y obtener fondos para las arcas de la Real Hacienda.

Es de reconocer el gran espíritu de los reyes de España, quienes a través de sus diversas cédulas, instrucciones y ordenanzas, demostraban un profundo sentimiento humanístico y de protección hacia los habitantes de las tierras conquistadas; instrucciones éstas que eran desvirtuadas por sus propios representantes.

Por todos los problemas y debido a la lejanía, la Corona consideró la conveniencia de establecer algún tipo de control sobre sus funcionarios, con el propósito de vigilar sus funciones cuando los mismos no cumplieran con sus deberes y obligaciones para los cuales fueron nombrados. "Para lograr tales fines, los monarcas españoles instauraron en la Nueva España dos sistemas con los que pretendieron controlar la corrupción, obtener una administración pública ejercida con honradez, beneficiar a la Corona y a la comunidad, proteger derechos de los particulares y evitar los abusos de los funcionarios. Estos sistemas fueron las visitas y los juicios de residencia." (4)

(4) Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. op. cit. pág. 15.

Las visitas eran inspecciones a las acciones de los gobernantes, funcionarios y organismos coloniales relacionados con la administración pública; la visita podía ser ordenada desde el momento en que existiera alguna sospecha o denuncia por la mala administración, misma que era practicada por un juez visitador.

Para ser más eficiente dichas visitas, se convocaba a todo aquel que se sintiera agraviado, a hacer denuncias dentro de un período determinado, posteriormente, se recogían testimonios y se realizaban interrogatorios, mismos que eran secretos para el funcionario en investigación, inmediatamente el visitador revisaba la documentación pertinente del caso y si se encontraban delitos graves en contra del bienestar público, los funcionarios podían ser suspendidos de su puesto, e incluso exiliados; era el Consejo de Indias o el virrey quienes dictaban la sentencia dependiendo de la gravedad del caso.

De entre las sanciones más comunes encontramos las amonestaciones, represiones en público, multas, suspensión del empleo o sueldo, etc.

Estas visitas fueron el medio de control del poder durante los tres siglos de dominación Española en América.

El juicio de residencia, "Esta institución nació en España, en el año de 1501, bajo el reinado de Isabel la Católica; al nombrarse a Nicolás de Ovando, Gobernador de Indias, recibió instrucciones para efectuar residencia a su antecesor, Francisco de Bobadilla, y con este acto quedó establecido el juicio en cuestión." (5)

Este juicio consistía en un enjuiciamiento al que -- era sometida toda autoridad colonial, desde el virrey hasta los alcaldes ordinarios cuando se retiraban de la vida pública o cambiaban de funciones; a las personas con cargos vitalicios se les sometía a juicio de residencia cada cinco años, -- por lo tanto ninguna persona podía ser promovida a otro cargo sin haberse presentado a este juicio, donde el tribunal le entregaría una certificación del Consejo de Indias o de la Audiencia en el que se le absolvía o declaraba culpable.

Se dieron muchos juicios de residencia durante los -- tres siglos de dominación española sobre los territorios novohispanos, destacando en primer lugar el juicio a Hernán Cortés; cuando éste salió a la expedición de las Hibueras en 1520 sus enemigos se dedicaron a formular graves acusaciones en su

(5) F. Cárdenas Raúl. Responsabilidad de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México 1982, pág. 13.

contra, tales como sus extralimitaciones en el poder, excesiva adquisición de bienes, etc., situación que motivó entre -- partidarios y enemigos de Cortés enfrentamientos, por lo que el Monarca Carlos I de España decidió enviar a Luis Ponce de León como juez de residencia, para que en julio de 1526, enjuiciara a Cortés y a sus alcaldes mayores y oficiales.

Ese mismo mes se publicó el pregón para entablar juicio al conquistador, mismo que en su parte textual dice:

"Sepan todos los vecinos y moradores y estantes y habitantes de esta Nueva España, como el Señor Licenciado Luis Ponce de León, Juez de residencia en esta Nueva España y sus provincias, -- por su majestad, ha de tomar residencia por mandato de su majestad a D. Hernando Cortés, Capitán General y Gobernador que ha sido de esta -- Nueva España, y a sus alcaldes mayores y menores y lugartenientes y alguaciles mayores y menores y capitanes y otros cualesquiera oficiales de justicia y capitanes que ha tenido esta Nueva España desde que a ella pasó hasta ahora; y así mismo Alonso de Estrada, tesorero de su -- Majestad, y a Rodrigo de Albornoz, Contador de su Majestad; y a Pedro Almide Chirino, veedor y a Gonzálo de Salazar, Factor de su Majestad y a sus lugartenientes, y a ser pesquisa e inquisición e inquirir para saber cómo y de que manera cada uno de ellos han usado y ejercido sus oficios, la cual dicha residencia ha de tomar por

tiempo y espacio de noventa días primeros - siguientes... ; por ende todas las personas que de los dichos o de cualquiera de ellos - han sido o son agraviados o estuvieron quej^o sos en cualquier manera parezcan ante dicho Licenciado Señor Luis Ponce de León, dentro de los dichos noventa días, e oírles y guardarles..." (6)

Al final de un prolongado juicio, a Cortés se le -- apropiaron sus propiedades, parte de las cuales le fueron de vueltas posteriormente.

El propósito fundamental del juicio de residencia - utilizado por la Corona, fue sin lugar a dudas, evitar la corrupción y lograr una mayor honradez en la administración del gobierno; sin embargo, no siempre fue efectivo, ya que los altos funcionarios con conexiones sociales y familiares poderosas en la Corte quedaban dispensados. Otra de las limitantes en este juicio era la falta de confiabilidad de muchos testigos, pues en ocasiones actuaban con malicia, envidia o ambición.

Otro de los comentados juicios de residencia fue el -

(6) Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. op. cit., pág. 18.

promovido el sanguinario presidente de la Primera Real Audiencia y Cancillería Real de la Gran Tenochtitlan Nuño de Guzmán y a sus miembros por su desacertada y arbitraria gestión.

En este juicio Nuño de Guzmán fue aprehendido por un juez de residencia, el Licenciado Diego Pérez de la Torre, posteriormente fue enviado a la cárcel de las Atarezanas y luego a España donde murió desterrado en Torrejo de Velasco, sin que hubiera concluido el proceso.

Resulta interesante señalar los otros casos como fueron los juicios de residencia a los Virreyes: Diego López de Pacheco en 1642; Joaquín de Monserrat en 1760, Juan Vicente de Guemes Pacheco en 1794 y el de Miguel de la Grúa Talamanca en 1790.

El juicio de residencia no significaba de ninguna manera que las personas sujetas a éste, fueran culpables de algún hecho delictuoso; por el contrario, las personas que salían sin ninguna responsabilidad del juicio de residencia, sentían que esto era motivo de honor y satisfacción para ellas, de tal suerte que este proceso no era visto con desagrado por parte de los funcionarios públicos que estaban seguros de que sí habían procedido con honestidad, significaba motivo de halago.

C. EPOCA INDEPENDIENTE.

En este apartado hablaremos en forma sintetizada de la época independiente, ocupándonos únicamente a lo que respecta la materia de responsabilidad de funcionarios públicos, tomando como base los datos proporcionados por El Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, sin que ello signifique dejar de consultar otras fuentes que tratan también el tema.

Con la Independencia de México en 1821, nuestro País vivió infinidad de problemas internos, debido en gran medida a las invasiones militares por parte de Francia, Inglaterra, España y los Estados Unidos de Norteamérica.

Partiremos del año de 1822, cuando de acuerdo a los historiadores, Iturbide es nombrado emperador, quien con este cargo, instauro una Junta Nacional Constituyente, dando como resultado la aprobación del Reglamento Político Provisional del Imperio, mismo que en su texto estableció que la persona del Emperador era sagrada e inviolable y que sólo sus ministros serían responsables de los actos del gobierno, y encomendaba al Supremo Tribunal de Justicia la tarea de juzgar a los funcionarios que incurrieran en algún delito.

Ante tal situación, el Gobierno de Santa Anna proclamó a principios de 1823, el Plan de Casa Mata, el cual tenía como propósito, la reunión de un nuevo Congreso Constituyente, mismo que el 3 de octubre de 1824 aprobó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la que en materia de responsabilidad administrativa designó a la Cámara de Diputados y Senadores como gran jurado en las acusaciones hechas al Presidente de la Federación por delitos de traición contra la Independencia Nacional, cohecho, soborno y por impedir o entorpecer las elecciones y funciones de la Cámara; fijó la responsabilidad de los Secretarios de Despacho (ahora Secretarios de Estado); estableció las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia y elaboró un procedimiento de elección de 24 individuos para juzgar a los magistrados de dicha Corte.

Esta Constitución sólo tuvo vigencia hasta 1835, debido al desacuerdo de liberales y conservadores, por lo cual, se decidió crear el 30 de diciembre de 1836 la Constitución conocida como "Las siete Leyes", debido a que estaba dividida en siete grandes capítulos, la cual también delimitó las responsabilidades de los funcionarios; además, esta Constitución creó el Supremo Poder Conservador, Órgano que tenía como objetivo frenar los posibles abusos de los tres poderes Federales." (7)

(7) Solís Luna Benito. El Hombre y el Derecho. México, 1956. - pág. 50.

Sin embargo las Siete Leyes no resolvieron los desacuerdos políticos, sino que los empeoraron, debido en gran medida a la guerra que enfrentó México contra Texas y a la intervención militar de Francia en nuestro País; por lo que Santa Anna en la presidencia se contempló la posibilidad de reformar las Siete Leyes, es así que se ordenó la disolución del Congreso y reunió una Junta de Notables para redactar una nueva Constitución.

El resultado consistió en la promulgación en 1843 de las Bases Orgánicas, estatuto también de corte centralista, - la cual regulaba la responsabilidad de los funcionarios del gobierno centralista, misma que entre otras disposiciones señalaba las siguientes:

A los Diputados y Senadores se les concedió el fuero de inmunidad con carácter absoluto; se estableció un Gran Jurado el cual debía declarar si había o no lugar a formación de causa, en las acusaciones por delitos oficiales o comunes que hubiesen cometido los Secretarios de Despacho, ministros de la Suprema Corte de Justicia, consejeros de gobierno y Gobernadores de Departamento. El Presidente de la República no quedaba exento de los procedimientos de responsabilidad, sin embargo, contaba con cierta inmunidad.

