



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

CONCIENCIA SOCIAL DE LA
RESPONSABILIDAD POLÍTICA Y PENAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
AYAX FERNANDO OSORIO CASILLAS

ASESOR: LIC. GUSTAVO JIMÉNEZ GALVÁN



SAN JUAN DE ARAGÓN, MÉXICO

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

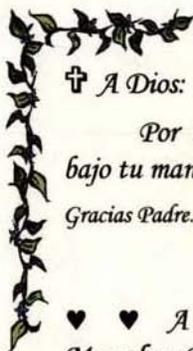


UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

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.



† A Dios:

*Por la oportunidad de existir
bajo tu manto amorosísimo.*

Gracias Padre.

♥ ♥ A mis Hermosos Padres
Marcela y Fernando:

*Porque nunca han dejado de
tener amor y confianza en mí; porque
los amo y estoy orgulloso de ser su
hijo.*

Este logro es sólo suyo.

♥ ☺ A mis Hermanos Marfa y
Teucro, a mi Cuñado Oscar y Sobrina
Melanny:

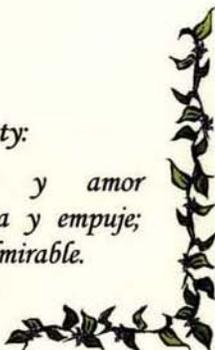
*Porque siempre han estado ahí,
con su cariño cuando más lo necesito,
además de que sin ustedes la vida
hubiera sido muy aburrida.*

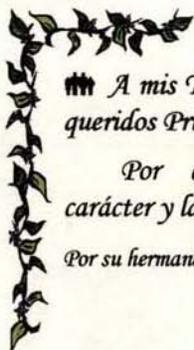
Los Quiero mucho.

‡ ♥ ‡ A mi amada Paty:

*Por tu apoyo y amor
incondicional, tu fuerza y empuje;
porque eres una mujer admirable.*

Juntos en la eternidad.





 *A mis Tíos Adalberto, Lobsang y queridos Primos:*

Por enseñarme a sacar el carácter y la casta cuando se necesita.

Por su hermandad en todo momento.

 *A mis Padrinos Manuel Ibarra y Aurora Casillas, y muy importantes Tíos y Tías:*

Por enseñarme que las grandes cosas, vienen de una cadena de pequeños esfuerzos.

Gracias por hacer mi vida especial.

*** A mis Abuelos:*

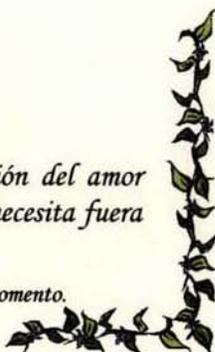
Por sus cuidados, cariño y ternura.

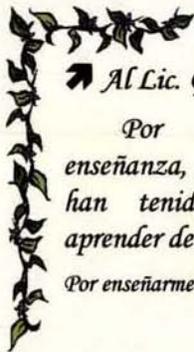
Gracias por su calor.

 *A mis Amigos:*

Por ser esa extensión del amor familiar que siempre se necesita fuera de casa.

Gracias por cada inolvidable momento.





➤ *Al Lic. Gustavo Jiménez Galván:*

Por su dedicación a la enseñanza, de mí y de todos los que han tenido la oportunidad de aprender de él.

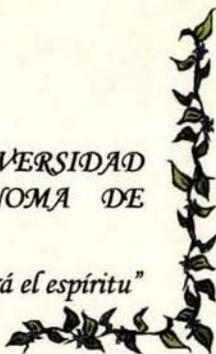
Por enseñarme más que una materia.

🔗 *A mis Maestros:*

Porque cada uno de ustedes es parte de lo que ahora soy y de todo corazón, espero no defraudarlos.

📖 *A la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO:*

"Por mi raza hablará el espíritu"



INDICE

CONCIENCIA SOCIAL DE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA Y PENAL.

Análisis Normativo y Social del Juicio Político y Penal.

| | |
|-------------------|---|
| INTRODUCCIÓN..... | I |
|-------------------|---|

CAPÍTULO I.

MARCO CONCEPTUAL Y GENERALIDADES.

| | |
|---|----|
| 1.1 Concepto de Estado..... | 1 |
| 1.2 La Constitución..... | 2 |
| 1.3 Función Pública..... | 4 |
| 1.4 Responsabilidad..... | 8 |
| 1.5 Servidor Público..... | 13 |
| 1.6 Deberes fundamentales de la función pública..... | 15 |
| 1.6.1 Deber de prestar la protesta legal..... | 16 |
| 1.6.2 Deber de ejercer funciones..... | 17 |
| 1.6.3 Deber de diligencia..... | 18 |
| 1.6.4 Deber de obediencia..... | 19 |
| 1.6.5 Deber de secreto profesional..... | 20 |
| 1.6.6 Deber de Seguridad..... | 20 |
| 1.6.7 Deber de Lealtad..... | 20 |
| 1.6.8 Deber de residencia..... | 21 |
| 1.7 Obligaciones constitucionales de los servidores públicos..... | 21 |
| 1.7.1 Legalidad..... | 22 |
| 1.7.2 Honradez..... | 22 |
| 1.7.3 Lealtad..... | 23 |
| 1.7.4 Imparcialidad..... | 23 |
| 1.7.5 Eficiencia..... | 23 |

CAPÍTULO II.

MARCO JURÍDICO CONSTITUCIONAL.

| | |
|---|----|
| 2.1 El Juicio Político y Declaratoria de Procedencia en la Constitución, así como sus reformas a partir de 1982. | 24 |
| 2.2 Regulación del Juicio Político y Declaratoria de Procedencia dentro del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. | 27 |
| 2.3 Artículo 108 constitucional. | 29 |
| 2.4 Artículo 109 constitucional. | 30 |
| 2.5 Artículo 110 constitucional. | 32 |
| 2.6 Artículo 111 constitucional. | 35 |
| 2.7 Artículo 112 constitucional. | 38 |
| 2.8 Artículo 114 constitucional. | 38 |

CAPÍTULO III.

