

87
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

A R A G O N

EL SERVIDOR PUBLICO EN MEXICO Y EL
FUERO CONSTITUCIONAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

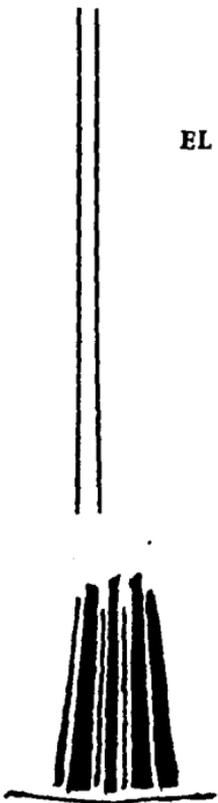
P R E S E N T A :

HUGO CRUZ MEDINA

MEXICO D. F.

1994

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN





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.

A MIS PADRES:

JOSE LUIS CRUZ MARQUEZ
GLORIA MEDINA DE CRUZ

A QUIENES LES DEBO TODO LO QUE SOY Y
PUEDA LLEGAR A SER, POR SUS CONSEJOS,
APOYO Y SACRIFICIOS SIN LIMITE.

A MIS HERMANOS:

LUIS, JUAN, GLORIA Y KARLA

CON CARÍÑO Y AGRADECIMIENTO POR LA
VALIOSA AYUDA QUE SIEMPRE ME HAN
BRINDADO Y COMO UN COMPROMISO EN
EL QUE TODOS HAN CUMPLIDO.

A MI ESPOSA:

POR SU INAPRECIABLE AYUDA, CARIÑO Y
COMPRENSION Y POR SER UNA EXCELENTE
MADRE Y COMPAÑERA.

A MIS HIJOS:

HUGO Y TANIA

A MIS FAMILIARES Y AMIGOS:

QUE DE ALGUNA U OTRA FORMA SIEMPRE
ME HAN APOYADO Y HAN ESTADO
CONMIGO.

UN AGRADECIMIENTO A MI ASESOR:

LIC. JORGE MENDOZA HUERTA.

Y A LOS MIEMBROS DEL JURADO

LIC. JUAN JESUS JUAREZ ROJAS.
LIC. JOSE EDUARDO CABRERA MARTINEZ.
LIC. GUSTAVO CARRANCO PLATA.
LIC. SILVERIO NOCHEBUENA TELLO.

**POR SU COLABORACION Y DIRECCION EN EL
DESARROLLO DE LA PRESENTE TESIS.**

A LA U N A M

**POR DARME LA OPORTUNIDAD DE SER
PARTE DE ELLA SIN MAS REQUISITO QUE
EL DESEO DE SUPERACION.**

**LA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PUBLICO EN MEXICO
Y EL FUERO CONSTITUCIONAL**

INDICE

INTRODUCCION.

I. ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PUBLICO.

	PAG.
1. JUICIO DE RESIDENCIA.	5
2. CONSTITUCION DE CADIZ.	10
3. CONSTITUCION DE APATZINGAN.	16
4. CONSTITUCION DE 1824.	21
5. BASES Y LEYES DE LA CONSTITUCION DE 1836.	24
6. CONSTITUCION DE 1857.	27
7. CONSTITUCION DE 1917.	31
8. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	38

II. DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

1. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD.	45
2. PRESUPUESTO DE RESPONSABILIDAD.	52

	PAG.
3. SERVIDOR PUBLICO SUJETO A RESPONSABILIDAD.	53
4. RESPONSABILIDAD POLITICA.	57
5. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.	62
6. RESPONSABILIDAD CIVIL.	69
7. RESPONSABILIDAD PENAL.	73
8. CAUSAS DE EXTINCION DE LA RESPONSABILIDAD.	78
III. <u>EL JUICIO POLITICO Y EL FUERO CONSTITUCIONAL</u>	
1. ANTECEDENTES DEL JUICIO POLITICO.	82
2. NATURALEZA JURIDICA.	87
3. MATERIA DEL JUICIO POLITICO.	90
4. PROCEDIMIENTO.	98
5. JUICIO POLITICO Y FUERO CONSTITUCIONAL.	109
6. DECLARACION DE PROCEDENCIA.	111
7. EFECTOS DE LA DECLARACION DE PROCEDENCIA.	113
8. INATACABILIDAD DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR LA CAMARA DE DIPUTADOS.	115
IV. <u>CONCLUSIONES.</u>	119
BIBLIOGRAFIA	124

INTRODUCCION

Una circunstancia que ha despertado la intención de este trabajo, es el hecho establecer los límites y alcances de la Responsabilidad del Servidor Público en México. Claro esta que todos los Servidores Públicos deben ser responsables por su actuar y funcionar dentro de la Administración, de tal forma que los Funcionarios Públicos que son autoridades, que deciden el Derecho y quede alguna manera ejecutan el mismo, tendrán que ser aún mayormente responsables, esto es, que dichas personas tengan una mayor responsabilidad frente a la comunidad, y es por esta razón que existe el Juicio Político.

Ahora bien, otra de las consideraciones de este trabajo es el Fuero Constitucional del que gozan algunos de los Funcionarios, y que no están dirigidos las personas de los mismos, sino más bien a la función del cargo que en un momento representan.

Para poder desahogar estos puntos, es necesario que presentemos inicialmente los antecedentes de la Responsabilidad del Servidor Público, observando desde el Juicio de Residencia, y pasando por todas nuestras Constituciones hasta llegar a la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que actualmente nos rige, y como, de alguna manera, se va poder establecer un desarrollo histórico y observar sobre todo el génesis y las razones filosóficas de la existencia de la Responsabilidad en nuestro país.

Luego, analizaremos las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, a la luz de la Legislación vigente, estableciendo y separando la clasificación de la Responsabilidad en Administrativa, Civil y Penal, para señalar la diferencia entre los tipos de Responsabilidades que existe.

Para terminar, todos nuestros elementos los iremos desglosando por completo dirigidos hacia el Juicio Político del Fuero Constitucional, con el propósito de observar la estructura de los lineamientos especiales tanto de la posibilidad del Juicio Político a los Altos Funcionarios de la Administración Pública federal y local, como la forma en que deben actuar dentro de los parámetros del principio de legalidad, haciendo notar que para poder iniciar un Juicio de Responsabilidad se requiere de una Declaración de Procedencia eficaz, que no sólo destituya a los Funcionarios del cargo sino que también les quite el Fuero Constitucional para ser sujetos de algún procedimiento ya sea juicio Político o ante los Tribunales del Fuero Común o del Fuero Federal.

CAPITULO I

I. ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PUBLICO.

1. JUICIO DE RESIDENCIA.
2. CONSTITUCION DE CADIZ.
3. CONSTITUCION DE APATZINGAN.
4. CONSTITUCION DE 1824.
5. BASES Y LEYES DE LA CONSTITUCION DE 1836.
6. CONSTITUCION DE 1857.
7. CONSTITUCION DE 1917.
8. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE
LOS SERVIDORES PUBLICOS.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PUBLICO

A fin de tener elementos suficientes que nos permitan criticar y lanzar propuestas fundamentadas acerca de la responsabilidad del Servidor Público en México, y su relación directa con un llamado Fuero Constitucional, vamos a iniciar nuestro tema de tesis, elaborando los antecedentes históricos de la responsabilidad del Servidor Público en una forma general.

Iniciaremos, desde aquellos conceptos del Juicio de Residencia, hasta llegar a la elaboración de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos, pasando sobre el análisis de las diversas constituciones que ha regido nuestro país, y en donde intentaremos extraer no solamente los conceptos históricos de la responsabilidad de Servidor Público y su desarrollo, sino que también trataremos de enfocar al mismo tiempo, dicha responsabilidad hacia los Altos Funcionarios que en un momento determinado pudiesen tener el Fuero Constitucional.

Lo anterior nos obliga también a encontrar los antecedentes históricos del llamado Fuero Constitucional, el cual realmente no llega a ser una inmunidad de jurisdicción, sino simple y sencillamente una facilidad para desempeñar su cargo. Lo anterior en virtud de la gran importancia que reviste para la sociedad y el Derecho; la necesidad de contar con Servidores Públicos que ejercen el poder público que requiere la población asentada en su propio territorio.

1) JUICIO DE RESIDENCIA

Todas las sociedades de todos los tiempos, para lograr una debida permanencia y subsistencia, han requerido necesariamente de una organización; y ésta la proporciona el Derecho.

Así, a través de esa situación de residenciar, iba a estar basada en el derecho de pedirle cuentas a un Juez o a un Funcionario Público por sus gestiones. La sociedad establecía este tipo de control, para el efecto de asegurar la organización que requería el poder público en la Administración del ejercicio de gobierno.

En tal forma que sin duda esto era una exigencia más que social, de control interno del poder público del gobierno.

El maestro Roberto Atwood, al hablarnos del término Residenciar nos dice que consiste en: "Pedir cuentas a un funcionario o juez, de sus gestiones." ¹

El ejercicio de gobierno, amerita un control interno, que va a significar una exigencia de la sociedad, lo anterior va a presuponer necesariamente una estructura democrática de Estado, que permita el control directo sobre la Administración Pública en especial sobre los manejos de las cuentas.

¹ Atwood, Roberto, *Diccionario Jurídico*, México, Editor y Distribuidor Librería Bazan, 1982, p. 214, 215.

Pudiésemos decir que esta fórmula de control o Juicio de Residencia, tiene su origen más remoto en lo que fue la Revolución Francesa, específicamente se estableció en el acta que dio término al movimiento social y que constituye uno de los orígenes de todas las garantías individuales que luego fueron transportadas a las constituciones de cada uno de los países.

Nos referimos a la Declaración de los Derechos del hombre y del Ciudadano con la cual terminó la Revolución Francesa de 1789.

En esta declaración, en su Artículo 15, existía esa posibilidad de residenciar, y pedir cuentas a los Funcionario Públicos o a los Jueces por sus gestiones.

De tal manera que dicho Artículo 15 establecía la siguiente idea:

"XV. La sociedad tiene derecho de pedir cuentas a todo agente público, por su Administración." ²

Desde el siglo XVIII, ya se tenía la idea de que la organización social contaba con un derecho a pedir cuentas, a todo el contexto de agentes públicos que realizaran una gestión.

² Secco Elauri, Oscar, *Los Tiempos Modernos Contemporáneos*, Buenos Aires argentina, Editorial Kapelusz, 4a. edición, 1965, p. 166

Debemos notar como la misma Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, hace mención que este derecho va caer dentro de la sociedad; lo que nos obliga a cuando menos, establecer un concepto de lo que sociedad es; así el maestro José Nodarse nos hace la siguiente explicación; "El concepto de sociedad resulta sobre manera impreciso por su extraordinaria amplitud, pues puede designar lo mismo la unión formada por dos individuos que mantiene relaciones conyugales definidas, que a la totalidad de hombres que pueblan la tierra. Vamos a ceñir ahora el concepto de sociedad a una clase de agrupación humana permanente, que tiene una cultura definida, un sentimiento y una conciencia que mantiene vivos los vínculos que unen a sus miembros en la coparticipación de interés, de actitudes, criterios, de valor, etc. ... Sociedad es cualquier grupo humano relativo, ente permanente capaz de subsistir en un medio físico y con cierto grado de organización que aseguran su perpetuación biológica y el mantenimiento de una cultura, y que posee además una determinada conciencia de su unidad espiritual e histórica." ³

Realmente resulta que en toda esa organización social, para que haya coordinación en los intereses de cada uno de los individuos, y la agrupación siga siendo permanente y que se identifique respecto a los criterios de valor, y asegure se perpetuación biológica y mantenimiento de su propia cultura, requiere de medidas de control; esta sociedad delega funciones directamente a un poder público, al cual debe pedirse cuentas, y esto se hacía por medio de la Residencia o del Juicio de Residencia.

³ Nodarse, José, *Elementos de Sociología*, México, Editorial Selector, 2a. reimpresión, 1989, p. 2 y 3.

El maestro Escriche, al hablarnos del Juicio de Residencia nos elabora y proporciona la siguiente idea: "La cuenta que toma un juez a otro, como corregidor o alcalde mayor, o a otra persona de cargo público, de la administración de su oficio por aquel que tuvo a su cuidado...

En 1799 se mandó que se excuse el Juicio de Residencia como perjudicial, por el gran peligro que hay de corrupción en los jueces de ella, y porque éstos son muy gravosos a los pueblos, y a los mismos residenciados sin utilidad alguna, según fue acreditado por la experiencia, quedando expedito el medio de informes y el de la queja, acusación formal o capitulación en el Tribunal correspondiente.

Sin embargo el Tribunal Supremo de Justicia sigue en primera instancia los juicios de residencia, es decir, los que se dirigen a embargar los cargos que resulten contra los virreyes, capitanes, generales y gobernadores de ultramar por actos de su Administración.

La instrucción del sumario y los demás trámites del juicio se confían a un magistrado de aquellos dominios, y la decisión se revisa por la sala de Indias de dicho Tribunal Supremo, arreglándose el procedimiento a la real cédula el 24 de Agosto de 1799, y la instrucción el 20 de Noviembre de 1841 la cuál se compone como sigue:

1. Las leyes de Indias relativas a residencias de funcionarios públicos en ultramar que observaran exacta y puntualmente.

2. De la residencia de los tres gobernadores presidentes de las islas de Cuba, Puerto Rico y Filipinas únicamente se conocerá por el Tribunal Supremo de Justicia ...

3. A formación de procesos y la determinación en primera instancia de la residencias de los gobernadores presidentes de las audiencias de las islas de los demás funcionarios expresados en el Artículo anterior, serán un servicio por punto general añejo a los magistrados de las audiencias, sin que por él adquieran los jueces derecho alguno a ser remunerados por el fondo público.

4. Las residencias de los demás gobernadores, políticos y militares que no sean residentes, así como la de los tenientes letrados , alcaldes mayores y corregidores letrados o no letrados que hayan en dichas islas, corresponden a las respectivas audiencias en el fondo y forma proveniente en el Artículo 5 de la cédula real ...”⁴

El Juicio de Residencia era sin duda, una toma de cuenta para el Funcionario Público, nótese que este juicio iba a ser realizado para gobernadores, políticos, militares e incluso alcaldes mayores o corregidores letrados, independientemente de poder realizarlo a aquellos jueces que en su momento determinado habían ejercido las funciones de Administración de Justicia.

⁴ Escriche, Joaquín, *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 2a. edición, 1986, p. 1438 y 1439.

Así podemos decir en una forma general, el Juicio de Residencia, iba a estar sobre todo dirigido a la petición de cuenta de los Altos Funcionarios o jueces por la realización de sus gestiones.

2) CONSTITUCION DE CADIZ

Una vez que estallan los movimientos de Revolución de Independencia en 1810 en nuestro país, la Corona Española intenta congratular a las masas y hacerlas de nuevo suyas para controlarlas, a través del otorgamiento de ciertos derechos, que le iban a reconocer a la población que integraba La Colonia, a través de la llamada Constitución de Cádiz.

Esta Constitución no entró en vigor, debido al estado de lucha y guerra civil que reinaban en nuestro país, y que además, España estaba invadida por Napoleón Bonaparte, no tendría grandes efectos, y esta coyuntura histórica le iban a aprovechar algunos mexicanos para proclamar la Independencia de la corona, y hacer un nuevo país independiente del Gobierno Español.

En este escenario la población indígena mexicana, estaba harta realmente de tanta inseguridad jurídica y violaciones por parte de los funcionarios de aquellos momentos, tanto el gobernador, el virrey, los alcaldes mayores, los corregidores, eran personas que al percibir escasos salarios, trataban de lograr su poderío económico a base de la explotación del indígena

El maestro Agustín Cue Canovas nos explica que esta circunstancia en la siguiente redacción: "Corregidores y alcaldes mayores eran principales jefes gubernativos y jueces superiores a sus distritos. Como funcionario de gobierno, dependía del virrey. Como jueces, conocían en primera instancia de los negocios que les estaban directamente atribuidos, y en segunda instancia las apelaciones de la sentencia dictada por los alcaldes ordinarios. De sus fallos se podía recurrir ante la audiencia, debían efectuar visitas de su jurisdicción; intervenir en el cobro del tributo, contribuir y conservar obras públicas, proteger a los indios, etc. Eran representantes del poder central y de la colonia en los distritos en que estaban encargados.

En pueblos del distrito a su cargo, incluso en aquel que residían, los corregidores y alcaldes mayores podían nombrar, con la autorización del virrey, delegados suyos que fueron llamados tenientes del corregidor o alcalde mayor.

Corregidores y alcaldes mayores percibían en general sueldos muy bajos. Para obtener mayores ingresos, acudían al repartimiento de género a los indios y al comercio de diversas mercancías dentro de su jurisdicción. Este comercio era realizado de manera forzosa, sin tener en cuenta la necesidad de los indios y con beneficios usureros, excluyendo la competencia de otros comerciantes. Se produjeron diversos abusos y las quejas contra dichos funcionarios obligaron a las autoridades superiores a prohibir dicho lucrativo tráfico." ⁵

⁵ Cue Canovas Agustín, *Historia Social Económica de México*, México, Editorial Trillas, 2a. edición, 1967, p. 146

Nótese como todo este contexto de Funcionarios Públicos, tendría que estar regulado de alguna manera, y como llegando las personas al poder, tratan de lograr más poder, puesto que es una Ley Natural que el hombre entre más tiene más quiere.

De ahí que las personas que obtienen un poder público, abusan de éste, explotando el puesto, tratando de monopolizar el mercado para su beneficio y esto hacía que existiera una situación de disgusto del pueblo mexicano frente al gobierno de La Corona lo que también provocó el lanzamiento de Independencia.