Se facultó también al Presidente para suspender de sus empleos y privar de la mitad de sus sueldos, hasta por tres meses, a los empleados de Gobierno y Hacienda infractores de sus órdenes. Las mismas atribuciones fueron conferidas, aunque no tan estrictas, a los Gobernadores.

Las disposiciones contenidas en el Acta Constitutiva de 1847 en materia de responsabilidad de los funcionarios públicos contemplan diversos artículos que por su novedad, destacan los siguientes: Se erigió la Cámara de Diputados como Gran Jurado de Sentencia, exclusivamente para declarar si el acusado era o no culpable (art. 12); se dejaba a la Suprema Corte la designación de la pena, según lo previniera la Ley correspondiente (art. 13).

Por lo que toca a la responsabilidad administrativa, se expidieron algunos decretos con el fin de eliminar comportamientos que resultaran deshonestos, destacando por su severidad el de 1853 relativo a la Ley penal para los empleados de hacienda y el referente a la ley para hacer efectiva la responsabilidad de los jueces, el primero de ellos contemplaba la pena de muerte y presidio para el infractor y el segundo imponía la privación del empleo e inhabilitación perpetua para obtener otro en la administración de justicia.

Los grandes problemas políticos, económicos y sociales de esta etapa provocó una lucha contra el gobierno de -- Santa Anna, quien después de asumir nuevamente el poder en el año de 1853, había convertido su régimen en una dictadura, -- creandose así el Plan de Ayutla, mismo que exigía entre otras cosas su destitución como Presidente y la reunión de una Asamblea que creara una nueva Constitución, por lo cual se creó -- la Constitución de 1857.

Esta Constitución tuvo como característica la de ser liberal, democrática y de tendencias progresistas y revolucionarias para su época. Así tenemos que en materia de responsabilidad de los funcionarios públicos, esta Carta recogió, depuró y perfeccionó la experiencia legislativa de los constituyentes anteriores y la consignó en el Título Cuarto, mismo en el que a la fecha aún se consagra. En éste Título se detallaron con mayor claridad las responsabilidades y sanciones aplicables a los Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte y los Secretarios de Despacho, estableciendo así mismo una distinción entre delitos del fuero común que cometieran durante el ejercicio de su encargo y delitos oficiales en que incurrieran por faltas u omisiones, durante el ejercicio de su empleo, extendiéndose dicha responsabilidad hasta un año después de haber terminado sus funciones.

Esta Constitución pugnó también por un control más enérgico de los funcionarios estatales y reguló con firmeza - el fuero de inmunidad de carácter absoluto a favor de los Diputados, únicos integrantes del Congreso, ya que se optó por el sistema unicameral.

Asimismo, el artículo 103 Constitucional le concedió al Presidente de la República fuero de inmunidad con carácter relativo, ya que durante el tiempo de su encargo sólo podía ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común; los gobernadores de los Estados podían ser acusados por infracciones a la Constitución y las leyes federales; también, se expedieron algunos decretos y circulares en materia de responsabilidad administrativa, tales como el que prohibía a los funcionarios públicos tener dos cargos o empleos.

Esta Ley Suprema promovió muchos cambios que de alguna manera afectaron al clero y a los militares, por lo que muy pronto se dieron brotes de insurrección que provocaron una guerra civil llamada de Tres Años o de Reforma, sin embargo con el apoyo decidido de Benito Juárez como presidente que defendía la legalidad de la Constitución, en el año de 1861 fue reinstaurada en todo el País.

A pesar del enorme esfuerzo y desempeño llevado a cabo por Juárez, su régimen se vio nuevamente en peligro, cuando los conservadores en acuerdo con Napoleón III, rey de Francia, deciden implantar una monarquía en México, proponiendo en el poder a Maximiliano de Habsburgo, quien sustento su gobierno en el Estatuto Provisional del Imperio, documento en el cual sólo el artículo 12 reglamentaba las obligaciones de los funcionarios del Imperio, afortunadamente, Juárez logra derrotar el Imperio de Maximiliano y se mantiene al frente -- del Ejecutivo, respaldado por la Carta de 1857.

Para el año de 1870, Juárez promulga la primera Ley sobre los delitos de los altos funcionarios de la federación, ley que constituyó la base jurídica de nuestro moderno sistema de responsabilidades de los servidores públicos; posteriormente a la muerte de Juárez en 1872, Sebastian Lerdo de Tejada asume la Presidencia, reinstalando el sistema bicameral, por lo que la Cámara de Senadores volvió a formar parte del Congreso.

En los inicios del siglo XX y aún vigente la Constitución de 1857, se dieron pocas modificaciones en materia de responsabilidad administrativa; no es sino hasta el año de 1916 cuando Venustiano Carranza considera necesario hacer algunas modificaciones por no ser acordes a las necesidades de

la Nación; por lo que en su proyecto hizo referencia entre otras cosas a la responsabilidad de los funcionarios de la Federación, proponiendo varias reformas, entre las que destacan en esta materia, la de privar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al Presidente de la República y a los demás altos funcionarios.

En enero de 1917 se dictaminaron los artículos 108 al 114, referentes a las responsabilidades de los funcionarios públicos, de los cuales la mayoría fueron aprobados.

Pocas fueron las modificaciones plasmadas en la Carta Magna de 1917 respecto de responsabilidades de los servidores públicos en relación con la Constitución de 1857, tal es el caso del artículo 108, al que sólo se agregó como sujetos de responsabilidades al Procurador General de la República y se estableció que el Presidente de la República sólo podía ser acusado por traición a la patria y por delitos del orden común.

Posteriormente y mediante decreto se expidió la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y Territorios Federales, y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicado en el día--

rio Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940.

La historia política del pueblo mexicano ha sido dramática, pues como hemos apreciado, el nacimiento de las leyes constitucionales, se debe a luchas armadas, que hubiera sido preferible evitarlas mediante elecciones pacíficas que permitieran conocer cuál era el verdadero sentir de la mayoría de los ciudadanos y acatar honestamente esa decisión. La Constitución que está en vigor también es el resultado de los ideales que enarboló el movimiento de la Revolución Mexicana.

CAPITULO I I

RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS FEDERALES.

A. GENERALIDADES.

Para iniciar este capítulo, resulta importante conocer en primer lugar el significado de la palabra responsabilidad, en este sentido, el Diccionario Jurídico Mexicano, señala que: "La voz responsabilidad proviene de responder que significa, inter alia: prometer, merecer, pagar. Así, responsalis - significa: el que responde. En un sentido más restringido responsum (responsable) significa: el obligado a responder de algo o de alguien." (8)

Ahora bien, continuando nuestro estudio, pasaremos a establecer lo que se entiende por servidor público; así tenemos que por su parte el maestro Ignacio Burgoa nos da su definición y considera que "En un régimen democrático, los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento

(8) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, Vol. 4, Méx. 1988, pág. 2824 y sig.

dado los personifican y realizan funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia deben refutarse como servidores públicos." (9)

Por otra parte nuestra Constitución en su artículo 108 señala lo siguiente:

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

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

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

(9) Burgoa Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Ed. Porrúa, Tomo 2, Mex. 1984, pág. 388.

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

Además de los anteriores, el artículo 2o. de la -- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos agrega a "todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales".

Lo anterior resulta discutible, en virtud de que como se observa, el precepto constitucional que nos ocupa, no establece expresamente a los Presidentes Municipales, ni a las demás autoridades de los ayuntamientos; sin embargo, como anteriormente lo señalamos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 2o. señala como sujetos de la misma, además de los mencionados en el artículo 108 Constitucional, a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales, con lo cual pudieran quedar comprendidos en ella dichas autoridades municipales.

Lo anterior resulta inconveniente e inconstitucional, por lo que sería necesario que en su oportunidad, los Tribunales Federales precisen la constitucionalidad y alcance de ta--

les disposiciones; de modo que atendiendo al principio de igualdad ante la ley, se establezca la responsabilidad a nivel constitucional de todos los servidores públicos, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión.

Aún cuando el concepto de servidor público es el que en forma general ha adoptado nuestra Constitución para referirse a los empleados gubernamentales, en nuestro sistema legal se sigue haciendo la distinción entre servidores y empleados públicos, sin que se precise la diferencia entre uno y otro; sin embargo, el derecho vigente mexicano ha pretendido diferenciar las calidades de servidores y empleados públicos.

En este sentido, y conforme a lo que hemos señalado, sí partimos de la idea de que servidor público es aquella persona a quien se le provee de imperio, es decir, que tiene poderes propios de acuerdo a la función que desempeña para expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones por el carácter representativo al participar en los actos públicos y para ejecutar las disposiciones legales especiales de su investidura, ello implica la existencia de:

"1.- Una designación legal.

- 2.- El carácter de permanencia.
- 3.- El ejercicio de la función pública que le da poderes propios, y
- 4.- Su carácter representativo." (10)

"Por su parte, el empleado público, es aquella persona que no tiene atribución especial designada en la ley y só lo colabora en la realización de la función que le corresponde por las siguientes circunstancias:

- 1.- Por su incorporación voluntaria a la organización pública.
- 2.- Por no participar en la formación y ejecución de la voluntad pública, al no tener carácter representativo.
- 3.- Por hacer de su empleo su medio habitual de vida, su actividad fundamental y su carrera." (11)

Independientemente de esta clasificación, y de las características que presentan el servidor y el empleado públicos, debe hacerse notar que dentro de la administración pública se ha ocasionado que de manera indistinta se dirija

(10) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I, 14a. ed., Ed. Porrúa, Méx. 1983, Pág. 372.

(11) *Ibidem*, pág. 374 y sig.

uno a ellos como servidores del estado, lo cual resulta aceptable si consideramos que tanto el uno como el otro prestan sus servicios en el gobierno.

1. NATURALEZA JURIDICA.

Diversas corrientes han pretendido explicar la naturaleza jurídica de la relación que se genera entre el servidor público y la administración. Una de ellas considera que se trata de una relación de Derecho Privado, ya que para ambas partes se establecen derechos y obligaciones a través de la manifestación de su consentimiento, por lo que se trata de un contrato. Sin embargo, ya que el desempeño de la función exige lealtad, legalidad, imparcialidad, honradez y eficiencia, en razón del interés público, las normas sólo pueden ser de Derecho Público.

