

735
Dej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

"EFECTOS DEL JUICIO POLITICO Y SU
PROCEDIMIENTO DE SUSTANCIACION EN EL
ORDEN JURIDICO MEXICANO".

T E S I S

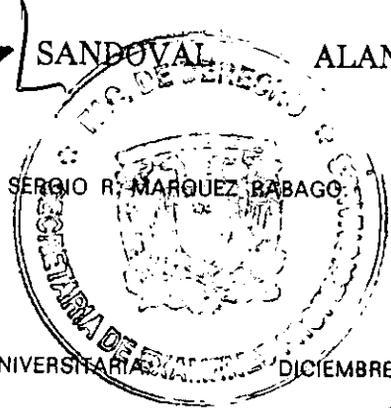
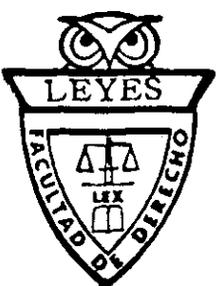
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MINERVA SANDOVAL ALANIS

ASESOR: LIC. SERGIO R. MARQUEZ BABAGO



MEXICO, D. F., CIUDAD UNIVERSITARIA, DICIEMBRE DE 1998.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

261137



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

Ciudad Universitaria, D.F., a 9 de diciembre de 1998

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR
PRESENTE**

La pasante de esta Facultad, **MINERVA SANDOVAL ALANIS**, con número de cuenta 9041216-3 ha elaborado la tesis denominada **"EFECTOS DEL JUICIO POLITICO Y SU PROCEDIMIENTO DE SUSTANCIACION EN EL ORDEN JURIDICO MEXICANO"**, bajo la dirección del **Lic. Sergio R. Márquez Rábago**, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud considero que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

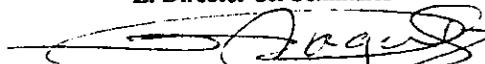
Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

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

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
El Director del Seminario


**PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO**



c.c.p.- Dr. Máximo Carvajal Contreras.- Director de la Facultad de Derecho.- presente.

A MIS PADRES

Por el cariño y la dedicación que depositaron
en mí desde muy pequeña.

A MIS HERMANOS

Por el apoyo y afecto que me han demostrado
en todo momento.

AL LIC. SERGIO R. MARQUEZ RABAGO

Por su apoyo, colaboración, paciencia e
interés de esta tesis.

A LA UNAM

Por darme la oportunidad de enriquecerme de sus conocimientos y sabiduría.

A TODOS MIS PROFESORES

Por haber contribuido de manera significativa en mi formación profesional, mediante sus valiosos consejos y enseñanzas.

A MIS AMIGOS

Por los grandes momentos que hemos compartido.

ÍNDICE

ABREVIATURAS UTILIZADAS.....	pág. I
INTRODUCCIÓN.....	1

CAPITULO I.

CONCEPTOS BÁSICOS.

I.1.- EL GOBIERNO O PODER COMO ELEMENTO DEL ESTADO.....	3
A.- ELEMENTOS DEL ESTADO.....	3
a).- POBLACIÓN.....	6
b).- TERRITORIO.....	8
c).- GOBIERNO O PODER.....	10
• c.1).- ELEMENTOS DEL GOBIERNO O PODER.....	12
B.- CONCEPTOS BASICOS DEL ESTADO.....	13
a).- LA SOBERANÍA.....	13
b).- ATRIBUCIÓN PÚBLICA.....	14
c).- FINES DEL ESTADO.....	15
d).- ORGANOS DE GOBIERNO.....	16
I.2.- LOS SERVIDORES, FUNCIONARIOS O EMPLEADOS PÚBLICOS.....	19
I.3.- LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	23

CAPITULO II.

ANTECEDENTES.

II.1.- EL <i>IMPEACHMENT</i> (<i>JUICIO DE RESIDENCIA</i>) ANGLOSAJÓN.....	25
a).- EL <i>BILL OF ATTAINDER</i> (<i>DECRETO DE PROSCRIPCIÓN</i>).....	26
b).- EL <i>IMPEACHMENT</i> (<i>JUICIO DE RESIDENCIA</i>) EN INGLATERRA.....	27
c).- EL <i>IMPEACHMENT</i> (<i>JUICIO DE RESIDENCIA</i>) EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.....	29

II.2.- EL JUICIO DE RESIDENCIA EN EL DERECHO COLONIAL.....	31
II.3.- EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL Y LEYES REGLAMENTARIAS EN MÉXICO.....	35
a).- DECRETO CONSTITUCIONAL DE APATZINGAN.....	35
b).- CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.....	36
c).- LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.....	37
d).- BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843.....	38
e).- ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847.....	39
f).- CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857.....	40
g).- CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1917.....	41
h).- LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES.....	42
i).- LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1980.....	45
j).- REFORMAS DE 1982 A LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.....	48
k).- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	52

CAPITULO III

JUICIO POLÍTICO.

III.1.- LA FUNCIÓN JUDICIAL Y SUS DIFERENCIAS CON LA LEGISLATIVA Y LA ADMINISTRATIVA.....	54
III.2.- LOS DIFERENTES JUICIOS POR LA MATERIA QUE REGULAN.....	60
III.3.- JUICIO POLÍTICO Y SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.....	63
III.4.- SUJETOS QUE INTERVIENEN EN EL JUICIO POLITICO.....	68
a).- SUJETOS A JUICIO POLÍTICO.....	68
b).- AUTORIDADES COMPETENTES.....	70
III.5.- PROCEDENCIA DEL JUICIO POLÍTICO.....	75
III.6.- TIPOS DE RESPONSABILIDAD EN QUE INCURREN LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	78
a).- RESPONSABILIDAD POLÍTICA.....	79
b).- RESPONSABILIDAD PENAL.....	81
c).- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.....	86

d).- RESPONSABILIDAD CIVIL.....	90
e).- RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE.....	91
III.7.- EL FUERO CONSTITUCIONAL.....	93
a).- EL FUERO COMO INMUNIDAD PROCESAL.....	95
b).- EL FUERO COMO NO PROCEDIBILIDAD.....	98
c).- LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA.....	99
d).- DESAFUERO.....	101
e).- EL FUERO Y LA LICENCIA.....	101
III.8.- SANCIONES EN EL JUICIO POLÍTICO.....	103

CAPÍTULO IV.

PROCEDIMIENTO DEL JUICIO POLÍTICO.

IV.1.- LEGISLACIÓN APLICABLE.....	106
IV.2.- PERÍODO EN QUE PUEDE INICIARSE EL JUICIO POLÍTICO.....	108
IV.3.- DENUNCIA.....	111
IV.4.- LEGITIMACIÓN PARA SOLICITAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO POLÍTICO.....	112
IV.5.- PROCEDIMIENTO DEL JUICIO POLÍTICO.....	113
IV.6.- REPERCUSIONES DEL JUICIO POLÍTICO.....	119
a).- POLÍTICAS.....	119
b).- ADMINISTRATIVAS.....	120
CONCLUSIONES.....	121
PROPUESTA PERSONAL.....	128
ANEXOS.....	130
BIBLIOGRAFÍA.....	132

ABREVIATURAS UTILIZADAS.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	CPEUM
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	LFERSP
Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal	CPDF
Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	LOGCEUM
Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.	RGICEUM

INTRODUCCIÓN.

A través de la historia de la humanidad, han surgido una serie de pueblos, los cuales en su organización, han tenido la necesidad de que sus normas, aparte de regir a los gobernados, de alguna manera también rijan la actuación de sus gobernantes, en el ejercicio del poder público.

Dentro de toda sociedad encontramos un conjunto de normas no solo jurídicas, sino también morales, coexistiendo con el fin de lograr el bienestar común, el orden social.

Al hablar de estos dos elementos nos estamos refiriendo al principal ámbito, no solo del gobierno sino, también de toda sociedad tanto antigua como contemporánea; los pueblos han exigido normas jurídicas, así como las instituciones eficientes, para regular esta materia trascendente que es la responsabilidad de los servidores públicos.

Hacer que las normas jurídicas, así como las instituciones del Estado tengan eficacia, no solo requiere de que la legislación sea adecuada, además, se necesita que los funcionarios públicos sean capaces y éticamente solventes. Para asegurar ello, es necesario que exista un marco legal por el cual los servidores públicos, en general sean jurídicamente responsables de sus actos.

El ejercicio de la función pública resulta ante todo la que moralmente requiere de mayor jerarquía, por que de su buen desempeño depende la estabilidad de una nación, es por ello que estas leyes ante todo, buscan evitar la corrupción, generando que los funcionarios públicos actúen no solo apegados a derecho, sino también a la moral, en virtud de que el orden público resulta del mayor interés de toda sociedad.

En nuestro país, hemos visto en los últimos años, no solo la devaluación de nuestra moneda, además, hemos sido testigos de la devaluación moral de determinados servidores públicos que actúan en muchos de los casos para su beneficio personal, o del sistema que representan, violando con ello a la Constitución y las leyes. La pregunta lógica es: ¿Cuál es la responsabilidad a la que deben sujetarse? ¿Qué sanciones disponen las leyes hacia la corrupción de los servidores públicos? ¿Cómo es el proceso?. Estas preguntas se abarcarán en sus respectivos capítulos, siendo este el objeto principal de este estudio de este trabajo recepcional.

De la correcta labor de los servidores públicos dependen, en gran medida el debido aprovechamiento de todos los avances humanos tanto científicos como tecnológicos, sociales, etc., poniendo de manifiesto que el orden social debe tener como presupuesto el estricto apego a la ley y que esta debe estar de acuerdo a la realidad social actual, de ser así, no solo nuestra nación, cualquier otra, podrá alcanzar una verdadera democracia, teniendo como resultado el bienestar de todos los individuos que la conformamos.

CAPITULO I. CONCEPTOS BÁSICOS.

1.1.- EL GOBIERNO O PODER COMO ELEMENTO DEL ESTADO.

Etimológicamente la palabra Estado, deriva del vocablo griego *status*, que significa lo permanente, lo estable, lo que no cambia, para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, *el status*, es lo que está, lo que no cambia, y en una de sus acepciones establece que el Estado, es "*la condición en que se encuentra una persona o cosa sobre la que influyen determinados cambios*",¹ es decir, se refiere a la manera de ser de la persona o cosa, o aún de la comunidad.

En base al concepto anterior se observa que el mencionado término es dinámico, y ha cambiado conforme lo han requerido las necesidades de la sociedad, por ejemplo: "en Grecia el Estado como lo conocemos en la actualidad constituía *la Polis*, o la ciudad o Estado-Ciudad, conformada por sus habitantes ubicados en un espacio determinado denominado territorio.

Posteriormente en Roma a la comunidad se le denominaba *civitas*, ésta era la República, o *res pública* (cosa pública), integrada por el *civis romano* o por el ciudadano que vivía dentro de la ciudad, y por la plebe que conformaba el pueblo.

Observamos que el Estado ha pasado por varias etapas por lo que se presenta la dificultad de determinar el momento exacto de su creación, algunas teorías sustentan que surge a partir de que se reconoce su personalidad jurídica, es decir, nace en el momento mismo en que el Estado se vuelve independiente y soberano.

¹ *Diccionario de la Lengua Española*. 1ª reimpresión. Editorial Espasa-Calpe. México. 1993. p. 312.

Del Vecchio, considera que el Estado surge en el momento en que se crea su Constitución; está es la Ley Suprema que va a regir y organizar la vida de los hombres dentro de la sociedad, establece sus atribuciones y competencia, y contempla la forma en que se puede alcanzar el bien común, finalidad para lo cual fue creado el Estado.

Es en Alemania en el siglo XVII, y en Francia en el siglo XVIII, con la Revolución Francesa, que surge el Estado Constitucional,² a través del cual sus lineamientos están recogidos en las Cartas Magnas o Leyes Supremas.

Acorde a lo anterior, se puede precisar que el Estado Mexicano, se creó en el momento en que se determinó su forma de Estado republicano y federal, es decir, el día 31 de enero de 1824, fecha en que se terminó de discutir y se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación, cuya forma de Estado se consolidó en la Constitución General del 5 de octubre de ese mismo año; con éstos ordenamientos se hace plena la soberanía nacional y se crea su personalidad jurídica.

Por lo tanto, el Estado es considerado como “la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y administración que persiguen determinados fines, mediante actividades concretas”.³

Para Jellinek, citado por Martínez Morales, el Estado “es la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder, de mando originario, y asentada en un determinado territorio”.⁴

2 ARNAIZ AMIGO, Aurora. *Estructura del Estado*. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 1993. p. 36.

3 ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. 11ª edición. Editorial Porrúa. México. 1993. p. 78.

4 MARTINEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo* 1er. y 2do. cursos. Editorial Harla. México. 1996. p. 25.

Jellinek enmarca a los elementos que la teoría clásica considera constitutivos del Estado y que están reglamentados en nuestra Carta Magna, identificados como: **población, territorio y gobierno**; los tres se interrelacionan entre sí, y son indispensables para que el Estado exista como lo es en la actualidad, ya que son necesarios en forma conjunta para darle vida al mismo.

Sin embargo, a pesar de ser la definición de Jellinek la considerada como clásica, falta incluir en ella a los fines del Estado y el derecho, ya que toda agrupación se une para alcanzar un fin y este se logra entre otros elementos, por medio de un ordenamiento que tenga como objetivo reglamentar la vida de los individuos dentro de una sociedad a través de las normas jurídicas.

En razón del concepto aportado por George Jellinek, la maestra Aurora Arnaíz Amigo, nos dice que “el Estado, presupone un territorio, sin él podrá haber Nación pero no Estado. Implica también un gobierno, integrado por las personas encargadas de realizar los fines políticos de la comunidad y del propio Estado y un ordenamiento jurídico interno que garantice las libertades individuales y sociales y limite a los gobernantes”.⁵

Por lo tanto, consideramos que el Estado es una realidad social, una persona moral prominente creada y organizada por un orden jurídico supremo y una entidad superior, susceptible de ser titular de derechos y de obligaciones, con características específicas, como las siguientes:

“Es una organización política conformada por una sociedad humana ubicada en un tiempo y espacio determinados, consecuencia de una larga evolución de la comunidad, que se explica y existe en función de la misma, y ejerce su soberanía en el principio político jurídico que en nuestros días es básico para la existencia del Estado”.⁶

5 ARNAIZ AMIGO, Aurora. Op. cit. p. 35.

6 ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. p. 81.

A.- ELEMENTOS DEL ESTADO.

En base a la definición clásica, el Estado está constituido por los siguientes elementos:

a).- POBLACIÓN.

Martínez Morales, señala que la población se “integra por los hombres que se encuentran organizados en torno al propio Estado”,⁷ es decir, se constituye por el conjunto de individuos que se organizan políticamente y conforman la sociedad humana, ubicada en un espacio geofísico; este elemento se encuentra regulado en nuestra CPEUM en los artículos 30 y 33, que a su vez establecen quienes son los individuos que conforman el elemento poblacional del Estado con la calidad de mexicanos y extranjeros.

“Artículo 30.- La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A.- Son mexicanos por nacimiento:

I.- Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;

II.- Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;

III.- Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización,⁷

IV.- Los que nazcan a bordo de embarcaciones o en aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

⁷ MARTINEZ MORALES, Rafael I. Op. cit. p. 25.

B.- Son mexicanos por naturalización:

I.- Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores carta de naturalización; y

II.- La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley”.

“Artículo 33.- Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Los extranjeros no podrán de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país”.

Burgoa Orihuela, define a la población como “el conjunto de comunidades humanas cuyos grupos o individuos componentes presentan una unidad cultural formada por diferentes vínculos o factores surgidos de su misma existencia histórica y que su propia vida mantiene, enriquece y transforma. Dentro de esa unidad cultural se comprenden distintos elementos que son a su vez, productos culturales a saber, el *idioma*, las *costumbres*, la *religión* y las *concepciones éticas, valorativas y teleológicas* sobre la vida, pudiendo agregarse la raza como factor psicossomático. Todos estos ingredientes que están sometidos a la acción del tiempo y del espacio, concurren con intensidad variable en la integración de la nación o pueblo, o sea, de las comunidades nacionales o populares”.⁸

⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. 5ª Edición. Porrúa. México. 1997. p. 148.

Georges Burdeau, citado por Daniel Moreno, “considera a la población como un elemento no imprescindible para la existencia del Estado y la coloca fuera de él, es decir, considera que el Estado puede existir sin el elemento poblacional”,⁹ situación que no considero posible, en razón, de que el Estado no sólo es poder, ya que éste último necesita de algo que lo sustente y del que emane, y si los hombres son los destinatarios de las normas, la actividad estatal esta dirigida a ellos y se justifica en la medida en que se satisfagan las necesidades sociales y se procure un mejoramiento en los niveles de vida de la población, por consiguiente, el Estado no tendría razón de ser sin el elemento señalado, en virtud, de que éste se crea para satisfacer las necesidades que en forma individual los hombres no pueden lograr, éstos al reunirse como comunidad establecen su forma de gobierno y en ellos radica su soberanía, observamos por lo tanto, que la población, es la destinataria del poder, entonces, para que surja el poder debe existir la población, que es la causa originaria de su creación.

b).- TERRITORIO.

La palabra territorio etimológicamente, deriva de la palabra latina *terra* que significa tierra, y comprende tanto el espacio terrestre, aéreo y marítimo, (este último se presenta sólo en algunos casos en que la ubicación geográfica del Estado lo permite) constituyen a su vez la realidad físico-geográfica, sobre la cual el Estado ejerce su soberanía y aplica su orden jurídico interno, a través de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial o jurisdiccional, es decir, es la demarcación jurídica sobre la cual se desempeñan estas funciones. Para Martínez Morales, el territorio comprende “el espacio vital de la población en el cual el Estado excluye cualquier otro poder superior o igual al suyo y que a la vez es el ámbito de aplicación de las normas expedidas por sus órganos

⁹ MORENO DIAZ, Daniel. *Derecho Constitucional*. 13ª edición. Editorial Porrúa. México. 1996. p. 313.

competentes".¹⁰ Por su parte nuestra CPEUM regula primordialmente al territorio a través de sus artículos 27, 42, 43, 45, 46, 47 y 48, los cuales establecen:

"Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

"Artículo 42.- El territorio nacional comprende:

I.- El de las partes integrantes de la Federación;

II.- El de las islas, incluyendo el de los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;

III.- El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico;

IV.- La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;

V.- Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores; y

VI.- El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional".

"Artículo 43.- Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y Distrito Federal".

"Artículo 45.- Los estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos".

¹⁰ MARTINEZ MORALES, Rafael I. Op. cit. p. 25.

"Artículo 46.- Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión".

"Artículo 47.- El Estado de Nayarit tendrá la extensión territorial y límites que comprende actualmente el territorio de Tepic".

"Artículo 48.- Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados".

Kelsen y Duguit, sostienen que "el territorio como espacio, no es un elemento esencial del Estado; que este puede existir sin necesidad de un territorio determinado y concretamente localizado en un espacio de la tierra",¹¹ lo cual difícilmente podemos entender, en razón, de que es necesario para la vida regular del Estado, el espacio físico-geográfico, sobre el cual el mismo ejerce su soberanía. Si esta última situación se presenta es difícil que puedan existir los otros dos elementos como son la población y el gobierno, y se crearía una situación irregular; un ejemplo de lo anterior lo fue el Estado Israelita que durante años tuvo población y poder, más no territorio existiendo como un Estado irregular por ello.

c).- EL GOBIERNO O PODER.

El poder "Es la capacidad de imponer la voluntad propia, así mismo y a los demás, se manifiesta mediante las normas jurídicas, dicha voluntad cuenta con la posibilidad de ser acatada incluso con la intervención de la llamada fuerza pública, monopolizada ésta por el Estado",¹² es

¹¹ MORENO DIAZ, Daniel. Op. cit. p. 312.

¹² MARTINEZ MORALES, Rafael. Op. cit. p. 25.

decir, es el medio del que se sirve el Estado para la realización incluso no volitiva de la función pública ya particularizada, el acatamiento de la ley, ya sea con o sin controversia.

Tiene como finalidad organizar la interpelación de la población y dirigirlos hacia la consecución del bien común siendo el poder el medio del que se apoyan las instituciones estatales para hacer posible la convivencia del hombre con su comunidad política.

Los principales preceptos de la CPEUM que fundamentan la estructura del poder público son el 39, 40, 49, 50, 80 y 94 primer párrafo, que establecen la división tripartita del poder y la titularidad de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, de la siguiente manera:

"Artículo 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

"Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

"Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

"Artículo 50.- El poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores".

“Artículo 80.- Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos””.

“Artículo 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de Judicatura Federal”.

- **c.1).- ELEMENTOS DEL GOBIERNO O PODER.**

El gobierno o poder se basa en la fuerza material y autoridad para lograr sus objetivos.

Entendemos por **fuerza material**, a la coacción, utilizada para la obtención del bien público temporal, cuya finalidad consiste en lograr la existencia del orden y la armonía dentro del Estado, necesarios para alcanzar el bien público a que destina su actividad.

La fuerza material, es la que le permite mantener la supremacía de un poder.

La **autoridad**, consiste en el derecho de dirigir, mandar, organizar, ser escuchado y obedecido por los demás, es decir, es el poder que es aceptado, respetado, reconocido y legítimo.

Burgoa Orihuela, considera que “la autoridad equivale a *poder, potestad o actividad* que es susceptible de imponerse a algo, y referida al Estado, como organización jurídica y política de la sociedad humana, implica; el poder con que éste, está investido, superior a todos los que existen o puedan existir, y que despliega imperativamente, en tal forma, que a nada ni nadie le es dable desobedecerlo o desacatarlo, en una palabra es el poder de imperio, emanado de la soberanía, cuyo

titular real es el pueblo constituye uno de los elementos que integran la naturaleza del Estado, garante de la eficacia y observancia del orden jurídico”.¹³

B.- CONCEPTOS BÁSICOS DEL ESTADO.

a).- LA SOBERANÍA.

La Soberanía en una de sus acepciones elementales equivale a “el poder supremo del Estado y la Teoría Alemana la considera como un elemento constitutivo del mismo”.¹⁴ Es un principio político-jurídico que en nuestros días es básico para la existencia del Estado, se considera como el poder superior que explica la independencia, la autodeterminación, el ejercicio del poder y el señalamiento de fines del Estado, de tal manera que por encima del concepto de soberanía no se acepta ningún otro que limite el poder estatal, asimismo, implica la igualdad de todos los Estados que tienen esa característica y que son independientes, también consiste en el derecho del pueblo de decidir la forma de gobierno que desea, su ejercicio reside en la representación nacional compuesta por diputados elegidos por ciudadanos bajo la forma que prescribe la Constitución, es por naturaleza imprescriptible, inenajenable e indivisible, se concibe inicial y originariamente en el pueblo y su fundamento jurídico se establece en los artículos 39 y 41 de nuestra Ley Suprema, que indican:

“Artículo 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

¹³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. Op. cit. pp. 62 y 63.