Razón por lo que la Constitución de Cádiz Intentó dar seguridad jurídica al pueblo indígena y en especial a los comerciantes criollos, para que tuviesen la posibilidad de que el gobernador del área estuviera regulado.

Así la Constitución de Cádiz especialmente en sus Artículos 226 y 228, va a establecer la posibilidad de una responsabilidad de los Funcionarios Públicos en los siguientes términos:

***ARTICULO 226.** Los Secretarios de Despacho serán responsables a las cortes de la ordenes que autorizan contra la Constitución o las Leyes sin que les sirva de excusa haberlo mandado el rey.

ARTICULO 228. Para hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios del Despacho, decretarán ante todas cosas las cortes que ha lugar la formación de la causa." 6

Se empieza a dar rápidamente, la posibilidad de una supervisión por parte de La corona hacia los Secretarios de Estado y de Despacho, para que estos hagan una administración limpia y transparente y responden por la gestión a sus cargos.

Incluso, en esta misma Constitución de Cádiz se empieza a establecer ya en nuestro país en el Artículo 249, la posibilidad de un Fuero para la Iglesia Católica y esta siguiera funcionando como Tribunal de Justicia, a través de los diferentes Tribunales como fue el Santo Oficio de la Inquisición, mismo que le produjo grandes ganancias al papado, ya que no solamente tenía el poder de requisar a beneficio del Clero los bienes materia del delito, sino podía registrar todos los bienes de la Hacienda del sujeto activo del delito, el cuál era sometido a torturas para confesar su culpa y luego llevarlo a la hoguera y desaparecerlo mientras que el Clero se quedaba con grandes extensiones de terreno.

Así notamos, como el Fuero Católico va a gozar de una esencia privilegiada y dará un poder económico bastante fuerte, que lo iba a colocar en una situación muy especial.

⁶ Hernández Sánchez, Alejandro, *Los Derechos del Pueblo Mexicano en las Cortes de Cádiz*, México, Edición del Gobierno del Estado de Aguascalientes, 1979, p. 395

El maestro Rafael de Pina Vara, cuando nos habla al respecto del Fuero nos explica; "Es una jurisdicción especial, es una denominación de algunas compilaciones o Códigos; el sentido antiguo, exención o privilegio otorgado a alguna persona o clase social." ⁷

Realmente, lo que pasaba en estos momentos en que se empezaba a gestar la lucha por la Independencia de nuestro país, era que simplemente La Corona quería quedar bien con el pueblo mexicano y por supuesto seguir tolerando al Clero como uno de los poderes políticos y económicos suficientemente fuerte que podía competir por La Corona.

De ahí, que su Fuero Eclesiástico no solamente les permitía establecer sus propios Tribunales, sino que también algunos servicios públicos como panteones, de funciones de registro, de nacimiento, de matrimonio, etc., lo que le fue permitido a esta organización multinacional, establecer una estructura política de poder a base de la explotación de la Fe Cristiana que los católicos realmente ya no practicaban entonces.

Así, esa situación de especial tratamiento, va hacer el Fuero o privilegio especial otorgado para la realización de una función.

El maestro Joaquín Escriche, nos dice que la palabra *Fuero* "Ha tenido y todavía tiene acepciones muy diversas. En lo antiguo y muy especialmente en

⁷ Pina Vara, Rafael de, *Diccionario de Derecho*, México, Editorial Porrúa S.A., 12a edición, 1980, p. 183.

lenguaje de la Edad Media, se denominaba fueros 1.- A las compilaciones y códigos generales; 2.- Los hechos y costumbres que consagrados con una observación general y constante llegaron a adquirir en el transcurso del tiempo; 3.- Las cartas o privilegios o instrumentos de extensiones de gavelas, concesiones de gracias, mercedes, franquicias ...; 4.- Las cartas de poblado o contratos de población ...; 5.- Los instrumentos o escrituras de donaciones ...; 6.- Las declaraciones hechas por los magistrados sobre los términos y cotos de los consejos ...; 7.- Las cartas expedidas por los reyes.

El Fuero Privilegiado se subdivide en categorías, es decir que, hay varias clases de Fueros Privilegiados o especiales: como por ejemplo el Fuero Eclesiástico, el Militar, el de Marina, el de Hacienda, el Académico, el de la Casa Real, de Correos, de Comercio, de Minería, etc.

El Fuero va a consistir desde un punto de vista de privilegio, una facilidad para desarrollar alguna función, la cuál consistirá en diversas excepciones o cargas estatales que van a proteger el cargo de función pública al que le encomienda el Fuero.⁸

En consecuencia, podemos notar que la institución acerca de el control del ejercicio de la Administración Pública va a surgir como una necesidad de la sociedad, como una posibilidad de la soberanía que es el pueblo, para establecer un método de control y que los Servidores Públicos deban rendir cuentas respecto a su gestión, y hacerse responsables por cualquier anomalía que de ésta pudiera surgir.

⁸ Escríbete Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 2ª. Edición, 1986 p.714

3) CONSTITUCION DE APATZINGAN

El desarrollo de la estructura de los Sentimientos de la Nación elaborado por Morelos fue la base de la Constitución de 1814, también llamada la Constitución de Apatzingán.

Esta Constitución tampoco pudo entrar en vigor, debido a que la lucha de la Independencia se inicia en 1810, y va a consolidarse para 1821, siendo que este período, tanto la Constitución de Cádiz como la Constitución de Apatzingán que fue la respuesta directa de la Constitución de Cádiz ambas no pudieron entrar en vigor.

Evidentemente, que estas constituciones, incluso en la de 1824, notaremos realmente quien fue el autor de la incitación que se realizó en el pueblo mexicano, este sin duda el Clero o el papado que actualmente es el Vaticano. Lo anterior en virtud de que desde la Constitución de Apatzingán, se intenta monopolizar directamente toda la explotación de la fe de las personas, en tal virtud que el sistema católico, iba a tener el exclusivo monopolio de la explotación de las conciencias de los hombres.

Lo anterior viene en relación a la situación del Fuero que se le otorgaba especialmente al Clero, para que éste tuviere diversos privilegios, ya que fue la entidad principal que provocó la Revolución de Independencia, en virtud de aprovechar el momento histórico, y que los problemas del Papa con la Corona

Española, ya no tenían mayor solución, sino simple y sencillamente la separación. Nos atrevemos a decir, que lo que pasó en nuestro país, no fue una Conquista Española, sino una conquista del Papa o del Vaticano sobre los mexicanos.

Lo anterior es la razón que desde 1814, en nuestra Constitución se estableciera la Religión Católica como la única que podría profesarse, hasta que viene la Constitución Liberal de 1857.

Era evidente, que existía un gobierno del Clero en México, a través de las Juntas Electorales de Parroquia, y otro tipo de gobierno civilista a través de las Juntas Electorales de Partido.

Así, la responsabilidad del Funcionario Público solamente iba a estar dirigida hacia los civiles, no hacia las personas del Clero, los cuales gozaban de un privilegio de Fuero exención incluso de la jurisdicción de los civiles.

En estas circunstancias, la Constitución de 1812, establece desde su Artículo 145 al 150, la posibilidad de una responsabilidad a los funcionarios, y el sometimiento de éstos al Juicio de Residencia.

Dichos artículos expresaban las siguientes normas:

*ARTICULO 145. Los secretarios serían responsables de su persona, de los

decretos, ordenes y demás que autoricen contra el tenor de esta decreto o contra las leyes mandadas a observar y que adelante se promulgaron.

ARTICULO 146. Para hacer efectiva esta responsabilidad, decretará ante todas cosas el Congreso, o noticia justificada de la transgresión, que da lugar en la formación de la causa.

ARTICULO 147. Dado este Decreto quedará en suspenso el secretario, y el Congreso rendirá todos los documentos que hubiere al Supremo Tribunal de Justicia, quien formará la causa, la sustanciará y sentenciará conforme a las leyes.

ARTICULO 148. En los asuntos reservados que se ofrezcan al superior o gobierno, arreglará el modo de corresponderse en el Congreso, avisándole por medio de algunos de sus individuos o secretarios; y que juzgare conveniente pasar al Palacio del Congreso se le comunicará exponiendo si la concurrencia ha de ser pública o secreta.

ARTICULO 149. Los Secretarios se sujetaran indispensablemente al Juicio de Residencia y a cualquier otro que en el tiempo de su ministerio se promueva legítimamente ante el Supremo Tribunal de Justicia.

ARTICULO 150. Los individuos en el gobierno se sujetaran, asimismo al Juicio de Residencia, pero en el tiempo de su administración no solamente podrán ser acusados por los delitos que manifiesta el Artículo 59, y por la infracción al Artículo 166. " 9

El Artículo 150 de la Constitución de Apatzingán de 1814 es muy clara, habla sobre los individuos del gobierno, no nada más para los Secretarios de Despacho, sino todo individuo que va cumplir la función de gobierno, y se debe entender actualmente, como el ejercicio de gobierno, a esa posibilidad de la división del Poder en el Ejecutivo, Legislativo y Judicial que va a brindar el Servicio Público de poder imperativo y aplicación del Derecho para que exista el gobierno y la posibilidad de organización de la sociedad que otorga el mandato a una voluntad general que imponga el poder Público.

En tal forma, que en esta misma Constitución también encontramos ya algunas situaciones del Fuero Constitucional, esto es independiente de los

⁹ Saye Helu, Jorge, *Introducción a la Historia Constitucional de México*, México, Editorial Pac, 2a. edición, 1986, p. 32 y 33.

privilegios que tenía el Clero, va a empezar a establecerse la idea de una inviolabilidad para los diputados y ésto lo tenemos en el Artículo 59 de la misma Constitución, y que dice a letra:

ARTICULO 59. Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso se les podrá hacer cargo de ellas,; pero se sujetarán al Juicio de Residencia en la parte que les toca en la Administración Pública y además podrán ser acusados durante en tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento por los delitos de herejía y por los de apostasía y por los de estado señaladamente por los infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos." 10

Se daba la posibilidad a las personas que iban a ocupar los cargos de diputados, para el hecho de que estos pudieran obtener facilidades en el desempeño y evidentemente que el hecho de constituir un delito grave de herejía, daba margen totalmente al control político espiritual de conciencia que ejercita el Vaticano en nuestro país.

Evidentemente, que no se permitía la libertad de pensamientos solamente si se realizaba a favor del Clero. Incluso, el hecho de abandonar la Religión

10 Saye Helu Jorge Op. Cit. p. 28

Católica constituía apostasía, e inmediatamente el Fuero Constitucional que le otorgaba para ejercer la función, iba a desaparecer e iba a incurrir en responsabilidad del diputado.

En tal forma, que este síntoma nos los vamos a encontrar continuamente hasta que hablemos de la Constitución Liberal de 1857, en la que el Partido Liberal logra dar a nuestro país la verdadera Independencia.

4) CONSTITUCION DE 1824

Sin duda, que esta es la primera Constitución que nuestro país ve, y que realmente entra en vigor.

Además de señalar algunas responsabilidades para los Funcionarios, ya hacía responsable al mismo Presidente o al Titular del Ejecutivo por el delito de Traición a la Patria.

El Maestro Jesús Orozco Henríquez cuando nos comenta estas circunstancias nos hace las siguientes explicaciones:

"Así por ejemplo, conforme a la Constitución de 1824 el Presidente podía ser responsable durante su período por los delitos de traición contra la Independencia Nacional o la forma establecida de gobierno y por cohecho o soborno, así como actos dirigidos a impedir que se hagan las elecciones para

Presidente, senadores y diputados o a que estos tomen posesión del cargo o a que ejerzan las facultades que les atribuyen." 11

La seguridad jurídica que se va a proporcionar a la población en desarrollo de la responsabilidad del Servidor Público en México, va tomando cada vez más auge, y ahora en esta primera Constitución incluso se mencionan ya delitos específicos y una situación mucho más novedosa que es el establecimiento de el Gran Jurado para enjuiciar al Presidente y a sus Ministros.

El Artículo 39 de esta Constitución establecía:

"ARTICULO 39. La Cámara de Representantes hará exclusivamente de Gran Jurado cuando el Presidente o sus Ministros sean acusados en actos en que hayan intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno en razón de sus atribuciones.. Esta misma Cámara servirá del mismo modo de Gran Jurado en los casos de acusaciones contra el Vicepresidente o cualquiera delitos cometidos durante el tiempo de su destino." 12

11 Orozco Henriquez, Jesús, *Comentarios al Artículo 108 Constitucional dentro de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentado*, México, UNAM, 1985, p. 263.

12 Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*, México, Editorial Porrúa S.A., 15a edición, 1989, p.172.

Empezamos ya a observar como el Juicio Político, va a erigirse en un Gran Jurado y que va a recaer en la funciones de el Congreso de la Unión, esto es la conjunción entre la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

En tal forma que el Artículo 38 de la misma Constitución establecía algunos delitos importantes de gravedad como eran:

- a) Traición contra la Independencia.
- b) Los actos manifiestamente dirigidos a impedir que se hagan elecciones para Presidente, Senadores y Diputados.
- c) De los individuos de la Suprema Corte de Justicia y de los Secretarios por cualquier delito cometido durante el tiempo de sus empleos.
- d) De los Gobernadores de los Estados, por infracciones Constitucionales o a las Leyes Federales.

Tenemos entonces como desde la Constitución de 1824, nuestro país tenía completamente la noción de lo que era el Juicio Político, su exención y estructura de la que seguiremos hablando en el inciso siguiente.

5) BASES Y LEYES DE LA CONSTITUCION DE 1836

Cuando el Partido Conservador toma el poder, para 1836, siguió estableciendo una Constitución totalmente centralista, basada en 7 principios, éstos intentarían regular la situación política del país, para no perder el control político del mismo.

Evidentemente, que la infraestructura económica de el Clero iba a estar presente para esta normatividad, que regularía la vida de un país totalmente independiente, y en donde la lucha por el poder se daba continuamente.

Así, tenemos como el Partido Liberal y el Partido Conservador, serán las dos corrientes principales de esta época.

Las bases y la Constitución de 1836, sin duda tiene una tónica totalmente conservadora, pero dentro de esta situación de control político, vamos a encontrar como la regulación de la responsabilidad del Servidor Público, y el Fuero Constitucional, iban a estar totalmente delimitados, lo que hace evidentemente la necesidad sociojurídica de que el poder público y los individuos que lo ejercen, tengan el deber y el cuidado de hacerlo, de lo contrario sobrevengan su propia responsabilidad.

Así tenemos, que dentro de las bases de 1836, vamos a encontrar que en la número 14, se iba a establecer un principio de control en materia de hacienda, esto es, se iba a cuidar la Administración de los dineros.

Dicha base 14 establecía lo siguiente: "Una Ley sistematizará la Hacienda Pública en todos sus ramos, establecerá que el método de cuenta y razón, organizará el Tribunal de revisión de cuentas y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa de este ramo." 13

Desde que son las bases, se observa que hay un interés especial, para el hecho de tener acceso a la revisión de las cuentas, claro está que esta Constitución iba a estar plagada de interés del Clero, por lo que el control de la Administración Pública tendría que ser más especial en lo que respecta a la entrega de las cuentas del erario público.

También encontramos en esta Constitución, en la Ley 4ª del Artículo 32 y 33 la responsabilidad de los ministros que conformaban el gabinete, y los hacía responsables en el cumplimiento de las Leyes, que en un momento determinado debían autorizar con su firma.

Pero lo que nos parece más interesante, es que el Artículo 33 de estas bases constitucionales ya empieza a forjar la idea de formar un reglamento especial para que se establecieran las normas bajo las cuales se iba a dar la posibilidad de invocar una reglamentación especial respecto a la responsabilidad de los Servidores Públicos.

Así, en esta Ley 4ª, especialmente en el Artículo 27 y 33 establecía la posibilidad de responsabilizar a los Consejeros y Ministros y ordenaba la

13 Tena Ramírez, Felipe Op. Cit. p.204

estructuración de una reglamentación secundaria y detallaba que para que se formara un reglamento para el mejor despacho de los asuntos.

De lo anterior tenemos como el evolucionar de la necesidad de la Administración Pública va a identificarse plenamente con los intereses políticos.

Tenemos como un interés supremo como es el del Clero, para ese tiempo, (incluso también para el actual) iba a presionar y no sólo eso va a formar a las gentes que están en el gobierno, y para lograr que existiera una posibilidad de una buena Administración, entonces requeriría del establecimiento de leyes que regularan una situación de responsabilidad de los funcionarios en cuanto a su gestión.

Claro está, que el nacimiento de esta Legislación ya no pudo darse en virtud de que el esclavismo se vio con mayor incidencia en nuestro país, y el Clero abusando de todas sus propiedades, intentaba dejar de pagar a todos los campesinos, que trabajaban sus tierras, por lo que se produjo un nuevo levantamiento y su identificación por la lucha con el Partido Liberal Mexicano.

Así, el Partido Conservador apoyado por el Clero, los capitalistas, los aristócratas, los dueños de las tierras, iban a establecer un bloque fundamental, en contra de aquellos que se consideraban libres pensadores, y que tenían incluso una religión cristiana, pero no eran Católicos, Apostólicos y Romanos, sino que únicamente profesaban la Religión Católica sin sujetarse al Papa.

De lo anterior sobrevino una nueva lucha, en la que el Partido Liberal triunfa y establece la Constitución de 1857, la cuál, evidentemente, tuvo sus contra ataques para que se conservara la estructura del poder hacia los capitalistas.

Pero de esto seguiremos hablando en el inciso siguiente.

6) CONSTITUCION DE 1857

Una vez que Ignacio Comonfort toma el poder, éste promulga la Constitución de 1857, en la que se establecía como base principal y garantía individual la Libertad de Creencias además de que se le quitaron monopolios de la explotación de Fe y se permitiera que cualquier otra religión pudiera operar en nuestro país; esto provocó guerras, incluso la Intervención Francesa.