MARCO JURÍDICO SECUNDARIO.

| | |
|---|----|
| 3.1 Contenido Normativo de las Responsabilidades Político y Penal de los Servidores Públicos. | 40 |
| 3.2 Responsabilidad Política (Juicio Político). | 42 |
| 3.2.1 Concepto de Responsabilidad Política. | 42 |
| 3.2.2 Sujetos contra los cuales puede incoarse el Juicio Político de acuerdo al artículo 110 constitucional. | 43 |
| 3.2.3 Conductas que dan lugar a la Responsabilidad Política. | 44 |
| 3.2.4 Procedimiento de Juicio Político ante las Cámaras del honorable Congreso de la Unión. | 46 |
| 3.2.5 Sanciones derivadas de la Resolución del Juicio Político. (Destitución e Inhabilitación). | 52 |
| 3.2.6 Recursos contra las resoluciones del Congreso de la Unión en materia de Juicio Político. | 54 |
| 3.2.7 Prescripción de la denuncia de Juicio Político. | 54 |
| 3.3 Responsabilidad Penal (Declaración de Procedencia). | 55 |
| 3.3.1 Concepto de Responsabilidad Penal. | 59 |
| 3.3.2 Inmunidad Procesal (Fuero constitucional). | 59 |
| 3.3.3 Sujetos a la Declaratoria de Procedencia. | 60 |

| | |
|--|----|
| 3.3.4 Características de la Declaración de Procedencia en materia penal..... | 61 |
| 3.3.5 Procedimiento de la Declaratoria ante la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión..... | 64 |
| 3.3.6 Resolución del juicio penal y sus efectos..... | 67 |
| 3.3.7 Prescripción de la responsabilidad penal..... | 69 |
| 3.4 Similitudes del Juicio Político y la Declaratoria de Procedencia..... | 70 |
| 3.5 Diferencia entre el Juicio Político y la Declaratoria de Procedencia..... | 73 |
| 3.6 Finalidad..... | 76 |

CAPÍTULO IV.

CONTEXTO ACTUAL DE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA Y PENAL EN LA SOCIEDAD MEXICANA.

| | |
|---|-----|
| 4.1 Perspectiva social de la responsabilidad..... | 77 |
| 4.2 Eficiencia para la aplicación teórica de la responsabilidad política y penal..... | 80 |
| 4.3 La confianza del ciudadano como factor de gobernabilidad..... | 82 |
| 4.4 Muerte política..... | 86 |
| 4.5 Rencor e impunidad, realidad social..... | 88 |
| 4.6 Calidad del trabajador al servicio del Estado..... | 92 |
| 4.6.1 Las obligaciones sociales de los servidores públicos en general..... | 95 |
| 4.7 El deber imperativo del derecho..... | 97 |
| 4.8 Igualdad..... | 100 |

| | |
|--------------------------|------------|
| CONCLUSIONES..... | 104 |
|--------------------------|------------|

| | |
|--------------------------|------------|
| BIBLIOGRAFÍA..... | 112 |
|--------------------------|------------|

INTRODUCCIÓN.

La corrupción es uno de los males más nocivos que desafortunadamente ha venido aquejando a nuestra sociedad, ha cobrado tal trascendencia, que no sólo los medios de comunicación se han encargado de saturar a la ciudadanía de noticias sobre este tema, y es objeto de discusión en todos los ámbitos, principalmente entre los círculos de poder.

El ser humano bondadoso por naturaleza es seducido en ocasiones por desenfrenos, así, la ambición, la codicia por el poder y el dinero, reflejados en un puesto de alta jerarquía dentro del gobierno es fatal para la sociedad, al contrariar los principios del Estado y colocarlo como un ente creado para su autosatisfacción.

El servidor público, debe ser consciente de la responsabilidad social que es imbito a la prestación de sus servicios como empleado del Estado; porque sus actividades deben resultar en provecho de la población; es decir, debe anteponer los intereses de los integrantes de la sociedad, a los propios.

Lo anterior integra el tema medular de la presente investigación: "Conciencia Social de la Responsabilidad Política y Penal", porque cabe cuestionar la utilidad de un mayor número de leyes o sanciones más estrictas, si carecemos de la conciencia sobre la importancia y proyección relativa al objeto y fin de los cargos públicos, que se rigen por los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Por tanto, debe realizarse de manera sostenida y frontal un ataque a la corrupción de los servidores públicos que no atienden los principios fundamentales del servicio público, depurando la nómina estatal de manera incesante y sin distinciones, pues la deshonestidad, la apatía, la necesidad, entre

otras desvergüenzas, son el origen de la arbitrariedad, el abuso y dispendio de los recursos públicos que dañan irremediablemente el sistema social, y los ilícitos se actualizan tanto en los cargos menores como en los relevantes, pues el mismo menosprecio a los bienes tutelados ocasiona un servidor público de rango menor, que solicita una dádiva, que un Senador que se dedica a enajenar las virtudes que derivan de su puesto.

Por ende, no debe pasar inadvertida la ilegalidad con la que se conducen muchos servidores públicos en su encomienda, pues al ser inerte ante esta situación, se generaría una falsa idea de la investidura de ciertos servidores públicos, al pretender confundir la inmunidad procesal, con impunidad, y así crearle al gobernado un sentimiento de impotencia y odio, al encontrar obstáculos en el imperio de la justicia.

De importancia en el tema que nos ocupa, el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado" y su ordenamiento reglamentario: la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que organizan los deberes y obligaciones de los servidores públicos, su código ético, los procedimientos de investigación y las sanciones a imponer por la comisión de hechos ilícitos en las materias política y administrativa, sin olvidar la aplicación de sanciones en las materias civil y penal.

Así, los numerales 108 y 109 de la Carta Magna, señalan las hipótesis por las cuales los empleados estatales serán sujetos, según sea el caso, a un juicio político o una declaratoria de procedencia, para llevar un procedimiento político o penal ante la Cámara de Diputados y Senadores, como instrumentos fundamentales para sancionar conductas graves en el

ejercicio de los más altos cargos de la función pública, esto es, el marco jurídico no cobija las arbitrariedades de los funcionarios de mayor jerarquía.