¹⁴ ARNAIZ AMIGO, Aurora. Op. cit. p. 11.

"Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos".

Heller considera que el Estado es soberano, por que puede dotar a su ordenación de una validez peculiar frente a las demás ordenaciones sociales, es decir, porque puede actuar sobre los hombres que con sus actos le dan realidad de muy distinta manera, como lo hacen con las demás organizaciones.

b).- ATRIBUCIÓN PÚBLICA.

El concepto de atribución "comprende el contenido de la actividad del Estado, es lo que el estado; puede o no debe hacer".¹⁵

Son consideradas como atribuciones del Estado el establecimiento y garantía de la plenitud de la Soberanía; los fines políticos y el derecho contribuyen a su mejoramiento y más que atribuciones son elementos esenciales, ya que en la actualidad no podría existir un Estado sin ellos, por que constituyen los medios para alcanzar un fin, el bien común, causa primordial para lo cual se crea y organiza el Estado.

Los órganos del Estado solo pueden hacer lo que el derecho positivo les atribuye, en concordancia con el principio de seguridad jurídica que contemplan los artículos 14 y 16 de la CPEUM, y por ello es que los servidores públicos, actúan dentro de un marco de legalidad.

¹⁵ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 36ª Edición. Editorial Porrúa. México. 1997. p. 26.

c).- FINES DEL ESTADO.

El Estado, como cualquier otra persona colectiva, tiene por objeto lograr determinados fines que en forma individual el hombre no puede obtener, éstos se traducen en el bien común o satisfacción del interés general, es decir, el bien de todos y cada uno de sus integrantes.

Para García López, los fines del Estado son “la creación y promulgación secundaria, así como la tutela de la eficacia y observancia del derecho, por sus destinatarios: gobernantes y gobernados, dirigentes y dirigidos, en el ámbito interno, así como el cumplimiento de sus obligaciones en el ejercicio de sus derechos contenidos o derivados de los convenios celebrados o de los tratados concertados y demás ordenamientos jurídicos en el plano internacional, en otras palabras, la observancia del orden jurídico por el Estado y sus agentes, obviamente se traduce en el desempeño de las funciones materiales por éste a su cargo, es decir, el cumplimiento de su fin mediato o indirecto: el bien común”.¹⁶

Los fines no son elementos que formen parte del concepto de Estado, pero sí son constantes y, pueden identificarse como el bien común, el desarrollo de la sociedad, la seguridad, la justicia social, la igualdad, es decir, son el motivo para lo cual se crea el Estado, consiste en alcanzar el bien de la comunidad. El llamado *bien público*, tiene por objeto salvaguardar los intereses de la comunidad frente al interés particular, varía dependiendo el tiempo y el lugar, actualmente en nuestro país, consiste en afirmar la independencia de la patria respecto del exterior, mantener la tranquilidad y el orden en el interior, proteger la libertad y el derecho de los gobernados, y proveer el bien común de los mismos, establecer la justicia social, asegurar la tranquilidad de la familia,

16 GARCIA LOPEZ, José Félix. *El Estado*. s.e. México. 1986. p. 27.

promover el bienestar general, preservar la seguridad, favorecer a la cultura y satisfacer las necesidades colectivas.

Por lo tanto, toda actividad del Estado tiene como fin último posibilitar la evolución progresiva de la comunidad, no solo la de sus miembros actuales, sino también a las generaciones futuras, y la preeminencia de la sociedad; el Estado para llevar a cabo estos fines se vale del derecho y de la autoridad.

d).- ÓRGANOS DE GOBIERNO.

Para Gabino Fraga, “un órgano representa una unidad abstracta, una esfera de competencia”,¹⁷ es decir, es el órgano a través del cual el Estado, ejerce la soberanía conferida por el pueblo y su poder público.

Desde el siglo XVIII tradicionalmente los órganos del Estado se han dividido en tres: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En México, se encuentran regulados por el artículo 49 de la CPEUM, primer párrafo, que establece:

“Artículo 49.- El supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

Cada uno de estos órganos realiza diversas funciones, dependiendo del objeto para lo cual fue creado. Para Heller, citado por García López, “la función del Estado es algo que se da y se plantea a la voluntad humana. La función del Estado no es dada por una situación cultural, no es nunca una mera situación natural, la que reclama la función estatal. Hácese ésta una necesidad que domina nuestro obrar en el momento en que se produce una determinada situación cultural a saber

17 FRAGA, Gabino. Op. cit. p. 128.

cuando los pueblos se hacen sedentarios. El asentamiento en un determinado lugar geográfico, limitado por la vecindad de otros pueblos hace precisa una utilidad de acción para la protección de este espacio así como para su eventual ampliación”.¹⁸

Pero la función del Estado no sólo esta encaminada a ampliar el territorio del Estado, sino a satisfacer las necesidades de la población, a través de las atribuciones del mismo, es decir, a lograr el bien común de la sociedad.

Por lo tanto, entendemos por función pública, según Fraga, a la forma de la actividad del Estado, es decir, a la actividad que el Estado realiza a través de sus órganos, traducidos en planes y programas para la consecución de sus fines, mediante diversos mecanismos que van desde la estructuración de sus normas, hasta la ejecución de sus actos concretos y que se manifiestan por conducto de sus titulares, es decir, se presenta por el conjunto de hombres funcionarios y empleados públicos con atribuciones, facultades y obligaciones de dirección, de mando o de servicio, coercitivas o de sujeción, preventivas o sancionadoras de acuerdo con los fines de cada órgano y las exigencias del bien común.

En conclusión, la función pública consiste en la forma de la actividad del Estado que se presenta como expresión creadora de normas, como aplicación concreta de la ley, o como solucionadora de conflictos jurídicos entre las personas, es decir, es la forma de manifestación del Estado. De acuerdo con los principios de Montesquieu, solo puede ser Legislativa, Ejecutiva y Judicial, aunque algunos doctrinarios han querido hablar de una cuarta función, la electoral la cual no ha recibido la aceptación suficiente.

18 GARCIA LOPEZ, José Félix. Op. cit. p. 20.

Es pertinente señalar que el objeto por el cual se lleva a cabo la división de funciones o poderes, consiste en la necesidad que se tiene de frenar el abuso del poder del gobernante absoluto al que se puede prestar él, y por otra parte la necesaria colaboración de los poderes para un mejor funcionamiento del ejercicio del poder.

I. 2.- LOS SERVIDORES, FUNCIONARIOS O EMPLEADOS PÚBLICOS.

En el punto anterior, se estableció que el gobierno requiere de órganos de representación, que tienen como titulares a personas físicas, que a través del tiempo, se les ha denominado servidores, funcionarios o empleados públicos, y son “quienes actúan o ejercitan las atribuciones que consignan las competencias respectivas, establecidas en el ejercicio del poder organizado legalmente dentro de las causas o límites señalados en la legislación, para que sea correcto o válido su ejercicio”.¹⁹

En la CPEUM vigente el servidor público, es definido como toda persona física que presta sus servicios al Estado, es decir, es el titular o subalterno de los órganos del mismo y que realiza las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, por lo tanto, es aquella persona encargada de realizar actividades enfocadas hacia el servicio público, anteponiendo a sus intereses personales, los de la sociedad, ya que esta obligado con la población a fomentar el desarrollo de la misma.

El artículo 108 de la CPEUM, precisa como servidores públicos “a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

Los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales, y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, y en su caso, los miembros de los consejos de las

19 *Ibidem.* p. 65.

judicaturas locales serán responsables por violaciones a ésta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

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

Observamos que el ordenamiento señalado no distingue quienes son servidores, empleados o funcionarios públicos, lo cual crea una confusión terminológica, razón por la cual la doctrina ha tratado de diferenciarlos entre sí, a través de los siguientes criterios:

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

2ª. Se recurre al criterio de la retribución para fijar la distinción, considerando que los funcionarios pueden ser incluso honoríficos, en tanto que los empleados son siempre remunerados.

3ª. También se señala como criterio para distinguir a los funcionarios de los empleados la naturaleza de la relación jurídica que los vincula con el Estado. Si la relación es de derecho público entonces se tiene al funcionario; si es de naturaleza privada, al empleado.

4ª. Se ha dicho que los funcionarios públicos son los que tienen poder de decidir y ordenar, en tanto que los empleados son meros ejecutores.

5ª. Se ha recurrido al criterio de considerar como funcionario a aquel que tiene señaladas sus facultades en la Constitución o en la Ley y empleado al que las tiene en los reglamentos.

6^a. Por último, se ha señalado como la distinción entre el concepto de funcionario y el de empleado la de 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 supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública”.²⁰

En lo relativo al primer criterio es objetable, en razón de que la duración del empleo no diferencia un concepto del otro; el segundo criterio tampoco se acepta, ya que la retribución que obtenga un funcionario y un empleado, no establece ningún tipo de diferencia; en cuanto al tercer criterio, no es aceptado, en razón de que todos los empleados se encuentran sometidos al mismo régimen de derecho público, que los funcionarios; por lo que toca al cuarto criterio no se acepta en virtud de que en toda relación laboral existe quien mande y quien obedece, aún tratándose bajo los tres sistemas como son el constitucional, legal y reglamentario, el quinto criterio es inconcebible y no demuestra la diferencia entre los conceptos que se analizan, ya que de acuerdo con nuestro sistema jurídico los órganos administrativos obtienen sus facultades bajo los tres sistemas constitucional, legal y reglamentario y por último el sexto criterio según Gabino Fraga, es el aceptado dado que “es el que corresponde a la idea consignada en las disposiciones constitucionales si pueden separarse los servidores públicos que tienen ese carácter representativo de todos los que son simplemente auxiliares de ellos”.²¹

A su vez, Olivera Toro, define al funcionario como “la persona que desempeña una actividad pública, debiendo estar comprendido en los cuadros del personal de la administración, cuya principal característica es la de tener una responsabilidad pública. La sociedad espera que desarrolle su actividad con eficiencia y legalidad, que defienda los intereses colectivos en la mejor

20 FRAGA, Gabino. Op. cit. pp. 129 y 131.

21 *Ibidem*. p. 130.

forma posible y que en supremo esfuerzo de concentración sepa captar los anhelos e inquietudes sociales dándoles la satisfacción adecuada. Por ello también están expuestos de continuo a la crítica pública".²²

Para Delgadillo Gutiérrez, el funcionario público "es aquel que ocupa un grado en la estructura orgánica y que asume funciones de representación, iniciativa, decisión y mando".²³

En conclusión, el empleado es aquella persona que presta sus servicios a la Administración Pública, sin facultades de representación, decisión y mando sólo tiene una relación interna con la unidad burocrática a la que pertenecen y, aún cuando su responsabilidad también es pública, lo es en forma interna con la administración.

En lo referente a las funciones de los servidores públicos, éstas son de gran relevancia, ya que una mala actuación de su parte puede acarrear consecuencias que afecten los intereses colectivos, previendo esta situación, la CPEUM, dedica un título completo a fin de reglamentar la conducta de los mismos, y a su vez la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, engloba y reglamenta en el título IV de la CPEUM a las personas establecidas en el artículo 108, párrafos I y III a efecto de que los funcionarios allí señalados respondan por el mal uso que realicen de sus funciones.

22 OLIVERA TORO, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. 7ª edición. Editorial Porrúa. México. 1995. p. 386.

23 DELGADILLO GUTIÉRREZ, Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo*. 1er. Curso. 5ª Reimpresión. Editorial Limusa. México. 1996. p. 147.

I.3.- LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Con el surgimiento del Estado de Derecho, las leyes predominan y se reconoce a los gobernados la facultad para exigir a las autoridades el buen y legal desempeño de sus funciones; a fin de garantizar la correcta ejecución de las actividades de los servidores públicos, el sistema jurídico creó la figura de la responsabilidad de los Servidores Públicos.

La responsabilidad según el Diccionario de la Lengua Española, tiene cuatro significados; “el primero es la calidad de responsable; el segundo la deuda, obligación de reparar o satisfacer por sí o por otro, a consecuencia de un delito, de una culpa o una causa legal; la tercera consiste en el cargo u obligación moral que resulta para uno del posible yerro en cosa o asunto determinado y además significa, la capacidad existente de todo sujeto activo de derecho para aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente”.²⁴

Por lo tanto, la responsabilidad de los funcionarios públicos, consiste, en el deber de desempeñar sus funciones conforme al marco normativo y los principios respectivos, es decir, la realización de la actividad del servidor público debe estar enfocada a producir el beneficio de la comunidad, mediante la aplicación correcta de la ley, y no verse viciada por factores sociopatológicos.

Por lo tanto, los funcionarios públicos incurren en responsabilidad cuando por cualquier razón rompen los principios que rigen el servicio público y anteponen sus intereses particulares, o su impreparación ante el interés de la sociedad, cuando se presenta una situación similar, deben responder por el daño causado.

24 *Diccionario de la Lengua Española. Op cit. p. 686.*

El título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y su ley reglamentaria, regulan la responsabilidad en que pueden incurrir los funcionarios en el ejercicio de sus funciones. Este régimen de responsabilidades de los servidores públicos, tiene por objeto el combatir tanto la ineptitud como la corrupción en que incurren algunos servidores públicos, que en todos los tiempos, desde el inicio del Estado, y de la función pública, se ha presentado dada su propia naturaleza. Por lo que el Estado ha procurado, a través de variados mecanismos y sistemas, evitar y disminuir el ejercicio incorrecto del servicio público y el tráfico de influencias.

A través de la figura de la responsabilidad, es posible el fincar ésta, ya sea de manera política, penal, civil o administrativa, tanto a altos y medianos funcionarios, así como a simples empleados que abusando del poder conferido, o incumpliendo con su obligación violan la norma fundamental y a las leyes que deben acatar y perjudican al público en general.

Daniel Moreno, señala que “el desempeño de las funciones oficiales se torna cada vez más complicado; al mismo tiempo, la intervención del Estado en sectores cada día más amplios de la vida social, exigen una capacidad mejor y una mayor responsabilidad, por ello es una tendencia de los Estados modernos, la exigencia de una acción gubernativa de mayor eficacia, al mismo tiempo que un absoluto respeto al orden jurídico, cuya observación es un postulado básico”.²⁵

Por lo tanto, el debido funcionamiento de las autoridades es cada vez más importante y su actuación se regula a través de normas jurídicas que protegen a los ciudadanos con objeto de que los funcionarios y servidores públicos, no utilicen en forma indebida el poder conferido y en el supuesto de que alguna autoridad incurra en alguna causa de responsabilidad, se busca un medio para que las garantías, valores humanos y el derecho de la sociedad sean respetados, este medio es denominado “juicio político”, que da origen a la responsabilidad política del servidor público.

25 MORENO DIAZ, Daniel. Op. cit. p. 504.

CAPITULO II

ANTECEDENTES

II.1.- EL *IMPEACHMENT* (JUICIO DE RESIDENCIA) ANGLOSAJON.

La palabra *impeachment* deriva del vocablo inglés *impeah* que quiere decir *residenciar* o *poner en duda*, por lo tanto, *impeachment* o *public accusation*, significa en español *acusación*, *procesamiento* o *descrédito*.²⁶

Vicente Gallo, define al *impeachment* como “una solemne acusación contra cualquier individuo hecha, por la Cámara de los Comunes, ante la barra de la Cámara de los Lores”.²⁷

Y es en Inglaterra donde se crea éste sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos denominado *impeachment* o juicio de residencia; se remonta al año de 1376 aproximadamente y constituye el antecedente remoto del actual juicio político mexicano.

Esta figura se caracterizó por su doble carácter penal y político; tuvo como principal objetivo juzgar a las personas con influencia real, a través del Parlamento al que se le atribuyó de facultades por medio del *Bill of Attainder e Impeachment*; ambos contribuyeron a lograr cierta supremacía legislativa, limitando así los poderes reales.

26 PEI, Mario A. *The New World Spanish-English and English-Spanish Dictionary*. Editorial New American Library. Estados Unidos de América. 1989. p. 827.

27 *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Tomo XVII. Editorial Diskill. Argentina. 1986. p. 435.

a).- *EL BILL OF ATTAINDER (DECRETO DE PROSCRIPCIÓN)*.

El *Bill of Attainder*, deriva de las palabras inglesas *Bill* que significa ley y *attain* que quiere decir, *obtener, conseguir o lograr*²⁸ y a su vez, Vicente Gallo, citado por Juan F. Armagnague, lo define como “una ley tramitada y votada en la misma forma que cualquier otra, que crea el delito, el delincuente y la pena”,²⁹ es decir, consistió en una ley por medio de la cual se castigaba a las personas que habían cometido alguno de los delitos para los cuales las leyes no habían señalado penalidad alguna y que no estaban tipificados. También fue denominado *Decreto de Proscripción*, por que era una ley *ex post facto*.

El primer antecedente de esta ley lo encontramos en el año de 1461, en Inglaterra, “se aplicaba en el momento en que una persona incurría en un delito para el cual la ley no había señalado penalidad alguna y por falta de pruebas no se podía recurrir al engorroso procedimiento que significaba el *impeachment*”.

“La característica de esta ley consistía en no otorgarle al acusado las mínimas garantías del proceso, la cuestión era tramitada con urgencia en el Parlamento, sin escuchar a los acusados, por lo tanto su uso fue temporal en virtud de que violaba los derechos de los individuos”.³⁰

El Impeachment se diferencia del Bill of Attainder, por que éste último fue utilizado para castigar por aquellos delitos para los cuales las leyes no habían señalado penalidad alguna, es decir, que no estaban tipificados; en tanto que el juicio político, es aplicado a una violación de principio ya reconocidos en el derecho”.³¹

28 PEI, Mario A. Op. cit. p. 827.

29 ARMAGNAGUE, Juan Fernando. Op. cit. pp. 18 y 19.

30 Idem.

31 Idem.

b).- EL IMPEACHMENT (JUICIO DE RESIDENCIA) EN INGLATERRA.

Este juicio se interponía por parte del Parlamento, tomando la función de acusadora la Cámara de los Comunes y de juzgamiento la Cámara de los Lores, el procedimiento se establecía por delitos que cometían no solo los funcionarios, sino también los favoritos del rey, dado que lo que tomaban en cuenta era la naturaleza de los delitos como lo fueron la “alta traición, la mala conducta grave, la traición a la nación y a sus leyes fundamentales”, o por violación a los principios ya reconocidos en el derecho, en estos casos las acusaciones eran demasiado genéricas, llegando al grado de confundir los delitos del derecho común con los oficiales, ya que se tenía en cuenta principalmente la naturaleza del delito.

Alexis de Tocqueville, señala que “al introducir el juicio político en sus leyes los europeos han pretendido someter a los grandes criminales, sea cual fuere su cuna, su rango o su poder en el Estado, para conseguirlo se han reunido momentáneamente, en el seno de un gran órgano político con todas las prerrogativas de los tribunales. El legislador se convierte entonces en Magistrado; puede probar el delito calificarlo y castigarlo. Al otorgarle los derechos de juez, la ley impone todas las obligaciones inherentes y le obliga a observar todas las formas de justicia, cuando un tribunal político francés o inglés han de enjuiciar a un funcionario público y dicta contra él sentencia condenatoria, le priva implícitamente de sus funciones y puede declararle indigno de volver a desempeñar ninguna otra función en el futuro; pero aquí la destitución y la interdicción política son una consecuencia de la sentencia y no la sentencia misma. En Europa es más un acto judicial que una medida administrativa”.³²

A su vez Blackstone, sostiene que “el carácter judicial del *“impeachment”*, consiste en que la nobleza no tiene ni los mismos intereses ni las mismas pasiones que las asambleas del pueblo, es

³² TOCQUEVILLE DE, Alexis. *La Democracia en América*. Ediciones Argentina. Argentina. 1985. pp. 75 y 76.

más conveniente que la nobleza juzgúe al acusado, a fin de que quede garantizada la imparcialidad de la justicia y que el pueblo sea el acusador para garantizar que haya justicia para la comunidad".³³

Vicente Gallo, citado por Armagnague, indica que "las personas enjuiciables por el *Impeachment*, podían ser cualquier súbdito inglés, independientemente de su rango jerárquico, no interesaba el rango de la persona en la acusación, sino que se enjuiciaba en razón al delito imputado, sin importar si formaba parte de los órganos de gobierno o si era un particular".³⁴

Las causales en muchos casos eran imprecisas y genéricas, ya que se consideraban como tales alzarse en armas contra el rey, aliarse con sus enemigos o planear su muerte, entre otras.

Por lo tanto, "los juicios políticos ingleses eran muchos de ellos, procedentes no sólo por "alta traición", sino por "mala conducta grave", que no era criminal en el sentido penal del término".³⁵ La mala conducta fuera del cargo, era causal que también se utilizaba sin tener en cuenta el parámetro para medirla, ya que el juicio político fue empleado como una herramienta política por el Parlamento.

"Los efectos constituían un solo proceso en que se producía la remoción, destitución (cuando se trataba de funcionarios reales), la sanción administrativa o penal según le correspondiera, en muchas ocasiones a la desitución de seguía la inhabilitación, la multa, la prisión, el destierro o bien la muerte".³⁶

33 ARMAGNAGUE, Juan Fernando. Op. cit. p. 64.

34 *Ibidem*. p. 27.

35 *Ibidem*. p. 29.

36 *Ibidem*. p. 30.

“En ocasiones el monarca otorgaba el perdón o la gracia real, como una prerrogativa, que constituía la protección de los favoritos del rey para evitar las sanciones impuestas por el Parlamento”.³⁷

El *impeachment*, o juicio político “violaba el principio conservador de la división de poderes, y amenazaba constantemente la libertad y la vida de los hombres”.³⁸

c).- EL *IMPEACHMENT* (JUICIO DE RESIDENCIA) EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

“El *impeachment* inglés, es transmitido a los Estados Unidos con claras variantes, en el año de 1630; y alrededor de 1660, el concepto de juicio político se arraiga en las colonias, cuando las legislaturas realizan esfuerzos para remover de los cargos oficiales a gobernadores acusados por hechos delictivos”.³⁹

En Estados Unidos, en contraste con Inglaterra, “si era trascendente la calidad de la persona a la que se sujetaba a juicio político, en virtud de que eran susceptibles al mismo, el Presidente, el Vicepresidente y todos los funcionarios civiles”,⁴⁰ cuando cometían los delitos de traición, cohecho y otros delitos graves y menores. En los Estados Unidos la Cámara de Representantes denuncia al culpable y en este caso sólo puede ser algún funcionario público y la de Senadores le castiga.

37 *Ibidem*. p. 31.

38 TOCQUEVILLE DE, Alexis. *Op. cit.* p. 77.

39 ARMAGNAGUE, Juan Fernando. *Op. cit.* p. 36.

40 *Ibidem*. p. 42.