"Opiniones publicistas han surgido para definir la relación de los funcionarios y empleados con el estado.

- a) La que sostiene que es un acto unilateral del Estado;
- b) La que afirma que es un acto contractual;
- c) La que lo considera como un acto condición, y
- d) La teoría del Estatuto legal y reglamentario, que

implica un acto materialmente administrativo." (12)

Tesis unilateral. Sostiene que la relación del servicio se regula unilateralmente por el Estado y que no requiere del consentimiento del agente público.

Dicha tesis no es admitida por el maestro Andrés Serra Rojas, ya que en un régimen Constitucional como el nuestro sería contraria al artículo 5o. Constitucional que expresa en su párrafo cuarto: "En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y de los jurados, así como el desempeño de los cargos consejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la Ley y con las excepciones que ésta señale."

Tesis contractual. Sostiene que la relación entre el

(12) Serra Rojas, op. cit., pág. 386.

Estado y sus trabajadores es una relación contractual en la - que interviene la voluntad del Estado y la del propio trabajador.

Dicha teoría también ha sido objetada por diversos autores de derecho administrativo, porque consideran que la - idea de "contrato" tomada en su forma tradicional, no se ajusta a este tipo de relaciones.

Tesis del acto condición. "El acto condición deriva de la voluntad del Estado y del particular nombrado y del efecto jurídico que origina, o sea condicionar la aplicación a ese caso particular de las disposiciones legales preexistentes, -- que regulan la relación establecida." (13)

Esta teoría es la de mayor aceptación ya que la concurrencia de las voluntades es indispensable para la aplicación de un estatuto específico, predeterminado por la ley, el cual no puede ser modificado por el interés de las partes, ya que su consentimiento sólo genera la individualización de la disposición general al caso concreto.

(13) Serra Rojas, op. cit., pág. 387.

Tesis del estatuto legal y reglamentario. "Las relaciones del Estado con sus trabajadores se regulan de manera estatutaria o reglamentaria. Los derechos y obligaciones de los servidores públicos se fijan en las leyes y reglamentos. Es un acto unilateral del estado que fija las condiciones que juzga necesarias para el servicio, sin que intervenga la voluntad del agente, pues es facultad exclusiva de los Poderes de la Unión." (14)

Resulta necesario señalar que la relación de los -- servidores públicos y la administración federal, es el resultado de un nombramiento; sin embargo, cuando la relación se genera por el concurso de más voluntades, el acto recibe el nombre de elección, tal es el caso del Presidente de la República.

2. ELEMENTOS.

De acuerdo a lo que hasta aquí hemos visto, podemos decir que los órganos estatales están constituidos por dos -- elementos: uno objetivo y otro subjetivo.

(14) Serra Rojas, op. cit., pág. 387.

El elemento objetivo se encuentra conformado por el conjunto de atribuciones que la ley le confiere a los órganos de gobierno y que constituyen su competencia, misma que deberán ejercer en nombre y representación del Estado, el que a su vez realizará sus funciones o actividades a través de los diferentes órganos que lo conforman y que por medio de leyes, el Estado confiere a estos órganos las atribuciones que les corresponden ejercer para la satisfacción de los intereses colectivos.

El segundo elemento o sea el subjetivo, se encuentra conformado por las personas físicas, es decir, los servidores al servicio del Estado, mismos que deben cumplir con las atribuciones que legalmente les han sido conferidas por el órgano que representan y que de las cuales ya hicimos referencia con anterioridad cuando hablamos de la diferencia entre el servidor público y el empleado público.

Ahora bien, desde el punto de vista formal, la administración pública forma parte de uno de los poderes en los que se ha depositado la soberanía del Estado, es decir, del Poder Ejecutivo, cuyo titular es el Presidente de la República. De conformidad con el artículo 89 Constitucional, el titular del Poder Ejecutivo Federal tiene facultades y obligaciones.

El Congreso de la Unión, a través de la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala las atribuciones que le competen a las distintas Dependencias de la misma.

Del análisis de los ya mencionados elementos, objetivo y subjetivo, mismos que constituyen los órganos de la administración, nos lleva a la conclusión de que no debe confundirse al órgano con su titular, en virtud de que el primero es una creación típicamente legal que permanece inmutable hasta en tanto otra disposición del mismo carácter altere su naturaleza, extinguiéndolo o modificándolo. El segundo es una persona física, que tiene junto con la necesidad de satisfacer sus intereses particulares, una actividad que se realiza en interés del Estado, que a la vez se refleja en el interés general y que puede en cualquier momento ser sustituida, sin alterar por ello al órgano administrativo.

3. OBJETO

Los Servidores públicos, cualquiera que sea su categoría y la índole de sus atribuciones, al considerarse como tales deben actuar con honestidad, dedicación y esmero y no les está permitido acutar en beneficio personal, es decir, anteponer su

interés particular al interés público, social o nacional, al que están obligados a proteger, mejorar o fomentar.

Cuando un servidor público no cumple con sus deberes, ya sea dejando de aplicar el derecho o actuando en sentido contrario a lo anteriormente señalado, se presentan situaciones que lo hacen sujeto de la obligación de reparar los daños y perjuicios que llegare a causar tal comportamiento y en consecuencia hacerse acreedor a las sanciones respectivas, o sea, de no ajustar sus actos a las leyes o a los reglamentos aplicables, debe responder de su conducta. Lo anterior, en virtud de que cualquiera que fuere el caso y que llegare a configurarse, se estaría en presencia de una transgresión del orden jurídico, que inegablemente perjudicaría al Estado, a la sociedad o a los particulares.

Como ya le apuntamos, el incumplimiento de los deberes que la ley impone a los trabajadores del Estado, ya sea como funcionarios o empleados, da nacimiento a la responsabilidad, la cual implica la obligación de reparar el daño o perjuicio que cause al Estado o a los particulares. Dicha obligación, nace simplemente por el incumplimiento de los deberes que rigen la función a ellos encomendada.

Para los servidores públicos, la aceptación del nom-

bramiento lleva implícita la obligación de cumplir con los deberes inherentes al mismo, entre los cuales se encuentran los siguientes: la observancia de las disposiciones derivadas de las leyes, reglamentos o normas administrativas determinadas y precisas, que en caso de no acatarlas, los convierten en sujetos obligados a responder de las consecuencias previstas en la ley.

La inobservancia que acabamos de mencionar, en el comportamiento de un servidor público, puede consistir en una acción u omisión, que al traducirse en un incumplimiento de sus deberes, da nacimiento a la responsabilidad que los constriñe a reparar los daños o perjuicios que llegare a causar.

En síntesis, todos los actos u omisiones de los trabajadores al servicio del Estado, que infrinjan obligaciones a su cargo, establecidas en la ley, dan lugar a la responsabilidad, consistente en la obligación de reparar los daños y perjuicios que causen con su conducta indebida o a sufrir las sanciones que procedan.

Este concepto de responsabilidad en el Gobierno Federal, es materia de nuestro trabajo, pues su conocimiento y difusión resultan ser de gran importancia, por constituir la base de una serie de instituciones que tienen por objeto -

primordial, proteger los intereses del Estado, la sociedad y los particulares, que pueden verse afectados como resultado de la irresponsabilidad en el comportamiento de los servidores públicos.

La actuación indebida de un trabajador del Estado, puede ubicarlo como obligado a responder civil, políticamente, administrativamente o penalmente.

4. CLASIFICACION.

De acuerdo a las reformas constitucionales de 1982, el artículo 109 de aquella, establece los lineamientos generales a los que deben ajustarse el Congreso de la Unión y las legislaturas locales dentro de sus respectivas competencias al expedir las leyes sobre responsabilidad de los servidores públicos, estableciendo con claridad las diversas clases que se pueden presentar; es decir, según se trate de responsabilidades políticas, penales o administrativas, en tanto que el artículo 111 del mismo ordenamiento alude a la responsabilidad civil.

Cada uno de estos tipos de responsabilidad se sustancia a través de procedimientos separados y distintos, prevén -

sanciones diferentes y los órganos encargados de aplicarlas - también varían de acuerdo al tipo de responsabilidad de que se trate.

Asimismo, el artículo 109 Constitucional prevé en su fracción III, párrafo segundo que los procedimientos para la aplicación de las sanciones (políticas, penales o administrativas), se desarrollarán autonomamente y señala que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza; sin embargo, esto no significa que exista algún impedimento para que una conducta origine dos o más tipos de responsabilidad; es decir, puede darse el caso de que una misma conducta ocasione una sanción política o administrativa, así como una penal e incluso, civil.

Responsabilidad civil.- En el caso de este tipo de responsabilidad, resulta esencial precisar que no se trata de la responsabilidad que contrae el servidor público como persona por actos derivados de su vida privada, ya que en este supuesto su investidura de autoridad y el cargo respectivo que desempeña son irrelevantes.

"La responsabilidad civil a que nos referimos consiste en la que asume todo funcionario público en el desempeño

de los actos inherentes a sus funciones o con motivo de su cargo frente al Estado y los particulares, con la obligación indemnizatoria o reparatoria correspondiente. Esa responsabilidad puede provenir de hecho ilícito o de delito o falta, -- oficiales." (15)

"La responsabilidad civil se prevé como el daño que causen los funcionarios a los particulares, cuando obren en el ejercicio de sus funciones. Este daño puede ser económico, y -- consistir en la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio; o bien, daño moral." (16)

La responsabilidad civil a que nos referimos se exigirá conforme a lo dispuesto por los artículos 1910, 1916, -- 1916 Bis y 1928 del Código Civil para el Distrito Federal en -- materia común y para toda la República en materia federal, mis -- mos que a continuación los señalaremos:

Art. 1910.- El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

(15) Burgoa Ignacio. op. cit. pág. 390.

(16) Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Primera edición, Ed. Porrúa, México, 1986, pág. 152.

" Art. 1916.- Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en - sus sentimientos, afectos, creencias, de - coro, honor, reputación, vida privada, - configuración y aspecto físico, o bien - en la consideración que de sí mismo tie - nen los demás.