La sanción en general se gradúa en cuanto a su severidad, en relación con la gravedad del daño o menoscabo del bien jurídico tutelado y se aplican individualizando al sujeto activo del ilícito; situación que produce seguridad jurídica y una impresión de responsabilidad y salvaguarda del bien común en la sociedad afectada.

Pero en la materia política y penal, en tratándose de los servidores públicos, la corrupción ha imperado en nuestro sistema jurídico constitucional y legal, al anteponerse el actuar por conveniencia individual en detrimento de la razón; por ello, las sanciones corporales o patrimoniales quedan en un simple intento de prevención, por falta de aplicación.

Aunado a ello, es de ver que los castigos impuestos a los servidores públicos no siempre corresponden ni se equiparan al daño causado, tanto a la propia administración del Estado, como aquellos gobernados que sufrieron el ilícito, pues sufren penurias que van desde la pérdida de su patrimonio hasta la privación de su libertad por un tiempo prolongado, de manera injusta.

En ese tenor y por los cambios políticos acontecidos en nuestro país, uno de los temas comprendidos como fundamentales en el desarrollo y consolidación de la democracia, es el que nos atañe, referente a la responsabilidad política y penal de los servidores públicos.

Por ello sustento la necesidad de iniciar su estudio, en primer plano, a nivel constitucional y en un segundo, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que regulan los distintos tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los empleados estatales de altos niveles, tratando lo

concerniente al procedimiento y fundamentación del juicio político y la declaratoria de procedencia.

Me enfoco en estas dos instituciones, por su exclusividad a los servidores públicos que ejercen los cargos de mayor rango dentro de la administración pública y por ende, los que impactan con mayor rigor en los fines sociales, aunado al hecho de que son los más difíciles de castigar por el poder que ejercen; consecuentemente, son de ellos los actos ilegales que crean mayor indignación entre la población, al involucrar el desvío de grandes cantidades de recursos públicos, o incidir en omisiones importantes que implican un grave perjuicio a los intereses del ente social.

El primer capítulo, es una visión general de los conceptos que considero necesarios para lograr un cabal entendimiento del desarrollo subsecuente, respecto de la administración pública y los servidores que en ella trabajan para la sociedad.

El segundo capítulo de esta investigación, se enfoca al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos"; artículos 108, 109, 110, 112 y 114 que, a excepción del artículo 111, fueron reformados en 1982, con motivo de la iniciativa presidencial conocida como "renovación moral".

En el tercer capítulo se analiza de manera circunspecta la responsabilidad penal y política en que pueden incurrir los servidores en el desempeño de su función pública, haciendo referencia al marco constitucional y normativo aplicable, estableciendo quiénes son sujetos para tal efecto, las sanciones aplicables y la prescripción de las mismas, así como su alcance en el ámbito de las entidades federativas.

En referencia al cuarto capítulo, por ser el sustento de esta tesis una investigación analítica, no se ofrecen propuestas para una mejora en la aplicación del Título Cuarto Constitucional, sino adentrar al lector en la esencia de la propuesta: "Conciencia Social de la Responsabilidad Política y Penal", por la notable repercusión social en el cumplimiento de los deberes, cuya omisión y consecuente sanción no reintegra el menoscabo causado, por lo que la simple existencia de un servidor público dispuesto a infringir la ley, presupone el inicio de una descomposición social con el Estado.

El objetivo de esta investigación es sensibilizar a la sociedad y a los empleados estatales que le sirven, para que en solución de la corrupción, se de preferencia al cumplimiento de los deberes del cargo, en detrimento de la imposición de sanciones, es decir, se vea la responsabilidad vinculada a la convicción propia que por miedo al castigo, situación que deberá influir en el ánimo de los gobernados, logrando la confianza y credibilidad en sus gobernantes, ya que éstos no caerán en una mala actuación, por saber que al buscar un bienestar social desde su empleo, cargo o comisión, lograrán una mejor forma de vida, individual y social, para él y los suyos, dejando en segundo término, el hecho de que existan mecanismos para sancionar mediante un procedimiento establecido en la ley respectiva, que además deba ser correcto, eficiente y expedito.

Tales consideraciones son las que me motivaron a analizar las consecuencias sociales derivadas de la responsabilidad de los servidores públicos en el ámbito político y penal.

Me gustaría asentar por último, que es triste ver cómo en ocasiones quieren hacernos creer erróneamente, que los abusos que el propio país ha sufrido por sus gobernantes, son castigados severamente bajo el tan mencionado Juicio Político y la Declaratoria de Procedencia; si como se ha

visto y se verá a lo largo de la presente tesis, el silencio de la aclamada justicia que vive en cada uno de los mexicanos, nos hace ver que las sanciones que existen no compensan la burla ni reparan los actos cometidos por los servidores públicos deshonestos, ya que no es suficiente encontrarlos con los billetes mal ávidos en las manos o en las bolsas del saco, o tener un video que deje ver lo ilícito de sus actos, y que por ello se haga un circo televisado; de lo que se trata, es de contar con gente proba que desempeñe con eficiencia su labor.

Espero que con la lectura del presente trabajo, logre tocar la parte de la conciencia social que nos toca a cada uno de todos lo mexicanos, (principalmente los servidores públicos) y que conduzcamos nuestras vidas, con lealtad, honradez, legalidad, imparcialidad y eficiencia, es decir, que hagamos sentir en nosotros y en los demás el orgullo de ser mexicanos.

CAPÍTULO I.

MARCO CONCEPTUAL Y GENERALIDADES.

Para iniciar, es razonable establecer un panorama general de las diversas acepciones que se tocarán en el desarrollo del actual trabajo de investigación, teniendo como finalidad hacer entendibles los temas a explicar, y así, tener una noción más clara de la problemática a abordar; por tanto, a continuación se presentan una serie de conceptos que es preciso definir, ya que no se puede entrar al estudio de la responsabilidad de los servidores públicos, sin conocer de antemano en qué consiste el Estado, así como qué es la Constitución, la función pública, etc.