A diferencia de Inglaterra, cuando el Senado le ha arrebatado al culpable el carácter público de que estaba revestido se le considera por consiguiente indigno de ocupar alguna función dentro de la administración-en-el futuro, y posteriormente comienza la función de los tribunales ordinarios.

La principal meta del *impeachment*, es retirar el poder a quien ha hecho mal uso de él, y le impide, por lo tanto, la posibilidad a ser designado en un cargo similar.

Esta figura en contraste con la creada en Inglaterra no supone más que un atentado indirecto al principio de la división de poderes y no amenaza la existencia de los ciudadanos ya que no alcanza más que a los funcionarios públicos.

Otra diferencia del *impeachment* de Estados Unidos de América con el de Inglaterra, es que “este último constituye más bien un acto judicial que una medida administrativa y en Estados Unidos de América es más bien una medida administrativa que un acto judicial”.⁴¹

En conclusión, en Estados Unidos este juicio tiene por objeto quitarle el poder del que estaba revestido el funcionario público.

41 TOCQUEVILLE DE, Alexis. Op. cit. p. 76.

II.2.- JUICIO DE RESIDENCIA EN EL DERECHO COLONIAL.

En México encontramos al juicio político, con su antecedente inglés y posteriormente norteamericano, es decir, en el *impeachment*. También “existió, en otros cuerpos legales como fueron los implantados por España que al extender su vigencia al Nuevo Mundo descubierto, terminarían arraigándose en lo que hoy es México, en donde se aplicó dicho juicio hasta consumada la independencia y a partir de ésta, en 1824, se instaura el llamado sistema de “Juicio de Responsabilidad””.⁴²

Estamos, por tanto, frente a dos sistemas de responsabilidades, “sucediéndose el uno al otro, desde la perspectiva histórica; estamos también ante dos sistemas que englobarían la idea de hacer efectiva la responsabilidad de la autoridad y del funcionario, en sentido amplio; y, desde luego, estaríamos ante dos sistemas que, con sus variantes y peculiaridades, han podido llegar hasta nuestros días, o han podido formar o acrecentar los acervos doctrinales y legales en un solo sistema, con una gran evolución histórica”.⁴³

Dicho juicio “representa un sistema de control de la actuación de los funcionarios públicos, cuya finalidad tuvo por objeto vigilar que las disposiciones legales, administrativas o políticas fueran cumplimentadas en sus verdaderos alcances y por lo tanto asegurar la responsabilidad de los mismos; para que las funciones que desempeñaban fueran llevadas a cabo en un ámbito de relativa elasticidad, sin tener siempre una permanente sensación de estar sometidos a una situación de sospecha y por último que los habitantes de esas regiones tuvieran la oportunidad de hacer oír su voz cuando el funcionario cesaba en el cargo, para denunciar los abusos o errores que hubiesen cometido con su desempeño”.⁴⁴

42 BARRAGAN, José. *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Antecedentes del Régimen de Responsabilidades*. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México. 1984. pp. 29 y 30.

43 *ibidem*. p. 30.

44 *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Op. cit. p. 351.

Esta institución fue creada en beneficio del pueblo, y en su época sirvió para evitar en lo posible, los males propios de una administración compleja y variada que actuaba lejos de los órganos competentes originarios.

Constituyó también un freno útil para impedir el abuso de los funcionarios; en este caso no había un interés de orden exclusivo para la Corona, sino que principalmente, era de los gobernados.

El objetivo esencial de este sistema de responsabilidades consistió en:

- “El cumplimiento estricto de los deberes que le impone la obligación a los servidores públicos.
- La responsabilidad de los servidores públicos por sus actos hacia la Corona y los gobernados.
- La protección a las garantías de los derechos públicos y privados de los servidores y de los particulares.
- El perfeccionamiento paulatino del servicio administrativo y político.
- Un procedimiento amplio y abierto de estructura popular, a través del cual el funcionario que se sometía a juicio, se le ordenaba que residiera en el lugar donde se había desempeñado como tal, por esta razón, se le conocía con el nombre de residencia.
- El establecimiento de una mejor marcha a la administración y protección a los derechos de los administrados, con objeto de que quedaran estos amparados bajo el sistema de responsabilidad, para evitar la arbitrariedad que lesiona los derechos de los ciudadanos

- La posibilidad de exigir la responsabilidad de los funcionarios públicos del virreinato y al mismo tiempo propiciaba la protección a los gobernados frente a los agravios que las autoridades les inferían a sus personas y bienes”.⁴⁵

Era un procedimiento judicial, consistente en un examen de la conducta de un funcionario, no sólo al término de su mandato, sino en cualquier momento, y cuya finalidad consistió en asegurar el recto cumplimiento de los deberes de los funcionarios creándoles responsabilidad; se le refuerza también con las llamadas visitas, las cuales consistieron en un instrumento por el cual se controlaba la fiscalización y protección de los intereses del Estado y de los particulares; con una función similar a la de residencia toda vez, que a determinados funcionarios no se les sometía a este tipo de juicio, por disposición del rey; sino que se les nombraba un juez visitador. En el momento en que se tenía conocimiento de un hecho delictivo o surgía una denuncia en su contra, sin necesidad de que el servidor público se separara de su encargo, con la finalidad de procurar que las disposiciones de la corona española, de índole legal, administrativa o política, fueran debidamente cumplidas; ambos procedimientos diferían entre sí, sin embargo los dos persiguieron una idéntica finalidad: el asegurar la responsabilidad de los servidores públicos.

José Barragán, afirma: “el juicio de la residencia se aplicaba absolutamente a todas las autoridades: este hecho lo transforma en un auténtico órgano de protección y amparo de los particulares frente a la actividades de las autoridades virreinales, a la vez que servía al Estado, para fiscalizar ampliamente la gestión de sus funciones, sobre todo cuando se posibilita la residencia, no solo al final del cargo, sino en cualquier momento; y se le refuerza con las llamadas visitas”.⁴⁶

45 Idem.

46 BARRAGAN, José. Op. cit. p. 35.

Los funcionarios visitadores estaban en condiciones de actuar en un ambiente de relativa elasticidad en el ejercicio de sus atribuciones y por ello, el juicio daba oportunidad a que los habitantes pudieran hacer oír su voz cuando el funcionario cesaba en el cargo, para denunciar sus abusos o errores que hubiera cometido en su desempeño, de ahí que si el funcionario había “procedido con honestidad, este juicio significaba un motivo, incluso de halago, como señala alguna de las leyes”.⁴⁷

Cabe señalar también que “a éste juicio estaban sujetos los funcionarios públicos, que al concluir su mandato se les encontraban responsables por el uso indebido del poder conferido para el ejercicio de sus actividades, la reclamación la podía realizar cualquier persona que se sintiese agraviada ante el tribunal *ad hoc*, personificado en un juez (oidor) designado por el rey”.⁴⁸

Cuando se iniciaba el juicio de residencia se establecía que la publicación de edictos o pregones se hiciera de manera que los gobernados tuvieran información de ello y por lo tanto se les daba la oportunidad de pedir justicia por los agravios sufridos, si el residente era el virrey y el fallo era adverso, podía apelar ante el Consejo de Indias, organismo que, durante el esplendor de su autoridad tenía facultad para llamar a cuentas a dicho funcionario, aún antes de la expiración de plazo de su gestión gubernativa.

47 GONZALEZ DE LA VEGA, René. *Reflexiones Sobre el Derecho Mexicano*. Editorial UNAM. México. 1988. p. 45.

48 BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 11ª edición. Editorial Porrúa. México. 1997. p. 574.

III.- EVOLUCION CONSTITUCIONAL Y LEYES REGLAMENTARIAS EN MEXICO.

a).- DECRETO CONSTITUCIONAL DE APATZINGAN.

Este Decreto constituye el primer antecedente nacionalista de nuestra historia constitucional, aunque realmente no se consagró como una verdadera Constitución; su nombre oficial fue “*Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*”, sancionada el 22 de octubre de 1814, tiene como antecedentes inmediatos a los *Elementos Constitucionales* de López Rayón y a los *Sentimientos de la Nación* de Morelos⁴⁹; en cuanto a la responsabilidad de los servidores públicos se apega a la tradición española en lo que atañe al juicio de residencia, el cual se instituyó para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos que hubiesen prestado sus servicios en el poder ejecutivo, legislativo y judicial.

“Estableció en su artículo 59 la inviolabilidad de los diputados en razón del fuero del que gozaban respecto de sus opiniones y los sujeto al juicio de residencia por la responsabilidades inherentes a la administración pública, también los hacía responsables por los delitos de herejía, apostasía, infidencia, concusión y dilapidación de caudales públicos”.⁵⁰

En su artículo 120 previó la necesidad de hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo Congreso y de los funcionarios de las demás supremas corporaciones bajo la forma que explica el decreto”.⁵¹

En su artículo 145 “reguló la responsabilidad de los secretarios de despacho en el caso de que autorizaran decretos u ordenes contrarios a la Constitución y a las leyes, también en los artículos

49 BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. Op. cit. p. 98.

50 SANCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho Constitucional*. 2ª Edición. Editorial Porrúa. México. 1997. pp. 694 y 695.

51 MORENO DIAZ, Daniel. Op. cit. p. 506.

150 y 165 sujetó a los titulares del Supremo Gobierno que habiendo practicado un arresto no hubieran puesto al detenido a disposición del Tribunal competente dentro del plazo de cuarenta y ocho horas”.⁵²

“En el artículo 194 sometió a los Secretarios y fiscales del Supremo Tribunal de Justicia al juicio de residencia por los mismos delitos precisados en el artículo 59”.⁵³

Este ordenamiento impulsado por Morelos no tuvo sino una reducida vigencia por el espacio temporal, poblacional y geofísico, donde llegó a dominar el ideólogo de nuestra independencia.

b).- CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.

Esta Constitución fue aprobada el 3 de octubre de 1824 y se publicó el 5 de octubre de ese mismo año. “Fue el ordenamiento jurídico-primario fundamental de México, ya que por ella se creó el Estado Mexicano”.⁵⁴ En esta constitución desaparece el Tribunal de Residencia e implanta la figura del juicio político, como instrumento para destituir e inhabilitar del cargo a quienes por su ineptitud o por otras causas que les fueren imputables hubiesen perjudicado con sus actos u omisiones los intereses públicos fundamentales; estableció la responsabilidad de los funcionarios, así como la manera de hacerla efectiva, siguiendo los principios del juicio de residencia que tuvo vigencia en el derecho colonial.

En la fracción I de su artículo 38, dicha constitución previó: “la competencia de cualquiera de las dos Cámaras Federales para conocer como Gran Jurado sobre las acusaciones: del Presidente de la Federación, por delitos de traición contra la independencia nacional o a la forma establecida de

52 SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Op. cit. p. 695.

53 Idem.

54 BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. Op. cit. p. 99.

gobierno y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su encargo”,⁵⁵ “así como, los actos con los que impidiera las elecciones federales y el funcionamiento del congreso de la Unión. Las Cámaras conocían de las responsabilidades de los titulares de la Suprema Corte de Justicia y de las infracciones a la Constitución y las leyes y las órdenes del presidente de la República en que incurrieran los gobernadores de los Estados, también trataba de incoar un proceso penal por delitos comunes”.⁵⁶

Determinó como responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo y por los delitos o faltas oficiales y omisiones, a los miembros del Congreso de la Unión, a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y a los Secretarios de Despacho. Responsabilizó también a los gobernadores de los Estados por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales.

“En su artículo 39, dispuso que la Cámara de Representantes (Diputados) sería Gran Jurado cuando el presidente o sus miembros fueran acusados de actos en que hubiese intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno”.⁵⁷

c).- LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

Estas Leyes Constitucionales fueron suscritas el día 29 de diciembre de 1836, en ellas establecen “la facultad del Supremo Poder Conservador de nombrar a 18 juristas que no tuvieran la calidad de funcionarios públicos, para juzgar a los ministros de la Alta Corte de Justicia y de la Militar -2a. Ley Artículo 12 Fracción XII-⁵⁸; en su artículo 15, declara la inmunidad total del

55 SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Op. cit. p. 695.

56 GONZALEZ DE LA VEGA, René. Op. cit. p. 55.

57 SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Op. cit. p. 695.

58 Idem.

presidente durante su encargo y un año después”,⁵⁹ “señaló que el Supremo Poder Conservador solo tenía responsabilidad ante Dios y la opinión pública; -2a. Ley Artículo 17-, sin embargo los miembros de este poder que incurrieran en delitos se sometían a la decisión del Congreso General quien iniciaba la causa ante la Suprema Corte de Justicia, -2a. Ley Artículo 18-; estableció la inmunidad por delitos comunes del Presidente y otros funcionarios; en el caso del primero su responsabilidad surge desde el momento de su nombramiento, hasta un año después de haber concluido, por los delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno, cohecho, soborno, así como por los actos con los que impidiera las elecciones federales y el funcionamiento del Congreso de la Unión, reduce la inmunidad presidencial, agregando los delitos oficiales por los cuales puede ser enjuiciado política o penalmente, cuando incurriese en este tipo de delitos el Presidente de la República y otros importantes servidores públicos; también otorgó al Congreso la facultad de examinar la procedencia de la acusación y de ser el caso, el sometimiento de dichos funcionarios ante los tribunales -3a. Ley, Artículo 48-”.⁶⁰

d).- BASES ORGANICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843.

“Este documento constitucional consagró la responsabilidad política de los servidores públicos a través de los siguientes preceptos: en su artículo 73 previó la inviolabilidad de las opiniones que emitieran en el desempeño de sus funciones los diputados y senadores; les asignó inmunidad durante el tiempo de su encargo y dos meses después de haber concluido -artículo 74-, otorgó competencia respecto de las acusaciones que se hicieran contra sus respectivos miembros - artículo 76-”.

59 GONZALEZ DE LA VEGA, René. Op. cit. p. 55.

60 SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Op. cit. p. 692.

“En cuanto al procedimiento de responsabilidad del titular del ejecutivo, resolvió su procedencia ante el pleno de las dos Cámaras por delitos de traición contra la independencia nacional y su forma de gobierno -artículos 78 y 90-”, otorgó a las Cámaras la facultad de conocer de las acusaciones por delitos oficiales o comunes, para erigirse en Gran Jurado”.⁶¹

“Se conceden facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las instancias de las causas criminales que se pronuncien contra los funcionarios públicos a quienes el congreso o las Cámaras declaran a la formación de causa y de las civiles de los mismos. También se prevé la creación de un Tribunal, integrado por dos letrados de ambas Cámaras para juzgar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia y Marcial”.⁶²

e).- ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847.

Esta acta previó tratándose de las responsabilidades de los servidores públicos en su artículo 12 que: “el presidente es responsable por los delitos que cometa durante el ejercicio de su encargo”.⁶³

“Confiere a la Cámara de Diputados la facultad de erigirse en Gran Jurado, para hacer la declaratoria de procedencia, contra los altos funcionarios, a quienes la constitución o las leyes concedían este fuero, tratándose de delitos comunes y posteriormente debería conocer la Suprema Corte y definir la pena correspondiente -artículo 13-”.⁶⁴

61 *Ibidem.* p. 696.

62 ARMIENTA CALDERON, Gonzalo. *Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades. Evolución de la Ley de Responsabilidades.* Editorial INAP. México. 1984. p. 25.

63 GONZALEZ DE LA VEGA, René. *Op. cit.* p. 55.

64 SANCHEZ BRINGAS, Enrique. *Op. cit.* p. 696.

Para el caso de los delitos oficiales el Senado se erigió en Gran Jurado de Sentencia y la Suprema Corte únicamente se limitaba a señalar la pena.

ñ.- CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857.

Esta constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos Estableció por primera vez un título completo denominado “De la Responsabilidad de los Servidores Públicos”, comprendido en los artículos 103 al 108, a través de los cuales destacan las siguientes características:

Separó el juicio penal por delitos oficiales de la declaración de procedencia, cuando se trataba de incoar un proceso penal por delitos comunes.

Determinó como responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo y por los delitos y faltas oficiales u omisiones, a los miembros del Congreso de la Unión, a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y a los secretarios de despacho.

Responsabilizó también a los gobernadores de los Estados por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales.

Dispuso que el Presidente de la República, durante su encargo, sólo podría ser acusado por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos del orden común. Reglamentó la figura que ahora se conoce como declaración de procedencia y en el caso de los delitos comunes en que incurrieran los altos funcionarios públicos.

Reguló el juicio político, para el caso de los delitos oficiales y estableció la modalidad de que el Congreso de la Unión tendría a su cargo formular la acusación en tanto que la Suprema Corte de Justicia pronunciaría la sentencia.

En estas disposiciones se negó la gracia del indulto para los casos de responsabilidad por delitos oficiales y se estableció el plazo de un año, contado a partir de que el servidor público concluyera su encargo, para que procediera a la acusación” .⁶⁵

g).- CONSTITUCION FEDERAL DE 1917.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, “conservó en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos los mismos principios que regulaban la Constitución de 1857, también dentro del título IV y comprende de los artículos 105 al 114.

En su artículo 111, previno que el Congreso de la Unión, expediría a la mayor brevedad posible una Ley de Responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito y Territorios Federales, determinó como delitos y faltas oficiales todos los actos u omisiones que pudieran redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho” .⁶⁶

Es hasta el 21 de febrero de 1940, que se cumple con lo establecido en dicho precepto y se crea la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Funcionarios de los Estados, explicada a continuación.

65 *Ibidem*. pp. 697 y 697.

66 ARMIENTA CALDERON, Gonzalo. Op. cit. p. 28.

h).- LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES.

El día 31 de diciembre de 1939, en el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al presidente de la república, se publicó la **Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales**, la cual entró en vigor el día 28 de febrero de 1940, cayo en contradicciones debido a que “confirió a la Cámara de Diputados facultades de investigación cuya decisión sobre el desafuero trae como consecuencia la separación del funcionario de su encargo y su sujeción a la acción de los tribunales comunes. Esto es considerado como una violación al artículo 21 constitucional que asigna el monopolio de la acción penal al Ministerio Público”.⁶⁷

Debido al monopolio de la acción penal del Ministerio Público, la Cámara de Diputados, a pesar de las disposiciones inconstitucionales de la ley reglamentaria de 1940, no tiene facultades para investigar los delitos imputados de un alto funcionario y ponerlo a disposición del juez competente y efectivamente la Cámara de Diputados no debe someter directamente al funcionario desaforado ante los órganos jurisdiccionales.

Esta etapa comprendida por el período de 1940 a 1980, se caracterizo por la existencia del “desafuero” cuando se incurría en delitos comunes y “el juicio político” tratándose de delitos oficiales, violando así el principio de igualdad consagrado en la Constitución, en razón de que en caso de que un funcionario hubiese llegado a cometer un delito del orden común, se le practicaba el “desafuero”, y no se consideraba como un sujeto de derecho, sino como una persona con

67 GONZALEZ OROPEZA, Manuel. *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Experiencia Parlamentaria*. Op. cit. p. 93.

privilegios sin tomar en consideración que el fuero sólo se otorga para la realización de las funciones que tiene a su cargo el servidor público.

Otra característica de esta ley de Responsabilidades, consistió en la confusión que provocaba al tratar de identificar a los delitos oficiales de los comunes, ya que esta ley era prácticamente de índole penal que tipificaba delitos cualificados en razón del sujeto activo, por que incluía algunos delitos cometidos por funcionarios así como los delitos oficiales, excluyendo a los “altos funcionarios”, para los que previó un régimen especial basado en el texto constitucional al que denominó “juicio político por “delitos oficiales” y “desafuero” por “delitos comunes” y que resultó criticado, por no establecer el principio de “igualdad ante la Ley”, estructuró un sistema *ad hoc* para funcionarios y empleados; en su artículo 18 vació una vasta tipología que comprendió tanto delitos, como faltas y omisiones, cometidos en el ejercicio de funciones políticas, estableciendo diversas sanciones, acordes a la gravedad de la infracción”.⁶⁸

Dentro de la ley se incluyeron tipos penales hasta entonces recogidos por el Código Penal (en vigor en 1931) en sus Títulos Décimo y Décimo Primero, por lo tanto esta ley más que reglamentar la responsabilidad de los funcionarios públicos, establecía los tipos y delitos que podían cometer los funcionarios derogando así gran parte del Código Penal.

“Esta circunstancia, aunó a sus efectos derogatorios sobre el Código Penal, al artículo sexto transitorio de la propia ley del 39, que usando una fórmula que en verdad ha dañado al Derecho mexicano, ya que ordenaba indiscriminadamente derogar “todo lo que se oponga” a la norma que se expide, alcanzó su propósito, extinguiendo parcialmente -en todo lo que se opone y se opuso en

68 GONZALEZ DE LA VEGA, René. Op. cit. p. 50.

relación a funcionarios y empleados- los mencionados Títulos Décimo y Décimo Primero del Código punitivo”⁶⁹.

Celestino Porte Petit, citado por González de la Vega, señala que vinieron a reforzar la tesis derogatoria del Código Penal distintos principios generales del Derecho, que la doctrina con razón, echó encima para acabar de sepultar por más de cuatro décadas los Títulos aludidos, que contuvieron los “Delitos cometidos por funcionarios públicos” y los “Delitos cometidos en la administración de justicia”; dichos principios invocados fueron: el de especialidad de la ley; el de la sucesión de leyes en el tiempo y, el de la supremacía de la Ley Reglamentaria sobre la que no lo es. Así, el Código Penal quedó derogado en sus Títulos Décimo y Décimo Primero desde 1940 hasta 1980, en que entró en vigor la “Ley Cárdenas”⁷⁰.

El legislador de 1939 confundió, además, el procedimiento para estos funcionarios y empleados, pues sometió a jurado popular a los infractores, tanto de figuras penales, cuanto de hipótesis no delictuosas ilícitas, de origen oficial tratándose de faltas u omisiones.

i).- LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1980.