Cuando un hecho u omisión ilícitos pro - duzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo - mediante una indemnización en dinero, -- con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual, como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral ten - drá quien incurra en responsabilidad ob - jetiva conforme al artículo 1913, así -- como el Estado y sus funcionarios confor - me al artículo 1928, ambas disposiciones del presente código.

La acción de reparación no es transmis - ble a terceros por acto entre vivos y -- sólo pasa a los herederos de la víctima - cuando ésta haya intentado la acción en vida.

El monto de la indemnización lo determi - nará el juez tomando en cuenta los dere - chos lesionados, el grado de responsabi - lidad, la situación económica del respon - sable, y la de la víctima, así como las - demás circunstancias del caso.

Cuando el daño moral haya afectado a la - víctima en su decoro, honor, reputación-

o consideración, el juez ordenará, a petición de ésta y con cargo al responsable, - la publicación de un extracto de la sentencia que refleje adecuadamente la naturaleza y alcance de la misma, a través de los medios informativos que considere convenientes. En los casos en que el daño derive de un acto que haya tenido difusión en los medios informativos, el juez ordenará que los mismos den publicidad al extracto de la sentencia, con la misma relevancia que hubiere tenido la difusión original."

"Art. 1916 Bis.- No estará obligado a la - reparación del daño moral quien ejerza - sus derechos de opinión, crítica, expresión e información, en los términos y con las limitaciones de los artículos 6o. y - 7o. de la Constitución General de la República.

En todo caso, quien demande la reparación del daño moral por responsabilidad contractual o extracontractual deberá acreditar plenamente la ilicitud de la conducta del demandado y el daño que directamente le - hubiere causado tal conducta."

"Art. 1928.- El Estado tiene la obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria, y sólo podrá -

hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado."

La acción a la que nos acabamos de referir deberá - llevarse a cabo ante los tribunales del orden civil federal, - mediante un juicio que promueva el interesado, haciendose efectiva la responsabilidad al ejecutarse la sentencia definitiva que emita la autoridad judicial federal.

En las demandas civiles no existe el fuero o inmunidad que la Constitución otorga a los altos funcionarios en los casos de denuncias penales, pues en materia civil es intrascendente tanto su carácter de autoridad, como la investidura que representa el cargo que ocupa, conforme a lo que establece el párrafo octavo del artículo 111 Constitucional, el cual señala: "En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia."

Dicha declaración de procedencia, misma que se verá más adelante, tiene el efecto de remover el "fuero constitucional" de los altos funcionarios, a fin de que se proceda penalmente en su contra.

No solamente las personas físicas pueden ser sujetos de responsabilidad civil; lo son también las personas morales y entre ellas el Estado, de acuerdo a lo que dispone el artículo 1928 del Código Civil que con anterioridad ya transcribimos.

El Estado, como persona moral, es responsable por los actos de sus funcionarios, y conforme al artículo 1928 del Código Civil, tiene la obligación de responder de los daños por sus servidores en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas. Esta responsabilidad, según la ley civil es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.

No es nuestro propósito abundar en el tema, pero lo que si es indiscutible es que cualquiera que sea la causa, el derecho vigente atribuye una responsabilidad a las personas morales por los actos de sus agentes en el desempeño de sus funciones.

Responsabilidad política.- Este tipo de responsabilidad, esta prevista en los artículos 109 fracción I y 110 de nuestra Constitución, y en el Título Segundo de la Ley Federal

de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el primero de dichos preceptos, la responsabilidad política deriva de los actos u omisiones de los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Esta clase de responsabilidad sólo alcanza a determinados servidores públicos, por razón de sus funciones o jerarquía, es decir, es aplicable a altos servidores públicos, - mismos que como anteriormente lo señalamos, su responsabilidad nace de sus conductas que afecten los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

Ahora bien, las infracciones de carácter político - por los actos u omisiones de los servidores públicos en el - - ejercicio de sus funciones y que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho, se encuentran previstas en el artículo 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por su parte, el maestro Ignacio Burgoa, considera que "la responsabilidad política surge en el ámbito de las relaciones entre los mismos gobernantes dentro de un orden jerárquico de funcionarios públicos, así como a propósito de los --

nexos que estos tengan con un determinado partido político o con un cierto equipo de gobierno y se traduce generalmente en el deber a que los propios funcionarios les impone la indole del grupo político o gubernamental a que pertenezcan." (17)

Dicho autor señala también que "La responsabilidad política trae aparejada un conjunto de sanciones que para el político son de la mayor gravedad, pues estriban sustancialmente, en la detención de su carrera para ocupar puestos públicos en un escalafón progresivo, cuando no en su proscripción del escenario político, es decir, en su "muerte política", la cual es a veces más temida que la muerte natural". (18)

Estamos de acuerdo con el maestro Ignacio Burgoa, - va que resulta un hecho indiscutible, el que, en la vida política, la lealtad por parte de los servidores públicos hacia sus superiores jerárquicos es mayor a la que prestan sobre los gobernados, pues saben que precisamente de este comportamiento depende en gran medida su futuro dentro de la administración pública; que es el fin y propósito de todo político que busca un lugar privilegiado dentro del Órgano gubernamental.

(17) Burgoa Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional. op. cit. pág.389.

(18) Burgoa Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. op. cit. pág.555.

Por lo que respecta al Presidente de la República, con fundamento en el artículo 108 segundo párrafo constitucional, éste sólo puede ser acusado durante el tiempo de su encargo por traición a la patria y delitos graves del orden común, dicha acusación deberá hacerla la Cámara de Diputados ante la de Senadores, quien resolverá con base en la legislación penal aplicable.

El anterior precepto constitucional no es claro y deja lugar a dudas, ya que no define con precisión lo que debe entenderse por delitos graves del orden común, a pesar de que la doctrina ha insistido en la necesidad de definir -- tal situación; sin embargo, se ha sostenido que los delitos graves del orden común son aquellos en los que el indiciado no obtiene el beneficio del artículo 20 constitucional (libertad bajo caución); o aquellos cuya sanción consista en la pena de muerte según el artículo 22 constitucional; o aquellos que sean determinados como tales por la propia constitución o una ley secundaria.

Es un hecho indudable e indiscutible, la necesidad de precisar con toda claridad en nuestra Ley Fundamental, los casos en que se puede proceder contra el Presidente de la República durante el tiempo que dura su encargo, tal y como lo establecía con anterioridad nuestras Constituciones de 1824 y 1857.

Responsabilidad administrativa.- Esta clase de responsabilidades, se encuentra provista en los artículos -- 109, fracción III y 113 Constitucionales, así como en el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por lo que respecta al primero de dichos preceptos, éste contempla la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, por "aquellos actos u omisiones que afecten - la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deben observar en el desempeño de sus empleos cargos o comisiones."

El artículo 113, por su parte, dispone entre otras cosas que: las causas de este tipo de responsabilidad, las -- sanciones respectivas, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas, se determinarán por las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos, previniendo que entre tales sanciones se contemplarán: la suspensión, destitución e inhabilitación, así como las sanciones económicas, las cuales deberán fijarse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por sus actos u omisiones; pero que en todo caso, no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños causados.

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, trata este tipo de responsabilidad en el Título Tercero, estableciendo en su artículo 46, - que: "Incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley"; asimismo, su artículo 47 establece un catálogo de obligaciones a que se encuentra sujeto todo servidor público, con el propósito de salvaguardar los principios antes señalados, y cuyo incumplimiento dará lugar a la imposición de las sanciones administrativas, las cuales pueden ser las siguientes:

"Artículo 53. Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública;
- III. Suspensión;
- IV. Destitución del puesto;
- V. Sanción económica, e
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños o perjuicios, será de seis meses a tres -

años si el monto de aquellos no excede de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de tres años a diez años si excede dicho límite."

Con fundamento en los artículos 48 y 52 y 64 de la misma Ley, corresponderá a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a través de su Contraloría Interna, imponer las sanciones administrativas a que se refiere el Título Tercero que nos ocupa.

"El régimen de responsabilidad administrativa refleja, sin duda el loable propósito de encontrar nuevos canales para sancionar al servidor público deshonesto o incompetente; al respecto, debe tenerse especial cuidado en que las disposiciones que las reglamenten sean lo suficientemente precisas e idóneas para que no permitan impunidades y, simultáneamente, no impidan la adecuada gestión administrativa." (19)

Responsabilidad penal.- La fracción II del artículo 109 Constitucional, nos habla de este tipo de responsabilidad de los servidores públicos, al establecer que:

(19) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. UNAM-Porrúa, México, 1985. pág. 266.

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

Asimismo, el citado precepto en su penúltimo párrafo y como nueva modalidad a partir de las reformas Constitucionales de 1982, establece que:

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

Ahora bien, la clase de delitos a que se refiere el artículo que nos ocupa, se encuentran establecidos en el Código Penal para el Distrito Federal, aplicable en materia federal, específicamente en el Título Décimo del Libro Segundo denominado: "Delitos cometidos por servidores públicos"; y considera a los siguientes:

Art. 214.- Ejercicio indebido de servicio público.

- Art. 215.- Abuso de autoridad.
- Art. 216.- Coalición de servidores públicos.
- Art. 217.- Uso indebido de atribuciones y facultades.
- Art. 218.- Concusión.
- Art. 219.- Intimidación.
- Art. 220.- Ejercicio abusivo de funciones.
- Art. 221.- Tráfico de influencias.
- Art. 222.- Cohecho.
- Art. 223.- Peculado.
- Art. 224.- Enriquecimiento ilícito.

Resulta importante señalar que en este mismo Título se adicionaron mediante reformas a la ley de 1982, cinco nuevos delitos, mismos que anteriormente no estaban establecidos, los cuales son: "Uso indebido de atribuciones y facultades; -- Ejercicio abusivo de funciones; Tráfico de influencias; Intimidación y Enriquecimiento ilícito".