Así, la Constitución de 1857, va a tener totalmente un tinte liberal pero independientemente de esa naturaleza de la posibilidad de ser libres pensadores y escoger su religión, se estaría basando esta Constitución directamente a ideas de ordenación y estructuración de las responsabilidades de los Servidores Públicos.

Evidentemente, que cada una de las Constituciones que hemos visto han contenido principios de ordenación del Servidor Público para el efecto de que

este no se corrompa, y es el caso que esta última Constitución de carácter eminentemente liberal estableció ya todo un Capítulo dentro de esta que hablaba de la responsabilidad de los Funcionarios Públicos.

Así, el Artículo 103 de la Constitución de 1857, decía a la letra:

"ARTICULO 103. Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, son los responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en quien incurra el ejercicio de ese mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracciones de la Constitución, Leyes Federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la Patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común." 14

Evidentemente, que toda esta estructura legislativa va intentar darle a la Administración Pública, la posibilidad de tener una verdadera seguridad jurídica que hiciera al Funcionario responsable de su encargo.

14 Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 624.

Así, en esta nueva Legislación no estarán disgregadas las responsabilidades por cada artículo, sino que ya se establece un capítulo especial, e inicialmente se habla de Funcionarios Mayores como pueden ser los diputados al Congreso de la Unión, las personas que forman parte de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de Despacho, los Gobernadores de los Estados y el Presidente en una forma general.

Ahora bien, los artículos 104 y 105 establecían un criterio muy especial para delimitar la calidad de los delitos.

Dichos artículos decían:

***ARTICULO 104.** Si el delito fuere común, el Congreso erigido en Gran Jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo, y sujeto a la acción de los Tribunales comunes.

ARTICULO 105. De los delitos oficiales conocerán; El Congreso como Jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como Jurado de Sentencia.

El Jurado de Acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuera absolutoria el Funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatorio quedará inmediatamente separado de dicho cargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, el Tribunal Pleno y erigida en Gran Jurado de Sentencia con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere procederá a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que la Ley designa.¹⁵

Nótese como la idea del Gran Jurado ya había nacido desde algún tiempo atrás, como vemos al hablar de la Constitución de 1824.

En esta Constitución Liberal, vamos a encontrar muy distinguidamente, como el Servidor Público va a encontrar una responsabilidad inmediata, y además un procedimiento que se erige en Gran Jurado, para el hecho de desahogar la Justicia oyendo a aquel que va a estar aceptado por la resolución.

Ahora bien, en esta Constitución también se establecía en el Artículo 59, la inviolabilidad en las opiniones que manifestaban los diputados en el desempeño de su encargo, situación que ha evolucionado el llamado Fuero Constitucional, y

¹⁵ *Ibidem*, p. 624 y 625.

que realmente no va significar de hecho de que el señor Diputado, el Senador, el Gobernador y el Presidente, no puedan ser enjuiciados o sean inmunes a la jurisdicción, no, sino que significa simple y sencillamente, que tienen un privilegio para que puedan realizar su función rápidamente, pero que realmente en el momento en que se encuadran algunas de las causales establecidas, como responsabilidades de Altos Funcionarios, simple y sencillamente opera el Juicio Político, y en este si es viable esta acusación, pues simple y sencillamente, se pone a disposición de una entidad como lo establece la Constitución de 1857 que sería la Corte Suprema de Justicia y se iniciaría el procedimiento para escucharlo en juicio.

Así, todo el contexto de seguridad jurídica, se va desarrollando históricamente gracias a la necesidad de un control por parte de la sociedad o la comunidad o llámese del pueblo, por que sus administradores que han elegido, y que les otorgan el mandato de gobernar, deban hacerlo con honestidad, profesionalismo y rectitud.

7) LA CONSTITUCION DE 1917

Una vez que el Partido Liberal Mexicano triunfa, y sobrevive la Guerra de los Tres Años y la Intervención Francesa, este sector liberal, va a lograr afianzarse en el poder político y va a establecer un período largo de paz, en donde van a nacer las diversas legislaciones como son el Código Civil y el Penal, dentro de esas legislaciones antes de la Constitución de 1917,

encontramos que existió para 1870, la Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación publicada el 30 de Noviembre de 1870, luego la Ley Reglamentaria del Artículo 104 y 106 de la Constitución Federal del 6 de junio de 1890.

Estas dos legislaciones se dieron en un período de paz, siendo el primero de ellos el de 1870, dado en el triunfo de la República de Don Benito Juárez y luego el otro de 1890 que fue establecido en el momento en que Don Porfirio Díaz, realiza su primera reelección.

Esta dos legislaciones evidentemente son antecedentes directos de la formación de la normatización sobre la materia en la Constitución de 1917.

Existían delitos de los Altos Funcionarios, que iban a estar tipificados en la Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de altos Funcionarios, la cual en su Artículo Primero, consideraba el ataque de las Instituciones Democráticas, a la forma de gobierno Republicano, Representativo, Federal y a la libertad de Sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de Garantías Individuales y cualquier infracción a la Constitución y Leyes Federales en puntos de gravedad.

Sin duda el Artículo primero de lo que fueron los delitos sobre oficiales, tiene y revela una gran importancia para nuestro estudio, ya que de éstos van a surgir los diversos delitos realizados por Funcionarios Públicos y que actualmente están tipificados por el mismo Código Penal.

Tal vez la violación de Garantías Individuales, será un delito mucho muy especial, que incluso en el Artículo 364 fracción II del Código Penal vigente, sigue estando previsto y sancionado.

Ahora bien, la Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 106, establecía una amplia gama de lo que debía considerarse como Alto Funcionario e incluso, la Ley habla de una responsabilidad y Fuero Constitucional en sus artículos del 1 al 5.

Dichos Artículos por su debida importancia vamos a ir tratándolos, por ejemplo los Artículos del 1 al 3, establecían la nomenclatura de Altos Funcionarios al decir:

*ARTICULO 1. Los diputados, los senadores, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de sus respectivos encargos; y por delitos faltas y omisiones oficiales en que incurran en el ejercicio de esos mismos encargos.

ARTICULO 2. También es responsable el Presidente de la República, pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la Patria, violación expresa

de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

ARTICULO 3. Los Gobernadores de los Estados como agentes de la Federación son responsables de las infracciones de la Constitución y Leyes Federales." 16

Nótese como los altos Funcionarios de la Federación, partiendo de la estructura del Poder Ejecutivo, Gobernadores, Senadores, Diputados, e incluso magistrados de la Suprema Corte de Justicia, así como el gabinete del Ejecutivo, iban a estar considerados como Altos Funcionarios, evidentemente con un Fuero Constitucional por medio del cuál se les otorgaban ciertas facilidades para que desempeñaran suficientemente su encargo.

Ahora bien, para proceder en contra de estos Altos Funcionarios, era indispensable que el Congreso de la Unión erigido como Gran Jurado, iniciara el procedimiento en contra de estas personas.

Esta misma Legislación en su Artículo 7, quitaba el Fuero Constitucional a estos Altos Funcionarios, cuando existiese una expresión de delito.

16 *La Responsabilidad de Funcionarios Públicos en la Legislación Mexicana*, México, Procuraduría General de la República, Número Especial, Septiembre de 1980, p. 209.

Dicho Artículo 7 establecía:

***ARTICULO 7. Los Altos Funcionarios de la Federación ya referidos, no gozan del Fuero Constitucional, por los delitos comunes, delitos oficiales, falta u omisiones en que incurran durante el desempeño y con motivo de algún empleo, cargo público o comisión que hubieran aceptado en el período en que se disfruta de aquel Fuero, a no ser que al propio tiempo estuvieran ejerciendo sus funciones propias.**

En este último caso, se les juzgará por quien corresponda, previa declaración del Gran Jurado, de haber lugar a proceder.* 17

Es indispensable hacer notar, que antes de la promulgación de la Constitución de 1917, ya se tenía dos legislaciones completamente efectivas, que iban a normar claramente la situación de la responsabilidad del Servidor Público en México, además de que el llamado Fuero Constitucional, iba a quedar limitado automáticamente respecto de ciertas materias como fueran los delitos comunes, los oficiales, las faltas u omisiones en que incurran durante el desempeño de su encargo.

¹⁷ La Responsabilidad de Funcionarios Públicos en la Legislación Mexicana, Op. Cit. p.210

Ahora bien, para esta época, lo que era el Partido Liberal Mexicano en todo lo que era su programa, también establece la posibilidad de agravar la responsabilidad de Funcionarios Públicos, esto quiere decir realmente, la lucha por que existiera una Ley Reglamentaria de Responsabilidad de Oficiales, pues no fue muy fácil, sino que se requirió siempre la presión de la Soberanía que es el pueblo, para el efecto de que los Funcionarios públicos tuviesen una verdadera responsabilidad mediante su gestión.

Así, en esos términos se empieza a gestar la estructuración del Artículo 108 Constitucional, el cuál una vez que se aprobó, quedó el texto original como sigue:

***TEXTO ORIGINAL, ARTICULO 108.**
1917- Los senadores y diputados del Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que se incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los gobernadores de los Estados y los diputados a las Legislatura locales, son responsables por violaciones a la Constitución y Leyes Federales.

El Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común." 18

Si recordamos todo lo que hemos podido analizar en este capítulo, observaremos como esa responsabilidad que nace únicamente para los Secretarios de Despacho, va extendiéndose a todos los Altos Funcionarios, así los representantes del pueblo, senadores, diputados, magistrados de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, serán tomados en cuenta como los Funcionarios Públicos de más alto nivel y necesariamente serán éstos sujetos que inicialmente van a entrar a formar parte del llamado Fuero Constitucional, aunque como veremos más adelante, en el Capítulo siguiente, realmente el Fuero Constitucional, va a radicar especialmente para los diputados y senadores, y consistirá en la inviolabilidad de sus funciones que realizan, aunque hay una extensión de protección, que les puede permitir a los mismos, que previamente a que sean responsables por alguna causa, se tenga que hacer el estudio de procedencia con el consecuente desafuero.

Pero, de estas circunstancias vamos a hablar en el Capítulo siguiente.

18 *Ibidem*, p. 197.

8) LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

En virtud de que en el capítulo segundo, hablaremos ya del contenido de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos, vamos a tocar este último inciso del capítulo primero, como el antecedente directo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

De tal forma que antes de que naciera para 1979 la primera Legislación de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hubo dos intentos muy especiales, que de alguna manera significan también antecedentes de esta nueva Legislación.

Nos referimos al Decreto que faculta al Ejecutivo Federal para legislar en ramos de gobernación, salubridad, pública y materia penal, y reformar la Ley de secretaría y departamento de Estado del 31 de Diciembre de 1936; y luego otra Legislación que se refiere a la responsabilidad, como fue la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal del 21 de Febrero de 1940.

Para 1936, se estableció un Decreto en el que se le daban facultades extraordinarias de Legislación al Ejecutivo y en su Artículo Segundo establecía que el Ejecutivo Federal tendría que dar cuenta oportunamente al Congreso del uso que hiciera sobre de estas facultades; evidentemente que esto no mostraba

un claro control legislativo sobre la Responsabilidad de los Funcionarios, pero, al igual como decíamos de la Declaración de los Derechos del Ciudadano y del Hombre, pues podría dar margen a establecer una rendición de cuentas, una manera de supervisión a las autoridades que ejercían el Poder Público.

Por otro lado, la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal, y Altos Funcionarios de los Estados de 1940, también establecía la intención de darle a la Administración Pública la posibilidad de contar con normas suficientes, para el hecho de que el Funcionario, pudiese servir fielmente en el desempeño de su función.

Así, en lo que fuera la exposición de motivos de esta Legislación de 1940, se establecía la idea filosófica jurídica por la que se origina dicha Ley.

De esta exposición de motivos, hemos extraído dos circunstancias muy especiales que a continuación transcribiremos:

"El Ciudadano que se ha escogido para desempeñar una función pública debe probar, por medio de su comportamiento, que posee aquellas cualidades que en él fueron supuestas para hacerlo merecedor de tal investidura, constituyéndose un ejemplo constante de virtudes cívicas, por medio, el más propicio para fincar un sólo concepto de responsabilidad y adhesión por parte del pueblo.

El Estado, por su parte debe proveer las medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios que, violando la confianza que en ellos se deposita, hacen de la función pública un medio para satisfacer bajos apetitos, y aún cuando el pueblo, en su claro sentido de observación, señale y sancione a los funcionarios prevaricadores y desleales que atentan contra la riqueza, contra la vida o la libertad de un pueblo o persona, etc., esta sanción popular de desprecio no puede considerarse como bastante para dar satisfacción al imperioso reclamo de la Justicia.

La actuación criminal de los Altos funcionarios cuando queda indefinidamente impune, además de constituir un pernicioso ejemplo, puede conducir al pueblo a la rebeldía como único medio para liberarse de ellos, o bien, puede llevar a la abyección como resultado de un sentimiento importante, signo indudable de decadencia, o bien, produce un estado latente de inconformidad y rencor, y hace ver al gobierno como identidad superior instituida para su beneficio, respetable y orientadora, que hará de conducirlo hacia el bienestar y el progreso, sino como un poder despótico y concupiscente que sólo lo oprime y explota." 19

La razón de ser, de que exista este medio de rendición de cuentas por la gestión, sin duda lo encontramos en estos párrafos que hemos transcrito de la exposición de motivos de la Ley de Responsabilidades de 1940.

19 *Ibidem*

En principio, la soberanía, el ciudadano en general, ha escogido a una persona para el desarrollo de su función, ésto resulta evidente, ya que el pueblo a través del Sufragio escoge a un Presidente, y a diputados y senadores para que cumplan con la función de gobierno, luego, el alto deber de rendirle al pueblo, respeto la fidelidad en su gestión. Con el fin de que vea al gobierno del Estado. En esta situación de Supremacía, basada en que dicho órgano de gobierno puede coercitivamente ejercitar la organización de toda la sociedad.

De ahí, que la actuación criminal y delictuosa de algunos funcionarios, provoque no solamente la inestabilidad en el gobierno, sino la inconformidad de la población soberana, y la misma puede responder con un movimiento social que intente derrocar al gobierno, a través de las armas, y que se libere de todas esas personas criminales, que de alguna manera va a oprimir la organización social y por supuesto también del Derecho.

De lo anterior tenemos, que para 1979, cuando nace la Ley Federal de Responsabilidades del Servidor Público, pues simple y sencillamente se tenía la clara visión que desde el Artículo 108 Constitucional iba a desprenderse, ésto es que se requería de un control de las gentes que manejan el gobierno por efecto que se guardara la Organización Social necesaria.

Es por esta razón, que los debates de esta Legislación, se dieron con mucho aplomo en la Cámara de Diputados, y la misma fue aprobada por unanimidad, sin debate previo, lo que quiere decir, que la población representada por el Congreso de la Unión, requería que existiera una

Legislación positiva vigente, que diera la posibilidad, de establecer normas por medio de las cuales, los Funcionarios y Empleados de la Federación van a estar reglamentados.

De tal forma, que para 1979 establece otro antecedente más como fuera la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, esta Legislación de 1979 condujo rápidamente para que en 1982, se estableciera la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ahora bien, el maestro Jesús Orozco Henríquez, cuando nos habla del origen socio-jurídico de esta Ley, nos hace los siguientes planteamientos: "El establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidad de los Servidores Públicos ha sido una preocupación constante de todo sistema democrático constitucional y una de las características esenciales de todo estado de Derecho para evitar el abuso del poder. La aspiración de los mexicanos en este centro se ha reflejado con menor o mayor acierto, en todos y en cada uno de los documentos constitucionales que desde nuestra lucha por la Independencia ha regido.

Las reformas adoptadas en 1982 si bien denotan una mayor técnica en su redacción, y ofrecen un tratamiento unitario, sistematizado y completo del régimen de responsabilidades de los Servidores Públicos, no afectaron la esencia, en realidad son pocos los aspectos novedosos o los cambios trascendentales; el texto vigente conserva el sistema anterior, y frecuentemente sólo cambia la terminología." 20

20 Orozco Henríquez, Jesús, *Comentarios al Artículo 108 Constitucional dentro de: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*, México, UNAM, 1985, p. 261.

A pesar de como nos dice el maestro Jesús Orozco Henríquez, realmente no constituyó un gran avance la Nueva Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, debido a que ya existían diversas Leyes, como la que mencionábamos intitulada La Ley de Responsabilidades de Funcionario y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de todos modos, constituye un gran avance esta Legislación respecto de un movimiento innovador dentro de la Administración Pública que se llamó la Renovación Moral, de la que hablaremos al establecer el concepto de *responsabilidad* en el capítulo siguiente.

CAPITULO II

II. DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

1. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD.
2. PRESUPUESTO DE RESPONSABILIDAD.
3. SERVIDOR PUBLICO SUJETO A RESPONSABILIDAD.
4. RESPONSABILIDAD POLITICA.
5. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.
6. RESPONSABILIDAD CIVIL
7. RESPONSABILIDAD PENAL
8. CAUSAS DE EXTINCION DE LA RESPONSABILIDAD.

CAPITULO II

LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

En esta parte de nuestro trabajo nos vamos a ocupar de la Ley vigente sobre Responsabilidades de Servidores Públicos, con objeto de observar como se establece una clasificación en cuanto a la responsabilidad, dividiéndola en política, administrativa y por supuesto desprendiéndose de estos actos, la responsabilidad civil y penal, la cual estará señalada en otros ordenamientos.

Así, pasaremos a estudiar en principio el concepto de Responsabilidad con el fin de manejarlo durante el transcurso de nuestro trabajo.

1) CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD

El diccionario Castellano, nos dice que debemos entender por responsabilidad lo siguiente: "Obligación de responder de los actos que alguien ejecuta o que otros hacen; obligación impuesta por la Ley de reparar los daños y perjuicios causados a otros por el incumplimiento de un contrato o un acto delictuoso." ²¹

El hecho de que las personas en el momento en que entramos en relación con los demás individuos de la sociedad, debemos de hacernos responsables

²¹ García Pelayo y Gross, *Diccionario Larousse Ilustrado*, México, Editorial Larousse, 1981, p. 643.

por cada uno de nuestros actos. Esto es, que debemos de responder directamente por los actos que ejecutemos y que forman parte de nuestra vida cotidiana.

Ahora bien, el concepto de Responsabilidad, desde el punto de vista del Servidor Público, será sin duda la misma idea de responder de sus actos por ejemplo, el maestro Héctor Flex Zamudio cuando nos hace alguna definición del sistema de sanciones de los Servidores de los Estados, nos explica: "La falta de cumplimiento de los deberes de la función pública por los trabajadores públicos origina responsabilidades de naturaleza diversa con respecto de la Administración Pública y de terceros." ²²

Indudablemente que el concepto de Responsabilidad aún no satisface nuestra definición que ocuparemos en esta tesis, ya que de los dicho por el maestro Zamudio, surgen varias interrogantes, la primera sin duda es ese concepto de función pública, de Administración Pública

De tal forma, que para empezar a desglosar los términos vamos a ocupar las palabras del maestro Alejandro Carrillo Castro, quien sobre ese estado de Servicio y Administración, nos hace la siguiente definición: "Administrar, se compone del término *Ministrar* que significa servir y el prefijo *Ad*, de Intensidad, como se utiliza también en mirar y admirar, que equivale a mirar con intensidad. Por tanto, la Administración Pública implica la función de servir con intensidad en las tareas que tiene a su cargo.

²² Flex Zamudio, Héctor, *La Responsabilidad de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado*, México, UNAM., 1985, p. 57.

El Estado mexicano a partir de 1917, se aleja del concepto Estado-Policía, de Estado-Gendarme, concebido como un simple observador de los conflictos económicos sociales que se presentan entre los diversos grupos de la sociedad y se convierte en un Estado de servicio, responsable de garantizar, a toda la población del país, el acceso a niveles cada vez más elevados de vida y no sólo en lo político, sino también en lo económico y en lo cultural. El Estado emanado de la Revolución de 1910, se convierte a partir de la Constitución de 1917, el instrumento más importante con el que cuenta la Nación Mexicana para ir traduciendo en hechos, los principios, las metas y los objetivos por los cuales ha luchado nuestro pueblo a lo largo de su historia..."²³

Servir con intensidad a la Nación, a sus intereses, al pueblo mexicano, el tratar de organizar a la sociedad, darle la oportunidad de una estructura suficiente para que ésta se desarrolle, va a significar también que existan parámetros de Administración Pública que tengan por objetivo lograr no sólo el desarrollo del pueblo mexicano, sino también una estabilidad política en su organización.

La función pública evidentemente está enfocada a realizar los servicios públicos que la población requiere, independientemente de poder administrar los recursos naturales del territorio en donde está asentada la población.

Así, esa falta de cumplimiento de deberes de la función pública, llevará consigo una responsabilidad del Funcionario.

²³ Carrillo Castro, Alejandro, *La Reforma Administrativa Como Uno de los Medios para Alcanzar el Modelo de País que Esperamos*, México, ISSSTE, 1981, p. 17.

Realmente, tenemos que profundizar un poquito más ya que hay que tocar situaciones del Derecho administrativo para poder estar en actitud de observar ese punto que dice el maestro Zamudio respecto a la falta de cumplimiento de la función se servir con Intensidad a la función pública.

Es necesario hacer notar que existe un Derecho Administrativo que rodea a la Administración Pública , y que la falta de cumplimiento va a generar su responsabilidad.

El maestro Gabino Fraga nos hace una explicación respecto al contenido del Derecho Administrativo al decir: "Como el Derecho Administrativo, rama del Derecho Público, regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa, es indispensable saber en que consiste la actividad estatal...

La actividad del Estado es un conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las administraciones que la Legislación Positiva le otorga..."²⁴

Resulta pues, que la función pública es la actividad de un Estado, la función de prestar el Servicio Público de administrar los recursos de la Nación y ésta, está basada en una tarea por medio de una Legislación, esto quiere decir que la autoridad, solamente puede hacer o funcionar conforme a los lineamientos que la Legislación Positiva le va otorgar como facultad.

²⁴ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa S.A., 28 edición, 1989, p. 13.

De lo anterior, que tengamos que hablar suficientemente del principio de legalidad de la función administrativa.

Este principio de legalidad, va a estar cimentado desde nuestra Constitución, en el Artículo 106 Constitucional, y establece la idea básica de la función o actividad del Estado, como son que en la entidad representativa gubernamental, no puede ser otra cosa más que lo que la Ley le señala, ya que todo acto de esta autoridad deberá llevar una fundamentación y motivación.

Esto nos obliga a hablar de los dos conceptos de fundamentación y motivación previstos en el Artículo 16 Constitucional, del cual el maestro Ignacio Burgos nos hace la siguiente explicación: "La fundamentación legal de la causa de procedimiento autoritario de acuerdo con el espíritu de legislador consiste en que los actos que origine la molestia de que habla el Artículo 16 Constitucional, deben basarse en una disposición normativa general, es decir, que esta prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, que exista una Ley que lo autorice. La fundamentación legal de todo acto autoritario que cause al gobierno una molestia en los bienes jurídicos a que se refiere el Artículo 16 Constitucional, no es sino una consecuencia directa del principio de legalidad que consiste en que las autoridades sólo pueden hablar lo que la Ley les permite...

La motivación de la causa legal del procedimiento implica que, existiendo una norma jurídica, el caso o situación concretos respecto de los que se pretende cometer el acto autoritario de molestia, sean aquellos a los que alude la

disposición legal original, esto es, el concepto de motivación empleado en el 16 Constitucional indica que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la Ley.”²⁵

La falta de cumplimiento de la legalidad, esa falta del Funcionario Público que tiene autoridad derivada de la Ley, que la faculta, que le otorga sin duda la Ley y no otra cosa, simple y sencillamente para poder ejercerla, requiere que su auto de molestia se realiza por escrito, y que por supuesto fundamente y motive completamente la causa legal de su procedimiento.

Ahora bien, nos resta en este instante, hacer una definición de la Autoridad; ya que éste es el facultado en la Administración Pública, para ordenar hacer acto de molestia.

De tal forma que el maestro Miguel Acosta Romero al decirnos el contenido de Autoridad nos explica: “Es todo órgano de Estado, que tiene atribuidas por orden jurídica, facultades de decisión o de ejecución alguna de ellas por separado. Autoridad es el órgano Estatal investido en facultades de decisión o de ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa.”²⁶

²⁵ Burgoa, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, México, Editorial Porrúa S.A., 9a edición, 1975, p. 602 y 604.

²⁶ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa S.A., 9a edición, 1990, p. 632.

Consideramos ya que en este momento podemos elaborar nuestro propio concepto de responsabilidad, el cual estará basado en que el Funcionario Público, investido de autoridad por gracia de la Ley, esto es que tenga un poder de decisión o de ejecución que la Ley atribuye al cargo que ocupa, estará totalmente subordinado en principio a la Ley y a su cumplimiento estricto, así en toda su función pública, deberá fundamentarse en la Ley, y por supuesto su acto administrativo deberá estar motivado; esto es que lo previsto por la Ley, se ve en la realidad concreta y sólo sea una aplicación concreta de Ley.

Si un Funcionario Público no fundamenta su accionar, como esta motivado, pues simple y sencillamente incumple su deber de subordinación a la Ley, e incurre en responsabilidad.

Cuando veamos los tipos de responsabilidad observaremos que en este caso de definición nos estamos avocando a una responsabilidad política de Altos Funcionarios, claro está, que también la responsabilidad administrativa pudiese estar encuadrada en la definición, ya que sin ser autoridad con poder de decisión o de ejecución, si esta obligado o subordinado a la Ley, y debe establecer su debido cumplimiento, y responder por sus actos públicos que la Ley misma le impone.

2) PRESUPUESTO DE RESPONSABILIDAD

Derivado de los anteriores razonamientos consideramos que el Presupuesto de la Responsabilidad, sin lugar a dudas es la Ley, el Derecho. La Norma imperativa que da al acto administrativo su fundamentación y motivación.

El maestro Andrés serra Rojas, nos expone algunas de estas ideas con la siguiente redacción: "El Funcionario Público y Empleado Público, están subordinados a la Ley y a su debido cumplimiento, por esto, están obligados a responder de sus actos públicos. La responsabilidad de la función publica es la obligación en que se encuentra el Servidor del Estado que ha infringido la Ley, por haber cometido un delito, una falta, o ha causado una pérdida o un daño.

El trabajador del servicio del Estado en el desempeño de su cargo puede incurrir en faltas o delitos, que deben de ser reprimidos para mantener una eficacia y justa Administración. Esto provoca diversos tipos de responsabilidades como la administrativa, política, penal y la civil, que aseguran una eficaz actuación de los organismos públicos." 27

Derivado de todo lo que hemos dicho, si ni existe la Ley que autoriza el cargo, que le de facultados, atribuciones y obligaciones, pues simple y sencillamente el Funcionario Público de cualquier nivel, no va a estar sujeto a una responsabilidad, por lo que no hay un marco de conducta referencial.

27 Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa S.A., 14a. edición, Tomo I 1988, p. 475.

Evidentemente que el Empleado Público está subordinado a la Ley, incluso los de menor jerarquía hasta la más. Ya hablaremos en el siguiente inciso respecto del Servidor Público como sujeto de responsabilidad, y estableceremos su categoría. Pero, debemos de considerar que todo Servidor Público es aquel que por Ley, tiene cierta atribución, ya sea que la misma Ley le otorgue o que por delegación de Reglamentos internos, deba realizar la función o cargo público que se le encomienda para el hecho de satisfacer la demanda del Servidor Público necesario para la Organización Social.

3) SERVIDOR PUBLICO SUJETO A RESPONSABILIDAD

hemos llegado a la parte en donde debemos de establecer al sujeto activo de la responsabilidad, esto es el Servidor Público.

Para poder analizarlo debidamente, debemos de partir de la base de la forma en que va radicar la representación de los Organos de Estado, esto es, en que se basan para establecer la posibilidad de representar al Gobierno del Estado.

El maestro Francisco Porrúa cuando nos habla al respecto de esta teoría de representación, nos dice lo siguiente: "El Gobierno es un organismo cuyos gobernantes son los órganos directos y organizadores. Estos nacen al mismo tiempo que el Estado, quien actúa sirviéndose de ellos; pero los gobernantes no son cualidades físicas de Estado como son las partes del organismo humano.

Los gobernantes, por el contrario, tienen una existencia personal, independiente de la del Estado. Es decir, cabe hacer aquí todas las precisiones que expusimos cuando hablamos del Estado. Los gobernantes sólo actúan en nombre del Estado, puesto que éste no existe fuera de ellos, sino que más bien la idea del Estado. Son órganos pero en la medida que actúan dentro de la competencia que les corresponde. Cuando cesan sus funciones dejan de ser órganos para convertirse de nuevo en personas privadas." 28

Es importante establecer que el Servidor Público requiere de puestos, no de personas; esto es que la Ley establecerá cargos administrativos, y las personas que los ocupen, serán diversas continuamente, más el cargo público establecido tendrá la categoría de servicio necesario para la comunidad.

Así, encontramos una de las primeras cualidades que se refiere al sujeto Servidor Público, que éste desempeña un cargo que el gobierno del Estado necesita para sobre llevar la Administración Pública ,

Claro está, que existen cargos de alto nivel y cargos de bajo nivel. De esto nos habla el maestro Pedro Muñoz Amato en la siguiente redacción: "Debemos distinguir entre diversas categorías de Servidores Públicos; los legisladores, los que administran la Justicia, los jefes políticos de la rama ejecutiva, de los que ejercen profesiones u oficios especiales, y finalmente los administradores; los que se dedican a las funciones de planificación, Administración presupuestaria y

28 Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, México, Editorial Porrúa S.A., 22a. edición, 1988, p. 303.p.

financiera, organizaciones y métodos, personal y relaciones externas también como directores, bien como funcionarios del Estado Mayor o como miembro de un equipo administrativo. De aquí, que tengamos Funcionarios Públicos que ocupen cargos principales que establece la Ley, y Servidores Públicos, que van a ser aquellas personas miembros de equipos administrativos para desempeñar el cargo de Funcionario Público.”²⁹

hay que distinguir claramente que en verdad existe esa diferencia entre el Funcionario público y el Servidor Público, evidentemente el funcionario, se da ese cargo institucional, que la misma Legislación ha reglamentado, y el Servidor Público, se identificará con el grupo de administradores. Incluso, aquel que firma, aquel que tiene la autoridad de decisión o de ejecución, pudiese considerarlo también como Funcionario Público.

Así, el maestro Gabino Fraga establece diversos criterios de diferenciación entre lo que es el Funcionario y el Servidor Público al decir: “Respecto de los funcionarios y empleados, es una función muy debatida en la doctrina, señalar cuales caracteres los separan. Entre las diferencias podemos señalar:

1. Se ha considerado que el criterio que distingue a los funcionarios de los empleados es relativo a la duración del empleo, y mientras que los funcionarios son designados por un tiempo determinado, los empleados tienen carácter de permanente.

²⁹ Muñoz Amato, Pedro, *Introducción a la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 3a. reimpresión, 1978, p. 53.

2. Se recurre el criterio de retribución para fijar la distinción, considerando que los funcionarios pueden ser honoríficos en tanto que los empleados siempre son basificados.
3. También se señala como criterio para distinguir a los funcionarios de los empleados de la naturaleza de la relación jurídica que los vincula en el Estado. Si la relación es de Derecho público entonces se tiene al funcionario. Si es de Derecho Privado entonces se tiene al empleado. La relación de la función pública de los empleados es por naturaleza de Derecho público y por lo tanto, este tipo de criterio es inadmisibile.
4. Se ha dicho que los funcionarios públicos son los que tienen el poder de decidir y ordenar, y en tanto que los empleados son meros ejecutores.

Esta distinción, como se ve, confunde a las autoridades y de auxiliares, que sin embargo, creemos que la noción de funcionario no se confunde completamente con el de autoridad.

5. Se ha recurrido al criterio de considerar como funcionario a aquel que tiene señaladas sus facultades en la Constitución o en la Ley y al empleado o servidor a aquel que la tiene en los reglamentos.
6. Por último, se ha señalado como distinción entre el concepto de funcionario y el del empleado la que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la Ley, que crea una relación

externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace de su titular sólo concurra a la formación de la función pública." 30

Evidentemente, que tanto el funcionario como el Servidor Público son realmente empleados del gobierno Estado, y esto hace que sus funciones se identifiquen con la actividad administrativa, esto es que cada una de sus funciones, entren los principios de fundamentación y motivación.

Creemos sinceramente, que la concepción de Funcionario Público, debe identificarse con lo que es la autoridad, con aquella persona que por designo de la Ley, tiene atribuciones de decisión, o de ejecución, y evidentemente, que todo lo que esta fuera de este contexto será regulado como un Servidor Público, de tal forma que aquella persona que firma, que establece, que realiza la facultad concreta que la Ley ha reglamentado, será sin lugar a dudas aquella persona a la cual le podemos designar la categoría de Funcionario Público.

4) RESPONSABILIDAD POLITICA

De todo lo que es el macrosistema de la Administración Pública, y el contexto del Servidor Público y el Funcionario, se establecen diferentes clasificaciones respecto de su responsabilidad.

30 Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa S.A. 28ª, edición 1989 p. 129 y 130.

Claro esta cada uno rinde con la actividad estatal, pero la autoridad con mayor responsabilidad, los administradores con otro tipo de responsabilidad, mismas que pueden generar daños estableciéndose la responsabilidad civil, o pueden caer en el contexto de delitos estableciéndose la responsabilidad penal.

En este inciso nos avocaremos a observar los lineamientos de la responsabilidad política.

Pudiésemos decir que son sujetos de Juicio Político, todos aquellos Funcionarios que establece el Artículo 110 Constitucional, mismo que a la letra dice:

"ARTICULO 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 a la Asamblea del Distrito federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal. los magistrados y jueces del Fuero común del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los

organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritarias, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los gobernadores de los estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, sólo podrán ser sujetos de Juicio Político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del Servidor Público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara

de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado.

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

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables." 31

El mismo Artículo 5º de la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hace aplicable el Artículo 110, de la Constitución General de la República, al hablar de los sujetos que en un momento determinado va a establecerse en un Juicio Político.

³¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de Octubre de 1993, México, Editorial Nueva Visión, 1993, p. 84-85.*

Es necesario tomar en cuenta que en el capítulo III, vamos a abrir todo un espacio para hablar sobre el Juicio Político, sus antecedentes, su naturaleza jurídica y procedimiento. Por lo que para este inciso, sólo hemos citado a los sujetos que en un momento determinado van a estar propensos a un Juicio Político, lo que nos dice como la razón jurídica de existencia de tal juicio, va a proceder de un alto nivel, esto es Funcionarios mucho muy especiales, que incluso han sido elegidos por la soberanía del pueblo, de tal forma que todos estos sujetos como son los Senadores y Diputados, pues realmente son elegidos por mayoría, no así los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de Despacho, y algunos funcionarios más, pero que ocupan cargos que realmente la Legislación ha establecido, que les ha dado facultades de mando de decisión y de ejecución, y que por tanto tienen en concepto de ser Funcionario Público, aunque, evidentemente son de una clasificación mucho muy especial, ya que existe otra clase de Funcionarios Públicos que no está sujeta a Juicio Político sino única y sencillamente a la responsabilidad administrativa.