En vista de que la ley de 1940, no cumplió con las expectativas previstas se derogó y se crea en 1979 la Ley Cárdenas que entró en vigor el 5 de enero de 1980 dicha ley, “operó de hecho y de derecho, como una ley de amnistía, en cuanto suprimió los tipos de delito oficial que contenía el artículo 18 de su antecesora, la Ley de Responsabilidades de 1939, y con ello acarreó el

69 Idem.

70 Idem.

sobreseimiento en numerosos procedimientos que se seguían ante las jurisdicciones federal y común”.⁷¹

Constituyó una característica de esta ley lo estipulado en su artículo 3o. ya que “previó hipótesis que fueron atacadas de anticonstitucionalidad, dado que violaban la Garantía de legalidad, en virtud de ser descripciones demasiado “abiertas”, esto es, no definían con precisión los elementos de la ilicitud. A estas faltas las denominó “delitos oficiales”, saltaba de inmediato la incongruencia, no eran figuras penales por que su contenido era de marcado carácter político”.⁷²

“La crítica no careció de razón; en efecto: la ley se refirió a los funcionarios y empleados en su artículo 1o. y a los altos funcionarios en el numeral 2o. La misma distinción la repite la propia ley en diversos preceptos, siguiendo el entonces vigente sistema de la Ley Fundamental. No obstante, el precitado artículo 3o., que enlista las hipótesis “abiertas”, se refirió específicamente a *los funcionarios y empleados de la Federación*. Con esto motivó que infracciones de un claro orden político (ataque a las instituciones democráticas; ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal; ataque a la libertad de sufragio, etcétera), se aplicaran a servidores del Estado sin ámbito de los altos funcionarios, esto es, del servidor público que ostentaba responsabilidad política; por ello, se atacaron de anticonstitucionales, ya que el tipo “abierto”, en esta materia, no corresponde a los rigores dogmáticos del Derecho penal y por lo tanto, mal podían llamarse “delitos oficiales”; eran en realidad faltas de índole política, que tocaba al Congreso completar en su descripción, a la luz de los hechos, en el seno del juicio político y no, obviamente en su procedimiento judicial, ante Jurado Popular, donde deben ser observadas todas las garantías del debido proceso legal”.⁷³

71 ARMIENTA CALDERON, Gonzalo. Op. cit. p. 31.

72 GONZALEZ DE LA VEGA, René. Op. cit. p. 52.

73 Idem.

“El 7 de octubre de 1947, el Ejecutivo federal, a cargo del licenciado Miguel Alemán y siendo Procurador General de la República Francisco González de la Vega, envió a la Cámara de Senadores una iniciativa-en los términos descritos, que en su párrafo sexto estableció: “Para los efectos de este Título, por infracciones contra la organización y seguridad de la Nación se entienden las siguientes: los atentados contra la independencia o integridad de la Nación; los atentados contra las instituciones democráticas, a la forma federal del Estado, a la forma de gobierno republicano y representativo, a la división de poderes, o a la libertad electoral; los atentados contra las garantías individuales por motivos políticos; las violaciones a la Constitución o a las leyes federales que causen perjuicio grave a la Federación o a uno o varios Estados de la misma; y cualquier otra conducta de los altos funcionarios, prevista al efecto por la Ley, que lesione o comprometa gravemente el interés público o la seguridad de la Nación” .⁷⁴

“Como claramente se desprende, el legislador de 1980, tomó de este antecedente, la idea de las faltas “abiertas”, con la diferencia de que la iniciativa del 47 atribuyó las conductas tan sólo a los altos funcionarios -sujetos de juicio político- y en cambio, el texto de esta ley de 1980, prevé la comisión por funcionarios y empleados sin responsabilidad de carácter político, distorsionando así el sentido del precepto” .⁷⁵

Cárdenas, citado por González de la Vega, “arremete contra el artículo 3o. anteriormente relacionado por incluir en su ámbito subjetivo a servidores públicos distintos de los altos funcionarios de la Federación y del Distrito Federal. Las fracciones (del artículo 3o.) se caracterizan por su ambigüedad impresionante, y que se justifican tratándose de los delitos políticos de los altos

74 *Ibidem.* p. 34.

75 *Ibidem.* p. 52.

funcionarios ya que, la confianza no tiene grados, y es necesario contar con esa ambigüedad para ejercitar una acción de tipo político”.⁷⁶

Cárdenas no usa la errónea expresión para la hipótesis del artículo 3o., que utiliza la ley: “Delitos oficiales” y, sin embargo, habla de “delitos políticos” queriendo significar la importancia del adjetivo “políticos”, aunque por usar el sustantivo “delitos”, se equivoque -artículo 144 del CPDF: “Se consideran delitos de carácter político los de rebelión, sedición, motín y el de conspiración para cometerlos” y en realidad debió hablar de faltas.

El legislador en materia de responsabilidades en el servicio público de 1980, así lo entendió y por ello hizo desaparecer de su articulado, cualquier vestigio penal y conservó, tan sólo lo relativo a faltas u omisiones.

Raúl F. Cárdenas, precisó que la mayor equivocación del artículo 111, fue el haber impuesto al Congreso la obligación de expedir una Ley de Responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos y omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no se hubieran considerado delictuosas y lo más grave fue que en el último párrafo, se dispuso que esos delitos o faltas serían siempre juzgados en Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20 constitucional.

Los constituyentes pensaron que con la intervención de jurados populares se haría más firme la aplicación de la pena al funcionario corrupto, o que con su conducta causara perjuicio a los intereses públicos o al buen despacho, olvidando las fatales consecuencias de la intervención de los jurados en otras ramas de la Administración de Justicia.

76 *Ibidem.* pp. 52 y 53.

El citado autor está en lo cierto con su crítica, dada la inconsecuencia del legislador secundario de someter los procesos penales, a Jurado Popular, cuando éste, en todo caso, tan sólo debió conocer de faltas u omisiones en el servicio público.

La ley de 1980, invocó el principio de la igualdad ante la Ley, en su Exposición de Motivos, cancelando, para alcanzarlo, el procedimiento recién atacado y por ello la Ley de Responsabilidades, que entró en vigor dicho año, no previó figuras delictuosas, considerando correctamente, que estas son materias de la Ley penal y sólo de ésta. Previo únicamente infracciones de orden oficial políticas y administrativas.

El legislador pasó por alto que el Código Penal se encontraba derogado parcialmente en sus títulos décimo y décimo primero desde 1940, con lo que a su vez, al abrogar la Ley de Responsabilidades de ese año, y con ello su catálogo de delitos y faltas contenido en el multicitado artículo 18, se dejó un auténtico vacío legal en cuanto a esa tipología, creándose la impunidad total en esas estrictas materias penales, entre enero de 1980 y diciembre de 1982, en que se retoman y refuerzan los derogados delitos.

Por lo tanto esta ley fue ineficaz, en razón de que nunca se aplicaron los preceptos establecidos en dicha ley, sino a las personas menos indicadas en razón de que sólo se empleó en funcionarios o empleados de menor rango, con objeto de destituirlos de su cargo, realmente nunca se llevó a cabo ningún juicio político a algún gobernador, Secretario de Estado, es decir, a algún “alto funcionario” que si fuera responsable por su actuación en el ejercicio de sus funciones.

j).- REFORMAS DE 1982 A LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA.

Ante la imposibilidad de que la ley de responsabilidades de 1980, ofreciera una base sólida para prevenir y sancionar la corrupción que se encontraba latente en esos momentos dentro de la

administración pública del país, se reforma la CPEUM en lo referente a los artículos 22, 75, base 4ª, 74, fracción VI, 76, fracción VII, 94, 97, 123 y 134, y el capítulo relativo al régimen de responsabilidad de los Servidores Públicos; presentada por el entonces Presidente de la República Miguel De la Madrid Hurtado, a través del Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 28 de diciembre de 1982, que entró en vigor al día siguiente y que tuvo por objeto reformar el Título IV de la CPEUM.

En principio se reforma el título de *Responsabilidades de los Funcionarios Públicos*, por el de *Responsabilidades de los Servidores Públicos*, a efecto de establecer la naturaleza al servicio de la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión -según lo estipulado en la exposición de motivos-.

En el **artículo 108**, al incluir como “sujetos de responsabilidades a “los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal”, de este modo se atiende al principio de igualdad ante la ley que pretende establecer la responsabilidad a nivel constitucional de todos los servidores públicos independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión”.⁷⁷

En el **artículo 109**, se establecen “los lineamientos generales a que deben ajustarse el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, al expedir las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, deslindando de manera clara los diversos tipos en que se puede presentar, es decir, ya sea en materia política, penal o administrativa, es importante señalar que cada uno de estos tipos de responsabilidad se

77 OROZCO ENRIQUEZ, José de Jesús. *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Régimen Constitucional*. Op. cit. p. 113.

substancian de manera diferente, a través de procedimientos separados y distintos, los órganos encargados de determinar las sanciones también son diversos”,⁷⁸ esto último en razón de que las sanciones se desarrollan de manera autónoma.

También se establece que “no podrán imponerse por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza”, y se otorga rango constitucional a la figura del enriquecimiento ilícito de los servidores públicos”.⁷⁹

Se establece que cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

El artículo 110, estipula quienes son sujetos de juicio político entre los que regula a los señalados en el artículo 108 del mismo ordenamiento, además “incorpora a los Magistrados y Jueces del Fuero común del Distrito Federal, los Directores Generales y sus equivalentes en los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y las sociedades y asociaciones asimiladas a estas así como los fideicomisos públicos”.⁸⁰

Se establecen las sanciones para este tipo de juicios y se precisa que la Cámara de Diputados actúe como “Jurado de Acusación” y la Cámara de Senadores como “Jurado de Sentencia”.

El artículo 111, instituye “las bases del procedimiento del juicio de procedencia a fin de prevenir que la acción penal no se utilice con fines políticos, elimina las prerrogativas de los

78 *Ibidem.* p. 115.

79 CARREÑO CARLON, José. *Los Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades. Reformas al Título Cuarto de la Constitución.* Op. cit. p. 37.

80 *Idem.*

servidores públicos frente al resto de la población para ser procesados penalmente por los delitos en que incurran”.⁸¹

También se instaura “la sanción económica de hasta tres tantos por los frutos mal habidos producto de una conducta ilícita”.⁸²

Establece también que el presidente de la República tenía la facultad de pedir ante la Cámara de Diputados, la destitución por la mala conducta, de cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Supremo Tribunal y de los Jueces del orden común del Distrito Federal y de los territorios. En estos la Cámara de Diputados primero y la de Senadores después, declararían por mayoría absoluta de votos, justificada la petición, el funcionario acusado quedaría privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en la que hubiese incurrido y se procederá a la nueva designación.

Este artículo se reformó en el año de 1982, por el entonces presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, en razón de que este sometimiento va en contra de la división de poderes y de la consolidación del Estado de Derecho, ya que vulnera la autonomía del poder judicial.

Actualmente, “la CPEUM consagra el principio de inamovilidad judicial, el cual otorga la seguridad a los miembros del poder judicial de no verse desplazados, menos amenazados, en el desempeño de sus cargos por razones de tipo político o extrajudicial, por lo tanto solo podrán ser

81 *Ibidem.* p. 38.

82 *Idem.*

removidos en los términos de la responsabilidad oficial de los funcionarios contenida en el título IV del mismo ordenamiento”.⁸³

El **Artículo 112**, consigna que “no es necesario el juicio de procedencia cuando un servidor público cometa algún delito en el momento en que se encuentre separado de su encargo”.⁸⁴

El **Artículo 113**, señala “las sanciones de orden administrativo y prevé que estas se establezcan de acuerdo a los beneficios obtenidos que no podrán exceder de tres tantos”.⁸⁵

El **Artículo 114**, “amplia los plazos de prescripción a los consignados en la ley penal estableciendo que nunca serán inferiores a los tres años”.⁸⁶

k).- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Las bases constituciones que se señalaron anteriormente se reglamentaron en la Ley Federal de los Servidores Públicos en vigor a partir del día 1º de enero de 1982, que tiene por objeto el prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, que desnaturaliza la función encomendada, así como garantizar su buena prestación “dichas bases son indispensables en tanto la responsabilidad de los servidores públicos no se da en la realidad, las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, practica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos”.⁸⁷

83 GONZALEZ DE LA VEGA, René. Op. cit. p. 29.

84 CARREÑO CARLON, José. Op. cit. p. 38.

85 Idem.

86 Idem.

87 ARMIENTA CALDERON, Gonzalo. Op. cit. p. 56.

También se observa que esta ley señala quienes son sujetos a la misma, define las obligaciones tanto de carácter político, penal y administrativo de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurren por su incumplimiento, los medios para identificarlos, las sanciones y los procedimientos para prevenir la corrupción que se da dentro del ejercicio de la administración pública que se analizan en el desarrollo de la presente investigación.

CAPITULO III

JUICIO POLITICO

III.1.- LA FUNCIÓN JUDICIAL Y SUS DIFERENCIAS CON LA LEGISLATIVA Y LA ADMINISTRATIVA.

En el ejercicio de las atribuciones públicas, el Estado se vale de diversas formas y medios para realizar los fines del Estado; dichas formas se traducen en actos de autoridad entre los que se encuentran las leyes, los actos administrativos y jurisdiccionales, y tienen por objeto alcanzar los propósitos y fines que se ha fijado el mismo; es decir, es a través de la forma de su actividad por la que logra el desempeño de sus objetivos el Estado. En el artículo 49, de la CPEUM se establece el principio de división de poderes lo cual observamos en el Supremo Poder de la Federación, que se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial; a su vez éstas funciones se dividen en dos ámbitos: el formal y el material.

En el ámbito formal, toda función independientemente de su contenido tiene la clasificación del órgano que la ejecuta, así por ejemplo; el acto realizado por el legislativo, es formalmente legislativo aunque materialmente no lo sea.

Desde el punto de vista material “la función va a depender del tipo de actividad que se esta realizando, prescindiendo del órgano que interviene y de como se realiza, y sólo se considera la naturaleza intrínseca del acto en el cual se concreta y exterioriza”.⁸⁸

Así tenemos a la función correspondiente al Congreso de la Unión, es decir, a la legislativa consistente en una actividad creadora del derecho objetivo del Estado subordinada al orden jurídico y que tiene por objeto expedir las normas generales, impersonales, abstractas y obligatorias que

88 FRAGA, Gabino. Op. cit. p. 41.

regulan la actividad y la organización social y política de los propios órganos y la de los individuos que están sometidos al Estado.

Desde el punto de vista formal, esta función “es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional, forman el poder legislativo”.⁸⁹ Integrado a su vez por dos Cámaras la de Diputados y la de Senadores (artículo 50 de la CPEUM).

También dentro del concepto formal legislativo se incluyen los actos que cada una de las Cámaras realiza en forma exclusiva conforme a lo estipulado en los preceptos 74 y 76 del mismo ordenamiento y solo por excepción y con expresa indicación constitucional, pueden los otros poderes realizar actos legislativos o situaciones cuasilegislativas.

Desde el punto de vista material, “la función legislativa se manifiesta en la actividad estatal que tiene por objeto la creación de normas de carácter general, imperativas y coercibles”,⁹⁰ es decir, de normas jurídicas cuya expresión más clara es la ley y que se puntualiza como una manifestación de voluntad que tiene como finalidad producir una situación jurídica general.

Los actos administrativos que materialmente realiza el Poder Legislativo están expresamente señalados en los preceptos 73, fracciones I, III, IV, V, XII, XXVI, XXVIII, y 76, fracciones II, III y IV, de nuestra CPEUM.

Materialmente el Poder Legislativo realiza funciones jurisdiccionales en los casos previstos en los artículos 74, fracciones I, V y 76, fracciones V, VI y VII del ordenamiento señalado, un ejemplo de esta función lo constituye el juicio de responsabilidad política u oficial, en el que las

89 *Ibidem.* p. 37.

90 DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. *Op. cit.* p. 32.

Cámaras realizan actos materialmente jurisdiccionales conforme a lo estipulado por el artículo 111 de la CPEUM.

La Función ejecutiva o administrativa, tiene por objeto la difusión y ejecución de las normas y de proveer en la esfera administrativa su exacta observancia, la cual presenta las siguientes características.

“a).- Es una función del Estado subordinada a la ley, por lo cual se crea una situación de derecho subjetivo, que fija sus condiciones y límites y puede incluso revocarse.

b).- La finalidad de la función se cumple con la actuación de la autoridad, que actúa de oficio y con iniciativa para actuar; la función administrativa no supone un conflicto preexistente, ni resuelve controversias.

c).- Los límites de los efectos concretos, ponen en relación a la ley y la voluntad del funcionario.

d).- Implica además, la relación de todos los actos materiales como antecedentes del acto jurídico o como medios necesarios que hacen posible el cumplimiento de la ejecución de la ley”.⁹¹

e).- Establece su relación directa y necesaria con la ley de la cual deriva su actuación el funcionario. Dicha función se encamina a la atención de los servicios públicos o satisfacción de las necesidades públicas.

Desde el punto de vista formal esta función se define como “la actividad que el Estado realiza por medio del poder ejecutivo”,⁹² es decir, es toda actuación que lleva a cabo el órgano

91 SERRA ROJAS, Andrés. *Teoría General del Estado*. 13ª Edición. Editorial Porrúa. México. 1996. p. 377.

92 FRAGA, Gabino. Op. cit. p. 41.

administrativo aunque, la naturaleza de los actos en que se manifieste tenga carácter legislativo o judicial, o se trate de actos políticos, ya que sólo por el hecho de provenir del ejecutivo será función administrativa (artículo 80 de la CPEUM).

En el ámbito material la función administrativa “es la realización de los actos jurídicos o materiales ejecutados de acuerdo con el mandato legal, que produce transformaciones concretas en el mundo jurídico”,⁹³ dichos actos se encuentran reglamentados en el artículo 89, del multicitado ordenamiento.

La función judicial o jurisdiccional, tiene como objetivo la solución de controversias que se suscitan con la aplicación del derecho, y se presenta como “una función del Estado subordinada al orden jurídico y atributiva, constitutiva o productora de derechos, en los conflictos, o particulares que se le someten para comprobar la violación de una regla de derecho o una situación de hecho y adoptar la solución adecuada”.⁹⁴

Tiene como finalidad “declarar imparcialmente el derecho en los casos controvertidos o de conflictos que son de su competencia. Es una actividad de ejecución de la ley hecha por el Poder Judicial, pero que responde a motivos, efectos y fines diversos de los fines administrativos”.⁹⁵

Desde el punto de vista formal, alude a la organización constitucional constituida por la actividad desarrollada por los órganos judiciales como son la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito y un Consejo de Judicatura Federal (artículo 94 de la CPEUM).

93 DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Op. cit. p. 35.

94 SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. p. 379.

95 Idem.

En la concepción material, dicha función tiene como origen la incertidumbre o el conflicto de intereses que el Estado debe resolver a fin de procurar la seguridad de sus habitantes los cuales no pueden hacerse justicia por sus propios medios (artículo 17 de la CPEUM).

La función jurisdiccional se caracteriza por el motivo y por su fin, es decir, por el elemento que provoca el surgimiento de dicha función y por el resultado que con ella se persigue.

A diferencia de las dos funciones restantes la jurisdiccional o judicial, supone, una situación de duda o de conflictos preexistentes, es decir, es por la aparición de un conflicto de derecho por la que surge la mencionada función ya que no se puede dejar a las partes la facultad de resolverlo, sino que se requiere de la intervención de los tribunales competentes, por lo tanto, se traduce en la aplicación del derecho por la vía del proceso.

Emilio Rabasa y Felipe Tena, niegan la categoría de poder a la función jurisdiccional, en razón de que no reúne las características de un verdadero poder, carece de mando y no posee fuerza material e incluso para la ejecución de sus resoluciones requiere el auxilio de otro poder.

En cambio Lanz Durent, citado por Daniel Moreno, señala que el poder judicial “materialmente no puede realizar el cumplimiento de sus determinaciones por que no dispone de los medios materiales para ello; pero tampoco el legislativo dispone de tales medios y no por eso se dice que no es poder”.⁹⁶

Al decir que carece de voluntad propia, significa que no puede realizar su propósito en razón de que siempre se encuentra sujeto a los dictados de la ley; pero su arbitrio lo realiza al interpretar a la misma; comparando esta función con las funciones legislativa y administrativa, se observa que las

96 MORENO DIAZ, Daniel. Op. cit. p. 471.

dos últimas no tienen autodeterminación, por lo que se encuentran en las mismas circunstancias las tres funciones del Estado.

También se dice que esta función no tiene iniciativa, pero dentro de su ámbito de acción si la posee, aunque no en la forma y amplitud que los otros dos poderes, dicha característica se observa en razón de que sienta jurisprudencia, aplica la doctrina y llena los huecos que deja el legislador aplicando los principios generales del derecho.

En conclusión la función que desarrolla el Poder Judicial a pesar de que no reúne las características de los otros dos poderes, se justifica con el reconocimiento que hace la CPEUM en el artículo 49 y por la dignidad que tiene este poder.

III.2. LOS DIFERENTES JUICIOS POR LA MATERIA QUE REGULAN.

En materia jurídica la palabra juicio posee dos acepciones, la primera consiste en el conocimiento de una cosa a través de la cual el juez debe pronunciar una sentencia, en la segunda se entiende por juicio la resolución que emite el juez, es decir, la sentencia.

En el caso de México, el mencionado vocablo mantiene una sinonimia con la locución proceso, ambos términos se emplean indistintamente, aunque en teoría presentan diferencias, así el proceso significa avanzar, camino a recorrer, trayectoria a seguir hacia un fin propuesto o determinado, es decir, es una serie de actos concatenados entre sí, denotativos de la función jurisdiccional, que culminan en un fallo en que se dice el derecho, entre partes contendientes, argullándose que el juicio es el pronunciamiento que el tribunal formula en dicho fallo.

Para Briseño Sierra, el juicio y el proceso no son sinónimos absolutos, en razón de que “existen diversos matices en el significado de aquellos dos verbos, sentenciar se concreta en el último acto del procedimiento, y a la vez juzgar abarca este acto y los preparatorios y fundamentales del fallo, sin los que el mismo no podría existir, como no es posible que exista una suma sin sumados. Las raíces del verbo son las palabras latinas *jus* y *dicere*, que significan pronunciar o declarar el derecho, y como juicio o juzgamiento es el acto de juzgar, la ley a autorizado el empleo de juicio en la acepción de sentencia”.⁹⁷

En conclusión, el juicio es un acto legítimo sobre alguna controversia o situación que dos o más personas ejercen ante un juez autorizado para decidirla con su sentencia.

⁹⁷ BRISEÑO SIERRA, Humberto. *El Juicio Ordinario Civil*. volumen I. 2ª reimpresión. Editorial Trillas. México. 1992. p. 13.

Para saber cual es la autoridad jurisdiccional apta para conocer de un caso concreto es necesario valernos de la competencia la cual se entiende como el límite, la medida o la jurisdicción en base al ámbito o facultad para conocer de actos jurídicos relevantes.

La competencia, a su vez se divide en dos sentidos; uno amplio y el otro estricto, el primero es el ámbito o esfera dentro del cual un órgano de autoridad desempeña validamente sus funciones y el segundo o sea la competencia en sentido estricto, es la esfera o ámbito dentro del cual ejerce validamente sus atribuciones el órgano jurisdiccional, y en él va a residir la forma en que se desenvuelve la misma.

A su vez el artículo 114 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, determina la competencia de los juicios a través de la materia, cuantía, grado y territorio o jurisdicción.

Por materia entendemos, a la especialización que le corresponde al órgano jurisdiccional lo que le permite conocer sobre determinados asuntos atendiendo a su clase juzgados familiares, civiles, penales, administrativos, etcétera.

La cuantía, es el límite establecido para los asuntos respecto del interés en sentido económico o bien de los delitos menores.

El grado, es la calidad del juzgador atendiendo a la instancia del asunto.