Por su parte, el artículo 111 de nuestra Constitución dispone en relación con este tipo de responsabilidad lo siguiente:

"Art. 111.- Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea -

del Distrito Federal, el titular del Órgano de gobierno del Distrito Federal, el - Procurador General de la República y el - Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, - si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

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

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

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

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los - estados, diputados locales y magistrados - de los Tribunales Superiores de Justicia - de los estados, se seguirá el mismo proce-

dimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comuniquen a las Legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

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

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

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

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

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

Del análisis del artículo anterior, se desprende - que los servidores públicos mencionados en el mismo, gozan de inmunidad procesal, anteriormente denominada "Fuero Constitucional", lo cual significa que para ser procesado por los delitos penales, es requisito indispensable que la Cámara de Diputados por mayoría de sus miembros declare que ha lugar a -- proceder en contra del inculpado. A diferencia del juicio político que se sustancia ante ambas Cámaras, el procedimiento para la declaración de procedencia es unicamaral, ya que sólo interviene la Cámara de Diputados.

En caso de que esta Cámara declare que no ha lugar a proceder penalmente en contra del funcionario público, ésto no significa la impunidad del delito, ya que la resolución no prejuzga los fundamentos de la imputación y no será obstáculo para que se le persiga cuando haya concluido el - ejercicio de su encargo.

Por último, el artículo 114 segundo párrafo Constitucional prevé los plazos de prescripción para los delitos cometidos por cualquier servidor público que serán los consignados en la ley penal y nunca serán inferiores a tres años; además de que dichos plazos de prescripción se interrumpirán en tratándose de servidores públicos cuya función se encuentre protegida por la inmunidad procesal prevista en el artícu

lo 111 Constitucional en tanto tales servidores continúen de sempeñando dicha función.

B. EL FUERO CONSTITUCIONAL.

Mediante reformas del 28 de diciembre de 1982 al Título Cuarto de la Constitución, se pretendió cambiar el término de "Fuero" por el de "Declaración de procedencia" contemplado en el artículo 111 Constitucional; sin embargo, como -- después veremos, el artículo 61 vigente de la misma ley, aún contempla el término de fuero; inclusive, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria de Título Cuarto Constitucional sigue hablando en su artículo primero fracción V de "Fuero", lo cual significa que dicha figura aún subsiste bajo otra denominación, cuyo significado y alcance jurídicos siguen siendo los mismos, por lo que creemos que no existe contradicción en nuestra Ley fundamental; -- al hacer mención a los anteriores términos.

Para comprobar lo antes dicho, transcribiremos el artículo primero de la Ley Federal de Responsabilidades de -- los Servidores Públicos.

"Art. 1o. Esta ley tiene por objeto reglamentar

el Título Cuarto Constitucional en materia de: ... V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procedimiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y ..."

Para el maestro Ignacio Burgoa, la finalidad del fuero estriba no tanto en proteger a la persona del funcionario, sino en mantener el equilibrio entre los poderes del Estado para posibilitar el funcionamiento normal del gobierno - institucional dentro de un régimen democrático. Asimismo considera que el fuero Constitucional opera bajo dos aspectos:

1. Como inmunidad y,
2. Como no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales.

En los anteriores casos existen efectos jurídicos - diversos y titularidad diferente en cuanto a los altos funcionarios contemplados en la Constitución.

1. "El fuero como inmunidad, es decir, como privilegio o prerrogativa que entraña irresponsabilidad jurídica, únicamente se consigna en la Ley fundamental en relación con los Diputados y Senadores en forma absoluta conforme a su artículo 61, en el sentido de que:" (20)

(20) Burgoa Ignacio. op. cit. pág. 558.

"Art. 61. Los Diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero Constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar."

Esta inmunidad absoluta, sólo opera durante el desempeño del cargo correspondiente, es decir, con motivo de las funciones que realicen como miembros integrantes de la Cámara respectiva, pero no en razón de su investidura misma. Dicho de otra forma, no por el hecho de ser Diputado o Senador, la persona que tenga la representación goza de la inmunidad prevista en el artículo 61 ya mencionado, sino únicamente cuando esté en el ejercicio de sus funciones.

Por otra parte, si las opiniones que emita un Diputado o Senador en el desempeño de su encargo configuran la incitación a algún hecho delictivo común u oficial o si su externación implica en sí misma un delito de cualquier orden, opera la inmunidad mencionada en el sentido de que el opinante permanezca inviolable y de que no puede ser reconvenido por tales opiniones, pero ello no implica que contra él no se promueva la llamada declaración de procedencia que puede culminar en su desafuero, a consecuencia del cual quedaría a disposi---

ción de las autoridades judiciales penales que corresponda.

El fuero como inmunidad al Presidente de la República consignada por la Ley, de acuerdo con el maestro Ignacio Burgoa, se da de manera relativa, en términos del artículo 108 párrafo segundo Constitucional, mismo que dispone:

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

Esta responsabilidad restringida del Presidente de la República la justifica el maestro Tena Ramírez bajo las siguientes consideraciones:

"La Constitución quiso instituir esta situación -- excepcional y única para el jefe del ejecutivo con objeto de protegerlo contra una decisión hostil de las Cámaras, las cuales de otro modo estarían en posibilidad de suspenderlo o destituirlo de su cargo, atribuyéndole la comisión de un delito por leve que fuera. La Constitución de 1857 era más estricta que la actual pues autorizaba el desafuero no sólo por traición a la patria y delitos graves del orden común, sino también por violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral (art. 103). Como ningún Presidente mexicano

no estaba a salvo de cometer alguno de los dos últimos delitos, por ese sólo hecho quedaba a merced de las Cámaras." (21)

2. "El fuero que se traduce en la no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales no equivale a la inmunidad de los funcionarios que con él están investidos y que señala el artículo 108 Constitucional. La no procesabilidad realmente se traduce en la circunstancia de que mientras no se promueva y decida contra el funcionario de que se trate el llamado "juicio político", los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República, en los casos a que se refiere el primer párrafo del artículo 108 Constitucional, no quedan sujetos a la potestad jurisdiccional ordinaria." (22)

C. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Para iniciar este apartado, comenzaremos nuestro es

(21) Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México 1975, pág. 599 y sig.

(22) Burgoa Ignacio, op. cit. pág. 561.

tudio a partir de la Constitución de 1917, la que en materia de responsabilidad de los servidores públicos, consagra, salvo pequeñas modificaciones, los mismos principios de la Carta Fundamental de 1857.

En este sentido, el artículo 111, quinto párrafo de la Constitución Federal, previno que el Congreso de la Unión expediría a la mayor brevedad, una Ley de Responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales.

Fue hasta el 21 de febrero de 1940, cuando se publicó la Ley de Responsabilidades prevista por el Constituyente del 17, bajo el nombre de "Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Funcionarios de los Estados", misma de la que haremos un breve análisis, de lo más relevante en esta materia. Esta Ley, en su artículo 2, y para los efectos de la misma considera como altos funcionarios de la Federación a los siguientes: Presidente de la República, Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Autónomo y Procurador General de la República; también quedaban comprendidos los Gobernadores y Diputados a las Legislaturas de los Estados.

Por su parte el artículo 13 de la cita Ley (1940) señala que son delitos de los altos funcionarios de la Federación los siguientes:

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

El artículo 14 de la misma ley, establecía la responsabilidad de los Gobernadores de los Estados y de los Diputados a las Legislaturas Locales, como auxiliares de la Federación, por las violaciones a la Constitución y leyes Federales.

Las sanciones previstas por la comisión de delitos oficiales por parte de los altos funcionarios de la Federación, Gobernadores de los Estados y Diputados de las Legislaturas Locales, eran las siguientes, de acuerdo con el artículo 15 de la ley que nos ocupa:

- I. Destitución del cargo o privación del honor de que se encuentre investido;
- II. Inhabilitación para obtener determinados empleos, cargos u honores, por un término que no baje de cinco años ni exceda de diez, y
- III. Inhabilitación para toda clase de empleos, cargos u honores, por el término señalado - en la fracción anterior.

Respecto de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, no comprendidos en el citado artículo 2o., éstos se encuentran tipificados en setenta y dos fracciones del artículo 18o., de la misma ley, sin embargo no es nuestro propósito enumerar dichas fracciones por considerar que resultaría extendernos sobre este tema.

Conforme al Capítulo II de la misma ley, el procedimiento en los casos de delitos del orden común se iniciaba ante la Comisión Instructora de la Cámara de Diputados, concluida la instrucción, la Cámara se erigía en gran jurado y una vez tramitado el procedimiento, con audiencia del acusado, se dictaba el veredicto respectivo, y en el caso de que éste - declarará que ha lugar a proceder, se turnará a la Cámara de Senadores, para que esta última, erigida en jurado de sentencia, dicte el veredicto que corresponda.

El artículo 52 disponía que los veredictos de los jurados de acusación y de sentencia no son recurribles.

Esta Ley de Responsabilidades de 1940 fue abrogada por la Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980 y que entró en vigor el 5 de enero del mismo año; este ordenamiento, en su artículo 1o., establece la responsabilidad de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, por los delitos comunes, así como por los delitos y faltas oficiales que cometiesen durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de esta ley. Nos dice su artículo 3o. que son delitos oficiales "los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho. Al hacer la enumeración de los mismos, reiteró el texto del artículo 13o. de la ley anterior, mismo al que ya hicimos mención.

Por su parte, el Diputado José Carreño Carrión considera que aunque no fue el objeto deseado por el legislador de entonces, la ley de 1980 ha operado de hecho y de derecho como una Ley de amnistía, en cuanto que suprimió los tipos de delitos oficiales que contenía el artículo 18o. de su antecesora, la Ley de Responsabilidades de 1940, y con ello acarrecó

el sobreseimiento en numerosos procesos que se seguían ante las jurisdicciones federal y común. Al perderse ese artículo 18, se ausentaron de nuestro derecho positivo y por ende de nuestra facultad persecutoria, los setenta y dos tipos de delictivos contenidos en igual número de fracciones que integran aquel precepto.

Posteriormente, con fecha 31 de diciembre de 1982, aparece publicada la nueva ley de responsabilidades, bajo el nombre de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Esta nueva Ley fue precedida por las reformas al Título IV de nuestra Constitución.

La exposición de motivos de esta nueva Ley, establece que la finalidad de ésta consiste en combatir la irresponsabilidad del servicio público que genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción, pues la irresponsabilidad erosiona al Estado de derecho y actúa contra la democracia, sistema político que constituye en el estilo de vida de los mexicanos.