1.1. CONCEPTO DE ESTADO.

En ese contexto y antes que otra cosa, es señalarse, que la aparición del Estado es relativamente reciente en la historia de la humanidad, pues emerge en el siglo XII en Europa, cuando es identificado como una nueva forma de organización política que se consolida a lo largo de un proceso permanente y que aún continúa avanzando en nuestros días.

En esta larga pugna entre el Estado y las añejas estructuras políticas, el derecho ha caminado de la mano de aquél, como una fuerza opuesta al sistema de privilegios propios de la antigua forma de organización política; por lo que podemos decir que el derecho evoluciona con el Estado y se vincula con él cada día más, hasta llegar a confundirse. Al respecto, algunos teóricos, como Kelsen, afirman que el Estado no es sino la expresión jurídica de la sociedad.

Para realizar sus funciones, el Estado tiene la posibilidad de imponer sus mandatos por medio de la fuerza que él mismo ha institucionalizado. Esta situación es lo que distingue al derecho de los distintos sistemas normativos.

A título ilustrativo, se puede apreciar la definición de Rafael Bielsa, a saber: *"El Estado es la organización jurídica de la Nación, en cuanto es ésta, una entidad concreta, material, compuesta de personas y territorio."*¹

Otro concepto jurídico tradicional es el propuesto por Jellinek que dice: *"Es la corporación formada por un pueblo dotada de un poder de mando y asentada en un determinado territorio."*²

Dentro de estos conceptos encontramos tres elementos que a lo largo de la historia han impuesto su importancia, y por tanto, se consideran como indispensables, estos son:

1. **Población.**- Integrada por los individuos que se encuentran organizados en torno al propio Estado.
2. **Territorio.**- Espacio vital de la población, en el cual el Estado excluye a cualquier otro poder superior o igual al suyo, y que a la vez, se convierte en el ámbito de aplicación de las normas expedidas por los órganos competentes al servicio del Estado.
3. **Poder.**- Es la capacidad de imponer la voluntad propia a sí mismo y a los demás. En el caso del Estado, está se manifiesta mediante las normas jurídicas; dicha voluntad debe ser acatada, incluso si es necesario con la intervención de la llamada fuerza pública, monopolizada por el Estado; Max Weber ha definido a este fenómeno como poder legal.

1.2. LA CONSTITUCIÓN.

Una vez analizado el Estado como concepto y sus elementos, es de establecerse que éste necesita para su estructura, organización y

¹ Derecho Administrativo, tomo I, sexta edición, editorial La Ley, Buenos Aires, 1864, p. 47.

² Teoría General del Estado, segunda edición, editorial Albatros, Buenos Aires, 1978, p. 56.

funcionamiento de un orden jurídico y que se encuentra dentro de las leyes que el mismo expide; es importante señalar que cada nación basándose en su realidad, se ha preocupado por impulsar un conjunto de normas que logren una cohesión social impecable, perfecta; tristemente se puede observar que no lo han logrado, pues al ser imperfecto el ser humano, lo que éste crea tiene como destino anticipado ser perfectible, dando lugar a lagunas y temas sin resolver dentro de esas reglas a seguir, o en su defecto, la misma sociedad que las crea no está dispuesta a acatarlas. A ese conjunto de normas en México, se le llama Constitución (acepción más común y generalizada, pues también se le puede llamar Carta Magna, Carta Fundamental, Pacto Federal, Ley Fundamental).

El término constitución se aplica en un sentido más amplio, a la acción de crear una estructura de organización política, pero igual en un sentido más formal, es el documento que establece la organización estatal, es decir, es un documento que da forma y estructura jurídica a un país, siendo un reflejo de características distintivas, directamente ligadas con su historia, temperamento, cultura e idiosincrasia de sus ciudadanos. Para Arteaga Nava Elisur se conceptúa así:

“Se trata de un complejo normativo de naturaleza positiva, que tiene el carácter de ser suprema, de jerarquía superior, que fue emitida totalmente en un solo momento, que prevé la existencia de órganos de autoridad, sus facultades y limitaciones, que establece derechos a favor de los individuos y vías para hacerlos efectivos, principios y objetivos de la nación mexicana y que de ella emana todo orden normativo, que por esencia es secundario, sea federal o local”³.

³ Derecho Constitucional, Volumen 2, editorial Harla, México, 1997, p. 14.

La Ley Fundamental que actualmente está en función, fue promulgada el 5 de febrero de 1917, entrando en vigor el 1 de mayo de ese mismo año; formalmente, no obstante sus múltiples y radicales reformas, sigue siendo la misma; ya que, teóricamente es una Constitución rígida, fundamental, escrita, impuesta, reformable, suprema, permanente, completa y sin contradicciones.

Es relevante destacar que nuestro Pacto Federal en sus artículos 76, fracción V, 108, párrafo cuarto, 116 y 133, establecen de forma implícita que cada Estado puede contar con una Constitución. A ésta para distinguirla de la general se le denomina Constitución Local, y le corresponden los siguientes atributos: es reglamentaria de la Ley Fundamental por lo que toca a instituciones locales; es derivada, por cuanto a que los estados por si no se la pueden dar, sólo la emiten cuando son autorizados por la Constitución general; a nivel local es suprema, todo el sistema normativo ordinario debe estar de acuerdo con ella; es reformable, por lo mismo no es dable a los legisladores locales hacerla intangible; debe constar por escrito y ser permanente; puede tener una parte dogmática, de derechos humanos adicionales a los que establece la Carta Magna; debiendo contar obligatoriamente con una parte orgánica. Para concluir, todo orden normativo de un Estado deberá estar asentado conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, sin contraponerse a su texto.

1.3. FUNCIÓN PÚBLICA.

Para adentrarnos en este tema, primeramente debemos recordar que el Estado, entendiéndolo como una organización jurídico-política creada por la sociedad y para beneficio de ésta, necesita de personas, que lo representen y ayuden a lograr a desarrollar los siguientes objetivos, como son la seguridad interior y exterior, el bienestar económico, la asistencia social, la justicia, las satisfacciones en necesidades colectivas, entre otros, y así poder condensar lo

que se ha dado en llamar "bien común" o satisfacción de las necesidades prioritarias de la sociedad.⁴

De ahí que, para cumplimentar tales fines, el Estado tiene que ejercitar una serie de actitudes, que por el hecho de estar enfocadas a servir a la sociedad, dan origen a lo que se conoce como función pública. Para definir ésta, es prudente desglosarla en sus dos elementos: función y pública.