El territorio, es la competencia que se determina en razón del lugar donde se verifican los hechos.

En base a los elementos antes mencionados se observa la existencia de diversidad de juicios dependiendo de la materia, esta clasificación debe atender a la norma conforme a la cual sentencia el juez al momento de resolver el conflicto.

Briseño Sierra, citado por Gómez Lara, “distingue la norma substantiva de la norma procesal, y advierte que una es la que sirve para conducir el proceso y la otra, aplicable para resolver el litigio”.⁹⁸

Conforme lo anterior observamos que el juicio se caracteriza de acuerdo con la norma substantiva que se va aplicar al sentenciarse, dicha norma es una ley general aplicada a un concreto controvertido para dirimirlo, esta ley es en materia penal, civil, mercantil, administrativa, laboral, etcétera, es decir, la naturaleza de esa norma, va a ser la que calificará al proceso como penal, civil, mercantil, administrativo o laboral, entre otros.

Tratándose del juicio político, a efecto de exigir la responsabilidad de los Servidores públicos es necesaria la aplicación de la CPEUM en su Título IV y su ley reglamentaria denominada “Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, los mencionados ordenamientos tiene por objeto reglamentar las responsabilidades en que pueden incurrir los sujetos antes señalados.

A diferencia de otro tipo de juicios, en el juicio político la autoridad competente para conocer del caso concreto no va a ser el poder Judicial, en razón de la calidad derivada de la inmunidad y de las funciones que realizan los servidores públicos, por esta razón se necesita la intervención de un órgano diferente como es el Congreso de la Unión, a través del cual la Cámara de Diputados se erige en Órgano de Acusación y la de Senadores en Órgano de Sentencia, ambas Cámaras al conocer del conflicto realizan funciones formalmente legislativas, en virtud de que la autoridad que realiza el acto; y es materialmente judicial, por las funciones que efectúa dicho órgano.

98 GOMEZ LARA, Cipriano. *Derecho Procesal Civil*. 1ª reimpresión. Editorial Trillas. México. 1990. p. 15.

III.3.- JUICIO POLÍTICO Y SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

El juicio político, consiste en el procedimiento para exigir la responsabilidad de los servidores públicos establecida por la CPEUM en su Título IV denominado “*De las Responsabilidades de los Servidores Públicos*”, comprendido a su vez de los artículos 108 al 114.

Vázquez Alfaro, considera que el juicio referido “constituye uno de los cinco instrumentos consagrados en la Constitución, para la solución de conflictos de carácter jurisdiccional, sobre la aplicación de las disposiciones fundamentales”,⁹⁹ se presenta como “un instrumento para remover a los servidores públicos de alta jerarquía (ya sea por incompetencia, negligencia, arbitrariedad, deshonestidad, etcétera) pero sin entregar a un órgano político como necesariamente es el Congreso, la potestad de privarlo del patrimonio, de la libertad, función esta última que exige imparcialidad de un juez en sentido estricto, para evitar los excesos de la pasión política”.¹⁰⁰

El aludido juicio tiene por objeto desaforar o aplicar la sanción legal conducente, por un delito oficial y de cuya perpetración se le declare culpable a un servidor del Estado de los señalados en el artículo 110, del mismo ordenamiento, en el primer caso, al procedimiento se le denomina también antejuicio, puesto que sólo pretende eliminar el impedimento que representa el fuero para que dicho funcionario quede sometido a la jurisdicción de los tribunales que deban procesarlo por el delito común del que haya sido acusado, se observa en este caso se presenta el fuero como el aspecto meramente pasivo de impedir el ejercicio de la jurisdicción voluntaria. En el segundo caso, el procedimiento si reúne las características de un proceso, ya que culmina con un acto jurisdiccional, llamado sentencia en el que se le impone la pena legalmente decretada por el delito oficial del que el alto funcionario haya sido declarado responsable.

99 VAZQUEZ ALFARO, José Luis. *El Control de la Administración Pública en México*. Ediciones UNAM. México. 1996. p. 264.

100 OROZCO ENRIQUEZ, José de Jesús. *Responsabilidad de los Servidores Públicos*. Op. cit. p. 117.

La responsabilidad de los servidores públicos, se encuentra regulada por el artículo 109 del multicitado ordenamiento y también se consagra en su ley reglamentaria denominada *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, por ello también se llama juicio de Responsabilidades.

Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, definen al juicio político como el “juicio de responsabilidad política entendido como garantía constitucional que tiene como principal finalidad la represión y sanción a toda violación que se cometa en contra de las disposiciones constitucionales que señalan los límites de actuación del servidor público”.¹⁰¹ Implica también el ejercicio material de una función jurisdiccional, llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional.

El juzgador en materia política se constituye en un tribunal especial, en razón de que la persona sometida a una causa de esta naturaleza dispone también de una situación especial que deriva de su inmunidad como servidor público o de la importancia de las funciones que desempeñe.

El órgano político al que se le encomienda el papel de Juez, es la Cámara de Diputados, que se constituye en Órgano de Acusación, y sólo conocerá y decidirá de imputaciones de carácter político, como son las violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales, más no penales que impliquen una violación a las Leyes Penales.

A su vez, la Cámara de Senadores se constituye en Órgano de Decisión o de Sentencia el cual no puede actuar sin la previa intervención del órgano fiscal -artículo 10 LFRSP-.

La sentencia condenatoria que pueda pronunciar la Cámara de Senadores consiste en la destitución del servidor público o la inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión de

101: *Ibidem.* p. 265.

carácter político que va de uno hasta veinte años, conforme lo establece el artículo 8, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y si hay algún delito del orden común que perseguir, el procedimiento lo seguirán las autoridades judiciales.

El juicio político no procede contra el Presidente de la República, al cual sólo se le podrá encauzar por la comisión de delitos graves del orden común, de acuerdo a lo estipulado por el artículo 108 de la CPEUM, lo anterior lleva a cuestionar la existencia de la responsabilidad política del presidente, en razón de que al excluirlo de la misma sólo se le reconoce la penal de acuerdo con el artículo 111, párrafo IV constitucional.

En términos generales el juicio político tiene las siguientes características:

“1.- Se origina en actos u omisiones relacionados con la función pública que constituyen la comisión de delitos oficiales y provocan la pérdida de la confianza política en un servidor que goce de inmunidad o, sin disponer de ésta, que sus funciones públicas sean de especial relevancia.

2.- La Cámara de Diputados conoce de las acusaciones de carácter político debiendo integrar en cada caso de denuncia las secciones encargadas de estudiarla y una vez que se han comprobado los hechos debe hacer la acusación ante la Cámara de Senadores, respetando previamente el derecho de audiencia del servidor responsable.

3.- El Senado dispone de una jurisdicción especial por que ante la acusación formulada por la Cámara de Diputados tiene la obligación de examinarla y de ofrecer otra oportunidad al servidor público para que argumente y pruebe su defensa.

4.- El Senado tiene el carácter de tribunal político, no sólo por la naturaleza de las atribuciones que despliega en este caso, sino por la representatividad que la Constitución le asigna mediante sus atribuciones.

5.- El fallo del Senado se adopta por mayoría de votos con un quórum constitucional de las dos terceras partes del total de sus miembros.

6.- El fallo es vinculatorio para los altos funcionarios de la Federación y del Distrito Federal, y tiene como consecuencia privarlos del cargo e inhabilitarlos para el desempeño de otras funciones públicas.

Es inductivo para los funcionarios de los Estados por que en estos casos sólo se comunicaría a las legislaturas de las entidades federativas para que procedan conforme a las normas estatales que rigen la responsabilidad pública.

7.- Cuando el mismo hecho que ha sido materia del juicio político tuviere señalada otra pena conforme a la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y apliquen las sanciones correspondientes".¹⁰²

Los principios en los que se basa este juicio, son el de "LEGALIDAD, IGUALDAD y RESPONSABILIDAD.

El principio de LEGALIDAD tiene por objeto que todos los actos realizados tanto por gobernados como gobernantes deben estar enfocados a lo previsto con la ley, sin contravenir a los principios jurídicos previamente establecidos; a su vez el principio de IGUALDAD, establece "que todos los habitantes de la república, así como en consecuencia, de la obligación, tanto de parte de los gobernados y de gobernantes de acatar la ley y por último el principio de RESPONSABILIDAD de los funcionarios públicos es la garantía misma del cumplimiento de su deber",¹⁰³ "ambos son signos distintivos de la democracia, en razón de que el primero es un

102 SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Op. cit. p. 703.

103 SAYEG HELÚ, Jorge. *El Constitucionalismo Social Mexicano*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1991. p. 693.

principio "*intuitu personae*", ya que somete al órgano del Estado en sí mismo como ente despersonalizado, se divide a su vez en "*latu sensu*" y "*strictu sensu*" y tiene su fundamento en el artículo 16 de la CPEUM y el segundo es un principio "*intuitu personae*", dado que somete al individuo que lo personifica o encarna".¹⁰⁴

Al violarse el principio de legalidad "*latu sensu*", los actos de autoridad a través de los cuales se comete la violación son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios o procedimientos que en cada Estado democrático existan.

Los actos contraventores son invalidables o anulables, para que mediante su destrucción o modificación se restaure el imperio de las disposiciones constitucionales o legales violadas.

Al violarse el principio de responsabilidad, el servidor que incurrió en la misma se hace acreedor a la imposición de las sanciones que constitucionalmente están previstas, artículo 110, de la CPEUM, párrafo III.

Ambos principios tienen por objeto lograr la tan ansiada igualdad ante la ley sobre todo tratándose de servidores públicos, a través del cual el pacto federal le impone a México la obligación de estructurar sistemas homogéneos que logren objetivo deseado.

104 BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Op. cit. p. 555.

III.4.- SUJETOS QUE INTERVIENEN EN EL JUICIO POLÍTICO.

a).- SUJETOS A JUICIO POLITICO.

El artículo 110, de la CPEUM en el primero y segundo párrafo, establece quiénes son sujetos a juicio político, de la siguiente manera:

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

Los Gobernadores de los Estados; Diputados locales; Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Congresos de las Judicaturas locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de éste 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 el ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda”.

Se observa que los gobernadores de los Estados pueden incurrir en responsabilidad en el ámbito federal y local, cuando se sitúan en el último supuesto, la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda. De este modo se confiere a la legislatura local la última palabra sobre la presunta violación a la Constitución Federal.

En comparación con la anterior ley de responsabilidades el mencionado precepto amplía la gama de funcionarios que sujeta a juicio político, esta ampliación resulta bastante acertada en razón de que permite al Congreso de la Unión sancionar con la destitución o la inhabilitación a los servidores públicos federales también de alto nivel que independientemente de que hayan incurrido en otra responsabilidad durante su gestión llegaron a perjudicar los intereses públicos fundamentales o su buen despacho.

Dichos funcionarios se clasifican a su vez en tres categorías cada una de las cuales recibe un tratamiento distinto; en la primera encontramos a los “Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, quienes son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por las faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio del mismo”,¹⁰⁵ los funcionarios citados son responsables por cualquier delito que cometan en el tiempo de su cargo, es decir, no quedan excluidos en ningún momento de la responsabilidad en que pudieran incurrir.

La segunda categoría, se compone por “los gobernadores de los Estados y los Diputados de las Legislaturas locales quienes son responsables por la violaciones graves a la CPEUM y a las leyes federales, unos y otros gozan de fuero por infracciones delictuosas a los ordenamientos antes indicados lo que se traduce que no pueden ser perseguidos por las autoridades federales, sino son propiamente desaforados”¹⁰⁶ en los términos de los artículos 109 y 111 de la CPEUM.

“El Presidente de la República se localiza en la tercera clasificación y sólo podrá ser sujeto de juicio político en caso de que llegase a cometer algún delito como son los denominados de

105 SAYEG HELÚ. Jorge. Op. cit. 694.

106 *Idem*.

“traición a la patria o delitos graves del orden común” que cometa durante el tiempo de su encargo”.¹⁰⁷

b).- AUTORIDADES COMPETENTES.

Los sujetos activos a los que corresponde sustanciar el juicio político se encuentran establecidos en el artículo 10, primer párrafo de la ley reglamentaria que señala: “*Corresponde a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano instructor y de acusación, y a la Cámara de Senadores fungir como Jurado de sentencia*”.

Por lo tanto, se traduce en la autoridad competente para conocer del juicio político, el Congreso de la Unión integrado por la Cámara de Diputados y la de Senadores; a la primera le corresponde actuar como Órgano de Acusación y a la segunda como Órgano de Sentencia, el cual valorará la existencia o gravedad de los actos u omisiones a que se refiere el artículo 7º de la citada ley y en base a lo que establece la CPEUM en los artículos 110, párrafos IV y V, 74, fracción IV, párrafo 8º y fracción V, 76, fracción VII, que establecen:

“Artículo 110.-...

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

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

107 Idem.

"Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV.-...

Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

V.- Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por delitos oficiales, y, en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común".

"Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

VII.- Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución".

La razón por la que establece la CPEUM la facultad de ambas Cámaras para conocer del juicio político en su carácter de autoridades, es por que la Cámara de Diputados representa la voluntad del pueblo y la de Senadores, aparte de ser un cuerpo eminentemente político y capacitado para juzgar de cuestiones del mismo carácter; al momento de juzgar a un funcionario sobre la posible responsabilidad en que ha incurrido, hacer valer los intereses transgredidos tanto de la comunidad como la de los Estados.

Por ende, se da cumplimiento al federalismo tomando en consideración los derechos y obligaciones que implican las entidades federativas, en virtud de que vivimos en un país que tiene entre sus objetivos primordiales el lograr la democracia plena, que se obtiene a través de la participación ciudadana y el respeto a las instituciones establecidas; el señalado juicio representa un claro ejemplo, ya que tiene por objeto establecer a los funcionarios la responsabilidad política en

que puedan incurrir en el ejercicio de sus funciones, dada la calidad de dicha actividad y el riesgo que implica exceder los límites de las facultades que otorga la CPEUM y la ley.

Cuando algún funcionario comete alguno de los delitos previstos en el numeral 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos la situación se convierte en ese momento “en diversa y es necesaria la intervención de las dos Cámara legisladoras; los diputados intervienen como fiscal u órgano de acusación, en tanto que la Cámara de Senadores sirve como órgano de instrucción y dicta la resolución o sentencia correspondiente, en este caso el Senado de la República se convierte en Gran Jurado, mientras que a la Cámara de Diputados le corresponde actuar como parte acusadora”.¹⁰⁸

Ambas cámaras al momento de conocer del juicio político se valen de Comisiones integradas por sus propios miembros, con objeto de que auxilien en el desarrollo del procedimiento.

La Cámara de Diputados substanciará el procedimiento del juicio político por conducto de las diferentes Comisiones las cuales estarán facultadas para solicitar, por conducto de su presidente, la información y las copias de documentos que obren en poder de las dependencias públicas así como para celebrar las entrevistas con los servidores públicos para celebrar su juicio.¹⁰⁹

Entre las Comisiones de que se vale la Cámara de Diputados, se encuentran la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y la Comisión de Justicia las cuales tienen carácter ordinario y jurisdiccional.¹¹⁰

108 MORENO DÍAZ, Daniel. Op. cit. p. 520.

109 Artículo 42 LOCGEUM.

110 Artículo 43 LOCGEUM.

Las Comisiones deben estar integradas por no más de 30 diputados electos por el Pleno de la Cámara a propuesta de la Comisión de Régimen y Consertación Política, cuidando que en ella se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios tanto en las presidencias como en la Secretarías correspondientes. A este efecto se tomará en cuenta la importancia cuantitativa de cada grupo parlamentario.¹¹¹

Al momento de la instalación de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, designarán a 5 miembros de cada una de la Cámaras para que en unión de sus presidentes y un secretario por cada Comisión (dando un total de 14 miembros) integren la Subcomisión de Examen Previo de denuncias de juicios políticos, cuya competencia será de uso exclusivo para el conocimiento de juicios políticos.¹¹²

También la Gran Comisión del Congreso de la Unión, propondrá la constitución de Comisiones para el despacho de los asuntos como lo es la Comisión para sustanciar procedimientos -artículo 11, primer párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos-, las cuales tienen el carácter de especial y transitorio, en razón de que funcionan en los términos constitucionales y legales y cuando así lo acuerde las Cámaras, conocerán específicamente de los hechos que hayan motivado su integración.¹¹³

Una vez aprobada la propuesta que consigna la integración de las Comisiones para el despacho de los asuntos por cada Cámara se designarán de cada una de las Comisiones 4 integrantes para que formen la Sección Instructora en la Cámara de Diputados y la Sección de Enjuiciamiento en la de Senadores.¹¹⁴

111 Artículo 47 LOCGEUM.

112 Artículo 10 de la LFRSP.

113 Artículo 46 LOCGEUM.

114 Artículo 11, párrafo segundo LFRSP.

Ya que la Cámara de Diputados a resuelto que procede a acusar al Servidor Público y es puesto éste a disposición de la Cámara de Senadores, se designará una Comisión de Acusación integrada por 3 diputados, cuyo carácter es transitorio y la cual tendrá por objeto sostener la acusación ante el Senado. (Anexos 1 y 2)

III.5.- PROCEDENCIA DEL JUICIO POLÍTICO.

Para determinar cuales son las causales de procedencia que dan origen a éste procedimiento, es necesario remitirnos al artículo 109, de la CPEUM, que previene que se procederá a imponer mediante juicio político las sanciones consistentes en la destitución del servidor público o su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público a los sujetos señalados en el artículo 110, de la CPEUM que estipula que *“cuando un servidor público se encuentre en el ejercicio de sus funciones e incurra en actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho, procederá el juicio político”*.

A su vez el artículo 7º de la LFRSP, establece 8 causales, en que pueden incurrir éstos en perjuicio de los intereses públicos y de su buen despacho, entre las que encontramos las siguientes:

I.- Ataques a las instituciones democráticas;

II.- Ataques a las formas de gobierno, representativo, republicano y federal;

III.- Violaciones a las garantías individuales y sociales;

IV.- Ataques a la libertad de sufragar;

V.- Usurpación de atribuciones;

VI.- Infracciones graves a la Constitución y a las Leyes Federales, cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento moral de las instituciones;

VII.- Omisión a la Constitución y Leyes federales;

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

José Luis Alfaro Vázquez, divide éstas causales en cuatro sectores de la siguiente manera:

“1.- El ataque a las Instituciones democráticas o a la forma de gobierno republicano, representativo y federal (fracciones I y II);

2.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales entre las que se cuenta la libertad de sufragio (fracciones III y IV);

3.- La usurpación de atribuciones y cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales o las omisiones de carácter grave cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, a la sociedad o motiven algún trastorno en el funcionamiento de las Instituciones (fracciones V y VI);

4.- Las violaciones graves o sistemáticas a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales o del Distrito Federal...(fracción VII)”¹¹⁵

Cabe señalar que dichas causales no son las únicas en que puede incurrir un funcionario en ejercicio, ya que el marco jurídico que regula la responsabilidad de los mismos es muy amplio por ejemplo, el Código Penal, señala en el Título X, los delitos que constituyen causas para que proceda el multicitado juicio, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, La Ley Federal de Trabajo, el Código Civil, también hacen alusión al mismo tema.

Dichas causales serán valoradas por el Congreso de la Unión, y es por lo tanto el encargado de analizar su existencia y gravedad.

115 VAZQUEZ ALFARO, José Luis. Op. cit. p. 265.

Destaca el hecho de que las conductas atribuidas al servicio público correspondan a delitos, faltas administrativas y daños en perjuicio de intereses públicos fundamentales, es decir, procede contra hechos que constituyan o no delitos, pero que por su gravedad conllevan la pérdida de la confianza que ha depositado la sociedad en el servidor público.

Es importante señalar que el juicio político no procede por mera expresión de ideas, tal es el caso establecido por la CPEUM en el artículo 61, dispone que “los Diputados y los Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”, es decir, los mencionados servidores públicos, son irresponsables por las opiniones que emitan en virtud de que son representantes de la Nación; y en el desempeño de las funciones oficiales son la emanación de la voluntad del pueblo, que delega en ellos su mandato y dado que están investidos de la función soberana y el respeto a la libertad de expresión debe ser absoluto, con objeto de garantizar el libre ejercicio de las funciones parlamentarias.

III.6.- TIPOS DE RESPONSABILIDAD EN QUE INCURREN LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

El artículo 109, de la CPEUM establece los lineamientos a que debe ajustarse el Congreso de la Unión dentro del ámbito de sus respectivas competencias al expedir las leyes de responsabilidad de los servidores públicos, que anteriormente quedaron señalados, deslindando de una manera clara las diversas clases de responsabilidad, en que pueden incurrir las personas que ostenten ese carácter.

La responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos, puede ser de naturaleza política, penal, civil o administrativa, cada una de las cuales se sustancia a través de procedimientos separados y distintos, prevé sanciones diferentes y los órganos encargados también varían dependiendo del tipo de responsabilidad, en base a lo que establece el artículo señalado en su párrafo VI, de la siguiente manera: *“Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollaran autónomamente”*.

El mismo artículo señala *“que no podrán imponerse por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza”*, se observa en el mencionado artículo que tratándose de este tipo de responsabilidades por una sola conducta se incurre en varias responsabilidades y por lo tanto se establecen sanciones de diferente naturaleza, sin que con ello se viole el precepto señalado, ni lo establecido por el artículo 23, de la CPEUM, que estipula que *“Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene”*, por esta razón el procedimiento dependiendo de la responsabilidad es autónomo.

Por lo tanto si un servidor público comete un ilícito puede ser que su conducta genere dos o más tipos de responsabilidad.

a).- RESPONSABILIDAD POLITICA.

La fundamentación jurídica de la responsabilidad política, la encontramos prevista en los artículos 109, fracción I, 110 y 114, de la CPEUM, los mencionados preceptos establecen las causales de este tipo de responsabilidad, la cual se determina a través del juicio político éste, procede en contra de aquellos servidores públicos federales, estatales y del Distrito Federal, que desempeñan cargos de especial importancia y que incurren en actos u omisiones que afecten los intereses públicos fundamentales (artículos 6 y 7 de la LFRSP).

El plazo establecido para que se pueda determinar este tipo de responsabilidad es el comprendido durante el tiempo del ejercicio de su encargo del inculpado y un año después (artículo 9º, párrafo V LFRSP).

El órgano competente para someter a juicio a los funcionarios que incurran en una causa de responsabilidad de este tipo, es la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores es el Órgano que dicta la Sentencia (artículo 110, párrafo IV y V de la CPEUM).

Las sanciones consisten en la destitución del Servidor y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público (artículo 8º, LFRSP).

Se incurre en este tipo de responsabilidad al momento de cometer un delito de los denominados oficiales, entendiéndolos como aquellos que se cometen durante el ejercicio del cargo encomendado, y consiste en hacer mal uso de la función que se esta desempeñando.