Continúa la exposición de motivos estableciendo que el estado de derecho exige que los servidores públicos sean -- responsables y se conduzcan conforme a lo que establecen las leyes; sin embargo, consideramos que a pesar de los buenos propósitos y motivos de esta nueva ley, la misma aún contempla di

versos preceptos que no son acordes ni aplicables con la realidad, en este sentido pasaremos a exponer algunos de estos casos.

Dicha ley, al hablar de las causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, las enumera bajo el rubro de "obligaciones de los servidores públicos". Compartimos la idea del maestro José Luis Soberanes Fernández en el sentido de que está mal usado dicho término, al considerar que prácticamente todas las normas de derecho público imponen obligaciones a los servidores públicos, por lo cual resultará prácticamente imposible que todas esas obligaciones queden -- comprendidas en toda una Ley, mucho menos en un sólo artículo. Se trata de aquellas obligaciones cuyo incumplimiento es causa de responsabilidad administrativa, en consecuencia, se debió hablar de "causas de responsabilidad administrativa de -- los servidores públicos" y no de obligaciones de los mismos.

Otra innovación en esta Ley, es la referente a la práctica de recibir regalos por parte de los servidores públicos, pues considera en su exposición de motivos que esta acción ha resultado fuente de corrupción y atenta contra la imparcialidad en el servicio público. Estamos de acuerdo con dicho argumento; sin embargo, cuando un servidor público reciba un obsequio indebido, lo deberá entregar a la Secretaría -

de la Contraloría. Ahora bien, la ley no establece lo que deberá hacer esta Dependencia con dicho bien, si se pierde a favor de la Nación o de la beneficencia pública, o se le devolverá al servidor público cuando termine su encargo.

Otro aspecto también nuevo dentro de la legislación vigente, fue el referente a otorgar empleos, cargos o comisiones a familiares dentro de la administración pública. El Presidente de la República Miguel De La Madrid Hurtado en su discurso de toma de posesión lo definió claramente: "No es compatible servir en puestos públicos y simultáneamente operar negocios cuya actividad se funde en relaciones económicas del gobierno. Esta dualidad es inmoral. O se gobierna o se hacen negocios. Los puestos públicos no deben ser botín de nadie".

CAPITULO I I I

EL JUICIO POLITICO

A. GENERALIDADES.

"Ni el Presidente de la República en su iniciativa, ni el Constituyente Permanente, supusieron que bastara la ley para prevenir la corrupción; pero que una ley idónea tiene -- por efecto sancionarla con efectividad, y que el hecho de que se recoja la voluntad política del pueblo para que se busque prevenirla y sancionarla, implica que se adoptará una conducta congruente para que las instituciones realicen con eficacia su función y mediante la aplicación de dicha ley, tutelén nuestros valores, y se obtenga, como es el propósito del gobierno de la República, la renovación moral de la sociedad." (23)

En todo Estado de derecho, la responsabilidad de todo servidor público se encontrará sujeta y condicionada a las leyes que lo rigen, de las cuales ninguno de ellos se encuentra exento; sin embargo, dicha responsabilidad no puede dar-

(23) Comparecencia del Senador Antonio Riva Palacios López.
27 de abril de 1983.

se en la realidad cuando las obligaciones que los condicionan son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando existe impunidad o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas.

De todos es sabido que la irresponsabilidad de cualquier servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción, situaciones éstas que desde siempre se han dado y no precisamente en nuestro país, sino en todo el mundo. -- "Recuerdese la institución llamada "juicio de residencia" a que se sometía a los virreyes españoles y al que ni el mismo Hernan Cortés pudo sustraerle, y cuyo juicio importa un nítido antecedente jurídico novo-hispánico del juicio político o "juicio de responsabilidad" de los funcionarios públicos, así como el "impeachment" del derecho anglosajón. (24)

El maestro Ignacio Burgoa senala que por juicio político se entiende el procedimiento que se sigue contra algún alto funcionario del Estado para desaforarlo o aplicarle la sanción legal conducente por el delito oficial que hubiese cometido y de cuya perpetración se le declara culpable.

(24) Burgoa Ignacio. op. cit. pág. 572.

Por su parte, el maestro Raúl F. Cárdenas considera que "el juicio político es el juicio de la opinión y de la conciencia pública, pues sucede frecuentemente en todos los gobiernos, que sin que un magistrado o ministro haya incurrido en delitos palpables y notorios, se puede calificar y probar en su proceso, con todas sus formas, que por las omisiones y descuidos, por su ineptitud o por otras causas negativas ha perdido la confianza popular. En todos estos casos, reducido el juicio político a quitar el poder al responsable, la sociedad sale del conflicto y el orden se restablece." (25)

"El juicio político implica, pues, el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político para remover o inhabilitar a cierto servidor público de alta jerarquía donde, si bien deben respetarse también las formalidades esenciales del procedimiento, no se confiere - al órgano político - como necesariamente es el Congreso - la potestad - para privar al respectivo servidor público de su patrimonio, de su libertad o de su vida, función ésta última que exige la imparcialidad y aptitud técnica de un juez en - el sentido estricto a fin de evitar los excesos de la pasión política." (26)

(25) F. Cardenas Raúl. op. cit. pág. 316.

(26) Orozco Henríquez J. Jesús. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada. Editorial Porrúa, - México, 1985, pág. 268.

No cabe duda que el Estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social. En este sentido consideramos que para prevenirla y sancionarla no bastan las leyes idoneas, ni tampoco es aceptable como algunos piensan el que "tramitar uno o dos juicios de responsabilidad, aunque no llegue hasta sus últimas consecuencias, conviene a la ciudadanía y afianza a los gobernantes"; nosotros sostenemos que la ley es la base o punto de referencia, que de manera adecuada a la realidad, previene y sanciona las -- conductas indebidas y que la voluntad política y la eficaz -- administración, proporcionan conductas que se ajustan a la -- ley, previniéndolas, corrigiéndolas y sancionándolas. Pero si las leyes e instituciones no abren el camino, no habrá la posibilidad de ejercer ni la voluntad ni la administración -- eficaz que requiere la convivencia social sana.

B. EL JUICIO POLITICO EN NUESTRO SISTEMA JURIDICO.

Según hemos visto en el capítulo I, el juicio político tiene viejos antecedentes en nuestro derecho; pues no sólo en el juicio de residencia de la época colonial, sino también en el Impeachment Ingles.

En nuestro sistema jurídico como en la mayoría de -- los países, el juicio político solamente se puede seguir en --

contra de los "altos funcionarios", éstos se encuentran establecidos en el artículo 110 de nuestra Ley Fundamental por hechos que no son propiamente delitos, sino por circunstancias políticas, o como lo señala el artículo 109 fracción I "incurren en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho". Lo anterior hace suponer que el alto funcionario ha perdido la confianza del pueblo y que por ese motivo debe ser separado de su cargo e inhabilitado, independientemente de que si ha cometido algún otro delito, se le procese una vez que ha sido separado de su cargo.

Nuestra Constitución vigente faculta a la Cámara de Diputados para actuar como órgano de acusación en los juicios políticos que se instaren en contra de los servidores públicos.

Cabe señalar que, el juicio político no procede contra el Presidente de la República, en virtud de que éste de acuerdo con el artículo 108 Constitucional, sólo puede ser acusado durante el tiempo de su cargo por traición a la patria y por delitos graves del orden común, a diferencia de lo previsto por la Constitución de 1857 que también admitía la responsabilidad del Ejecutivo Federal por violación expresa a la Constitución y ataque a la libertad electoral.

Para algunos tratadistas, esta inmunidad de que goza nuestro mandatario durante el tiempo que dura su encargo, lesiona el principio democrático; sin embargo, se mantiene este privilegio por estimarse peligroso para la seguridad de -- nuestra Nación el darle un trato igualitario en la ley a quien tiene a su cargo la representación del Estado Nacional.

Conforme a lo anterior, se puede afirmar que a través del juicio político se finca una responsabilidad política a ciertos servidores públicos, por haber cometido infracciones de carácter político, en cuyo caso se aplica una sanción eminentemente política por conducto de la Cámara de Senadores en términos del artículo 76 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, el procedimiento en el juicio político es bicamaral, ya que por una parte interviene la Cámara de Diputados como órgano de acusación y por otra la de Senadores como órgano de sentencia.

Así también, nuestra Constitución en su artículo -- 109, fracción I, segundo párrafo, dispone que: "No procede -- juicio político por la mera expresión de ideas". Lo anterior no significa otra cosa que el respetar a los servidores públicos, su libertad de expresión, la cual se encuentra consagrada por el artículo 6o. del citado ordenamiento legal.

"Por eso, la libertad de expresión es el derecho - más propiamente humano, el más antiguo y el origen y base de muchos otros". (27)

C. FALTAS Y DELITOS SUSCEPTIBLES DE JUICIO POLITICO.

El artículo 109, fracción I Constitucional, dispone que se impondrán mediante juicio político, las sanciones indi cadas en el artículo 110 (destitución e inhabilitación para - desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público) a los servidores públicos - señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en per- juicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen - despacho.

Por su parte, el artículo 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente, señala los casos en que son afectables los intereses públicos funda- mentales y de su buen despacho:

(27) Rabasa Emilio O y Caballero Gloria. Mexicano esta es tu Constitución. Octava Edición, Grupo Editorial Miguel An- gel Porrúa, México, 1993, pág. 55.

"Art. 7o. Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior;
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuesto de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal."

La ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Ofi--

cial de la Federación el 4 de enero de 1980, señalaba respecto de los delitos y faltas lo siguiente:

"Art. 3o. Son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

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

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal;
- III. El ataque a la libertad de sufragio;
- IV. La usurpación de atribuciones;
- V. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VI. Las omisiones de carácter grave en los términos de la fracción anterior;
- VII. Por las violaciones sistemáticas a las garantías individuales o sociales.
- VIII. En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan

carácter delictuoso conforme a otra dis-
posición legal que los defina como deli-
tos comunes."

"Art. 4o. Son faltas oficiales las infracciones que afecten de manera leve los intereses p^ublicos y del buen despacho y no trasciendan al -- funcionamiento de las Instituciones y del Go-- bierno, en que incurran los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del -- mismo."