Función.

Etimológicamente, la palabra "*función*" proviene de *fungere*, que significa hacer, cumplir, ejercitar, que a su vez deriva de *finire*.⁵

Doctrinalmente, Gabino Fraga comenta que la acepción función "*...es la actividad dirigida a un fin concreto y determinado.*"⁶

Por su parte, Andrés Serra Rojas considera que la función "*...son los medios o formas diversas que adopta el Derecho para realizar los fines del Estado. Es actividad dirigida.*"⁷

Pública.

Ahora, por "pública" se entiende lo opuesto a lo privado; se dice que es todo aquello que atañe o interesa al Estado y a la comunidad. También, se puede advertir que es la antítesis de lo secreto, es decir, es aquello que puede ser conocido por cualquiera y respecto de lo cual no se guarda reserva.⁸ Así, esta acepción se emplea para referirse a la colectividad, a la sociedad, a los intereses de las mayorías y no solamente a los particulares.

⁴ García Máñez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, trigésima novena edición, editorial Porrúa, México, 1998, p. 98.

⁵ Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Primer Curso, décima novena edición, editorial Porrúa, México, 2000, p. 39.

⁶ Derecho Administrativo, trigésima sexta edición, editorial Porrúa, México, 1997, p. 4.

⁷ Ob. cit., p. 39.

⁸ De Pina Vara, Rafael, Diccionario de Derecho, vigésima octava edición, editorial Porrúa, México, 2000, p. 426.

Consecuentemente y vinculando ambos conceptos, se puede afirmar que la función pública es toda actividad desarrollada por el Estado, a través de sus órganos y dependencias para atender debidamente las necesidades colectivas. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación define a la función pública como "*...el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público, que implican soberanía e imperio...*"⁹

A su vez, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez define a la función pública de la manera siguiente: "Es la forma de la actividad del Estado que se manifiesta como expresión creadora de normas, como aplicación concreta de la ley o como solucionadora de conflictos jurídicos entre las personas, es decir, que la forma de manifestación del Estado, de acuerdo con los principios de Montesquieu sólo puede ser Legislativa, Ejecutiva y Judicial".¹⁰ Desglosando la opinión de este autor, podemos decir que la función pública es de tres clases, a saber:

A. Función Legislativa. Al igual que las otras dos desempeñadas por el Estado, puede analizarse desde dos vertientes: una material, la cual atiende al contenido de la actividad; y otra formal, referida al órgano que la realiza, con independencia del acto de que se trate. Luego entonces, todo acto emanado del Poder Legislativo es una función formalmente legislativa, pero cuando una de sus Cámaras se erige como jurado, en la substanciación del juicio político, realiza una función materialmente judicial.

Desde el punto de vista material, la función Legislativa implica la creación por parte del Estado de normas generales, imperativas y coercibles. Son generales, porque están dirigidas a todas las

⁹ Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1959, Primera Sala, p. 36.

¹⁰ Compendio de Derecho Administrativo, editorial Porrúa, México, 1994, p.31.

personas, sin distinción alguna; imperativas, en virtud de ser obligatorio para todos su observancia; y coercibles, habida cuenta de que el Estado puede exigir por la fuerza el cumplimiento de las normas, aun en contra de la voluntad de sus destinatarios.

B. Función Judicial. Ésta surge por la necesidad de solucionar los problemas existentes entre particulares, o entre éstos y los gobernantes, cuando existe alguna controversia derivada de los conflictos de intereses. Por tanto, el Estado crea una serie de autoridades y tribunales encargados de la solución de los mismos mediante el pronunciamiento de una sentencia, resultado de un procedimiento en el cual se aplique la norma general, abstracta e imperativa al caso concreto, determinando el derecho que corresponda a cada parte. Igualmente, la función jurisdiccional podemos percibirla formal y materialmente.

C. Función Administrativa o Ejecutiva. Implica la ejecución de actos manifestados en cumplimiento a disposiciones legales creadoras de situaciones jurídicas concretas. En otras palabras, se expresa "*...en el cumplimiento del mandato legal, con el fin de que el Estado realice sus fines, ya sea en materia de policía, fomento o servicio, lo cual produce situaciones jurídicas individuales.*"¹¹ Entre las características de la función administrativa mencionaremos las siguientes:

1. Se manifiesta en la realización de actos jurídicos o materiales creadores de situaciones jurídicas individuales.
2. La actuación de que se trata, se deriva de un mandato legal rector del contenido y límites de la función administrativa.

¹¹ Ibidem. pp. 34 y 35.

De las anteriores consideraciones, se puede decir que la función pública es la serie de actos jurídicos o materiales, ejecutados con apego a derecho, productores de mutaciones en el ámbito jurídico, en virtud de que crea situaciones jurídicas concretas, y por tanto, se puede apreciar que el servicio público, es la materialización de la función pública como concepto y fin institucional del Estado.

En suma, la función pública tiene una importancia vital para la sociedad, puesto que contiene a los "*...servicios de los cuales no puede prescindir una sociedad, como la justicia, la defensa nacional, los transportes, la actividad económica y educativa del Estado, el crédito público, etc.*"¹²

A través de la función pública, los órganos del Estado logran dar cumplimiento al compromiso que tienen asumido frente al pueblo, en el sentido de satisfacer sus necesidades fundamentales, desarrollando diversas actividades idóneas para tal fin. Por consiguiente, es imprescindible que la función pública se desarrolle debidamente, adquiriendo singular importancia la labor desempeñada por los servidores públicos.

1.4. RESPONSABILIDAD.

La responsabilidad en el orden común, se puede definir como la respuesta que se espera de alguien para cumplir con ciertas encomiendas, mandatos, reglas y obligaciones, más allá de lo preestablecido por una sociedad; es en sí, permanecer de acuerdo con el sentido común a fin de diferenciar entre lo bueno y lo malo con sus respectivas consecuencias y responder por las decisiones que se tomen al respecto.