De una manera general podemos remitirnos a los delitos oficiales, ya señalados, con anterioridad y que se encuentran establecidos en el artículo 7º, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

El procedimiento consiste en la acusación que se debe de presentar ante la Cámara de Diputados, la cual debe hacerla valer ante el Senado, el que erigido en Jurado de Sentencia, puede declarar por la mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros que el funcionario imputado es culpable, quedando merced de esta declaración privado de su puesto e inhabilitado para obtener otro por disposición de la ley (artículo 111, párrafo I de la CPEUM). Antes de que el Senado pronuncie sentencia en los términos indicados, el alto funcionario acusado tiene derecho a ser oído en defensa y de aportar y promover las pruebas y diligencias que considere pertinentes para desvirtuar los cargos, las cuales se desahogan y practican dentro del procedimiento que marcan los artículos 9 al 45, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Como podemos percatarnos encontramos un verdadero juicio, en vista de la practica de diligencias que el Senado estime pertinentes y además de escucharse al acusado, también la declaración de inhabilitación o la destitución también, constituyen una resolución completa en la materia.

Existen por otra parte mayores consecuencias derivadas del cargo oficial desempeñado en razón de que cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y castiguen en arreglo a ella, este fenómeno se explica por que la destitución del cargo procede en vista de que solamente los funcionarios pueden cometer los delitos oficiales; y si además la falta o delitos cometidos tiene marcada otra pena en la ley, solamente las autoridades judiciales del orden común tienen competencia para juzgar sobre ellas, estableciendo la penalidad que el caso requiera.

En caso de que la Cámara de Diputados absuelva, ningún otro tribunal podrá ocuparse del caso ejecutoriamente resuelto, en razón de que la resolución que emita la Cámara de Diputados y la de Senadores son inatacables (artículo 110, último párrafo CPEUM).

Si el Gran Jurado condena se aplicara como pena la privación del puesto que en este caso es definitiva, además de imponer al acusado la pena consistente en no obtener otro empleo por el tiempo que determine la ley reglamentaria.

Las sanciones consisten en la suspensión y en la destitución del cargo que venía desempeñando el servidor público y de la inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, (artículo 110, párrafo III de la CPEUM) independientemente de las sanciones económicas que procedan y que deban establecerse en proporción a los beneficios económicos obtenidos por el responsable y también en base a los daños y perjuicios que causó con su conducta que nunca podrán exceder de tres tantos de esos beneficios o del monto de los daños y perjuicios causados (artículo 113, de la CPEUM).

b).- RESPONSABILIDAD PENAL.

La fracción II, del mismo artículo 109, de la CPEUM, regula la responsabilidad de carácter penal, en que puede incurrir el servidor público, al momento de cometer algún delito durante el tiempo de su encargo, también establece el imperativo de perseguir y sancionar la comisión de los ilícitos realizados por ellos, de acuerdo a la legislación penal; y a su vez el artículo 111, de la CPEUM, párrafo I y 212, del CPDF, hacen alusión de quienes se consideran como servidores públicos para estos efectos, de la manera siguiente:

"Artículo 111 de la CPEUM.- Para proceder penalmente contra los diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, Jefe de Gobierno de Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo Electoral del Instituto Federal Electoral, por

la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no a lugar a proceder contra el inculpado”.

Los mencionados servidores se dividen a su vez en dos ámbitos, en el federal y el local, de la siguiente manera:

En materia Federal:

- Toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública centralizada, en la paraestatal y en la de Distrito Federal.

- En el Congreso de la Unión.
- En los Poderes Judicial, Federal y del Distrito Federal;
- Toda persona que maneje recursos económicos federales.

En materia local:

- Los gobernadores de los Estados;
- Los diputados de las legislaturas locales;
- Los Magistrados de los Tribunales de justicia locales.

Los sujetos antes señalados pueden incurrir en delitos en contra de la administración pública, a los que también se les denomina ministeriales, en razón de las funciones desempeñadas incumben deberes especiales y por la posición en que se encuentran dentro de la administración del Estado. Dichos ilícitos no admiten salvo raras excepciones a persona alguna que no realice actividades dentro de la administración pública, como es el caso de la malversación de fondos públicos realizados por un extraño a la administración pública, es una hipótesis que procede por equiparación o asimilación a la función pública.

Las causas que generan este tipo de responsabilidad, consisten en cometer un delito del orden común durante el tiempo de su encargo, se encuentran tipificados en el CPDF, tales delitos son: el ejercicio indebido del servicio público, artículo 214, abuso de autoridad, artículo 215, coalición de servidores públicos artículo 216, uso indebido de atribuciones y facultades artículo 217, concusión artículo 218, intimidación artículo 219, ejercicio abusivo de funciones artículo 220, tráfico de influencia artículo 221, cohecho artículo 222, peculado artículo 223 y enriquecimiento ilícito artículo 225, las sanciones aplicables se encuentran establecidas en el mismo ordenamiento, el cual establece en el artículo 213 la manera de individualizar las mismas. Este tipo de delitos se cometen fuera de la función pública, ya sea delitos del fuero común o federal, entendiéndose por delitos aquellos que se encuentran tipificados en las leyes penales respectivas.

Si el delito es común, es decir, susceptible de cometerse con independencia de la función pública o fuera de ella, corresponde a la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarar “por mayoría absoluta de votos el número total de miembros que la formen”, si ha lugar o no a proceder contra el acusado, como lo establece el artículo 109, fracción II de la CPEUM, esta declaración debe estar precedida en razón de la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 del mismo ordenamiento, y de un procedimiento en el que el funcionario acusado tenga derecho a intervenir para formular su defensa y aportar las pruebas atinentes a desvirtuar los cargos en que se finque el delito de carácter común.

Al señalar que la Cámara de Diputados se erige en Gran Jurado, se le está dando una denominación impropia por que en este caso dicha Cámara, no juzga por que únicamente desafora al funcionario para que se le juzgue por las autoridades comunes.

Este procedimiento denominado Declaración de Procedencia se encuentra regulado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en los artículos 25 al 29.

Si la declaración que emite la Cámara de Diputados es en el sentido de que procede la acusación contra el alto funcionario, éste *ipso facto* queda separado de su cargo y sujeto inmediatamente a la jurisdicción de los tribunales ordinarios y a la acción del Ministerio Público Federal, tanto en el caso de delitos federales como los del orden común (artículo 109, fracción III de la CPEUM). Dicha declaración se llama en el lenguaje usual desafuero, por que remueve el fuero de no procedibilidad del que por razón de su cargo, está investido el alto funcionario.

En caso de que el acusado por delitos del orden común sea el presidente de la república, la Cámara de Diputados es incompetente para desafuero, ya que según lo que dispone el citado artículo 111, párrafo IV de la CPEUM, dicha Cámara sólo deberá fundar la acusación respectiva ante el Senado, como si se tratará de un delito oficial, siguiéndose el procedimiento establecido por el mismo artículo.

Si la declaración de la Cámara de Diputados se formula en el sentido de que no ha lugar a proceder contra el alto funcionario, no se incoa ningún procedimiento ulterior sin que esta declaración negativa sea un obstáculo, para que una vez que el propio funcionario deje de tener fuero por cualquier motivo o circunstancia, se inicie o reanude ante los tribunales ordinarios el proceso legal por el delito del orden común que haya sido materia de la acusación desestimada por la citada Cámara (artículo 109, párrafo II de la CPEUM).

Si la declaración es en sentido afirmativo, es decir, si hay lugar a proceder el funcionario queda separado de su encargo y sujeto a la jurisdicción de los tribunales comunes.

En este caso la Cámara de Diputados no juzga su decisión consiste tan sólo en declarar si ha o no lugar a proceder en contra del acusado, es decir, “no absuelve, ni condena, no prejuzga respecto a la responsabilidad penal del funcionario, sino que sólo lleva a cabo o no el acto

indispensable para que el acusado quede a merced de la potestad judicial común, el acto consiste en separarlo de su encargo, único medio de suspender el fuero".¹¹⁶

La sanción tratándose de delitos comunes consiste en la suspensión que produce el desafuero, ya que cuando se compurgó la pena no existe razón que impida al funcionario la reasumisión de sus funciones, exactamente igual que si se hubiera absuelto en razón de que "el desafuero por delitos comunes no tiene más objeto que dar oportunidad a la jurisdicción ordinaria para conocer el caso, mediante un juicio en forma que culmine en sentencia definitiva".¹¹⁷ Se observa por lo tanto que dicho acto es de naturaleza administrativa ya que consiste en el acto administrativo de separar a un funcionario de su encargo.

En los casos de responsabilidad penal dependerá del tipo de delito cometido, ya sea, del fuero común o federal, y si el funcionario tiene inmunidad procesal o no; a la antigüedad en el empleo del trabajador de base, del funcionario o del empleado de confianza, sus antecedentes en el servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita o las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito, la categoría del funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una grabación de la pena de acuerdo con lo que estipula el CPDF en su artículo 213 bis, que establece:

"Cuando los delitos a que se refieren los artículos 215, 219 y 222 del presente Código, sean cometidos por servidores públicos miembros de alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria, las penas previstas serán aumentadas hasta en una mitad y, además, se impondrá

116 TENA RAMIREZ, Felipe. Op. cit. p. 562.

117 Ibidem. p. 563.

destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos”.

Las sanciones en forma pueden variar de acuerdo al delito el CPDF, establece las siguientes sanciones: en el caso de traición a la patria de 5 a 20 años y multa de veinticinco mil pesos; ejercicio indebido del servicio público de 2 a 7 años y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo general vigente. Abuso de autoridad de 1 a 8 años de prisión, de 50 a 300 días de multa, destitución e inhabilitación; coalición de servidores públicos de 2 a 7 años y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo, concusión y peculado de 2 a 14 años de prisión y multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo; homicidio, violación, lesiones, entre otros. En este tipo de delitos los periodos de prescripción varían en razón de la cuantía, de los daños causados y del lucro obtenido.

c).- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Su fundamento lo encontramos previsto en los artículos 109, fracción III y 113 de la CPEUM, que a su vez establecen que serán sujetos de este tipo de responsabilidad todo servidor público, cuando con su conducta incurra en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observarse en el desempeño de los encargos, empleos o comisiones, a su vez Burgoa, considera que la responsabilidad administrativa “deriva de la obligación que tienen (los funcionarios) de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen esta se origina comúnmente en el hecho de que el funcionario público no cumple sus obligaciones legales en el ejercicio de su conducta como tal”.¹¹⁸

118 BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Op. cit. p. 557.

El fundamento legal del régimen de responsabilidad administrativa de los servidores públicos lo encontramos previsto en los artículos 109, fracción III, 113, y 114, párrafo III de la CPEUM, así como en la Ley reglamentaria en los artículos 46 al 78.

Los funcionarios sujetos a este tipo de responsabilidad se encuentran establecidos en el artículo 2 de la Ley Reglamentaria y 108, de la CPEUM que a su vez establecen que serán sujetos de este tipo de responsabilidad los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del precepto antes señalado, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Las causas por las cuales se puede exigir la responsabilidad administrativa a un servidor público que incurra en actos u omisiones que atenten contra la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión que están señalados fundamentalmente en el artículo 47, de la LFRSP. Que establece a su vez 24 causas que se pueden resumir de la siguiente manera:

- 1.- Falta de diligencia
- 2.- Legalidad al formular y ejercitar planes, programas y presupuestos.
- 3.- Desvío de recursos facultades e información.
- 4.- Descuido de documentos e información.
- 5.- Mala conducta y faltas de respeto con el público.
- 6.- Agravios o abusos con los inferiores.
- 7.- Falta de respeto a un superior o subordinado.
- 8.- El no informar al superior el incumplimiento de obligaciones y de las dudas fundadas que tuviese sobre la procedencia de las ordenes que recibe.

- 9.- Ejercer funciones que no le corresponde.
- 10.- Autorizar a un inferior a faltar mas de 15 días seguidos o 30 descontados en un año.
- 11.- Ejercer otro cargo incompatible.
- 12.- Intervenir en el nombramiento de una persona inhabilitada.
- 13.- No excusarse cuanto tenga impedimento.
- 14.- No informar al superior de la imposibilidad de excusarse cuando tenga impedimento.
- 15.- Recibir donativos de personas cuyos intereses estén afectados.
- 16.- Pretender obtener beneficios extras de su remuneración.
- 17.- Intervenir en la designación de una persona sobre la que se tenga interés personal.
- 18.- No presentar su declaración de bienes.
- 19.- Desatender las órdenes de la Secretaría de Contraloría.
- 20.- No informar al superior de la observancia de las obligaciones de sus subalternos.
- 21.- Incumplimiento de cualquier disposición jurídica.
- 22.- Las demás que impongan las leyes.

Por lo que se refiere a las sanciones a que se hace acreedor un servidor público cuando ha incurrido en responsabilidad administrativa el artículo 113, de la CPEUM señala que se le podrán aplicar las sanciones consistentes en la destitución de su cargo, suspensión, inhabilitación, multa, además de las que señalen las leyes, esto es, el apercibimiento o la amonestación, en ambos casos, en forma pública o privada, de acuerdo con el artículo 53 de la LFRSP.

En el artículo citado se señalan los elementos que deben tomarse en cuenta, al imponer las sanciones administrativas, el cual se transcribe a continuación.

“Artículo 54.- Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella;

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;

IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V.- La antigüedad del servicio;

VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y

VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones”.

El citado artículo, nos señala los elementos que se tomaran en cuenta, para agravar o para atenuar la sanción, las circunstancias económicas, nivel jerárquico, antecedentes, antigüedad y reincidencias, respecto al hecho o acto que la motivo; la gravedad de la conveniencia de suprimir prácticas ilegales, las condiciones exteriores, los medios de ejecución y monto del beneficio, daño o perjuicios causados.

El artículo 53 de la Ley reglamentaria señala:

“Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I.- Apercibimiento privado o público;

II.- Amonestación privada o pública.

III.- Suspensión;

IV.- Destitución del puesto;

V.- Sanción económica; e

VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado”.

Este artículo nos señala la pena de inhabilitación, aunque se trata de una sanción de naturaleza penal, es correcto que se contemple toda vez que se trata de una norma reglamentaria de un precepto constitucional, que debe precisar las directrices señaladas en nuestra norma fundamental.

d).- RESPONSABILIDAD CIVIL.

Todos los servidores públicos sin excepción son responsables en esta materia, a través de la cual se incurre en ella por un hecho ilícito civil o por un delito o falta oficial de acuerdo a lo

dispuesto por el artículo 111, de la CPEUM, que señala que “ningún servidor público dispone de inmunidad para responder de sus obligaciones civiles, ya que no se requiere en este caso declaración de procedencia”.

Burgoa, a su vez considera que la responsabilidad civil es “la que asume todo funcionario público en el desempeño de los actos inherentes a sus funciones o con motivo de su cargo frente al Estado y los particulares, con la obligación de indemnizar o la reparatoria correspondiente”.¹¹⁹

En el supuesto de que un funcionario incurra en un ilícito, atenté contra la moral o las buenas costumbres en el ejercicio de sus funciones y causa un daño físico o moral tiene la obligación de responder con sus propios bienes previo juicio de responsabilidad que se intente ante un juez civil y sólo en el caso de que con estos no alcance, el Estado responde en forma subsidiaria de acuerdo a lo estipulado por los artículos 1910 y 1928 del Código Civil.

Cuando incurre en un delito o falta oficial, aún cuando se haya absuelto al inculpado, tiene la obligación de responder por los daños y perjuicios causados siempre y cuando se le comprueben.

Y por disposición expresa del artículo 114 de la CPEUM, un juicio civil no puede afectar el ejercicio de la función, que es lo protegido por el fuero.

e).- RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE.

La responsabilidad del Ejecutivo en contraposición con la de los demás funcionarios se encuentra limitada, en razón de que goza de inmunidad temporal por cualquier delito que cometa durante el tiempo de su encargo, excepto en los casos en que incurra en los ilícitos de traición a la patria o en un delito grave (artículo 108, párrafo segundo).

119 Idem.

Esta limitación tiene por objeto el preservar la estabilidad política de la Nación. evitando así que el presidente de la República pueda ser procesado por cualquier conducta ilícita y lo protege de los intereses personales que en algún momento pudieran vulnerar la investidura presidencial.

Lo anterior se confirma en base a lo establecido por Miguel Lanz Durent, citado por Enrique Sánchez Bringas, de la siguiente manera “Mientras en nuestro derecho público este consagrado el régimen de gobierno presidencial, y el titular del ejecutivo tenga facultades propias de gran importancia nacional y su poder y rango sean iguales en teoría a los otros órganos del Estado será siempre de conveniencia política, no subaltermarlo a los otros poderes y menos exponerlo a la destitución de su cargo y a su anulación por acuerdo de los otros órganos nacionales. Mucho menos todavía hacerlo blanco de las acusaciones frecuentes, violentas y apasionadas de los miembros del Congreso”.¹²⁰

Con lo señalado anteriormente, no se pide la irresponsabilidad de los actos del presidente, sino que se busca la efectividad en las responsabilidades, al momento de llevar a cabo los actos de gobierno.

Por lo tanto el Presidente de la República, no puede estar a merced de la Cámara de Diputados, por que si se presentará una situación similar el juicio político, se convertiría en un medio eficaz para deponer al presidente por intereses personales y no por beneficio nacional, razón por la cual dejaría de ser un instrumento del Estado de Derecho.

120 SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Op. cit. p. 706.

III.7.- EL FUERO CONSTITUCIONAL.

El término fuero tiene varias acepciones, entre las que encontramos las siguientes:

“ 1.- Puede ser el ámbito dentro del cual la autoridad puede ejercer sus atribuciones, en este sentido aplicada a los tribunales de justicia, puede denotar una situación limitada de competencia o jurisdicción, entre dos órganos o tribunales (fuero federal, Tribunales Federales y fuero común o Tribunales Locales).

2.- Puede entenderse como una compilación o reunión de leyes o disposiciones jurídicas;

3.- Puede significar un conjunto de usos o costumbres jurídicas de observancia obligatoria; y

4.- También implica una carta de privilegios o instituciones de escenciones y gabelas, concesiones de gracias, mercedes, franquezas y libertades” .¹²¹

En la actualidad esta figura no se señala propiamente como fuero, en razón de que están prohibidos en nuestra CPEUM en el artículo 13, que estatuye “...*Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley.*” El citado precepto prohíbe la existencia de los fueros **personales o subjetivos**, entendiéndolos “como un conjunto de privilegios y prerrogativas que se acuerdan en favor de una o varias personas determinadas. Dichos privilegios y prerrogativas se establecen *intuitu personae*, esto es atendiendo al sujeto mismo”¹²² o a la calidad de la persona que es titular y fenecen en el momento mismo del fallecimiento de ésta, las autoridades por su parte tienen la obligación de

121 BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. Op. cit. p. 172.

122 *Idem*.

no respetar dicha clase de fueros en razón de que lo prohíbe la CPEUM y se violaría la garantía de igualdad consagrada en la misma.

El fuero en el ámbito **material u objetivo**, “se traduce a circunstancias, fenómenos, elementos, etcétera, trascendentes e independientes de la índole intrínseca de una persona; se entiende como una prerrogativa que no se refiere a una persona determinada o a un grupo de personas determinadas, tampoco implica un conjunto de favores o ventajas que pudieran implicar desigualdad jurídica, sino que se convierte en una situación de competencia jurisdiccional, determinada por la índole, naturaleza, del hecho, acto o negocio que da origen a un juicio, por ejemplo, en el sentido de que ciertos altos funcionarios gozan de inmunidad en determinados casos, consistentes en quedar excluidos de la jurisdicción común en materia penal, mientras no sean desaforados mediante el procedimiento correspondiente”.¹²³

Por lo tanto, el fuero establecido en nuestra CPEUM no se entiende como una proyección a determinado grupo de personas “ni tiene por objeto instituir un privilegio en favor de un funcionario, lo que sería contrario a la igualdad del régimen democrático, sino proteger a la función de los amagos del poder o de la fuerza”¹²⁴ sino que consiste en el otorgamiento de determinadas garantías al ejercicio de una función.

Las personas que nuestra Carta Magna, señala que gozan de fuero constitucional son conforme al artículo 111:

Los Diputados y Senadores; (artículo 61 constitucional)

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

Los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral;

123 *Ibidem.* p. 173.

124 TENA RAMIREZ, Felipe. *Op. cit.* p. 560.

Los Consejeros de la Judicatura Federal;

Los Secretarios de Despacho;

Los Jefes de Departamento Administrativo;

Los Diputados de la Asamblea del Distrito Federal;

El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo Federal del Instituto Federal Electoral.

Los funcionarios que han quedado enlistados gozan de fuero y éste precisamente constituye el impedimento para proceder penalmente contra ellos, por lo tanto el medio para remover ese obstáculo constitucional, es la declaración de procedencia, que adelante de explica.

El fuero constitucional se concibe bajo dos aspectos; como inmunidad y como inmunidad procesal o de no procedibilidad, ante las autoridades judiciales ordinarias o locales, en ambos casos dichos fueros operan en forma diversa, no sólo en cuanto a sus efectos jurídicos sino por lo que atañe a los funcionarios en cuyo favor lo establece la CPEUM.

a).- EL FUERO COMO INMUNIDAD PROCESAL.

Tiene por objeto dar protección a los funcionarios de alta jerarquía, es decir, es un medio de protección frente aquellas personas que por intereses particulares o enemistades políticas, puedan afectar la función pública, protegiéndolos en este contexto de posibles daños en sus personas, bienes o funciones, así estos servidores son libres en el desarrollo de todas y cada una de las funciones que ejecuten al momento de ejercer sus funciones.

En su forma original tiene como esencial y principal razón de ser, el de preservar la función pública y constitucional, con lo que se estimó adecuado dotarlos de esa protección, a efecto de que

no sean reconvenidos en el ejercicio de sus funciones o procesados por simple animadversión política, es decir, el objeto consiste en proteger la labor de todos aquellos funcionarios que presten un servicio público determinado en el que se goce de esta investidura, y lo hagan sin la presión de infundadas denuncias o la constante asechanza de los enemigos que pudiera tener el servidor público en turno.

También el fuero es considerado un privilegio o prerrogativa que entraña irresponsabilidad jurídica, únicamente se consigna por ley fundamental, en relación con los Diputados y Senadores, en forma absoluta como lo establece el artículo 61 de la CPEUM, en el sentido de que éstos “*son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos sin que jamás puedan ser reconvenidos por ellas*”, dicha inmunidad absoluta sólo opera mientras se encuentren en desempeño del cargo correspondiente, esto es, mientras este en funciones como miembros integrantes de las Cámaras respectivas, es decir, no por el hecho de ser diputado o senador, la persona física gozará de dicha prerrogativa, sino únicamente cuando éste en ejercicio de sus funciones, es decir, el citado artículo consagra el derecho a la libertad para que los diputados y senadores puedan expresar sus ideas durante el ejercicio de su cargo, razón por la que no podrán ser acusados o enjuiciados por ello. Por lo tanto, cuando algún miembro del Congreso de la Unión emita alguna opinión, fuera del desempeño de su cargo, no esta protegido por el fuero, en este momento ya no es inviolable, en razón de que la inmunidad sólo se justifica por la libertad parlamentaria que todo Diputado o Senador, debe tener dentro de un régimen democrático basado en el principio de división de poderes, sin que signifique responsabilidad por actos que realice en su conducta privada, es decir, cuando un Diputado o Senador ha solicitado licencia en sus funciones no se encuentra protegido por el fuero (artículo 112, párrafo I de la CPEUM).