De tal forma que vamos a pasar al siguiente inciso, reservándonos el estudio del contexto de la responsabilidad política para el capítulo III.

5) RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Como habíamos planteado, el Servidor Público está sujeto, a varios tipos de responsabilidades, dependiendo del cargo o hecho que lo responsabiliza.

Así decimos que existió una responsabilidad política, para Altos Funcionarios, una responsabilidad civil, cuando un daño o perjuicio ocasionado en el patrimonio de alguna persona, otro tipo de responsabilidad, como el penal, cuando la conducta se encuadre a un tipo descrito por la Ley como delito y por último, la Responsabilidad Administrativa que es la que veremos en este inciso.

La Responsabilidad Administrativa, va aplicarse no sólo a los Altos Funcionarios como los gobernadores, diputados, senadores, magistrados, etc., sino más bien se va aplicar en una forma general a todas las personas que desempeñen un empleo como cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública, federal, local o municipal.

A grandes rasgos, todo aquel Servidor Público que preste sus servicios a los órganos de la Administración Pública

Los artículos 2 y 46 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala a los sujetos de Responsabilidad Administrativa: A todas las personas que de alguna manera, el servicio público, ya sea por empleo, cargo o comisión.

Ahora bien, para detectar claramente a ese Servidor Público y el servicio que proporciona, la naturaleza de este tipo de trabajo, debe estar enfocado a cubrir las necesidades de la colectividad. El maestro Rafael de Pina nos proporciona una definición del contenido del servicio público en la siguiente redacción:

"Complejo de elementos personales y materiales, coordinados por los órganos de la Administración Pública y destinados a obtener una necesidad de carácter general, que no podría ser adecuadamente satisfecho por la actividad de los particulares, dado los medios de que estos disponen normalmente para el desarrollo de la misma." ³²

Hay que hacer notar como el Servidor Público, va a ser atendido y satisfecho por los órganos de la Administración Pública, y por supuesto que va encaminado a satisfacer las necesidades de la colectividad, esto es, persigue el tiempo común de toda la sociedad, y conlleva en sí la actividad de los diversos organismos y dependencias que integran la Administración Pública.

De tal forma que tanto es responsable administrativamente aquel agente de tránsito, como también lo puede ser el gobernador del Estado, o los diputados o alguna otra persona que de alguna manera desempeñe un cargo o comisión.

³² Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*. México, Editorial Porrúa S.A., 12a. edición, 1980, p. 300.

Ahora bien, es importante señalar cuando menos a grandes rasgos, el contenido del Artículo 47, ya que de esto surge la necesidad de confianza en la llamada burocracia, siendo que este Artículo menciona claramente, las obligaciones que tiene todo Servidor Público y la forma en que va responsabilizarse, desde que es su negligencia hasta el dolo en su actuación.

El Artículo 47 de la Ley de Responsabilidades establece las siguientes obligaciones del Servidor Público en su función, dichas son:

1. Salvaguardar la legalidad;
2. La honradez;
3. La lealtad;
4. La imparcialidad;
5. La eficiencia que debe ser observada en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

La legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia son elementos primordiales en la prestación de los servicios públicos de todo funcionario.

Ya decíamos en el punto número 1 y en el punto número 2 de este capítulo, como el principio de legalidad tendría que estar basado en dos fuentes especialmente, el concepto de fundamentación, de su actuación y el concepto de motivación.

Este quería decir, que la Ley va darle al Funcionario Público o al Servidor Público en una forma general, la facultad otorgada en su ordenamiento, a través del cual el Servidor Público o Funcionario va a ejercer sus funciones, y cuando existiera el caso concreto de la aplicación de la Norma, pues entonces sus funciones se verían realizadas materialmente, esto es encontrarían el motivo para el cual fueron creados.

Anteriormente hablamos del concepto de fundamentación, que iba a consistir en que la autoridad no puede ser más allá de lo que la Ley le permita, y la motivación es la aplicación correcta de la Norma a la realidad.

En tal forma observamos como la misma Legislación sobre Responsabilidad tiene un verdadero fin específico, esto consiste en crear un ambiente de confianza que rodea la actividad de la Administración Pública .

El maestro Simonsn Herbert, nos habla de estas circunstancias en la siguiente redacción: "Las actitudes autoritarias, cualquiera que sea su base psicológica, condena a la mayoría de minúsculas tiranías en la periferia de la Administración. El empleado de taquilla insolente, el colérico policía de tránsito. En el proceso de planificación, tales actitudes se oponen a los esfuerzos que realizan para encontrar medios viables, para alcanzar objetivos que impondrán menos molestias y menores costos a la clientela. El autoritarismo induce al uso excesivo de castigos legales como sanción contra el incumplimiento de disposiciones obligatorias, y a la indiferencia a suerte del individuo con quien no encaja muy perfectamente el plan. En la Administración interna conduce al

menosprecio de los sentimientos de los subordinados y a la excesiva incidencia de la neutralidad de los medios. Como que tendían a dividir al pueblo en gobernantes y gobernados a base de una gran parte de temor ambiente y de la desconfianza de la burocracia." 33

Todo el contexto de la Administración Pública , enfocada a satisfacer la necesidad colectiva de servicios públicos, principalmente, la Administración de recursos naturales de la zona. Cuando la autoridad se convierte en persona déspota, insolente, que ni siquiera puede respetar los Derechos Humanos de trato digno para el gobernado, es en esos momentos cuando sus deberes de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, van a trastocarse y hacer que dicho Funcionario o Servidor Público, caiga en alguna responsabilidad.

De lo anterior, que la responsabilidad va a estar basada en una falta cometida en el desempeño de sus funciones, y esta falta tiene que estar directamente relacionada con lo que la Ley dispone, esto es directamente en contra de la misma Ley.

En consecuencia, el Artículo 27 en las 22 fracciones que se compone, menciona diversas causales de infracción a esos deberes de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben cumplir los Servidores Públicos; a grandes rasgos pudiésemos enlistar dichos causales en los siguientes:

33 Simón, Herbert, *Administración pública*, México, Editorial Letras S.A., 1968, p. 477 y 478.

1. Cumplimiento con máxima diligencia en el servicio que ha sido encomendado.
2. Ejecutar cabalmente las Leyes y Normas que determinan el manejo de recursos económicos públicos.
3. Todo uso de recursos sean económicos o de información reservada, deberá ser empleado exclusivamente para la función encomendada.
4. Custodiar la documentación e información que se maneja al desarrollar su función.
5. Observar buena conducta en su empleo.
6. Observar respecto a sus superiores jerárquicos y a sus inferiores el debido respeto, un trato digno entre los mismos.
7. Solicitar por escrito, aclaraciones sobre ordenes recibidas.
8. Abstenerse de seguir ejerciendo sus funciones después de haber cesado su cumplimiento o que haya sido despedido.
9. No puede autorizar a sus subordinados, de ausentarse por más de 15 días continuos o 30 discontinuos, así como de otorgar indebidamente licencias o permisos.

10. Abstenerse de desempeñar algún otro cargo o empleo, concesión que este prohibido por la Ley.
11. Abstenerse de la contratación de aquellos que están involucrados para realizar alguna función de servicio público.
12. Abstenerse de intervenir en negocios en donde algún pariente formule alguna petición.
13. Presentar sus informes en forma escrita.
14. Abstenerse de recibir, solicitar o aceptar dádivas del público o vender bienes de la Nación a un precio inferior a los del mercado.
15. No tratar de obtener beneficios adicionales por el ejercicio de su cargo, empleo o comisión.
16. Se debe abstener de intervenir en la selección de personal, cuando se trate de algún familiar.
17. Debe presentar su declaración Patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría, cuando tenga la obligación de hacerlo.
18. Atender con diligencia las instrucciones que reciba por parte de la Contraloría.

19. Informar inmediatamente de las anomalías que observe dentro de su departamento.
20. Abstenerse de cualquier acto que implique incumplimiento de disposiciones relacionadas al servicio público.

Estas son formas generales, las causas de Responsabilidad Administrativa que en un momento dado puede incurrir el Servidor Público en la prestación de sus servicios, estas situaciones, consideramos pueden generar para aquel particular, algún daño en su patrimonio, de tal forma que la conducta o actividad del Servidor Público va a traspasar las esferas administrativas, lesionando no solamente los intereses del patrimonio de algunas personas individuales, resultando con esto, una responsabilidad civil, aparte de la administrativa.

De este tipo de responsabilidades, vamos a hablar en el siguiente inciso.

6) RESPONSABILIDAD CIVIL

Decíamos en el inciso anterior, que con la conducta anómala de los Servidores Públicos, podría no solamente afectarse en interés de la persona y de Administración Pública, sino también puede afectarse el patrimonio de los particulares, situación que hace que la responsabilidad civil, obligando a dicho Funcionario al pago de los daños y perjuicios que su conducta pueda ocasionar.

El maestro Gabino Fraga nos explica el contenido de este tipo de responsabilidad, con las siguientes palabras; "La responsabilidad civil tiene lugar en los casos en que la falta de cumplimiento y de las obligaciones impuestas al titular del cargo produce un menoscabo en patrimonio del Estado y es independiente de la imposición de sanciones que establece la Ley de Responsabilidades de los Empleados y Funcionarios de la Federación.

La Responsabilidad Civil tiene de acuerdo a nuestra Legislación como principal dominio en que se aplique, en las faltas cometidas por empleados por manejo de fondos. Es para estos empleados un requisito previo al principio del desempeño de sus funciones, el otorgamiento de finanzas que garantiza su manejo. Cuando surge la Responsabilidad Civil, una vez que ella se constituye por la solución administrativa se procede a hacer efectiva la indemnización correspondiente directamente sobre los bienes del responsable, o la fianza que garantice su manejo." ³⁴

La responsabilidad que surge por el manejo deficiente o malversación de fondos y se produzca en daños económicos a la entidad de la Administración Pública, esto sin duda va repercutir en forma civil en el perjuicio del Funcionario, para el efecto de que restituya o cuando menos repare el daño ocasionado por su conducta.

³⁴ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa S. A., 28a. edición, 1989, p. 141.

De lo anterior que la idea de Responsabilidad Civil, va a estar basada sobre todo, en el resultado de la conducta, la cual tiene por objeto dañar el patrimonio tanto del Estado como de los particulares en su economía.

Ignacio Galindo Garifas, cuando nos habla de este tipo de responsabilidades nos hace las siguientes aclaraciones: "El concepto de responsabilidad, es de gran amplitud, pues tiene un gran contenido de orden moral, social, político o jurídico a la vez. Por ello la renovación moral de nuestra sociedad se presenta como una carga política o a la inversa, a la política no se le puede concebir en un recto sentido, sin un fuerte contenido ético. Además de ello, la noción jurídica de responsabilidad presenta dos vertientes, al ser considerado para su estudio, desde la perspectiva del Derecho Penal y la del Derecho Civil.

Para los efectos de esta disertación es oportuno poner en relieve las consecuencias patrimoniales de la responsabilidad penal, cuando el delito causa daños de esta naturaleza como consecuencia que no produce as responsabilidades políticas ni administrativas, aunque en esta última aparece la sanción económica, que no tiene efectos reparativos, saber si el hecho delictuoso produce un lucro o beneficio pecuniario al delincuente, este, el Servidor Público esta obligado a la reparación del daño. En consecuencia que es la naturaleza patrimonial restitutoria o reparativa, constituye la Responsabilidad Civil." 35

³⁵ Galindo Garifas, Ignacio, *Responsabilidad Civil de los Servidores Públicos de la Revista Mexicana de Justicia*, México, Procurador General de la República, No. 4 Vol.3 Octubre-Diciembre, 1985, p. 43 y 46.

El elemento que denota y hace diferente el tipo de responsabilidades, será el efecto de la lesión al patrimonio en forma tal que si no se obra ilícitamente, aquel Servidor Público, y cause un daño a otro, sea este un particular o gobernado, o el mismo patrimonio de la Administración Pública, pues resulta que el mismo Servidor Público estará obligado al pago de la reparación del daño, como una Responsabilidad civil.

Incluso cuando el daño es producido hacia los particulares, entonces la situación se torna diferente ya que incluso el Estado (llámese Federal, Local o Municipal) estará obligado a reparar el daño en forma subsidiaria, cuando los bienes del Servidor Público no alcancen para lograr la restitución del daño ocasionado.

Esta fundamentado y tiene la acción para ejercitarlo, aquel que se le perjudica en su patrimonio. Acción que se fundamenta en el Artículo 1228 del Código Civil para el Distrito Federal mismo que a letra dice:

"ARTICULO 1228. 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 obligación 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." 36

El ejercicio de la acción civil, lo realizan quienes se les afecte en su patrimonio, en tal forma que el Servidor Público, cuando actúa en forma negligente que no tenga eficiencia en su trabajo, pues simple y sencillamente va a incurrir en la responsabilidad administrativa pero, cuando dichas negligencias provocaban daños ya sea a la Administración Pública o a los particulares el mismo Funcionario o Servidor Público esta obligado a liquidar la reparación del daño causado por su conducta ilícita, y no sólo eso, cuando se trata de un particular, y el Estado tendrá que responder en manera subsidiaria cuando el daño causado excede en cuestión de su reparación en los bienes con los que pueda responder el Servidor Público.

7) RESPONSABILIDAD PENAL

Inicialmente es necesario partir de la idea que no va existir un delito sino hay una Ley que lo prevenga, esto es, que deriva de lo establecido en nuestra Constitución, en en lo que se refiere al es el Artículo 14 Constitucional en su 2º y 3º párrafos, menciona el principio de que no existe delito sin Ley.

³⁶ *Código Civil para el Distrito Federal*, México, Editorial Porrúa S.A., 61a. edición, 1992, p. 346.

Dichos párrafos del Artículo 14 Constitucional establecen la idea siguiente:

"Nadie puede ser privado de la vida, libertad o de sus propiedades posesiones o derechos sino mediante un juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, aún por mayoría de razón, pena alguna que no este decretada por alguna Ley exactamente aplicada al delito de quien se trata."

En principio, todo acto de molestia por parte de la autoridad debe estar fundado y motivado (Artículo 16 Constitucional) y para que ese acto de molestia, cambie la situación jurídica de las personas, en su libertad, en sus propiedades, en sus posesiones o derechos, incluso en la vida, se requiere del respeto a la seguridad jurídica de que el infractor o aquel que actuó ilícitamente sea oído en juicio y para cambiar su situación jurídica este tiene que ser vencido en el mismo juicio.

En este juicio deben seguirse las formalidades establecidas por la Ley, y en el juicio de orden criminal no puede existir la interpretación análoga ni por

mayoría de razón, sino que se tiene que aplicar una Ley precisa al caso concreto que se está ventilando, de lo anterior, que si en algún momento la responsabilidad en algún Servidor Público se puede tomar en cuenta como delito, esto simple y sencillamente es porque su conducta ha encuadrado a un tipo delictuoso establecido en el Código Penal, y si no lo existe, pues simplemente no se le puede imponer en delito de carácter penal al Servidor Público.

De ahí, en lo que se refiere al título décimo del Código Penal para el Distrito Federal, habla de los delitos cometidos por Servidores Públicos y menciona los siguientes:

1. Ejercicio indebido del servicio público.
2. Abuso de autoridad.
3. Coalición de Servidores públicos.
4. Uso indebido de atribuciones y facultades.
5. Concusión.
6. Intimidación.
7. Ejercicio abusivo de sus funciones.
8. Tráfico de influencias.
9. Cohecho.
10. Peculado.
11. Enriquecimiento ilegítimo.

Queremos hacer la aclaración que no es nuestra intención observar desde nuestro punto de vista penal la responsabilidad del Servidor Público, ya que nuestro título de tesis esta enfocado principalmente al Juicio Político del Fuero Constitucional, situación de la que hablaremos suficientemente en el capítulo III. Es por esta razón que todos los delitos que de alguna manera hemos citado, los vamos a explicar en forma somera y rápida, ya que no es la intención expresa de este trabajo profundizar desde el punto de vista de la Responsabilidad Penal de las funciones.

El delito de ejercicio indebido de atribuciones del Servidor Público, se va a realizar en las formas que el Artículo 215 del Código Penal previene, y en forma general, se va aplicar cuando el Servidor Público lejos de los que la Ley ordena, sobrepasa sus facultades e indebidamente las ejerce.

El abuso de autoridad tipificado en el Artículo 215 del Código Penal, contiene doce causas por las que se puede incurrir en el abuso, y éstas también van en relación con la posibilidad que lo faculta que la misma Ley le otorga al Funcionario para que éste pueda desarrollar su función.

La coalición de Servidores Públicos es esa agrupación que llega a ser contraria a la misma Ley y trata de impedir la ejecución del mismo Derecho.

Por otro lado, el Servidor Público, que otorga concesiones, permisos, franquicias, etc., sin los debidos requerimientos, comete el delito de Uso Indebido de Atribuciones y Facultades, que esta penalmente tipificado.

El Artículo 218 del Código Penal, establece el delito de Concusión y consiste en que el Servidor Público exija dinero, por sí mismo o por interpósita persona por la realización del servicio público.

La intimidación es un efecto de inhibir a los particulares, para que estos ejerciten sus derechos. El ejercicio abusivo de sus funciones, que consisten básicamente en el desempeño de su empleo y en exceso que en un momento determinado sale del contexto legal.