Con la iniciativa de Ley propuesta por el entonces Presidente de la República Miguel De La Madrid Hurtado, mediante la cual se reforma y adiciona el Título Cuarto Consti-
tucional, así como la Ley de Responsabilidades que acabamos de señalar, se tuvo entre otros propósitos, el de eliminar - precisamente la terminología de "delitos y faltas oficiales", sin embargo, dichas reformas no lograron del todo tal cometi-
do, ya que si por una parte dichos conceptos desaparecieron, un análisis del artículo 3o. que acabamos de señalar y el artículo 7o. de la Ley de Responsabilidades vigente, nos demuestrtra que se siguen contemplando los mismos postulados; sin embargo, no deja de tener su mérito tales reformas ya que con - dicha terminología se tendía a otorgar un fuero de hecho al - distinguir entre "delitos y faltas oficiales" en virtud de -- que en cada caso se daba un tratamiento diferente a los funcionarios públicos involucrados.

D. DIFERENCIA ENTRE JUICIO POLITICO Y DECLARACION DE PROCEDENCIA.

Ya dejamos dicho en el capítulo anterior, cuando hablamos de los diferentes tipos de responsabilidad y específicamente de la responsabilidad penal, que la declaración de procedencia tiene por objeto remover a los servidores públicos contemplados en el artículo 111 Constitucional, para efectos de que se proceda penalmente en su contra, por los delitos a que se refiere el Título Décimo del Código Penal, mismo del cual ya hicimos mención.

En este capítulo dejamos también establecido lo que debe entenderse por juicio político, por lo que ahora pasaremos a señalar la diferencia entre una y otra de estas figuras jurídicas.

Primera diferencia. Por las personas sujetas a cada una de las figuras: Las personas sujetas a juicio político, según el artículo 110 Constitucional son: Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular de órgano u órganos del gobierno del Distrito Federal, el Procurador Gene



ral de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Se incluyen también a los Gobernadores de los Estados, Diputados y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, pero sólo por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las personas sujetas a declaración de procedencia conforme al artículo 111 Constitucional son: Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular de Órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

Segunda diferencia. Por la sanción aplicable:

Para el juicio político. Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, la sanción consistirá en la destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público desde un año hasta veinte.

Para la declaración de procedencia. La sanción penal se aplicará 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 al lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita; además, las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños causados.

Tercera diferencia. Causales de procedencia:

Para el juicio político, procede por los actos u omisiones de los servidores públicos, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, mismos que se encuentran tipificados en el artículo 7o de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Para la declaración de procedencia, procede cuando sus actos u omisiones tengan el carácter de delictuoso, están se entonces sujeto a lo dispuesto por la ley penal.

Cuarta diferencia. De procedimiento:

Para el juicio político, corresponderá a la Cámara de Diputados instruir el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano de acusación, y a la Cámara de Senadores fungir como órgano de sentencia.

Para la declaración de procedencia, es necesario - que la Cámara de Diputados por mayoría de sus miembros presentes en sesión, declare que ha lugar a proceder en contra del inculpado, quedando entonces a disposición de las autoridades competentes para que actúen conforme a la ley; sin embargo, - en caso de que esta Cámara declare que no ha lugar a proceder penalmente en contra del servidor público, ello no significa la impunidad del delito, ya que la resolución no prejuzga los fundamentos de la imputación, y no será obstáculo para que se le persiga cuando haya concluido el ejercicio de su encargo.

Quinta diferencia. Plazos de prescripción:

Para el juicio político, las sanciones correspon--

dientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

Para la declaración de procedencia, los plazos de prescripción para los delitos cometidos por cualquier servidor público serán los consignados en la ley penal, los cuales nunca serán inferiores a tres años; sin embargo, se establece el principio de que los plazos de prescripción se interrumpirán en tratándose de delitos cuya función se encuentre protegida por la inmunidad procesal prevista por el artículo 111 - Constitucional, en tanto tales servidores continúen desempeñando dicha función.

CAPITULO IV

PROCEDENCIA DEL JUICIO POLITICO.

A. SUJETOS DE JUICIO POLITICO.

Nuestra Ley fundamental vigente, en su artículo 110, párrafo primero y segundo, claramente establece quienes pueden ser sujetos de juicio político y señala los siguientes:

"Art. 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la --- Unión, Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho, los Jefes de Departamento Administrativo; Los representantes de la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos del gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, Los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos - descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por 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 correspondan."

El listado de las personas sujetas a este tipo de juicio, se ha ido ampliando con el paso del tiempo, lo cual resulta acertado si consideramos que la administración pública federal, ha sufrido cambios considerables en su estructura, lo que acarrea en consecuencia, que se disponga de más servidores públicos honrados y eficientes.

Si bien es cierto que el enlistado anterior contempla a un mayor número de sujetos para este tipo de juicio, también lo es que dicha enumeración no debe ser limitativa, sino que debiera añadirse a todos los demás servidores públicos que despachan asuntos de interés público fundamental, y manejan recursos federales, ya que es un hecho indiscutible, que existe una amplia variedad de servidores públicos cuya conducta es susceptible de responsabilidad política, pero que sin embargo no

está reconocida por nuestro ordenamiento constitucional.

El dinamismo en la evolución de nuestra sociedad hace razonable prever a nivel constitucional, los cargos públicos que pueden comportar este tipo de responsabilidades para en su caso, ser sujetos de juicio político.

Corresponderá pues a nuestros gobernantes, el logro de tales fines.

B. CAUSALES DE JUICIO POLITICO.

Este apartado, se ocupará de señalar cuales son aquellas causales de juicio político.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es el ordenamiento encargado precisamente de señalar cuales con las causas por las que se puede dar inicio al juicio político, para ello, su artículo séptimo, señala lo siguiente:

"Art. 7o. Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

1.- El ataque a las instituciones democráticas.

- II. El ataque a la forma de gobierno republicano representativo, federal.
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales.
- IV. El ataque a la libertad de sufragio.
- V. La usurpación de atribuciones.
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal."

De las causales a que se refiere el artículo de la ley ya citada, es de señalarse que las mismas son las que se contemplaban en las leyes de 1940 y 1980, es decir, en la Ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados, y en la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.

Lo anterior, nos resulta un tanto absurdo si consideramos que la primera Ley en esta materia tiene más de medio siglo desde su publicación, por lo que es inaceptable que en tanto tiempo transcurrido no se halla avanzado en materia de responsabilidad política.

C. AUTORIDADES COMPETENTES ANTE QUIEN SE PROMUEVE Y REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD.

De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, son la Cámara de Diputados y la de Senadores las autoridades ante quien se promueve el juicio político, en este sentido, el artículo 74 fracción V y el 76 fracción VII, señalan lo siguiente:

"Art. 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

V. Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110, de esta constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren."

" Art. 76. Son facultades exclusivas del Senado.

VII. Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las fal-

tas u omisiones que cometan los servi
dores públicos y que redunden en per-
juicio de los intereses públicos fun-
damentales y de su buen despacho, en
los términos del artículo 110 de esta
Constitución. "

A mayor abundamiento, cabe señalar que, corresponde-
rá a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento relati-
vo al juicio político, actuando como órgano instructor y de a-
cusación, y a la Cámara de Senadores fungir como Jurado de Sen-
tencia.

En cuanto a los requisitos de procedibilidad, la Ley
Federal de los Servidores Públicos, dispone que cualquier ciu-
dadano podrá formular por escrito, denuncia en contra de un --
servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas
a las que se refiere el artículo 7o. de esta propia Ley y por
las conductas que determina el párrafo segundo del artículo 5o.
de la misma.

Señala también la citada Ley que dicha denuncia debg
rá de estar apoyada en pruebas documentales o elementos proba-
torios suficientes para establecer la existencia de la infrac-
ción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del
denunciado.

Por último, establece la Ley que las denuncias anónimas no producirán ningún efecto y que el juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

D. PROCEDIMIENTO DE JUICIO POLITICO.

Este procedimiento ha sido definido como el procedimiento dirigido a la revocación del mandato, ya que tiene por objeto privar al funcionario de su función pública, sin perjuicio de someterle a la jurisdicción judicial, según sean los hechos generados de su responsabilidad jurídica.

En el inciso que ahora nos ocupa, señalaremos como se lleva a cabo conforme a la Ley este procedimiento; para ello, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su capítulo II, lo establece.

Conviene señalar que nuestra Constitución en su artículo 109 último párrafo, establece 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".

Bajo esta premisa, la Ley Federal de los Servidores Públicos en su capítulo II dispone que dicha denuncia deberá ser por escrito y apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción; posteriormente, corresponderá a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano instructor y de acusación, y la Cámara de Senadores fungir como jurado de sentencia. La Cámara de Diputados sustanciará por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia.

Al proponer la Gran Comisión de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, la constitución de comisiones para el despacho de los asuntos, propondrá la integración de una Comisión para sustanciar los procedimientos. Una vez aprobada la propuesta, por cada Cámara se designarán de cada una de las comisiones, cuatro integrantes para que formen la sección instructora en la Cámara de Diputados y la de enjuiciamiento en la de Senadores.

La determinación del juicio político se sujetará al siguiente procedimiento:

- 1) El escrito de denuncia se presentará ante Oficia

lía Mayor de la Cámara de Diputados y ratificarse ante ella dentro de los tres días naturales siguientes.

2) Ratificado el escrito la Oficialía lo turnará a la Subcomisión de Examen previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y puntos constitucionales y de Justicia.

3) La Subcomisión de Examen Previo procederá en un plazo no mayor de treinta días hábiles, a determinar si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 2o., así como si la denuncia contiene elementos de prueba que justifique que la conducta corresponde a las enumeradas en el artículo 7o. de la propia Ley; en caso contrario la Subcomisión de Examen Previo desechará de plano la denuncia presentada.

4) La resolución que dicte la Subcomisión de Examen Previo declarando procedente la denuncia, será remitida al pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para efecto de ordenar se turne a la Sección Instructora.

La Sección Instructora practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta, dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, posteriormente informará al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá, a su elección, comparecer o informar por escrito,

dentro de los siete días naturales siguientes a la retificación. Enseguida la sección abrirá un periodo de prueba de treinta días naturales dentro del cual se recibirán tanto del denunciante como del denunciado.