¹² M. J. Jean Rivas, Recientes Tendencias en el Desarrollo de la Función Pública, Rev. Ad. Púb. I.E.P. Madrid, número 23, mayo-agosto de 1957, p. 65. Citado por Serra Rojas, Andrés, ob. cit., p. 109.

La responsabilidad en términos llanos, es la "...obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal."¹³

Entonces, el responsable es el sujeto que se hace acreedor, a la reparación de un daño o lesión como consecuencia de una manifestación expresa o tácita, traducida de una conducta negativa al resultado esperado, derivada de la propia responsabilidad adquirida. Por tanto, la responsabilidad es el eslabón que liga a la sanción jurídica con el sujeto a quien se impone, por haber incumplido con sus obligaciones legalmente previstas.

Asimismo, y para efectos del actual tema es importante hacer referencia a la responsabilidad oficial, siendo ésta la que obliga a un servidor público; a desempeñarse conforme a derecho, ya que de lo contrario se haría acreedor a una sanción derivada de su mala actuación al frente de un ente público, de ahí que, podemos definirla como el proceso a través del cual se sancionan a aquellos sujetos que actúan en auxilio de la entidad estatal (servidores públicos), para que ésta pueda cumplir con sus funciones y obligaciones, y que al hacerlo se extralimitan y actúan fuera de los cánones jurídicos.

Conviene señalar que el concepto de responsabilidad oficial como tal, no aparece en el texto del Título Cuarto de la Constitución General de la República, ni en su ley reglamentaria (Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

En el mismo tenor, Guillermo Colín Sánchez, en su obra "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales" comenta que en la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no se habla sólo de funcionarios, sino en general de servidores públicos, quizá, para que sean sujetos de esas normas todos aquellos que, en una u otra forma, presten

¹³ Gran Diccionario Enciclopédico Asuri, volumen 10, editorial Asuri, España, 1985, p. 4504.

servicios en el engranaje del gobierno, por lo que estos últimos son, en estricto sentido, servidores públicos, de acuerdo con sus atribuciones específicas; de ahí se desprende, que se calificará como tal, a todo aquel individuo que en su esfera de competencia tenga algo que ver con las funciones públicas.¹⁴

Por lo expuesto, se puede entender a la responsabilidad de los servidores públicos como responsabilidad oficial; la cual se puede concebir como:

*"...la responsabilidad civil o penal en que incurren los funcionarios y empleados judiciales por delitos y faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones."*¹⁵

En razón de ello, es de considerarse que la responsabilidad oficial encierra tanto responsabilidad civil (comprendida en el artículo 1927 del Código Civil Federal),¹⁶ como penal, política y administrativa, siendo objeto del presente estudio, sólo la responsabilidad política y penal.

La responsabilidad oficial como denominación genérica, encuentra su fundamento en el artículo 108, Título Cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el cual a la letra dice:

"...para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito

¹⁴ Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, décima quinta edición, editorial Porrúa, México, 1995, p. 742.

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ El Estado tiene la obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos-dolosos y subsidiaria de los demás casos, en los que podrá hacerse efectiva en contra del Estado en cuanto al servidor público directamente responsable no tenga bienes o no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

Federal, 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 a los servidores del Instituto Federal Electoral...¹⁷.

La transcripción en cita, da un gran margen de aplicación, pues incluye en su totalidad a todo ser humano que preste sus servicios dentro del cualquier Institución que conforme al Estado.

Así entonces, la responsabilidad de los servidores públicos se encuentra regulada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y secundariamente se da lugar a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ajustándose también a otras leyes, como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

La responsabilidad oficial representa una serie de hipótesis de sanciones susceptibles de ser impuestas a las personas que desde la función pública violenten el estado de derecho, en perjuicio de los intereses sociales y nacionales, con lo que se mantendrá incólume el texto constitucional ante el temor de recibir estas sanciones; con ello se garantiza que se contará con un gobierno probo y eficiente.

De igual manera, podemos afirmar que es un medio preventivo de control de la Constitución, pues a través de ella intenta concienciar, que sancionará a quien viole la Carta Magna, reponiéndose su vigencia al anular el acto contrario a esa norma. Tal previsión constitucional motiva a que los servidores

¹⁷ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, disco óptico, Compila IX, Legislación Federal y del Distrito Federal, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de

públicos tengan temor al momento de actuar, por la posibilidad de ser sancionados (con prisión, o destituidos e inhabilitados para ocupar cargos públicos) si conculcan la Constitución.

Ahora bien, tomando en cuenta las consideraciones vertidas sobre el contenido de la responsabilidad oficial, es preciso señalar que dentro de ella podemos encontrar aspectos singulares respecto de ciertos servidores públicos; tal es el caso de la inmunidad o inviolabilidad parlamentaria, frecuentemente llamada fuero.

Podemos definir al fuero como la "*...ordenación jurídica especial por la que se rige el ejército y demás personas que la ley determine. Se dice también del derecho de esas personas a ser juzgadas según ese ordenamiento jurídico*". O bien, es la "*...inmunidad de que gozan los miembros de un parlamento, en virtud de la cual no pueden ser detenidos ni juzgados por delitos cometidos, salvo en especiales circunstancias y previo levantamiento de la inmunidad parlamentaria.*"¹⁸

Para Rafael de Pina Vara, el fuero significa:

*"...jurisdicción especial que en sentido antiguo, es el privilegio otorgado a alguna persona o clase social."*¹⁹

Asimismo, en resumen gozar de fuero, significa estar sujeto a determinada jurisdicción y tener la seguridad de sólo poder ser juzgado por la misma. De lo que se desprende que la responsabilidad tiene cierto margen de actuación, sin que estos límites lleguen a la impunidad, asunto que se explicará más adelante.

la Nación, México, 2004.

¹⁸ Gran Diccionario Enciclopédico Asuri, ob. cit., p. 2424.