El tráfico de influencias, el cohecho que diariamente lo podemos ver en los agentes de tránsito, el peculado que se establece como delito por lo que todo Funcionario que maneje recursos económicos deba de rendir informes y manejarlos lícitamente, así como también el enriquecimiento ilícito, que de alguna manera, forma parte de todo este cuadro de delitos en contra de los Funcionarios públicos que de alguna manera abusan del cargo.

coincidimos que se puede extender aún mayormente nuestro estudio dirigido a los Servidores Públicos, pero esa no es la intención, por lo que nos abocaremos a observar como o las causas de extinción de las responsabilidades de los Servidores Públicos.

8) CAUSA DE EXTINCION DE RESPONSABILIDAD

Existen varias causas por las que se extingue la responsabilidad penal de los administradores públicos y que de alguna manera van a justificar sus propios conductos.

Así, el Artículo 63 de la Ley de Responsabilidades establece los siguientes lineamientos:

"ARTICULO 63. La dependencia y Secretaría, en el ambiente de sus respectivas competencias, podrá abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez cuando lo estime pertinente, justificando la causa de abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad, ni constituyan delitos, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste, no exceda de 100 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F." ³⁷

Hay que notar que cuando la falta no es muy grave, entonces puede solucionarse y puede venir una extinción de la responsabilidad, además, pueden existir causas que justifiquen la conducta, situaciones tan especiales

³⁷ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Editorial Porrúa S.A., 22a. edición, 1990, p. 768.

como el hecho de que el Servidor Público sea amenazado, y su voluntad se inhiba y tenga que actuar involuntariamente; el hecho es que el Servidor Público por tratar de salvaguardar un bien jurídico tutelado mayor, tenga que sacrificar alguna circunstancia.

Otra de las situaciones es el hecho de que actúan en cumplimiento del deber, y primordialmente en la obediencia jerárquica siendo que si dicha orden jerárquica, no constituye un delito eminente, pues es una causa de justificación por parte de la conducta del Servidor Público.

El hecho de causar un daño por el simple accidente, que también va a producir esta falta de responsabilidad en la conducta y el error, pero son situaciones que sobre todo se van a objetar y demostrar en la secuela de la investigación de la responsabilidad de tal forma que existen otras situaciones por las que también las causas de responsabilidad se van a extinguir y esta, sin duda serán las prescripciones de la acción administrativa para proceder en contra del Servidor Público que ha incumplido con sus obligaciones.

Así el Artículo 78 de la misma Ley de Responsabilidades establece:

*ARTICULO 78. Las facultades superiores jerárquicas y de las Secretarías para imponer las sanciones que esta Ley prevee se sujetarán a los siguientes;

1. Fracción 1º, prescribirá en 3 meses si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de 10 veces el salario mínimo vigente en el D.F. o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero. El plazo de prescripción se cuenta a partir del día siguiente a aquel que se hubiera incluido la responsabilidad a partir del momento que se hubiere cesado en función de carácter continuo, y,

2. En los demás casos prescribirá en 3 años." 38

Debemos hacer notar que existen diversas causas de extinción de la responsabilidad que van desde que la misma Secretaría de Contraloría se abstenga de sancionar hasta las causas de justificación de la conducta y prescripción que van a significar circunstancias especiales y legales por las que se extinga la responsabilidad del Servidor Público frente a ciertas conductas que en un momento determinado se pueda considerar como falta administrativa.

38 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, O, cit, p. 774

CAPITULO III

III. EL JUICIO POLITICO Y EL FUERO CONSTITUCIONAL.

- 1. ANTECEDENTES DEL JUICIO POLITICO.**
- 2. NATURALEZA JURIDICA.**
- 3. MATERIA DEL JUICIO POLITICO.**
- 4. PROCEDIMIENTO.**
- 5. JUICIO POLITICO Y FUERO CONSTITUCIONAL.**
- 6. DECLARACION DE PROCEDENCIA.**
- 7. EFECTOS DE LA DECLARACION DE PROCEDENCIA.**
- 8. INATACABILIDAD DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS
POR LA CAMARA DE DIPUTADOS.**

CAPITULO III

EL JUICIO POLITICO Y EL FUERO CONSTITUCIONAL

Después de que en forma panorámica, hemos visto algo de la historia y desarrollo de la responsabilidad del Servidor Público, iniciando desde el Juicio de Residencia hasta nuestra actual Ley de Responsabilidades y que de alguna manera hemos observado la clasificación de la responsabilidad, y como ésta se divide, en política, administrativa, civil y penal, ha llegado el momento de separar del análisis general los tipos de responsabilidad, para abocarnos exclusivamente al tema de tesis que nos hemos planeado, esto es el Juicio Político, y como va a ser el tratamiento del Fuero Constitucional.

1) ANTECEDENTES DEL JUICIO POLITICO

Este sistema de Juicio Político, es el alto grado de responsabilidad de los Funcionarios Públicos, aquellos funcionarios de alguna manera están investidos del Fuero Constitucional el cual va a estar dado por el hecho de no fueron objeto de inquisiciones por las opiniones que emitieron cuando realizaban sus funciones de representación del pueblo.

Tenemos que el sistema de Juicio Político surgió principalmente en Inglaterra, de ahí pasó a los Estados Unidos, siendo que el autor Hamilton justifique la existencia del Juicio Político, afirmando: "Un Tribunal bien constituido

para los procesos de los funcionarios es un objeto no menos deseable que difícil de obtener, no menos en un gobierno totalmente electivo. Su jurisdicción comprende aquellos delitos que procedan de la conducta, en otras palabras del abuso o violación de un cargo público. Posee una naturaleza que puede correctamente denominarse política ya que se relaciona con daños causados de manera inmediata a la sociedad. Por esta razón su persecución rara vez dejará de agitar las pasiones de toda a concurrence dividiendo en partidos más o menos principios o adversos al acusado. En muchos casos se ligarán con las fracciones ya existentes y pondrán en juego todos sus perjuicios, influencias o intereses de algún lado o en otro y en estas ocasiones se correrá siempre con gran peligro de que la decisión este determinada por la fuerza comparativa de los partidos, el mayor grado que las pruebas efectivas de inocencia y culpabilidad. Situación que encontramos en la tradición inglesa de 'Impeachment' en donde toma su origen el Juicio Político.³⁹

Evidentemente que esta tradición inglesa, se transportó rápidamente a los Estados Unidos, y de ahí a nuestro país, realmente existe una gran delicadeza en lo que atañe al Juicio Político, en virtud de que éste va a tener que ir dirigido completamente a enjuiciar a una persona que de alguna forma tuvo la honorabilidad de ser un representante social y tener puestos de Administración Pública muy altos y que le han valido por su personalidad, conocimiento o habilidades.

³⁹ Hamilton, Alejandro, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 55.

De ahí que aquellos personajes políticos que hacen de la misma su vida, van a estar sujetos a un método de control que parte de las ideas inglesas del 'Impeachment'.

Ahora bien, la estructura del Juicio Político, va mucho muy relacionada con esa facultad o prerrogativa de los Funcionarios, para que fuesen investidos de una cierta protección que les permitiera desarrollar completamente sus funciones así se establecía la posibilidad de que no fueran removidos por las opiniones que emitieran durante el ejercicio de sus funciones.

De tal forma que aparecen también los inicios del Fuero Constitucional, que en México, iban a estar plasmados en la Constitución Centralista llamada la Constitución de las Siete Leyes de 1936, la cual en su Ley Tercera, en sus Artículos 47 al Artículo 56, establecía una serie de prerrogativas para todos los miembros de la Cámara, y alguno de los elementos que iban a rodear al Fuero Constitucional.

El Artículo 47 por su importancia lo vamos a transcribir:

***ARTICULO 47.** En los delitos comunes, no se podrá intentar acusación criminal contra el Presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su presidencia, ni contra los senadores, desde el día de su

elección hasta que pasen dos meses de terminar su encargo ni contra los ministros de la alta corte de Justicia y la Marcial, Secretarios de Despacho, Consejeros y Gobernadores de los Departamentos, sino ante la Cámara de Diputados. Si el acusado fuera ejecutado, en el tiempo de su diputación y dos meses después, o el Congreso tuviere en receso, se hará la acusación ante el Senado." 40

Es necesario notar como el Fuero y el procedimiento del Juicio Político, va encontrando una íntima relación, con el desarrollo de la función política de gobierno.

En tal forma que los Artículos 48 y 49 de la Ley Tercera de la Constitución de 1836, encontramos una fórmula por medio de la cual, no solamente se otorga un Fuero a diputados y senadores los cuales, según el Artículo 55 de la Ley Tercera de 1836, sus opiniones eran inviolables siempre que se manifestaran en el ejercicio de sus encargos; en consecuencia tenemos como el desarrollo del Juicio Político, encuentra un punto equidistante como lo es el Fuero Constitucional.

Así encontramos como esa inviolabilidad de las opiniones, y la posibilidad de denunciar al mismo Presidente de la República, va a encontrar una forma

40 Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, México, Editorial Porrúa S.A., 15a. edición, p. 220.

especial de procedimiento de enjuiciamiento, mismo que por el alto grado de la función que desarrolla la persona, pues consideramos que cae dentro de un procedimiento especial, iniciándose por un desafuero.

Ahora bien, en la Constitución de 1857, se conservó también esa forma de Juicio Político, y luego se establecieron reformas en 1874, las que integraron completamente la idea general que dio origen al texto de la Constitución de 1917 en un capítulo denominado de las Responsabilidades de los Servidores públicos.

Esta definición, encontró su actualización en una Reforma publicada por el Decreto de 28 de Diciembre de 1982, a través de la cual se establecía el régimen adecuado de responsabilidades de Servidores Públicos, y como hasta 1982, termina una larga secuencia de desarrollo para el hecho de tener un Juicio de alta envergadura, que pudiera someter a los Altos Funcionarios a investigación.

De tal forma senadores, diputados, presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia, jefes de departamento, procuradores, magistrados, etc., tendrían una situación de privilegio especial, para ser sancionados en las responsabilidades que genere su función, por supuesto, que antes de iniciar cualquier acción en su contra, tendrían que quitarles esa posibilidad de Fuero Constitucional, que de alguna manera lo protegía y que le daba al puesto la posibilidad y garantía de que la función se ejerciera y se desarrollara plenamente.

2) NATURALEZA JURIDICA

La Naturaleza Jurídica de lo que actualmente conocemos como el Juicio Político, esta relacionada directamente con la delicadeza y magnitud de un mandato de gobierno, que en un momento determinado atañe a la reputación no solamente a la vida política de un hombre, sino de todo un sistema de Administración Pública .

Es difícil, realizar la tarea de enjuiciar a un hombre que de alguna manera ha llegado a ser un Alto Funcionario y que la soberanía que es el pueblo, deposita en éste cierta confianza, y si este hombre ha llegado a tener un puesto importante de la administración de servicio público, pues entonces, quiere decir que ha desarrollado a lo largo de su carrera como un ser honesto, leal y eficiente para el sistema administrativo.

De ahí, que podamos ir encontrando la Naturaleza Jurídica de los que es Juicio Político.

El maestro Rafael Bielsa, al definir lo que es el Juicio Político, nos hace la siguiente explicación: "El Juicio Político dentro de la concepción del mando, sería el procedimiento dirigido a la evocación del mismo, pues tiene por objeto privar al funcionario de su función pública, sin perjuicio de someterlo a la jurisdicción judicial, según sean los hechos generados de su responsabilidad jurídica." ⁴¹

⁴¹ Bielsa, Rafael. *Ciencias de la Administración*, Buenos Aires Argentina, Editorial Roque de Palma Editor, 1955, p. 558.p.

Todo lo que es necesidad de gobierno reviste una gran importancia para la sociedad y la comunidad en general.

Debemos recordar que en la teoría General del Estado los elementos principales son inicialmente una población, sobre la cual recae la soberanía, sobre la cual recaen las leyes a la que la Administración Pública tiene que dar o proporcionar el Servidor Público y en general el bien común administrando los recursos naturales del territorio donde esta asentada la población, siendo el Territorio el segundo elemento indispensable para la configuración de un Estado. Pero para que exista una cierta organización en la comunidad, se requiere del ejercicio de un Gobierno o Poder Público, esto es la Administración Pública .

Y dentro de este complejo de Administración Pública que en México se ejerce por medio de tres poderes a saber: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, corresponde a estos tres, darle a la sociedad y comunidad la posibilidad de una organización tal que permita una existencia y una larga vida.

De lo anterior, que la sociedad requiere que exista un Presidente de la República, un diputado que lo represente en el poder legislativo, un juez, un ministro, un magistrado que le administre la Justicia, y si en algún momento éste incurre en alguna responsabilidad, se debe tener el tiempo suficiente para iniciar un procedimiento de sustitución, para lograr que el servicio público de gobierno llámese Legislativo, Ejecutivo o Judicial, tenga siempre una persona a cargo, que responda y ofrezca dicho servicio a la comunidad, para que esta no llegue a desestabilizarse.

Razón por la cual el maestro Rafael Bielsa, nos hablaba de la concepción de mando, del poder público, y que en determinado momento, el procedimiento iba a estar dirigido a la renovación del mando, a la renovación del cargo, y a la persona que lo ocupaba, pues evidentemente tendría que estar sujeto a un juicio, pero el Servidor Público de gobierno tendría que estar ofrecido a la comunidad.

Es ésta también la razón jurídica de existencia de lo que se conoce como Fuero Constitucional, del cual el maestro González Bustamante, nos ofrece la siguiente explicación: "Para preservar las delicadas funciones encomendadas a Altos Funcionarios de la República, se creyó conveniente de proveerlo del Fuero Constitucional a fin de que por ningún motivo fuesen reconvenidos por las opiniones que emitiesen en el ejercicio de sus funciones principalmente a los miembros del Parlamento, a su vez, se mantuvo subsistente el Juicio Político." 42

Es un hecho que la Naturaleza Jurídica tanto del Juicio Político como del Fuero Constitucional, no intentan crear una situación privilegiada para una persona individual, sino que intenta proteger un cargo, un puesto, una función pública que la soberanía que es el gobierno necesita que se ofrezca como servicio público de gobierno, para el hecho de que siempre este organizado, y los conflictos que se generen de intereses entre los individuos, tengan siempre una posibilidad de ser arreglados inmediatamente.

42 González Bustamante, Juan José, *Los Delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional*, México, Ediciones Botas, 1946, p. 145.

Sin duda la Naturaleza Jurídica del Fuero Constitucional, es ofrecerle protección al cargo y no a la persona; y por otro lado la del Juicio Político, también será, que el cargo tenga un procedimiento a través del cual no quede acéfalo y se cubra inmediatamente con alguna otra persona.

3) MATERIA DEL JUICIO POLITICO

Una vez que hemos observado la naturaleza jurídica de algunos antecedentes del Juicio Político, es el momento de entrar más de lleno en materia, y empezar a analizar la responsabilidad de aquel Servidor Público que de alguna manera tiene un Fuero Constitucional, y como llega el momento en que este puede incurrir en una cierta responsabilidad.

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las Legislaturas Locales, los magistrados de los Tribunales Supremos de Justicia, pueden ser sujetos de Juicio Político, por graves faltas a la Constitución General de la República, a las Leyes que de esta emanen, así como el manejo indebido de los fondos y recursos Federales.

Sin duda, los sujetos del Juicio Político, son Altos Funcionarios que son elegidos por la sociedad, de lo anterior, que estas personas son para un grupo social, una representación que de alguna manera se les otorgó en cierto tiempo.

Todo este contexto de funcionarios, diputados, senadores, ministros de la Suprema Corte, Secretarios de Despacho, jefes de departamento administrativo, los representantes de las asambleas del Distrito Federal, el titular de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, directores generales, serán aquellas personas en las que han depositado cierta confianza, para el ejercicio del poder público.

De ahí, que en el momento en que existe un perjuicio de los intereses públicos fundamentales, se encuadra la materia del Juicio Político.

En tal forma tenemos que uno de los propósitos fundamentales de este control que debe llevarse, es fortalecer todos los objetivos alcanzados, y que de alguna manera exista una continuidad en la política del país.

La misma Legislación de Responsabilidades señala claramente, que se va a entender por un perjuicio de interés público, el cual será siempre el mismo a pesar de que se cambie Administración o que se cambie de grupo de administradores.

lo anterior, lo decimos en virtud de que estamos a un paso de que venga la transición gubernamental, y en ese momento en que todas esas ideas de control de responsabilidades y de renovación moral, tiene que estar en alto, ya que son los últimos años de los actuales administradores, y es el momento en que viene una transición de poder y se requiere de que en esta transición exista una continuidad en la política.

"Un país que aspira a Instaurar una sociedad igualitaria no puede tolerar el desorden, la descoordinación, la improvisación y mucho menos la desviación de recursos del Patrimonio Nacional; por el contrario debe modernizar su aparato administrativo atendiendo a los fines políticos de la sociedad, para hacerlo más apto y evitar que los ajustes administrativos obedezcan sólo a un prurito eficientista.

En su mensaje de toma de posesión del Lic. Miguel de la Madrid, expuso como uno de los puntos programáticos de su gobierno la reestructuración de la Administración Pública federal para que actúe con eficiencia y agilidad, en aquella ocasión dijo; aprovecharemos lo mucho que se ha logrado, rectificaremos lo que no ha funcionado, haremos las innovaciones indispensables. Sujetaremos el aparato público a la prevención, el orden y a la más estricta responsabilidad de los funcionarios." ⁴³

En épocas de transición, es necesario aprovechar lo que ya se ha logrado, esto es, una insuperable política que en nuestro país debe seguir, y pueda redundar directamente en perjuicio del interés público como materia directa del Juicio Político.