Pero si las opiniones que emita algún Diputado o Senador, en el desempeño de su cargo incitan a cometer algún delito de cualquier índole que sea opera la inmunidad señalada en el sentido

de que el opinante permanece inviolable y de que no puede ser reconvenido por tales opiniones, pero ello no implica que contra el no se trámite el “procedimiento de procedencia”, que puede culminar con su desafuero, a consecuencia del cual quedaría a disposición de las autoridades judiciales que corresponda.

Encontramos otro caso de fuero inmunidad en la CPEUM, y es el otorgado al Presidente de la República establecido en el artículo 108, párrafo II, que dispone que el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo (no sólo en el desempeño de sus funciones sino también por motivo de la actuación inherente a su alto puesto) solo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común, la “traición a la patria”, es el único delito previsto en el CPDF como oficial y por lo que respecta a los delitos del orden común, dice González de la Vega, ¿cuáles son esos delitos graves? ¿los que no admiten libertad provisional? ¿los enlistados en el artículo 22 de la CPEUM, considerados tan graves que admiten la pena de muerte? la calificación queda al Senado en términos del párrafo cuarto del artículo 111, por lo que toca al presidente de la República (en cuanto al juicio de desafuero) sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110 del mismo ordenamiento (por la Cámara de Diputados). En este sentido la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable”.¹²⁵

En conclusión, el fuero de los altos funcionarios de la Federación, es la regla de excepción que impide intentar la acción penal por los delitos que presuntivamente resulten responsables, ya que previamente se tiene que hacer “la declaración de procedencia”.

125 GONZÁLEZ DE LA VEGA, René. Op. cit. p. 55.

b).- FUERO COMO NO PROCEDIBILIDAD.

Esta modalidad del fuero se traduce en la no procedibilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales, no equivale a la inmunidad de los funcionarios que están investidos con el mismo, y sólo gozan de él cuando desempeñan el cargo respectivo y que señala el artículo 108 constitucional, esto no quiere decir que implique la irresponsabilidad jurídica absoluta, como es el caso al que se refiere el artículo 61 de la CPEUM, ni la responsabilidad jurídica relativa del Presidente de la República a que alude el artículo 108, del mismo ordenamiento.

Para Burgoa, “la no procedibilidad realmente se traduce en la circunstancia de que mientras no se promueva y decida contra el funcionario de que se trate el llamado *juicio político*, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los secretarios de Estado y el Procurador General de la República, en los casos a que se refiere el primer párrafo del artículo 108 constitucional, no quedan sujetos a la potestad jurisdiccional ordinaria”.¹²⁶

En el caso de los servidores públicos señalados en el artículo 110, la CPEUM otorga la inmunidad que consiste en el no poder ejercer acción penal en contra de los citados servidores públicos, por la comisión de un delito del orden común, si previamente la Cámara de Diputados no lo desafuera, esto no quiere decir que la Cámara juzgue sobre el fondo penal del asunto.

En conclusión, se observa que los altos funcionarios si son responsables por los delitos comunes y oficiales que llegasen a cometer durante el desempeño de su cargo, sólo que las autoridades comunes no pueden proceder en contra de ellos hasta en tanto no hayan sido desaforados en los términos que fija la CPEUM, a través del procedimiento denominado “declaración de procedencia”, que a continuación se explica.

126 BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Op. cit. pp. 562 y 563.

Por lo tanto los Gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales no gozan de ninguna clase de fuero, ya que simplemente la CPEUM no se los otorga, como se observa en base a lo establecido por el artículo 108, del mismo ordenamiento que señala: “*Los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales Superiores de Justicia locales y en su caso los miembros de las judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de los fondos y recursos federales*”.

c).- LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA.

Su fundamento jurídico lo encontramos previsto en el artículo 74, párrafo 7º y fracción V.

Es el proceso unicameral seguido ante el Congreso de la Unión, en el que la Cámara de Diputados a fin de garantizar la rapidez y eficiencia políticas, realiza la acusación si ha o no lugar a la formación de causa para el caso de que alguno de los servidores públicos señalados en el artículo 111, de la CPEUM cometa un delito de carácter penal y el fuero represente un obstáculo para que la justicia ordinaria lo juzgue.

La función de la Cámara consiste en eliminar el fuero que en este caso se presenta como un impedimento para la justicia ordinaria; en este caso la Cámara no prejuzga, sino que su función se limita a que únicamente se elimina el impedimento que representa el fuero, ya desaforado el servidor público se pone a disposición de la justicia ordinaria para que se le juzgue con arreglo a las leyes penales.

El artículo 25, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ordena que cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio, Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal a fin de que

pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el artículo 111, de la Constitución General de la República, se actuará en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento establecido cuando se cometen delitos de carácter común, ya señalados con anterioridad.

El procedimiento consiste en que la Cámara de Diputados, se constituye como órgano acusador, posteriormente se crea la Sección Instructora (formada por cuatro diputados) que practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente contra el inculpado.

A su vez el constitucionalista Felipe Tena Ramírez, citado por Juan Francisco Arroyo, sostiene que: “tratándose de los delitos comunes, la Cámara de Diputados no absuelve ni condena, no prejuzga respecto a la responsabilidad penal del funcionario, sino que sólo lleva a cabo o no el acto indispensable para que el acusado quede a merced de la potestad judicial común, el acto consiste en separarlo de su encargo, único medio de suspender el fuero. El acto de la Cámara si esta resuelve en sentido afirmativo no es por tanto acto jurisdiccional, sino de índole administrativa, el simple acto administrativo de separar de su cargo a un funcionario”.¹²⁷

127 ARROYO HERRERA, Juan Francisco. *Régimen Jurídico del Servidor Público*. Editorial Porrúa. México. 1995. pp. 96 y 97.

d).- EL DESAFUERO.

En su acepción más simple consiste en el hecho de privar del fuero a quien lo tenía, es decir, constituye la privación del fuero a fin de que reaflore sin cortapisas la responsabilidad del funcionario.

Su fundamento se establece el artículo 111 de la CPEUM, que se refiere a que la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros, presentes en sesión si ha lugar o no ha formación de causa, contra el inculpado, de resultar procedente la vía intentada en contra del inculpado se le separará inmediatamente del cargo y se le tendrá que someter directamente a las autoridades competentes, para que se le juzgue y responda por su actuación.

Dicha figura procede en contra de ciertos funcionarios que gozan de la prerrogativa que constituye el fuero cuando están en ejercicio de su cargo, ya que el fuero tiene como finalidad la protección de las funciones que desempeña el servidor público, y no se otorga por el sujeto, sino por las funciones, que desarrolla el servidor público esta es la razón por la que es necesario desafortarlo para que pueda ser juzgado por los tribunales ordinarios o federales según haya sido la naturaleza del delito.

e).- EL FUERO Y LA LICENCIA.

El fuero se otorga por la calidad de las funciones que esta desempeñando el servidor público, no por la persona misma, es pertinente señalar que, cuando un funcionario público se encuentra bajo licencia, entendiéndola como la separación del cargo sin renuncia a él, en este caso el fuero se suspende no se renuncia al mismo, en razón de que el fuero es irrenunciable y únicamente se ve suspendido el mismo en razón de que ya no se esta en ejercicio de sus funciones, por lo tanto, no

puede cometer delitos de carácter oficial, dado que estos últimos son susceptibles de cometerse solo en el desempeño de la función, cargo o comisión y si el funcionario se encuentra separado de su encargo, no podría realizar delitos de este carácter, ya que solo es susceptible de cometer delitos de carácter común -federales o locales-.

III.9.- SANCIONES EN EL JUICIO POLÍTICO.

Las sanciones que para el juicio político, se han señalado consisten en la suspensión temporal o la inhabilitación para ocupar otro empleo, cargo o comisión dentro de la administración pública, local o federal en forma permanente, de acuerdo con el artículo 110, párrafo III de la CPEUM, que establece: *“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”*, dichas sanciones se aplicarán en el plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento, tal como lo establece el artículo 9º, último párrafo de la ley reglamentaria.

Entendiendo a la Destitución como “la separación del cargo o empleo impuesta por una autoridad”¹²⁸ y a la inhabilitación como una “sanción accesoria de determinados delitos que priva a quienes los cometen del ejercicio temporal o permanente de los derechos civiles, políticos o de familia que había perdido en materia de sentencia”.¹²⁹

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

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de Sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante la resolución de las dos terceras partes de los

128 DE PINA, Rafael y Rafael de Pina Vara. *Diccionario de Derecho*. 20ª edición. Editorial Porrúa. México. 1997. p. 246.

129 *Ibidem*. p. 321.

miembros presentes en sesión una vez practicada las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Si la resolución que se dicte en juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución, podrá también imponerse la inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde uno hasta veinte años también la privación del puesto puede ser definitiva dependiendo de la gravedad del delito (artículo 8º, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Cabe señalar que la resolución que emita la Congreso es inatacable, por lo tanto, resulta improcedente el juicio de amparo, por que si procediera el mencionado juicio se estaría quebrantado el principio de división de poderes.

El único caso en que podría proceder el juicio de amparo, sería como ya se señaló con anterioridad, de que la Cámara de Senadores conociera del juicio político, sin la previa intervención de la Cámara de Diputados.

En este caso la sanción consiste en la privación del cargo que ocupa el alto funcionario acusado y la inhabilitación consecuentemente para obtener otro, así como la prohibición para que en esta clase de delitos se conceda el indulto esta situación es el acto más bochornoso que se puede llevar por el resto de su vida el funcionario acusado, por que al destituírsele del cargo, se le ha creído indigno de seguir ostentando la delicada representación que lleva y el pueblo, que es el supremo juez, lo repudia por su mala conducta y lo despoja del cargo sin perjuicio de que, una vez decidida su condenación en el juicio político, se le ponga a disposición de la autoridades judiciales para que se sujete al procedimiento ordinario y se le juzgue por los delitos comunes que hubiese cometido.

En sí en el juicio político, la pena que se impone es la muerte política, dado que si un servidor público en algún momento utilizó el ejercicio de sus funciones para beneficio propio no merece confiabilidad ni el depositar la seguridad de la población y difícilmente podría recuperar la confianza que se requiere para obtener un cargo público.

CAPITULO IV.

PROCEDIMIENTO DEL JUICIO POLITICO.**IV.1.- LEGISLACIÓN APLICABLE.**

El juicio político encuentra sus bases en la CPEUM, en el título IV y en la ley reglamentaria denominada “Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, ésta última tiene por objeto establecer:

I.- Quienes son los sujetos de responsabilidad en el servicio público;

II.- Las obligaciones en el servicio público;

III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que deban resolverse mediante juicio político;

IV.- Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;

V.- Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procedimiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero; y

*VI.- El registro patrimonial de los servidores públicos”.*¹³⁰

También la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Mexicanos, tienen por objeto establecer la forma como se deben integrar las Comisiones de ambas Cámaras y que tienen como finalidad la sustanciación del procedimiento del citado juicio.

130 Artículo 1º LFRSP.

Cabe señalar que las disposiciones establecidas en el Código Federal de Procedimientos Penales y en el Código Penal, en materia de pruebas y procedimientos se aplican de manera supletoria.¹³¹

131 Artículo 45 LFRSP.

IV.2.- PERIODO EN QUE PUEDE INICIARSE EL JUICIO POLITICO.

El artículo 114, párrafo primero y 9º, párrafo quinto, de la ley reglamentaria, establecen que el procedimiento del juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

Por lo que hace al término especial que para la prescripción de dichos delitos y faltas (oficiales) señalan los preceptos indicados, se presenta la siguiente interrogante ¿a quién corresponde conocer de los mismos durante un año posterior a la terminación del encargo? ¿a la potestad del Juez Común o a la Cámara de Senadores como Gran Jurado?.

Anteriormente quedó señalado que el Senado, en su carácter de Tribunal Especial, no conoce en su integridad de la responsabilidad penal del acusado, sino sólo del aspecto en que esa responsabilidad le interesa como cuerpo político, o sea la destitución e inhabilitación del funcionario, la responsabilidad del individuo como miembro de la comunidad social, es cosa que no preocupa al órgano político una vez que ha emitido sentencia condenatoria.

Por lo tanto si el alto funcionario ha dejado de serlo por expiración de su encargo, la motivación política de la competencia del Senado, ha perdido su razón de ser. Además, el Senado estaría en imposibilidad práctica de aplicar la pena específica que le señala la CPEUM, como es la privación del puesto a quien ya lo dejó de manera definitiva.

Por lo que toca a la inhabilitación, nuestra CPEUM, remite a la ley ordinaria por lo que el juez estaría en aptitud de aplicar esta pena, además de cualquier otra que determine el ordenamiento común, según lo dispone expresamente el ordenamiento citado.

Por lo tanto, durante el año posterior a la terminación del encargo del alto funcionario, su responsabilidad por delitos y faltas oficiales es exigible ante la potestad judicial común.

Otro caso que se presenta consiste en exigir responsabilidades por delitos oficiales durante la licencia del alto funcionario, situación que no es dable en razón de que el servidor público que se encuentre en este supuesto, sólo es responsable tratándose de la comisión de delitos comunes, por que para cometer un delito de carácter político, es necesario que se encuentre en ejercicio de sus funciones.

Más si durante este tiempo se le pretende encausar por un delito oficial cometido antes de la licencia, esta situación nos genera la duda ¿a quién incumbe su conocimiento?, si nos basamos en el principio de que el fuero protege la función desempeñada, se pensaría inmediatamente que la autoridad competente para conocer de esta situación sería la justicia ordinaria en razón de que si la función esta suspendida, lógicamente el fuero que protege esta función también se encuentra suspendido.

Pero recordemos que en los delitos oficiales la condena significa la destitución, a diferencia de los delitos comunes en el que el desafuero sólo implica la suspensión del cargo. Ahora bien, para que un juez ordinario pueda conocer de una causa por delitos oficiales de algún alto funcionario, no basta la suspensión que entraña la licencia, se necesita que previamente opere la suspensión definitiva del cargo, ya sea que la sentencia dictada por el Senado constituido en Gran Jurado, haya consistido en suspensión definitiva del cargo, o bien por que haya cumplido el término natural del ejercicio del mismo.

Si en la práctica se llegará a presentar el caso de que durante el tiempo de la licencia de un alto funcionario, el juez común aplicara la pena de destitución del alto funcionario, la competencia exclusiva del Senado quedaría burlada.

Por esta razón es indispensable la interposición del juicio político para enjuiciar por delitos oficiales a un alto funcionario con licencia, haya o no regresado a su empleo, cargo o comisión.

IV.3.- DENUNCIA.

La denuncia es “el acto mediante el cual se pone en conocimiento de la autoridad la comisión de algún delito o infracción legal”,¹³² por lo tanto, el acto que motiva o da vida al juicio político, es la denuncia que puede formular el ciudadano en contra de uno de los servidores públicos señalados en el artículo 5º, de la ley reglamentaria y que ha cometido alguno de los delitos establecidos en el artículo 7º de la citada ley.

En razón de que vivimos en un Estado democrático, se establece en la CPEUM que dicha denuncia se realice bajo la más estricta responsabilidad del ciudadano, esta situación tiene por objeto evitar que se presenten denuncias infundadas o calumniosas, las cuales en algún momento puedan alterar las funciones del servidor público.

Dicha “acción popular se encuentra prevista en el último párrafo del artículo 109 constitucional y 9º, párrafo primero de la Ley reglamentaria, los cuales otorgan a cualquier ciudadano la posibilidad de formular denuncia de responsabilidad mediante la presentación de las pruebas documentales que apoyen su dicho”,¹³³ tal acción no implica la formulación de denuncias anónimas, las cuales jurídicamente, no producen ningún efecto. La entidad receptora de este tipo de denuncias señala el mismo precepto, será la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

132 DE PINA, Rafael y Rafael de Pina Vara. Op. cit. p. 233.

133 SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Op. cit. p. 700.

IV.4.- LEGITIMACIÓN PARA SOLICITAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO POLITICO.

Entendemos por legitimación a la “situación jurídica en que se encuentra un sujeto y en virtud del cual puede manifestar válidamente su voluntad respecto a una determinada relación de derecho, afectándole de algún modo”.¹³⁴

La procedencia del juicio político, se encuentra prevista en el artículo 6º, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; que señala que es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos señalados en el artículo 110, de la CPEUM redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

Por lo tanto, en base a lo que estipula la CPEUM y el artículo 9º, de la ley reglamentaria, se encuentra legitimado para solicitar la procedencia del juicio político, cualquier ciudadano que considere que algún servidores públicos de los señalados en los artículos 110, de la CPEUM, ha incurrido en una de las conductas o causales a que se refiere el artículo 7º, de la ley reglamentaria.

134 DE PINA, Rafael y Rafael De Pina Vara. Op. cit. p. 353.

IV.5.- PROCEDIMIENTO DEL JUICIO POLITICO.

El procedimiento del juicio político, se encuentra regulado en los artículos comprendidos del 9º al 24 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el artículo 41 predomina la publicidad de actuaciones, se introducen también algunos elementos de oralidad como lo observamos en el artículo 15, en general, a través de este medio se respeta también la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14, de la CPEUM.

En cuanto a lo no señalado por la LFRSP, la misma considera supletorios al CPDF y al Código Federal de Procedimientos Penales.

Este procedimiento lo podemos dividir en dos etapas: una ante la Cámara de Diputados y otro ante la de Senadores y se presenta de la siguiente manera:

PROCEDIMIENTO ANTE LA CAMARA DE DIPUTADOS.

Inicio. El juicio político se inicia con la denuncia en contra de un servidor público, la cual debe ser presentada con sus respectivas pruebas ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, y ratificado durante los 3 días naturales siguientes a los de su presentación.¹³⁵

Una vez ratificada la denuncia durante el plazo fijado, ésta deberá ser enviada, junto con los elementos de prueba a la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, las cuales tienen un plazo máximo de 30 días hábiles para emitir un dictamen en el que resuelva si se admite o deshecha la denuncia presentada.¹³⁶

135 Artículo 12 párrafo primero LFRSP.

136 Artículo 12 incisos a), b) y c). LFRSP.

Instrucción. Una vez recibida la denuncia ésta es remitida a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, las cuales formularán la resolución correspondiente y ordenará se turne a la Sección Instructora de la Cámara.

La Sección Instructora procederá a practicar las diligencias necesarias para determinar la existencia de la conducta o hecho que dio motivo a la denuncia, así como la posible responsabilidad del funcionario acusado, al que dentro de los 3 días naturales siguientes de la ratificación de la denuncia, se le notificará sobre la materia de la misma, para que comparezca e informe por escrito dentro de los 7 días naturales siguientes a la notificación.¹³⁷

Posteriormente se abre un período dentro del cual el denunciante, el acusado y la misma sección pueden ofrecer pruebas. Dicho plazo consta de 30 días naturales, pudiendo ser ampliado en la medida que resulte estrictamente necesario.¹³⁸

Cerrada la fase de instrucción se corre traslado al denunciante para que en un plazo de 3 días naturales y otros tantos al acusado y a su defensa, tomen los datos que requieran para que formulen alegatos y los presenten en un plazo de 12 días naturales, contados a partir del cierre de instrucción.¹³⁹

Una vez cerrado el período de alegatos, la sección instructora, procederá a la formulación de las conclusiones con base al expediente, debiendo fundar y motivar sobre la conclusión¹⁴⁰ o la continuación del procedimiento.¹⁴¹

137 Artículo 13 LFRSP.

138 Artículo 14 LFRSP.

139 Artículo 15 LFRSP.

140 En caso de que determine que no a lugar en contra del funcionario demandado por considerarlo inocente.
Artículo 17 LFRSP.

141 Artículo 17 LFRSP.

En este último supuesto se deberá presentar un proyecto de decisión que declare que fueron comprobadas legalmente la conducta o hecho materia de la denuncia y la responsabilidad del encausado, debiendo proponer la sanción aplicable en términos del artículo 8º de la misma ley.¹⁴²

La Sección instructora cuenta con un plazo de 60 días naturales, contados a partir del día siguiente en que se haya turnado la denuncia para instruir el caso, formular sus conclusiones y entregarlas a los secretarios y excepcionalmente se puede solicitar la ampliación del plazo por quince días más.¹⁴³

Una vez emitidas las conclusiones de la Sección Instructora, éstas se turnarán a los Secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma y este convoque a los diputados a reunirse para resolver sobre la imputación, dentro de los 3 días naturales siguientes, se citará también al denunciante y al acusado para que aleguen lo que a su derecho convenga.¹⁴⁴

Pronunciamiento de responsabilidad. Llegado el día de la sesión la Cámara de Diputados, se erigirá en Órgano de Acusación y la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a un resumen de la misma, a las conclusiones de la misma, a las conclusiones de la Sección Instructora y se permitirá al denunciante, al acusado o a su defensa, que formulen alegatos y posteriormente se retirarán; y las resoluciones emitidas por la Cámara, serán sometidas a votación por la mayoría absoluta de los presentes en sesión.¹⁴⁵

142 Artículo 17 LFRSP.

143 Artículo 19 LFRSP.

144 Artículo 18 LFRSP.

145 Artículo 20 LFRSP.

Si la Cámara de Diputados pronuncia la culpabilidad del funcionario éste será puesto a disposición de la Cámara de Senadores y se nombrará una comisión compuesta por 3 Diputados, para que sostengan dicha resolución ante el Senado.¹⁴⁶

PROCEDIMIENTO ANTE EL SENADO.

Inicio. La Cámara recibe la acusación y la turna a la Sección de Enjuiciamiento.

Alegatos. La Sección de Enjuiciamiento emplazará a la Comisión de Diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor para que presenten sus alegatos en forma escrita dentro de los 5 días naturales siguientes al emplazamiento.¹⁴⁷

Conclusiones. Las conclusiones deben de presentarse después del cierre del período de Alegatos ante la Secretaría de Cámara de Senadores; para su elaboración, deberán de tomarse en cuenta los elementos contenidos en la acusación y en los alegatos de las partes.

Las conclusiones, contendrán una propuesta de la sanción que será impuesta y además deberán estar fundadas.

La Sección de Enjuiciamiento, puede escuchar a la Comisión Acusadora, al acusado y a su defensor, sea de oficio o a petición de parte. También tiene amplios poderes en materia probatoria pudiendo ordenar la practica de las diligencias que considere necesarias para la elaboración de sus conclusiones.