1.5. SERVIDOR PÚBLICO.

Como sabemos, el Estado es una ficción legal, creada por la sociedad con la cual garantiza su existencia y se organiza jurídica y políticamente. De manera lógica, el Estado es "algo abstracto", por lo que adquiere voluntad a través de las personas físicas que llevan a cabo las funciones y fines propios de aquél; es decir, los servidores públicos son quienes representan la voluntad del ente Jurídico llamado Estado.

En ese sentido, se puede conceptuar al servidor público como la persona "*...quien está investido de una función pública y está capacitado para ejercer autoridad por gozar del poder de compulsión.*"²⁰

Dicho lo anterior, Serra Rojas afirma que los servidores públicos son:

*"...las personas físicas en cuanto a ellas son atribuidas las varias funciones y deberes del Estado, que forman parte integrante de su estructura y representan los instrumentos por medio de los cuales el Estado es puesto en la condición de querer, de obrar y de estar en relación con otros sujetos de derecho."*²¹

Estas opiniones nos permiten esbozar la siguiente reflexión: el Estado, para la consecución de sus fines, desempeña varias funciones por conducto de los órganos que considera necesarios crear, a los cuales dota de atribuciones y poderes; sin embargo, esos órganos requieren de individuos, que se encarguen de ejercitar tales funciones y llevar a cabo las actividades

¹⁹ Ob. cit., p. 296.

²⁰ López Betancourt, Eduardo, Delitos en Particular, tomo II, tercera edición, editorial Porrúa, México, 1997, p. 294.

²¹ Ob. cit, p. 388.

asignadas por el Estado, recayendo tal responsabilidad precisamente en los servidores públicos.

A este respecto, el artículo 108 constitucional, si bien no detalla de manera precisa quiénes son servidores públicos, sí enumera quiénes quedan englobados dentro de tal categoría, para efectos de las responsabilidades en que pudieran incurrir en el desempeño de sus funciones, estableciendo lo siguiente:

“Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”²²

Analizando el contenido del precepto transcrito, deducimos que el concepto de servidor público no se establece en forma limitativa, sino por el contrario, se enumeran sólo algunos que se consideran como tales, pues carecería de sentido mencionarlos a todos, siendo suficiente con que se señale que desempeñan una función, cargo o comisión dentro de la Administración Pública Federal, aunque no estén dentro de los que señala el artículo 108 y teniendo presente que dicha Administración es centralizada y paraestatal; de acuerdo al artículo 90 constitucional, inferimos que todos los que desempeñan alguna de dichas labores en tal organización administrativa,

²² Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ob. cit., *supra* 5.

quedarán inmersos dentro de la categoría de servidor público durante todo el tiempo que dure su empleo cargo o comisión.

Por otro lado, también son servidores el Presidente de la República, los Diputados (locales y federales), Senadores, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, puesto que son elegidos popularmente; así también, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Jueces de Distrito, los Magistrados de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en razón de que pertenecen al Poder Judicial Federal, y así sucesivamente.

Luego entonces, dentro de la gran estructura estatal, los servidores públicos ocupan un papel primordial, ya que junto con las funciones públicas que realizan, se da un contacto directo con los gobernados, pues, representan la voluntad y actuación del Estado; y por ende, cuando éste no cumple cabalmente con el compromiso que tiene de servir a la comunidad, debe ser atribuible a la mala función que en su momento es realizada por el servidor público y no a su investidura ni a la institución que en su caso represente.

1.6. DEBERES FUNDAMENTALES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

Las personas que como individuos participan en una sociedad activa y compleja, necesitan de normas internas y externas que les indiquen como comportarse; asimismo, los entes que prestan un servicio en representación del Estado a favor de la sociedad requieren de mayores virtudes, pues no bastaría que la ley los obligue a actuar de tal forma, sino que este comportamiento debe ser voluntario y espontáneo, ya que si partimos de la base de que el Estado para la consecución de sus fines, requiere desempeñar eficientemente y con estricto apego a la ley la función pública, podemos decir que esta es la razón por la cual, se imponen una serie de obligaciones, sin las cuales no se podría acceder a tan loable propósito. En ese contexto, podemos señalar los siguientes deberes de la función pública:

-
1. Tiempo.- Deber de desempeño de la función pública, desde que nace hasta que concluye el status del servidor público.
 2. Lugar.- Residir en el lugar indicado para el ejercicio de las funciones.
 3. Modo de cumplimiento.- Implica el deber de objetividad y el deber de secreto; deber de obediencia y cooperación; corrección con el público.²³

Por su parte, Rafael Bielsa expresa: "Los deberes de los funcionarios y de los empleados comprenden lo relativo a la actividad personal, que en principio son de índole profesional, además de otras obligaciones que nacen de la vinculación jurídica que se establece entre el Estado y el que ejerce la función; por ejemplo, obligaciones que no existen en el derecho privado, al menos legalmente, tales como la lealtad al orden constitucional, la residencia, la asiduidad, prohibiciones e incompatibilidades."²⁴

En conclusión, los deberes de la función pública se traducen en una serie de obligaciones que tienen que cumplir los servidores públicos en ejercicio de aquélla, para verdaderamente estar en actitud y aptitud de servir adecuadamente a los intereses colectivos.

1.6.1. Deber de prestar la protesta legal.

La protesta legal tiene su fundamento en lo ordenado por el artículo 128 de nuestra Carta Magna, que a la letra dice: "*Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.*"²⁵ La protesta es una promesa legal y política que liga al servidor público con el Estado con efectos jurídicos que se relacionan con la función pública.

²³ Serra Rojas, Andrés, ob. cit, p. 419.

²⁴ Ob. Cit., p. 420.

De tal precepto entendemos que la protesta legal tiene razón de ser porque al constituir nuestro país un estado de derecho, en el que tanto gobernantes como gobernados están sometidos al ordenamiento normativo, dicha protesta representa un acto cívico mediante el cual los servidores públicos se comprometen frente al Estado y principalmente ante la sociedad a actuar con estricto apego a la ley.