De lo anterior, que en el Diario Oficial de la Federación del 24 de Agosto de 1993, se establezcan facultades a la Secretaría de la Contraloría de la Federación, a fin de establecer los lineamientos necesarios para que las

⁴³ *La Renovación Nacional a través del Derecho, Obra Legislativa de Miguel de la Madrid, México, Coordinador José Saenz Arrollo, Editorial Porrúa S.A., 1988, p.67.*

dependencias y entidades de la Administración Pública federal., lleven a cabo las acciones pertinentes para efectuar la transición de la Administración Pública de 1988-1994.

Consideremos que es necesario que la Contraloría efectúe procesos de control, fiscalización y vigilancia, la programación y presupuesto, y el ejercicio de los recursos públicos en este momento, ya que por la transición del gobierno las personas cambiarán rápidamente del puesto y el hecho de malversar fondos redunde en perjuicio de los intereses públicos como materia de Juicio Político.

En las consideraciones del acuerdo que faculta a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se establecen dos reflexiones muy importantes y queremos transcribirlas ya que especifican claramente, como se puede convalidar rápidamente el perjuicio del interés público.

Dichas reflexiones dicen: "Que el propósito de fortalecer los logros alcanzados a través de la ejecución de los programas y proyectos de las dependencias y entidades de la Administración Pública federal, se han considerado necesarios redoblar los esfuerzos hasta ahora efectuados y asegurar asimismo el cabal y oportuno cumplimiento de las metas planteadas y de los compromisos asumidos que se encuentren en proceso de realización.

Que para lograr lo anterior se requiere se lleve a cabo diversas acciones de control, vigilancia y evaluación para entre otros aspectos, consolidar los proyectos en marcha, y fortalecer la transición de la actual Administración con

oportunidad y transparencia, permitiendo así la continuidad de las funciones públicas." 44

Es necesario hacer notar, que el acuerdo referido intenta proteger el perjuicio del interés público, para que exista una continuidad directa en la Administración Pública tanto federal como local.

Así, cuando el acto u omisión del Servidor Público que se identifique con los sujetos que establece el Artículo 110 Constitucional y el Artículo 5 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pues será el momento, en que dicho acto u omisión va a afectar el interés público, entonces es un sujeto ya del Juicio Político

De ahí, que el Artículo 6º y el Artículo 7º de la Ley de Responsabilidades, establezca ya el parámetro de la materia de Juicio Político, dichos artículos los comentaremos cada uno de la siguiente forma:

"ARTICULO 6. Es procedente el Juicio Político cuando los actos u omisiones de los Servidores Públicos que se refiere el Artículo anterior, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales, o de su buen despacho." 45

44 *Diario Oficial de la Federación*, México, Martes 24 de Agosto de 1993, p. 11.

45 *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de las Responsabilidades de los Servidores Públicos*, México, Editorial Porrúa S.A., 23a. edición, 1993, p. 747.

Para todos y cada uno de los sujetos Funcionarios Públicos investidos de Fuero Constitucional, van éstos a tener una alta responsabilidad no solamente en su propia administración, ni solamente a su estado, sino sobre todo a la población, a esas personas que lo eligieron, que confiaron en él y que depositaron su voto para que éste fuera un líder en la Administración Pública .

En tal forma, que cuando el ejercicio de la función pública del poder político se perjudique, los intereses públicos fundamentales o su buen despacho, simple y sencillamente será un sujeto del Juicio Político.

Ahora bien, para delimitar claramente la materia del Juicio Político que es el perjuicio de el interés público fundamental, el Artículo 7º de la Ley de Responsabilidades hace un listado de los casos concretos en los que se va a considerar esa afectación al interés público y que a letra dice:

***ARTICULO 7. Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su bien despacho:**

I). El ataque a las instituciones democráticas;

II). El ataque a la forma de gobierno Republicano, Representativo, y 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 a algún transtorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII). Las omisiones de carácter grave en los términos de la fracción anterior; y

VIII). Las violaciones sistemáticas o graves de los planes de programa y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y las Leyes que determinan el manejo de los recursos económicos Federales y del Distrito Federal.

No procede el Juicio Político por la mera expresión de ideas.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este Artículo, cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente Ley y se estará a lo dispuesto por la Legislación Penal.⁴⁶

Sin duda, el ataque del funcionario tiene que ir a las estructuras políticas, si se afecta a la institución democrática, esto es que el pueblo tenga acceso a establecer su forma de gobierno, este hecho por y para el pueblo, en ese momento, el funcionario tendrá una limitación legal que debe respetar.

El ataque a la forma Republicana, Representativa y Federal como pacto de social convivencia de la sociedad; violaciones graves y sistemáticas; esto es que realmente revista de una gravedad y que sea continua las violaciones individuales a los sujetos, eso compromete también al Funcionario Público y los somete a Juicio Político.

La usurpación de atribuciones que es muy común en situaciones especialmente locales, en cada uno de los Estados, en que la policía judicial, hace hasta desalojos de contratos de arrendamiento, eso sin duda propicia la usurpación de las atribuciones de cada una de las entidades de autoridad, que viene a perjudicar no solamente el interés público, sino la estructura orgánica del poder del gobierno.

⁴⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Co. Cit. p. 747 y 748

Evidentemente que el bien jurídico tutelado por la Norma, es un funcionamiento normal no solamente de las instituciones administrativas, sino de las instituciones políticas estructurales del país, a través de las cuales se ha podido dejar.

4) PROCEDIMIENTO

El Procedimiento para aquellos funcionarios enumerados en el Artículo 110 Constitucional, y que de alguna manera no gozan del Fuero Constitucional, no se va a requerir un requisito de procedibilidad que la Ley de Responsabilidades establece, como el llamado Procedimiento para la declaración de procedencia, a través del cual se desafuera a la autoridad a la que ha de seguirse el Juicio.

Esta situación la veremos en el siguiente inciso, en tal forma que para esta parte de nuestro estudio, veremos el Procedimiento del Juicio Político, que se ha de realizar a instancia siempre de alguna denuncia que cualquier ciudadano vaya a realizar.

Antes de pasar de lleno a hablar de este Juicio Político es necesario englobar y darle la situación jurídica que se merece.

Evidentemente que es un Juicio totalmente administrativo, claro está que las Cámaras de Diputados y Senadores se erigen en Gran Jurado, y una acusación y

la otra decide, situación que sentimos debería de corresponder a la Suprema Corte de Justicia.

Realmente en México, al Poder Judicial se le ha dado muy poca importancia, así tenemos como continuamente se usurpaban sus funciones, al instruir tantos y tantos Tribunales administrativos, es el caso del Gran Jurado Político, del Tribunal Fiscal de la Federación, de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, de los Tribunales agrarios, de los Tribunales contencioso Administrativos, en donde realmente se administra la Justicia, situación que la división del poder en México, señala al Poder Judicial que debe ser quien la debe realizar.

Pero sea cual fuere la situación, lo cierto es que se establece un Tribunal Administrativo puramente, para resolver una situación tan delicada como lo es el Juicio Político.

De ahí, que tengamos que entender claramente, lo que es ese concepto de Tribunal Administrativo.

Para esto nos dice el maestro Miguel Acosta Romero lo siguiente: "Por procedimiento entendemos un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto. Veamos que la diferencia consiste en que en uno hay unidades y se busca como finalidad la solución de un conflicto, y en el otro es un conjunto de actos también con cierta unidad y finalidad, pero que en realidad no buscan la solución a un conflicto, sino la realización de un

determinado acto... En el Procedimiento administrativo no hay partes contrapuestas, sino que hay una relación entre la administración y el interesado ... El Procedimiento administrativo lo constituyen los trámites y formalidades que deben observar la Administración, para resolver las reclamaciones que le formulen los particulares., el Procedimiento administrativo es todo el conjunto de los actos señalados por la Ley, para la producción de actos administrativos, así para la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa ya sea interna o externa."⁴⁷

Independientemente de lo que el Procedimiento civil o el Procedimiento penal, tengan su propia Legislación, y de alguna manera exista la trilogía procesal dentro de esos Procedimientos, en los Procedimientos administrativos también debe guardarse esa actitud o característica de todo Procedimiento como es: Una persona que acusa, otra persona que se defiende y otra que resuelve, o sea una que demanda, otra que contesta y otra que como autoridad resuelve y decide el Derecho entre las partes.

En lo que se refiere al Juicio Político, Inicialmente es la Cámara de Diputados quien acusa, el Funcionario será quien se defiende, y la Cámara de Senadores, decidirá respecto del Derecho que le propongan las partes.

Ahora bien, este Procedimiento se inicia con una denuncia a la cual el Artículo 12 de la Ley de Responsabilidades enmarca en la siguiente titulación:

⁴⁷ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa S. A., 9ª edición, 1990, p. 679.

***ARTICULO 12.** Cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular por escrito, denuncia ante la Cámara de Diputados por las conductas a que se refiera el Artículo 7 y por lo que toca a los gobernadores de los Estados, diputados a las Legislaturas Locales y magistrados de los Tribunales de Justicia Locales por las que determina el párrafo 2º del Artículo 5. Presentada la demanda y ratificada dentro de los tres días naturales se turnará de inmediato con la documentación que las acompañe a las comisiones de gobernación, puntos constituciones y de Justicia, para que se dicte si la conducta atribuida corresponde a las enumeradas por aquellos preceptos y si el inculpado esta comprendido entre los Servidores Públicos a que se refiere el Artículo 2º así como si la denuncia es procedente y por lo tanto amerita la incubación al procedimiento.

Una vez acreditados estos elementos, la denuncia se turnará a la sección instructora de la Cámara.

Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto." 48

De esa manera se inicia el Procedimiento a Juicio Político, de tal forma que cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad, podrá presentar la denuncia correspondiente, de ahí las comisiones de gobernación, puntos constitucionales y de Justicia, darán un dictamen de procedibilidad, siempre y cuando, se demuestre totalmente que los perjuicios de los intereses públicos fundamentales que señala el Artículo 7 de la Ley de Responsabilidades y que hacía una enumeración expresa de las conductas o situaciones que tendrían que quedar bajo el rubro de perjuicio de interés público fundamental, si es el caso entonces se procederá a establecer una sección instructora, que ha de practicar todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o el hecho materia de la instrucción.

Debemos de señalar, que el Juicio Político, sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el Servidor Público se desempeñe en su cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones, por lo que la conducta o el hecho materia del Juicio Político, tiene que ser atribuible a dicho sujeto cuando esté en el cargo o cuando menos pasado un año.

Así la sección instructora dentro de los tres días siguientes a la ratificación de la denuncia procederá a informar, notificar o para mejor decirlo, a emplazar al denunciado, al acusado, para hacerle saber su garantía de defensa; es

48 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Op. Cit. p. 749

indispensable, que a pesar de que observamos que es un Juicio administrativo, en este también debe existir el principio de seguridad jurídica de todo tipo de procedimientos, como es dar al acusado la posibilidad de defensa..

También se abrirá un período de pruebas de 30 días naturales, dentro del cual se recibirán las pruebas que ofrezca el denunciante y también el Servidor Público denunciado.

Una vez que se han desahogado todas y cada una de estas probanzas, entonces se declarará terminada la instrucción de procedimiento, y se pondrá a la vista del denunciante el expediente por un plazo de tres días y otros tantos al Servidor Público o a sus defensores, a fin de que tomen los datos que requieran para formular sus alegatos, en estos, cada una de las partes deberá presentar circunstancias doctrinales y de jurisprudencia en las que se deba basar la resolución que en un momento determinado, podrá emitir la sección instructora.

Ahora bien, cuando se ha transcurrido los plazos de los alegatos, se hayan presentado o no, esta sección instructora formulará conclusiones, y para tal efecto, va analizar claramente y metodológicamente la conducta y hechos imputados así como todas y cada una de las pruebas ofrecidas.

En este momento, llegamos a una etapa muy crucial del procedimiento del Juicio Político, y es en este, cuando la comisión instructora, puede también declarar inocente al acusado, esto es, a la luz del Artículo 17 de la Ley de Responsabilidades, misma que a la letra dice:

*ARTICULO 17. Si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del encausado, las conclusiones de la sección instructora terminarán proponiendo que se declare que no ha lugar a proceder en su contra por la conducta o el hecho materia de la denuncia, que dio origen al procedimiento. Si de las constancias aparece la prueba de responsabilidad del Servidor Público, las conclusiones terminaran proponiendo la aprobación siguiente:

I). Que está debidamente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia;

II). Que existe probable responsabilidad de acusado;

III). La sanción que deba imponerse de acuerdo con el Artículo 8° de esta Ley;

IV). En caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe a la Cámara de Senadores, el concepto de acusación, para los efectos legales respectivos.

De igual manera deberán asentarse las conclusiones, las circunstancias que hubieran concurrido los hechos." 49

49 *Ibidem* p.751.

Es de hacerse notar que al igual que otros derechos como el penal y como el civil, en este Juicio Político se debe comprobar totalmente los elementos del tipo, o de las consideraciones a perjuicio del interés público que previene el Artículo 7º de la Ley de Responsabilidades, en tal forma que si se integra cada uno de los elementos, entonces será cuenta de esta a cada uno de los secretarios, a la Cámara de Diputados para que a su vez éstos la presenten ante el Presidente de la Cámara, quien anunciará que dicha Cámara deberá reunirse y resolver sobre la imputación dentro de los tres días naturales siguientes, lo que harán saber a los secretarios al denunciante y al Servidor Público denunciado para que este presente y alegue lo que a su derecho convenga.

Así, una vez que se ha establecido este Procedimiento, la Cámara de Diputados es en ese mismo instante en que se erige como órgano acusador.

Evidentemente, que a esta pudiésemos llamarle una etapa de averiguación previa, para el efecto de que la Cámara de Diputados, realice la declaración correspondiente y se erija un órgano de acusación.

Ahora bien, esta acusación deberá estar turnada ante la Cámara de Senadores, la que deberá erigirse en Gran Jurado de sentencia.

Claro está, una vez que recibe la acusación de la Cámara de Diputados, emplazará al acusado y a sus defensores para que presenten sus escritos y alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes; transcurrido ese plazo, con o sin alegatos, se establecerá la sección de enjuiciamiento de la Cámara de

Senadores, misma que formulará sus respectivas conclusiones, en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados.

Ahora bien, esta sección podrá escuchar directamente a la comisión de diputados, los que en un momento determinado pueden sostener su acusación, así como el acusador, el acusado y sus defensores.

Hay una diligencia muy especial en lo que se refiere a la declaración de la sentencia, situación que el Artículo 24 de la Ley de Responsabilidades establece claramente al decir:

***ARTICULO 24.** Recibidas las acusaciones por la Secretaría de la Cámara, su Presidente anunciará que debe erigirse ésta en Jurado de sentencia dentro de las 24 horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones, procediendo la Secretaría a citar a la comisión a que se refiere el Artículo 21 de esta Ley, al acusado y a su defensor.

A la hora señalada para la audiencia, el Presidente de la Cámara de senadores la declarará erigida en Gran Jurado de sentencia, y procederá de conformidad con las siguientes normas:

1. La Secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la sección de enjuiciamiento;
2. Acto continuo se considera la palabra a la Comisión de Diputados, al Servidor Público o a su defensor o a ambos;
3. Retirados el Servidor Público y el defensor, y permaneciendo los diputados en la sesión se procederá a discutir y a votar las conclusiones y aprobar las que sean los puntos de acuerdo, que en ella se contengan, el Presidente hará la declaración que corresponda."⁵⁰

Por lo que toca a los gobernadores, diputados, legisladores locales o magistrados de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, la Cámara de Senadores se erigirá en Gran Jurado de Sentencia dentro de los tres días naturales siguientes a la recepción 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 el Ministerio Público, cumplido los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de alguno de los Servidores Públicos a que se refiere el primer párrafo del Artículo 111 de la Constitución General de la República, se actuará en lo pertinente de acuerdo con el

⁵⁰ *Idem*, p.

procedimiento previsto en el capítulo anterior en materia de Juicio Político ante la Cámara de Diputados.

En este caso la sección instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del inculpado. Así como la subsistencia del Fuero Constitucional cuya remoción se solicita concluida esta averiguación, la sección determinará si da lugar a proceder penalmente contra el inculpado.

Si a juicio de la sección, la imputación fuera notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara para que esta resuelva si se continua o se desecha sin perjuicio de repetir en caso de que posteriormente aparezcan nuevos elementos.

Hemos llegado al punto resolutivo, en el momento en que toda la función, objeto y fin del Procedimiento, se establece para administrar la Justicia.

En este caso para investigar la conducta o hecho se identifiquen claramente a los preceptos establecidos por el Artículo 7º de la Ley de Responsabilidades.

5) JUICIO POLITICO Y FUERO CONSTITUCIONAL

Ya habíamos dicho a todo lo largo de nuestra tesis como el Fuero Constitucional iba a tratar de proteger no a las personas sino primordialmente al cargo que esta persona pueda desempeñar, en tal forma que la única razón por la cual el Fuero es importante va a ir en relación directa al cargo o función.

A tal grado que es la función pública la que intenta proteger la Legislación, para el hecho de que la Administración Pública no quede acéfala y quede una persona idónea con poder suficiente para poder sobrellevar el poder público.

El maestro Miguel Lanz nos habla sobre estas consideraciones en la siguiente redacción: "Se ha esgrimido diversas razones para juzgar a quienes la Constitución de la República o las Constituciones de los Estados, en su respectiva jurisdicción otorgan el Fuero a determinados funcionarios. Por tanto nos parece justa la apreciación en torno de que la única razón del Fuero esta en la importancia de las funciones que desempeñan los Funcionarios a quien estuvo a bien dar el Fuero de la Constitución. Si el Presidente de la República sin sus colaboradores Inmediatos, como son los Secretarios de Estado y el Procurador de la Nación, sin los ministros de la Corte, los gobernadores de los Estados y los diputados locales, quedarán a merced de los Funcionarios secundarios, tales como los jueces comunes, dependería de una sola voluntad de éstos, la buena marcha de la Administración y a caso la existencia misma del Estado." 51

51 Lanz Duret, Miguel. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Noris, 1963, p. 567.

Evidentemente, que el Presidente de la República, diputados y senadores propietarios, así como los gobernadores de los Estados y los diputados locales gozan de Fuero Constitucional desde el día de su elección, los diputados y senadores de sus suplentes desde que fuesen llevados al seno de sus respectivas Cámaras; así como también los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación gozarán de su Fuero Constitucional desde el día de su designación.