146 Si la resolución que emita la Cámara es en el sentido de que el funcionario denunciado es inocente, esté continuará en el ejercicio de su cargo o comisión. Artículo 21 LFRSP.

147 Artículo 22 LFRSP.

La Sección deberá entregar sus conclusiones a la Secretaría de Cámara Alta.¹⁴⁸

Resolución de la Cámara. Una vez recibidas las conclusiones de la Sección competente, el presidente del Senado deberá anunciar que éste se constituirá en Jurado de Sentencia dentro de un plazo de 24 horas, contadas a partir de la entrega de las conclusiones,¹⁴⁹ debiendo convocar a la audiencia tanto a la Comisión de la Cámara de Diputados, como al acusado y a su defensor.

En la audiencia, el presidente del Senado hará la declaratoria para erigirlo en Jurado de Sentencia. Acto seguido, se dará lectura a las conclusiones de la sección de enjuiciamiento y se concederá el uso de la palabra a la Comisión de Acusación, al acusado y a su defensor.

Posteriormente, tanto el acusado como su defensor, deberán retirarse de la audiencia, debiendo permanecer la Comisión de Acusación. A continuación se procederá a discutir y votar las conclusiones, una vez que hayan sido aprobados los puntos del acuerdo correspondiente, el presidente hará la declaratoria respectiva. En todo caso, la sentencia deberá ser aprobada por una mayoría calificada de las dos terceras partes de los senadores presentes en la sesión.¹⁵⁰

Las resoluciones que emitan ambas Cámaras no admiten recurso alguno.¹⁵¹

La decisión final puede ser absolutoria o de condena, en este caso se determinará la pena y se comunicará a los órganos encargados de aplicarlas como son la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si se tratase de alguno de los integrantes del Poder Judicial Federal, a la Cámara, a los

148 Artículo 23 LFRSP.

149 En el caso de los Gobernadores de los Estados, Diputados a las legislaturas locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de los Estados, el plazo será de 3 días naturales siguientes a la recepción de las conclusiones, artículo 24 último párrafo LFRSP.

150 Artículo 24 LFRSP.

151 Artículo 30 LFRSP.

Órganos Administrativos o en todo caso al Ejecutivo Federal para su conocimiento y efectos legales, y para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.¹⁵²

152 Artículo 44 LFRSP.

IV.6.- REPERCUSIONES DEL JUICIO POLÍTICO.

Dentro de nuestro sistema de derecho el juicio político produce dos tipos de efectos o de repercusiones, que afectan la esfera jurídica del servidor público enjuiciado las cuales podemos clasificar en:

a).- POLÍTICAS.

El servidor público una vez enjuiciado por alguna de las causales previstas en el artículo 7º de la ley que se viene señalando se hace acreedor de una de las sanciones consistentes en la suspensión temporal o definitiva o la inhabilitación para ejercer un nuevo cargo dentro de la administración pública, estas sanciones a su vez producen efectos de manera política, consistentes en el desprestigio que implica el haber estado sujeto a juicio político, este descrédito afecta de manera considerable la imagen del servidor enjuiciado en razón de que exhibe al funcionario demostrando que carece de la capacidad para poder desempeñar un cargo dentro de la administración pública, dado que quien en el ejercicio del poder incurre en desviaciones y traiciona al pueblo, no merece que se le deposite nuevamente la confianza de los ciudadanos, para que maneje los intereses de la sociedad.

Se le considera como un funcionario corrupto y ya que la corrupción es sinónimo de traición, el pueblo no depositará nuevamente su confianza en esa persona de la que espero el mejor desempeño de sus funciones, y la que solo utilizó el servicio público para beneficio personal olvidando que el empleo, cargo o comisión asignado fue con la finalidad de que se obtuviera el beneficio de los intereses colectivos.

b).- ADMINISTRATIVAS.

Los efectos administrativos que produce el juicio político, se traducen en la destitución del servidor público enjuiciado, o bien en la inhabilitación de uno a veinte años para el desempeño del empleo, cargo o comisión que venía desempeñando el servidor público enjuiciado.

Observamos que a pesar de ser el carácter de este juicio de naturaleza eminentemente política, las sanciones señaladas no poseen tal calidad, ya que la destitución y la inhabilitación son penas de naturaleza administrativa que tienen como única finalidad el separar de su encargo a aquella persona que ha hecho mal uso del mismo, es decir, el destituir de su cargo a aquel mal funcionario que no ha cumplido con la finalidad establecida dentro del servicio público consistente en la obtención del bien común.

Por lo tanto, dichas sanciones solo prevén la separación ya sea temporal o definitiva del empleo, cargo o comisión, pero no establecen en caso de que el servidor público haya hecho mal uso de sus funciones el resarcir los daños causados, por lo tanto no se le puede considerar con otro carácter que no sea el administrativo.

CONCLUSIONES.

Primera.

El hombre es por naturaleza un ser social o un “zoon politicón”, como así lo calificó Aristóteles, dado que no puede vivir en forma aislada, por que necesita de la compañía y ayuda de otros hombres para subsistir y desarrollarse, en razón, de que en forma individual no es posible superar sus incapacidades, y por lo tanto, no puede satisfacer las necesidades a que se encuentra sujeto; ésta situación es la que lo motiva a unirse con sus semejantes para conformar grupos u organizaciones que tienen como primordial objetivo, el alcanzar el bien común de sus integrantes.

Observamos que en la actualidad el Estado, es la organización social y política que bajo diversos sistemas de operación, subsana las incapacidades a que se encuentran sujetos los hombres y hace posible la continuidad social de éstos para que vivan en comunidad.

Dicha organización, cuenta con un poder público, cuyo objeto consiste en organizar y coordinar el desarrollo de la misma, a través de diversos ordenamientos jurídicos.

Segunda.

El poder tiene como finalidad lograr los fines para lo cual fue creado el Estado; por lo tanto, el poder debe ser representado por aquellas personas que posean una excelente reputación moral y una capacidad intelectual, que les permite desempeñar las

funciones públicas y lograr el bien común, so pena de cumplimiento forzoso de su responsabilidad.

En muchas ocasiones, la persona a la cual se le confirieron poderes para realizar funciones públicas, lo utilizan para beneficio propio, ésta situación se ha pretendido evitar a través de los diferentes ordenamientos jurídicos que han existido en todos los tiempos; como lo han sido las instituciones del *impeachment*, el Juicio de Residencia, el Juicio de Responsabilidades y el actual Juicio Político, éste último, es el medio a través del cual se pretende fincar responsabilidad política a aquellos servidores públicos de alto nivel, que en el ejercicio de sus funciones, han lacerado los principios que rigen su actuación y a las instituciones del Estado, violando a la CPEUM, a las leyes, a los derechos de los individuos; han hecho mal uso de los recursos económicos o han causado daños y perjuicios a los intereses públicos fundamentales.

Como podemos observar, la figura del juicio político no es una nueva creación jurídica, es una institución que ha existido en todos los tiempos, con diferentes acepciones, pero todos al final, pretenden lograr el mismo objetivo: regular la responsabilidad política de todas aquellas personas que ejercen un cargo dentro de la administración del Estado y que con el desempeño del mismo han provocado grandes perjuicios dentro de la sociedad y por lo tanto no merecen la confianza de la misma.

Por lo tanto, la conducta de los servidores públicos, debe de ser la más eficiente y moral con objeto de que se logre el desarrollo de la comunidad, por que del buen desempeño del servidor público dependerá la estabilidad política, económica y social de un país.

Tercera.

Nos percatamos diariamente de que México, mantiene una imagen de desprestigio respecto de sus servidores públicos en el ámbito nacional e internacional y es necesario que esta situación cambie con hechos reales, dado que la corrupción cada vez es más constante y afecta de manera considerable a la población; las estadísticas nos dicen que nuestro país se encuentra con mayor margen de corrupción lo cual genera inestabilidad en el mismo en el ámbito de la seguridad pública, jurídica y económica, lo cual desalienta a la sociedad nacional e internacional perjudicándola en todos los aspectos.

Desafortunadamente éste actual procedimiento de control constitucional no ha funcionado, en razón, de que existe una corrupción constante, dentro y fuera de la administración pública, tal situación no ha permitido fincar responsabilidades a los altos funcionarios que en algún momento han infringido a la CPEUM y a las leyes; quienes han caído en los supuestos previstos en el artículo 7° de la Ley reglamentaria, no son generalmente sancionados y observamos, que los reclamos de la sociedad no se hacen esperar, pero generalmente se ven ignorados y esto genera desconfianza en todos los sectores de la población.

Por lo tanto, el mencionado juicio no se ha utilizando como un medio de control constitucional cuyo objetivo consista primordialmente en garantizar la adecuada actuación de los altos funcionarios, sino que observamos, que en la practica se emplea como un instrumento para desprestigiar al funcionario opositor. Esta situación no debería de presentarse, ya que es necesario que todos recapacitemos y procuremos por el bien de la comunidad y no el de las minorías o de los partidos políticos ya que el mal

manejo de la función pública acarrea, no solo falta de confianza, sino genera pobreza, inseguridad, impreparación, etc.

Cuarta.

En base a la experiencia que hemos tenido con los actuales intentos de juicio político en contra de altos funcionarios que ha caído en los supuestos previstos en la CPEUM y en la LFRSP, considero que hace falta un cambio en la reglamentación de la responsabilidad de los mismos, en virtud de que únicamente se ha logrado la impunidad.

También observamos que la función de la Cámara de Diputados no ha sido la que la sociedad espera, en razón, de que sus propósitos fiscalizadores han sido enfocados a cuestiones políticas.

Por lo tanto, la sociedad exige un combate frontal y resuelto a la corrupción y a la impunidad, y exige cuentas claras a quienes la sirven a través de instrumentos e instituciones que tengan por objeto garantizar un gobierno recto y eficiente, un servicio público y honesto; un buen manejo de los recursos que aporta la sociedad al estado, a través de medios correctos, transparentes y eficaces.

Desafortunadamente hemos sido testigos que dentro de la administración pública, se favorece a la corrupción con reglamentaciones y procedimientos que llegan a crear la desconfianza, con prácticas que favorecen la concentración de las decisiones, la deficiente información, la obtención o pérdida del puesto, cargo o comisión originada de las relaciones o ausencia de ellas; el aislamiento de las instituciones y el predominio de los intereses creados dentro y fuera de ellas, responsabilidades concretas no siempre

definidas, la ausencia en ocasiones de la vocación del servicio, la confusión de los fines con los medios o el desconocimiento de los objetivos de la propia administración pública, el utilizar un lenguaje demasiado técnico y en ocasiones fuera de la realidad que se convierte en incomprensible para los administrados y de convertir lo fácil en complejo, estos son algunos factores que se presentan en la vida real y que generan la corrupción y el declive del desarrollo de la sociedad.

Pero también estamos conscientes de que ha habido buenos servidores públicos y que son un claro ejemplo de la eficiencia, honradez e imparcialidad, que realmente han cumplido con la demanda de la sociedad, pero debemos buscar que todos tengan este nivel, y si no, que sean retirados del servicio público y debidamente castigados, según sea su caso.

También observamos que desafortunadamente los malos servidores públicos resultan no solo de los vicios de la administración pública sino, también en muchas ocasiones, depende de los vicios de la sociedad, por lo tanto es necesario buscar no solo la moralidad de la administración pública, sino también de la sociedad. Debemos ser conscientes todos los mexicanos de que hay que actuar con moralidad y con apego a la ley, de que al adquirir un empleo, cargo o comisión dentro del servicio público, no se está realizando un negocio, a través del cual se van a obtener beneficios económicos desmedidos, para beneficio propio, sino que la finalidad del cargo es precisamente servir a la sociedad no servirse con sus recursos, es salvaguardar los intereses populares con trabajo, honradez, legalidad, lealtad, imparcialidad, eficacia y economía; en síntesis, el servicio público es servir a los intereses de todos los integrantes de la sociedad, buscando siempre su mejoramiento.

Es indispensable que todo servidor público comprenda que está ética y moralmente comprometido con la sociedad a servir en forma honrada y eficiente, que este consciente de que ser servidor público no es ser impune, ni es la oportunidad de lograr privilegios indebidos, debe de comprender que esta obligado con la sociedad a cumplir con ella y en forma satisfactoria su desempeño debe estar apegado a la ley, y si no que pague las consecuencias legales.

La corrupción es una enfermedad que atenta contra la democracia al concentrar decisiones nacionales y al confundir el poder político con el económico, por lo tanto, la corrupción nos aparta del objetivo básico que buscamos todos los mexicanos consistente en alcanzar la justicia social.

Quinta.

El Título Cuarto constitucional conjuntamente con las leyes secundarias, constituyen pasos fundamentales para ordenar el marco jurídico, a fin de que la sociedad pueda contar con instrumentos para que la corrupción no derrote sus derechos.

El desarrollo del país es el que nos permitirá seguir ampliando y mejorando los controles legales y sociales sobre los actos del poder, y depende de la movilización de la sociedad, el que la moral pública y social a que aspiramos se vean correspondidas con una racionalidad que integre lo político, jurídico, económico, social y cultural.

Es necesario evitar que el país siga fracasando como lo observamos en la actualidad y se debe evitar también, en lo posible, que se siga generando cada vez más pobreza hasta llegar a límites incontrolables; a la acumulación de dinero y poder sin importar como se obtenga ya que éstos no deben ser símbolos de éxito, y si se obtuvo

por el ejercicio indebido de la función pública, hay que combatirlos como un mal social que es necesario erradicar a través de un cambio de mentalidades y comportamientos que permitan la transformación de estructuras y el aseguramiento del desarrollo de todos los mexicanos.

PROPUESTA PERSONAL.

Considero que el juicio político es inoperante ya que la función que actualmente desempeña el Congreso de la Unión, respecto de la sustanciación del juicio político, debería estar apoyada con las actividades realizadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en razón, de que si la Corte es el órgano encargado por su naturaleza de realizar actos materialmente jurisdiccionales, como son el interpretar a la CPEUM y a las leyes y de subsanar las lagunas que las mismas presentan, al encargarse dicho órgano del juicio de referencia podría existir un criterio jurídico para valorar la conducta de un alto funcionario, que en el ejercicio de sus funciones haya incurrido en alguno de los delitos previstos en los artículos 5º y 7º, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por lo tanto, en razón de que en México no existe una carrera parlamentaria, es más conveniente que conozca del juicio de referencia, la Suprema Corte con la supervisión del Congreso de la Unión; esto último, por la naturaleza misma de las cuestiones que se tienen que resolver.

Además no considero, conveniente que conozca en forma exclusiva del citado juicio, el Congreso de la Unión, en razón, de que existe dentro de dicho órgano mayoría representativa por parte del partido que tiene el ejercicio del poder ejecutivo, por lo tanto, no se puede llevar a cabo un procedimiento sano, al estar juzgando a funcionarios, mayormente de su misma filiación política. En el supuesto de que se pretendiera enjuiciar a un funcionario que no fuese de la misma filiación política, se utilizaría éste medio de control de la constitución como un arma de carácter político y no jurídico, lo cual va en contra de la CPEUM.

Por otra parte, las sanciones previstas en el citado juicio deberían ser substituidas ya que la destitución o la inhabilitación de un servidor público, son más de naturaleza administrativa que política, sería conveniente que las mismas tuvieran por objeto, el resarcir los daños causados en la

medida que se provocaron y que éstos se reflejaran en obras comprobables que beneficien a la comunidad y que igualmente se creara un organismo que revise que las sanciones se lleven a cabo, con la finalidad de que si un funcionario ha hecho mal uso de los recursos del Estado, éstos regresen al pueblo que es el directamente afectado, ya que en la actualidad vemos que cuando un alto funcionario ha hecho mal uso de dichos recursos, utilizándolos para beneficio propio afecta directamente al pueblo y a la economía del país y esta situación repercute en la actualidad, en la economía, la seguridad, el empleo, la educación y en general afecta el desarrollo normal de la sociedad.

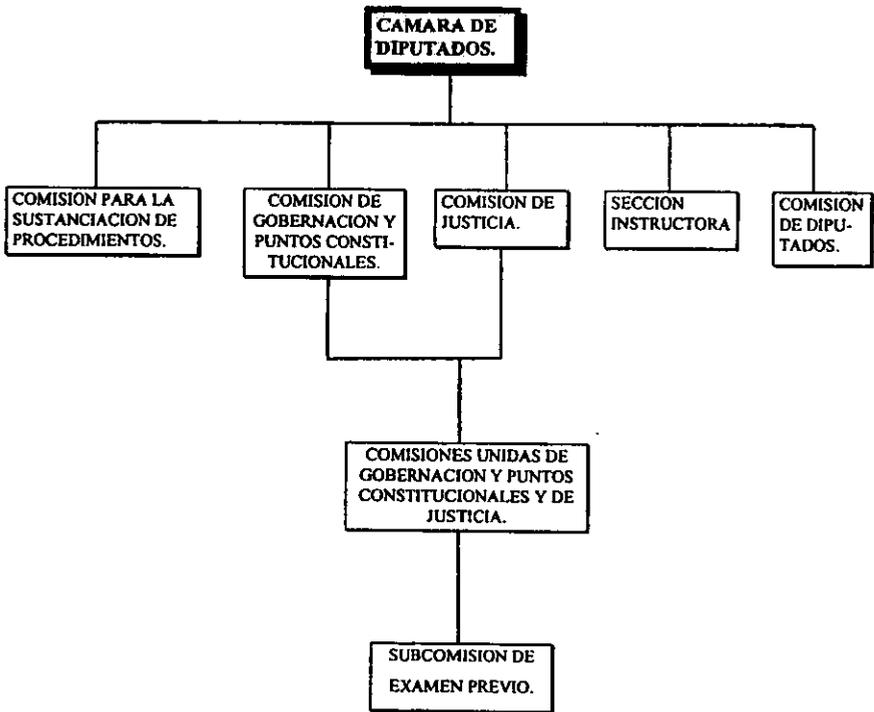
También es necesario dar más difusión al juicio de referencia a través de los diversos medios de información, con objeto de que la población en general tenga conocimiento de qué es el juicio político, cuándo procede y en qué consiste, por que de nada sirve una ley muy completa si no se aplica a la realidad, lo anterior además con objeto de que los ciudadanos tengamos conciencia de que existe un instrumento para combatir la corrupción y la impunidad que ha pasado inadvertido para todos, lo cual facilitaría a cualquier ciudadano el presentar las quejas y denuncias en contra de los servidores públicos, por incumplimiento de las obligaciones del servicio público.

Asimismo debemos ser conscientes de que este instrumento puede con el paso de los años, ser un medio idóneo para combatir esa prepotencia, corrupción e impunidad constante, que llevan acabo algunos servidores públicos.

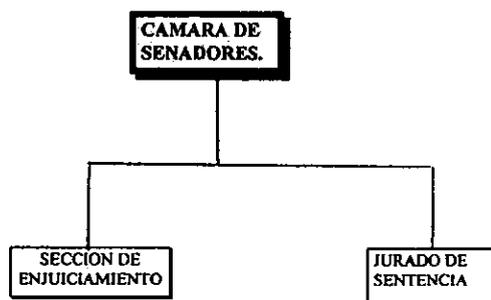
A N E X O S

(Anexo1)

ORGANOS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS



(Anexo 2)

ORGANOS DE LA CAMARA DE SENADORES

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFÍA.

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. 11ª edición. Editorial Porrúa. México. 1993.
2. ARROYO HERRERA, Juan Francisco. *Régimen Jurídico del Servidor Público*. Editorial Porrúa. México. 1995.
3. ARMAGNAGUE, Juan Fernando. *juicio político y Jurado de Enjuiciamiento*. Editorial Depalma. Buenos Aires. 1995.
4. ARNAIZ AMIGO, Aurora. *Estructura del Estado*. Editorial Miguel Angel Porrúa. México. 1993.
5. BRISEÑO SIERRA, Humberto. *El juicio Ordinario Civil*. volumen 1. 2ª reimposición. Editorial Trillas. México. 1992.
6. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 11ª edición. Editorial Porrúa. México. 1997.
7. DE TOCQUEVILLE, Alexis. *La Democracia en América*. Editorial Hispanoamérica Ediciones Argentina. Argentina. 1985.
8. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo Primer Curso*. Editorial Limusa. México. 1996.
9. FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 33ª edición. Editorial Porrúa. México. 1997.
10. GARCIA LOPEZ, José Félix. *El Estado*. s.e. México. 1986.
11. GOMEZ LARA, Cipriano. *Derecho Procesal Civil*. 1ª reimposición. Editorial Trillas. México. 1990.
12. GONZALEZ DE LA VEGA, René. *Reflexiones Sobre el Derecho Mexicano*. Editorial UNAM. México. 1988.
13. MARTINEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo 1er. y 2do. Cursos*. Editorial Harla. México. 1996.
14. MORENO DIAZ, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. 13ª edición. Editorial Porrúa. México. 1996.

15. OLIVERA TORO, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. 7ª edición. Editorial Porrúa. México. 1995.
16. RUIZ MASSIEU, José Francisco y otros. *Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades*. Editorial INAP. México. 1984.
17. SANCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho Constitucional*. 2ª edición. Editorial Porrúa. México. 1997.
18. SAYEG HELÚ, Jorge. *El Constitucionalismo Social Mexicano*. Tomo II. Editorial UNAM-Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana. 2ª edición. México. 1987.
19. SERRA ROJAS, Andrés. *Teoría General del Estado*. 13ª edición. Editorial Porrúa. México. 1996.
20. TENA RAMIREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 28ª edición. Editorial Porrúa. México. 1994.
21. VAZQUEZ ALFARO, José Luis. *El Control de la Administración Pública en México*. Editorial UNAM. México. 1996.

LEGISLACION.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 13ª edición. Editorial Trillas. México. 1997.
2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa. México. 1998.
3. Código Federal de Procedimientos Penales. Editorial Sista. México 1997.
4. Código Civil para el Distrito Federal y para toda la República en materia Federal. Editorial Sista. México. 1997.
5. Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal. 56ª edición. Editorial Porrúa. México. 1997.
6. Ley Orgánica del Congreso General del los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados. México. 1997.
7. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados. México. 1997.

DICIONARIOS.

1. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Diccionario de Constitucional, Garantías y Amparo*. 5ª. edición. Editorial Porrúa. México. 1997.
2. DE PINA, Rafael y Rafael De Pina Vara. *Diccionario de Derecho*. 20ª. edición. Editorial Porrúa. México. 1997.
3. *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. 1ª reimpresión. Editorial Espasa. México. 1993.
4. *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Tomo XVII. Editorial Diskill. Argentina. 1986.
5. PEI, Mario A. *The New World Spanish-English and English-Spanish Dictionary*. Editorial New American Library. Estados Unidos de América. 1989.