Terminada la instrucción del procedimiento se pondrá el expediente a la vista del denunciante por un periodo de tres días naturales y por otros tantos al servidor público a fin de formular alegatos, mismos que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del plazo mencionado. Trascurrido el plazo para la presentación de alegatos, se hayan entregado o no, la Sección Instructora formulará sus conclusiones; si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del encausado, las conclusiones de la Sección Instructora terminarán proponiendo que se declare que ha lugar a proceder en su contra, en caso contrario, las conclusiones terminarán proponiendo la aprobación de lo siguiente:

- I. Que esté legalmente comprobada la conducta o el hecho.
- II. Que se acredite la responsabilidad del encausado.
- III. La sanción que deba imponerse.
- IV. Que en caso de ser aprobadas las conclusiones,

se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación, para los efectos legales respectivos.

Una vez emitidas las conclusiones anteriores, la Sección Instructora las entregará a los secretarios de la Cámara de Diputados dentro de un plazo de sesenta días naturales - contados desde el día siguiente en que se le haya turnado la denuncia, para que den cuenta al Presidente de la misma, quien anunciará que dicha Cámara debe reunirse y resolver sobre la imputación dentro de los tres días naturales siguientes, lo que harán saber los secretarios al denunciante y al servidor público denunciado, a fin de que aleguen lo que convenga a sus derechos.

Una vez reunida la Cámara conforme a lo anterior, la misma se erigirá en órgano de acusación previa declaración de su Presidente; enseguida la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis de ésta, así como a las conclusiones de la Sección Instructora, posteriormente se concederá la palabra al denunciante y enseguida al servidor público o a su defensor para que aleguen lo que a su derecho convenga. Retirados el denunciante y el servidor público y su defensor, se procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora.

Si la Cámara resolviese que no procede acusar al servidor público, éste continuará en el ejercicio de su cargo; en caso contrario, se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se remitirá la acusación, designándose una comisión de tres Diputados para que sostengan aquella ante el Senado. Una vez recibida ésta se turnará a la sección de enjuiciamiento, la que emplazará a la Comisión de Diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor para que presenten alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento, transcurrido dicho plazo, la sección de enjuiciamiento formulará sus conclusiones y en su caso proponiendo la sanción que en su concepto deba imponerse al servidor público. Emitidas las conclusiones, la sección las entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores, posteriormente su Presidente anunciará que debe erigirse ésta en jurado de sentencia dentro de las veinticuatro horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones citándose a la Comisión de los tres diputados designados por la Cámara de Diputados al acusado y a su defensor.

Señalada la hora de audiencia, el Presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en jurado de sentencia y procederá conforme a lo siguiente:

1. La Secretaría dará lectura a las conclusiones for

muladas por las secciones de enjuiciamiento.

2. Acto continuo, se concederá la palabra a la Comisión de Diputados, al servidor público o a su defensor.
3. Retirados el servidor público y su defensor y -- permaneciendo los Diputados en la sección se procederá a discutir y a votar las conclusiones y a aprobar los que sean los puntos de acuerdo, que en ella se contengan, el Presidente hará la declaración que corresponda.

Por lo que toca a los Gobernadores, Diputados y a - Legislaturas Locales y Magistrados de Tribunales Superiores - de Justicia de los Estados, la Cámara de Senadores se erigirá en jurado de sentencia dentro de los tres días naturales siguientes a las recepciones de las conclusiones. En este caso, la sentencia que se dicte tendrá efectos declarativos y - la misma se comunicará a la legislatura local respectiva para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda.

Desde nuestro punto de vista es precisamente éste el t^o párrafo del artículo 109 Constitucional y el complejo -- procedimiento de juicio político el fracaso de nuestro sistema de responsabilidades de los servidores públicos, en virtud de que, por una parte dicho párrafo señala que las denuncias

que los ciudadanos pueden hacer respecto de los servidores públicos se harán bajo "la más estricta responsabilidad del denunciante", lo cual resulta inaceptable si consideramos -- que si un ciudadano se atreve a presentar una denuncia en -- contra de un servidor público y finalmente éste no es declarado responsable, lo cual es lo más probable debido entre -- otras cosas, a alguna falla procedimental, a la enorme dificultad de probar la conducta del servidor público o debido a la complejidad, como lo acabamos de ver, del procedimiento -- para entablar dicho juicio, que el denunciante podrá ser acusado de difamación o en su caso demandársele en vía civil -- por daño moral.

En efecto, es precisamente el mecanismo del juicio político, por lo que las denuncias nunca han procedido, además de las cuatro instancias por las que se tiene que pasar a saber: la de la Subcomisión de Examen previo; la de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia; la de la Sección Instructora y la de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores, las encargadas de conocer sobre este tipo de denuncias.

Sin lugar a duda, lo establecido hasta aquí en relación a las responsabilidades por parte de los servidores públicos nos lleva a la conclusión de que resulta prácticamen-

te nugatoria la posibilidad de que las autoridades correspondientes conozcan y castiguen los delitos, faltas, actos u omisiones y abusos por parte de los servidores públicos.

"Bajo el sistema federativo los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas -- sin responsabilidad; no pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes; no pueden improvisar - fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley les senala".

BENITO JUAREZ.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- El antecedente más remoto del juicio político en Méjico, se utilizó a la época colonial mediante la denominada - visita y el juicio de residencia, figuras que sirvieron para enjuiciar a todo servidor del cual se tuviera alguna sospecha en el mal manejo de su función, o cuando se retiraba de la vi da pública.

SEGUNDA.- La historia de nuestro país nos ha demostrado que - siempre han existido y existirán servidores públicos deshones tos que impulsados por el ansia de poder y riqueza, actúan -- por encima de cualquier disposición legal.

TERCERA.- No cabe duda que muchos de nuestros gobernantes se han preocupado por perfeccionar las leyes en materia de res-- ponsabilidad, desafortunadamente sobre este tema poco se ha - legislado.

CUARTA.- Nuestro sistema jurídico requiere cada día de leyes que busquen más que aplicar sanciones estrictas a aquellos - servidores públicos que cometan algún tipo de ilegalidad, pre venir que estas se cometan.

QUINTA.- Se considera servidor público a toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal.

SEXTA.- Tratandose de responsabilidad civil respecto de un servidor público, su investidura y el cargo respectivo que desempeña es irrelevante, por lo que en este caso no le asiste la inmunidad.

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

OCTAVA.- El juicio político es aplicado al servidor público que ha dejado de corresponder a los elementos que políticamente determinan su calidad de tal, determinándose como el procedimiento que va dirigido a la revocación del mandato.

NOVENA.- El crecimiento demográfico de México hace necesario que el aparato burocrático aumente, por lo que resulta indispensable contar cada vez más con un mayor número de servidores públicos honestos, en esta medida será imprescindible someterlos a juicio político.

DECIMA.- El procedimiento del Juicio Político se llevará a cabo ante la Cámara de Diputados que actuará como órgano de acusación y la de Senadores como Jurado de Sentencia.

DECIMA PRIMERA.- La declaración de procedencia implica la revocación del fuero del que goza el Servidor Público, una vez que se han reunido los requisitos de procedibilidad, se le pondrá a disposición de las autoridades correspondientes para que se juzgue de acuerdo a la comisión del delito.

DECIMA SEGUNDA.- La ley es la base bajo la cual se debe prevenir y sancionar las conductas indebidas, pero corresponderá a la voluntad política y a la eficaz administración, que estas conductas se ajusten, prevengan, corrijan y se sancionen.

DECIMA TERCERA.- En un sistema de derecho como el nuestro no es aceptable la impunidad de ningún servidor público por mayor que sea su rango o jerarquía.

DECIMA CUARTA.- Resulta prácticamente imposible probar la conducta indebida de algún servidor público, debido al complejo procedimiento que hay que desahogar.

B I B L I O G R A F I A

Alba Hermsillo, Carlos. Estudio comparado entre el derecho - azteca y el derecho positivo mexicano, México, Instituto Indígenista Interamericano, 1949.

Barragán, José. El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824 (Antecedente inmediato del amparo), México, UNAM, 1978.

Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 7a. ed., - México, Porrúa, 1989.

Burgoa, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, garantías y amparo, 2a. ed., Porrúa, México, 1989.

Buster, Alvaro. La Responsabilidad penal del Servidor Público, México, Porrúa, 1980.

Cárdenas, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, México, Porrúa, 1982.

Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano, 5a. ed., México, Siglo XXI, 1985.

Carrillo Flores, Antonio. La responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación, México, UNAM, 1985.

Diccionario jurídico mexicano, 3a. ed., 4 vols., México, Porrúa, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1989.

Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del Sexenio 1982-1988, 3 tomos, México, Presidencia de - la República, 1984.

López Austin, Alfredo. La constitución real de México-Tenochtitlán, México, UNAM, 1961.

Margadant S., Guillermo Floris. Introducción a la Historia -- del Derecho Mexicano, 7a. ed., México, Esfinge, 1986.

Moreno, Daniel. Derecho constitucional mexicano, 91. ed., México, Pax 1985.

Orozco Henríquez, José de Jesús. Regimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, UNAM Porrúa, 1984.

Rebasa, Emilio O. y Gloria Caballero. Mexicano: Esta es tu Constitución, México, LV Legislatura. Cámara de Diputados, - 1993.

Ramírez Fonseca, Francisco. Manual de Derecho Constitucional, 5a. ed., México PAC. 1988.

Soberanes Fernández, José Luis. La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, ed. México, Porrúa, 1980.

Solís Luna, Benito. El Hombre y el Derecho, ed. México, Herre ro, 1965.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 23ava. ed., México, Porrúa, 1989.

Trueba Urbina, Alberto. ¿Qué es una Constitución Política-Social?, ed. México, Porrúa, 1954

LEGISLACION MEXICANA CONSULTADA.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Editorial Trillas, S. A., México, 1992.

Código Civil para el Distrito Federal en materia del Fuero Común, y para toda la República en materia de Fuero Federal.
Editorial Porrúa, S. A., México, 1992.

Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común, y para toda la República en materia de Fuero Federal.
Editorial Porrúa, S. A., México, 1992.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Editorial Porrúa, S. A., México, 1993.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
Editorial Porrúa, S. A., México, 1993.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados, 1991.

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.

Publicación del Diario Oficial de la Federación del día 4 de enero de 1980.

Ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados.

Publicación del Diario Oficial de la Federación del día 21 - de febrero de 1940.