Nótese como la Ley y los ordenamientos lo que han de proteger precisamente, es el cargo y la función pública que éste mismo debe desempeñar. en tal forma que resulta que es evidente que este tipo de Fuero Constitucional, tenga un Fuero muy especial, y se requiera antes de establecer cualquier Juicio Político, o cualquier otro tipo de juicios del llamado desafuero.

Si en un momento se le acusa al Servidor Público de alguna circunstancia especial, antes que se inicie cualquier procedimiento para Juicio Político, se debe establecer una declaración de procedencia a través de la cual se separe del cargo y se desafuere dicho Funcionario, para el fin y efecto de que el cargo y responsabilidad de el gobierno, el servicio del poder público no quede acéfalo, esto es que en un momento determinado, exista una persona que pueda responder directamente al cargo establecido por la dependencia o por la Administración Pública federal o local.

De ahí que cualquier Juicio Político frente al Fuero Constitucional requerirá de una instancia muy especial, como es la declaración de procedencia que tiene un efecto muy particular que es el desafuero, del cual hablaremos a continuación.

6) DECLARACION DE PROCEDENCIA

Cuando se haya presentado alguna denuncia o querrela en materia penal, se va a requerir que necesariamente exista una Declaración de Procedencia, esto es con el fin y efecto de que el cargo en un momento determinado podría quedar acéfalo y pueda ser llenado antes de que la persona que lo ocupa sea sometida a un Juicio Político o a alguna circunstancia parecida como puede ser un Juicio de Indole penal, común o algún delito grave.

De esto nos habla el Artículo 25 de la Ley de Responsabilidades en los siguientes términos:

"ARTICULO 25. Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen.

Para los efectos del primer párrafo de este Artículo, la Sección deberá de rendir su dictamen en un plazo de 60

días hábiles salvo que fuese necesario disponer de más tiempo, a criterio de la Sección. En este caso se observarán las Normas acerca de la ampliación de plazos para la recepción de pruebas en el procedimiento referente al Juicio Político.⁵²

Ya habíamos hablado respecto a la llamada averiguación previa que tendría que realizar la Comisión Instructora u que tendría que formar a raíz de que las Comisiones de Gobernación, de Puntos Constitucionales y de Justicia que la Cámara Baja estableciera la procedibilidad para ella.

Veamos también que esta sección Instructora, tendría el alto deber de recibir pruebas en un período de 30 días naturales, en los que podría determinarse la procedencia o no de la acusación o el ejercicio de la acción acusatoria en el Juicio Político.

De tal manera, que si llegado el momento, si esta etapa de averiguación previa en el Juicio Político no llegase a comprobarse completamente todos los elementos de responsabilidad que fueron generados en perjuicio de intereses públicos fundamentales conforme al Artículo 7º de la Ley de Responsabilidades, la misma sección Instructora, podrá determinar que ya no se siga adelante con la investigación.

⁵² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de las Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Editorial Porrúa S.A., 23ª. edición 1993 p.75 y 112

Pero si de constancias aparece la responsabilidad del Servidor Público, entonces es que por la conducta o el hecho en materia de la denuncia se demostraron y se encuadran con los preceptos de el perjuicio de interés público fundamental luego, que exista un nexo de causalidad, entre la conducta y el resultado, esto es que el Funcionario Público y su conducta, estén totalmente relacionadas con los resultados ocasionados, además de que exista una cierta sanción para este tipo de conducta; así tenemos como para el caso del Presidente de la República, diputados, senadores, gobernadores, ministros de la Suprema Corte de Justicia, tienen un cierto Fuero Constitucional y por lo tanto, se requiere de una Declaración de Procedencia para poderlos desaforar inicialmente, y a esto ha de seguir lo que nosotros hemos dado por llamar averiguación previa en la etapa del Juicio Político.

8) EFECTOS DE LA DECLARACION DE PROCEDENCIA

Si el dictamen de la Instrucción fuera procedente, y se demuestra que la conducta del Funcionario es responsable en los términos del Artículo 7º de la Ley de Responsabilidades, entonces el Presidente de la Cámara anunciará que ésta debe erigirse en Gran Jurado de Procedencia, al día siguiente a la fecha en que se hubiese depositado el dictamen haciéndolo saber al inculpado y a su defensor, así como al denunciante o querellante, si éste, el denunciante o querellante lo hizo saber a través del agente del Ministerio Público también se le hará saber de dicha determinación.

Ese día designado, previa declaración del Presidente de esta Cámara, podrá conocer en la asamblea, el dictamen correspondiente, para que se establezca en ese momento, la procedibilidad o declaración de procedentes. Así si la Cámara declara que hay lugar a proceder en contra de dicho inculpado, quedará inmediatamente separado de su cargo, empleo o comisión, y su sujeto a la Comisión de los Tribunales competentes en determinado caso, o si se decide que no es procedente, pues entonces, podrá subsistir su Fuero, pero si existen elementos suficientes posteriores a dicha declaración, esto no podrá impedir que se reabra el caso para poder enjuiciarlo.

Por lo que toca a los gobernadores, diputados a la Legislatura Local y magistrados de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados a quienes se les hubiera atribuido la comisión de delitos federales, la declaración de procedencia que al efecto dicte la Cámara de Diputados, se remitirá a la Legislatura Local respectiva para el ejercicio de atribuciones y proceda como corresponda.

Luego que ha establecido la Declaración de Procedencia, la persona que haya sido desaforada, quedará en manos de los Tribunales respectivos; por lo que aquí podemos observar dos situaciones muy diferentes en lo que se refiere al Juicio Político y a la Declaración de Procedencia o al efecto de la Declaración de Procedencia.

En lo que se refiere al Juicio Político, observamos como la Cámara Alta se erige como Gran Jurado de sentencia y es ésta quien administra la Justicia, por alguna situación o falta administrativa del Funcionario.

Situación diversa, cuando solamente se solicita la Declaración de Procedencia, en la que se establece el desafuero del Funcionario, a través del cual queda el sujeto fuera del cargo, sin empleo y a disposición de la autoridad que lo requiere, que en este caso consideramos debe ser un juez de lo penal, o algún Ministerio Público en virtud que procederá por delitos graves cometidos por dichos Funcionarios.

Ya que si es otro el caso y la federación ha sido afectada, pues podría quedar nada más en Juicio Político, o en alguna situación de delito como peculado, malversación, etc.

De ahí, que el efecto de la Declaración de Procedencia no solamente es separar al individuo del cargo, sino también quitarle la protección del Fuero Constitucional.

8) INATACABILIDAD DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR LA CAMARA DE DIPUTADOS

Existe en el procedimiento de Juicio Político, una situación mucho muy importante como es el hecho de la inatacabilidad de las resoluciones de la Cámara.

La Legislación, previene la excusa, la recusación que debe ser calificada rápidamente, pero en ningún momento establece recursos de impugnación en contra de las resoluciones de la Cámara Baja especialmente.

En tal forma que una vez que se ha dictado la sentencia correspondiente, no hay disponibilidad directa en el Juicio Político, de recurrir la resolución.

Especialmente aquella resolución que derivada de la averiguación previa que se realiza en la Sección Instructora del Juicio Político de la responsabilidad, en la que no hay una instancia superior que pueda revisar dicho dictamen.

Por lo que consideramos que sí debería de establecerse algunos medios eficaces para establecer recursos en contra de algunas resoluciones que pueda dictar no solamente la Cámara Baja, sino también la Alta, y ésta vendría bastante bien directa a la que es la Suprema Corte de Justicia, funcionando tal vez en pleno.

Para que pudiese quedar completamente satisfecha la seguridad jurídica que intenta responder toda esa amplia gama de derechos y obligaciones generados, se debería de establecer un medio impugnativo en contra de las resoluciones no sólo de la Cámara de Diputados sino también de Senadores, a través del cual se logre completamente una seguridad jurídica.

Por lo que se refiere a situaciones de delito, y a la Declaración de Procedencia y del desafuero, pues estos realmente no tienen muchos

problemas, ya que el Funcionario queda a disposición directa de los Tribunales correspondientes, por lo que podemos decir, que en una forma mucho muy general, debemos de tener en mente que el Juicio Político no puede significar una inquisición, ni tampoco una inmunidad del Funcionario, sino que debe significar una etapa del proceso, en la cual se investiga suficientemente las causas de imputación y porque forma se le permite al Funcionario impugnarlas.

IV. CONCLUSIONES.

CONCLUSIONES

1. Desde lo que fuera el Juicio de Residencia, hasta nuestra actual Ley Federal de Responsabilidades y Servidores Públicos, se puede notar un objetivo muy especial en los que se refiere a la responsabilidad del Servidor Público, y esto es en su deber de servicio a la comunidad y respeto al gobernado.
2. Toda la función de poder público, que se realiza a través de la Administración Pública debe respetar principios y Leyes que establecen facultades y funciones para cada una de las personas, Funcionarios Públicos que ocupan los cargos de representación popular o de Administración Pública .
3. Es muy especial la estructura que presenta nuestro país, al otorgar la posibilidad de que exista inicialmente, un Derecho administrativo, por medio del cual los Servidores Públicos y los Funcionarios deban necesariamente obligarse a respetar la Leyes, a que cada uno de sus actos encuentren una fundamentación y una motivación a través de la cual puedan realmente ejercer un cargo público de gobierno.
4. En el momento en que esta autoridad o Funcionario Público puede decidir o ejecutar el Derecho, realiza su acto y eso no se identifica claramente con la Ley, con todo ese marco jurídico que establece su actuación, entonces, estaremos frente a una falta en el desenvolvimiento de la Administración

Pública como una consecuente responsabilidad del Funcionario, por medio de la cual, genera para éste la posibilidad de responder a los actos de su conducta.

5. Cuando estos actos de autoridad no respeten completamente el principio de legalidad basado en la fundamentación y motivación de los actos administrativos, y lleguen a redundar en perjuicio de los intereses públicos fundamentales, pues entonces frente a situaciones de responsabilidad que ameriten el establecimiento de un Juicio Político, o el desafuero de algún Funcionario para ser sometido a los Tribunales comunes.

6. Es el caso del Presidente de la República, los diputados, senadores, gobernadores de los Estados, diputados locales, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, procuradores, quienes gozan de un cierto Fuero, a través del cual se les otorga ciertas facilidades o prerrogativas, para antes de que sean sujetos de cualquier tipo de juicio, se requiera una declaración de procedencia y queden éstos no solamente desaforados, sino también deban de someterse a la jurisdicción y responder a sus faltas.

7. El Fuero en sí, es un privilegio, o una extensión que se le otorga no a una persona, no, sino que se le está otorgando a un cargo público por el cual se ofrece el servicio del gobierno a toda la comunidad, es el caso de que una entidad no puede quedar sin un poder ejecutivo que de alguna manera sea el responsable principal de la organización de dicha comunidad, en tal forma que se le otorga prerrogativas y facilidades suficientes para que el

cargo pueda subsistir suficientemente, y de alguna manera, tenga la seguridad jurídica suficiente de desempeñar su función con cierta protección.

8. Es muy especial el juicio Político, ya que éste se sigue a las personas que la Ley le otorga el Fuero, en términos del Artículo 110 y 111 de nuestra Constitución, así como del Artículo 2º de la Ley de Responsabilidades.

En tal virtud de que toda vez que un Funcionario ha sido acusado, se abre una instancia de investigación o Sección Instructora, que estará llevada por la Cámara de Diputados, especialmente por la Comisión de Gobernación, de Puntos Constitucionales y de Justicia.

Sin duda, en el momento en que se realiza una investigación total, en la cual se pueden ofrecer pruebas y desahogarse además de valorizarse, establecer alegatos y conclusiones, es el momento en que la Cámara de Diputados, se transforma para ser un órgano acusador ante la Cámara de Senadores, para que ésta en una instancia pueda resolver suficientemente el caso planteado.

9. Claro está que el Funcionario Público deberá de incurrir en situaciones muy especiales que plantea el Artículo 7º de la Ley de Responsabilidades, como son el ataque a las instituciones democráticas, el ataque a las formas de gobierno, las violaciones graves y sistemáticas a garantías individuales; el ataque a la libertad de sufragio, a la usurpación de funciones, o cualquier

infracción a la Constitución o Leyes en perjuicio de gravedad a la Federación, a las omisiones de carácter grave y violaciones sistemáticas o graves a los planes o programas determinados por los planes globales de desarrollo.

Evidentemente, que todas estas situaciones son administrativas, que de alguna manera, van a resguardar el fin principal de la función como el de ser un Servidor Público de toda la comunidad.

10. Una situación que hemos encontrado a lo largo de este trabajo, es que no hay muchos recursos de impugnación en lo que se refiere a las resoluciones de la Cámara de Diputados y la de Senadores, consideramos que en un momento determinado bien pudiese dar parte a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que exista una posibilidad de impugnar las resoluciones de las Cámaras, y que de alguna manera, la Administración de Justicia que se realiza a través del Juicio Político, quede suficientemente desahogada.

11. En general el Juicio Político y el desafuero Constitucional que en un momento determinado se puede abrir después de la Declaración de Procedencia, son situaciones bastante delicadas, mucho más para ser denunciadas por cualquier individuo, ya que podrían existir represalias mucho muy fuertes en contra de éste, por medio de las cuales se inhibe la voluntad del acusado y el Funcionario Público queda inmune.

De ahí, que consideramos necesario que aquella persona que acusa al Funcionario, que se queja de éste, que demuestra su acusación, debe estar protegido suficientemente por la Ley, obligando a los órganos de Estado a proporcionar la protección debida, incluso pudiésemos proponer que el mismo acusado deba ser responsable por la salud e integridad física del acusador durante algún tiempo, así como todo lo que pueda sucederle en forma violenta, sea presumiblemente al Funcionario acusado.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa S.A., 9a. edición, 1990.

Atwood, Roberto, *Diccionario Jurídico*, México, Editor y Distribuidor Librería Bazan, 1982.

Bielsa, Rafael, *Ciencias de la Administración*, Buenos Aires Argentina, Editorial Roque de Palma Editor, 1955.

Burgoa, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, México, Editorial Porrúa S.A., 9a. edición, 1975.

Carrillo Castro, Alejandro, *La Reforma Administrativa Como Uno de los Medios para Alcanzar el Modelo de País que Esperamos*, México, ISSSTE, 1981.

Cue Canovas, Agustín, *Historia Social Económica de México*, México, Editorial Trillas, 2a. edición, 1967.

Escriche, Joaquín, *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 2a. edición, 1986.

Flex Zamudio, Héctor, *La Responsabilidad de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado*, México, UNAM., 1985.

Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa S.A., 28a. edición, 1989.

Galindo Garfias, Ignacio, *Responsabilidad Civil de los Servidores Públicos de la Revista Mexicana de Justicia*, México, Procurador General de la República, No. 4 Vol. 3 Octubre-Diciembre, 1985.

González Bustamante, Juan José, *Los Delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional*, México, Ediciones Botas, 1946.

Hamilton, Alejandro, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

Hernández Sánchez, Alejandro, *Los Derechos del Pueblo Mexicano en las Cortes de Cádiz*, México, Edición del Gobierno del Estado de Aguascalientes, 1979.

La Renovación Nacional a través del Derecho, Obra Legislativa de Miguel de la Madrid, México, Coordinador José Saenz Arrollo, Editorial Porrúa S.A., 1988.

Lanz Duret, Miguel, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Noris, 1963.

Muñoz Amato, Pedro, *Introducción a la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 3a. reimpresión, 1978.

Nodarse, José, *Elementos de Sociología*, México, Editorial Selector, 2a. reimpresión, 1989.

Orozco Henríquez, Jesús, *Comentarios al Artículo 108 Constitucional dentro de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentado*, México, UNAM, 1985.

Pina Vara, Rafael de, *Diccionario de Derecho*, México, Editorial Porrúa S.A., 12a. edición, 1980.

Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, México, Editorial Porrúa S.A., 22a. edición, 1988.

Says Helu, Jorge, *Introducción a la Historia Constitucional de México*, México, Editorial Pac, 2a. edición, 1986.

Secco Ellauri, Oscar, *Los Tiempos Modernos Contemporáneos*, Buenos Aires Argentina, Editorial Kapelusz, 4a. edición, 1965.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa S.A., 14a. edición, Tomo I 1988.

Simón, Herbert, *Administración pública*, México, Editorial Letras S.A., 1968.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, México, Editorial Porrúa S.A., 15a edición, 1989.

LEGISLACION

Código Civil para el Distrito Federal, México, Editorial Porrúa S.A., 61a. edición, 1992.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de Octubre de 1993, México, Editorial Nueva Visión, 1993.

Ley Orgánica de la Administración pública Federal, Ley Federal de las Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Editorial Porrúa S.A., 23a. edición, 1993.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Editorial ,Porrúa S.A., 22a. edición, 1990.

ECONOGRAFIA

Diario Oficial de la Federación, México, Martes 24 de Agosto de 1993.

García Pelayo y Gross, *Diccionario Larousse Ilustrado*, México, Editorial Larousse, 1981.

La Responsabilidad de Funcionarios Públicos en la Legislación Mexicana, México, Procuraduría General de la República, Número Especial, Septiembre de 1980.