La protesta legal no es de reciente acuño dentro de nuestro sistema jurídico, pues desde la época colonial se empleaba el juramento en México, aunque en aquel tiempo consistía "...en la invocación a Dios como testigo de la verdad de una aseveración."²⁶ Por ello se afirma que la protesta legal "...sustituyó a la ceremonia religiosa del juramento, la cual tenía como base fórmulas de tipo religioso que aun fueron utilizadas en México en la jura de la Constitución de 1857."²⁷

Como el ejemplo más significativo de protesta legal, tenemos la efectuada por el Presidente de la República al tomar posesión de su cargo ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente en los recesos de aquél, contenida en el artículo 87 constitucional: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido; mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande."²⁸

1.6.2. Deber de ejercer las funciones.

El Estado encomienda a los servidores públicos la realización de las funciones asignadas a los órganos por él creados, con base en las

²⁵ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ob. cit., artículo 128.

²⁶ Serra Rojas, Andrés, ob. cit, p. 421

²⁷ Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria, Mexicano: ésta es tu Constitución, décima primera edición, editorial Porrúa, México, 1997, p. 370.

atribuciones legales que para tal fin les confiere. El empleado público es la persona física que materializa los propósitos que llevaron a la creación de los órganos administrativos; por ello, el principal deber del trabajador público, es el de obediencia o el de prestar sus servicios, en cumplimiento de las funciones del cargo para el que ha sido designado. Luego entonces, si se pretende aspirar a cumplir los fines del Estado y servir a la sociedad, los servidores públicos deben ejercer efectivamente la función que tienen asignada, lo cual implica tres obligaciones básicas:

1. **Responsabilidad.** El servidor público tiene que ejercer su función poniendo toda la atención y cuidado debido en todos los asuntos públicos, tomando en cuenta las disposiciones legales respectivas, al igual que las órdenes de sus superiores.
2. **Continuidad.** El servidor público debe desempeñar sus funciones durante todo el tiempo que fijen los reglamentos interiores o disposiciones administrativas, llegando puntualmente; pues incluso, puede ser causa de despido el que falte a sus labores durante tres días consecutivos sin causa justificada.
3. **Exclusividad.** El servidor público debe desempeñar de manera personal y exclusiva la función pública para la cual haya sido designado, no pudiendo desempeñar otras actividades.

1.6.3. Deber de diligencia.

Este deber "*...implica prestar sus servicios personalmente, en el horario fijado, con asistencia regular y con las demás condiciones que el servicio lo requiera.*" De ello deducimos que existe una íntima vinculación de este deber con el anterior, como lo deja entrever Serra Rojas al afirmar que el servicio conlleva las siguientes consecuencias:

²⁸ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ob. cit., artículo 87.

²⁹ Ob. cit., p. 423.

-
1. Responsabilidad en las tareas que se encomiendan al funcionario o empleado.
 2. Continuidad, debiendo el servidor público brindar todo su tiempo durante el desempeño de sus funciones y en los horarios oficiales.
 3. Exclusividad, el cual plantea dos aspectos medulares:
 - a. El deber de desinterés referido a que los servidores públicos, no deben tener un interés económico o de cualquier otra naturaleza en los asuntos en que ejerciten su función pública; su objetivo debe ser uno solo, servir a la sociedad, otorgando un trato igualitario a todos.
 - b. La no acumulación de cargos, versa en que los servidores deben desarrollar una sola función pública y no varias al mismo tiempo.²⁹

1.6.4. Deber de obediencia.

Dentro de la organización administrativa estatal existe una jerarquía entre los funcionarios, es decir, unos que cuentan con capacidad de orden y mando, también llamados superiores, y frente a ellos existen otros inferiores, que tienen el deber de obedecer las órdenes de aquéllos. Dicha obediencia jerárquica es fundamental para la buena marcha de la función pública, pues no se podría concebir tal objetivo ni la unidad de acción del poder público, si los inferiores no obedecieran a sus superiores, ya que existiría un caos total en detrimento de los intereses públicos.

Así pues, el deber de obediencia presupone que entre los servidores públicos haya una relación de jerarquía. Ahora bien, tal deber no tiene exigencia cuando la orden del superior al inferior es contraria a la ley o en detrimento de la función pública, pues en tal supuesto, el inferior no tiene la obligación de obedecer las órdenes respectivas.

1.6.5. Deber de secreto profesional.

Este deber conlleva el hecho de que los servidores públicos deben guardar reserva en torno a aquellos asuntos que sean de su conocimiento en razón del puesto o cargo desempeñado, esto cuando su divulgación pueda ocasionar graves peligros para el Estado o el interés público; por ejemplo, en tópicos militares y diplomáticos. En otras palabras, los servidores públicos con motivo del desarrollo de la función pública, suelen tener conocimiento de muchas cuestiones o información que es preciso tener reservada por lo delicado de las mismas, ya que hacerlo público traería consigo perjuicios a la sociedad o al propio Estado.

1.6.6. Deber de seguridad.

Los servidores públicos deben actuar con toda diligencia y responsabilidad, a fin de evitar que sus actividades pudieran poner en riesgo la vida o integridad física de terceros, sean compañeros de trabajo o el público al cual sirven, o en su caso, los bienes con base en los cuales desarrolla su función pública. Ello va dirigido especialmente a aquellos funcionarios que realizan actividades en que se emplean armas, explosivos, sustancias o elementos que exigen un cuidado en su manejo para no causar daños.

1.6.7. Deber de lealtad.

Los servidores públicos, por la naturaleza de sus funciones, tienen la obligación de desempeñar sus actividades teniendo como propósito esencial servir a México, a lo cual coadyugarán si se desempeñan con sentido de responsabilidad apegando su actuación a la ley y con vocación de servicio a la colectividad; es decir:

"El deber de lealtad a la nación es una exaltación patriótica de orgullo, desinterés y nobleza del funcionario y del empleado para servir a su patria".³⁰

1.6.8. Deber de residencia.

Este deber significa que el servidor público tiene la obligación de residir en el lugar en que preste sus servicios, permaneciendo en sus funciones el tiempo fijado. Aunque debe aclararse que la movilidad de los trabajadores, bien puede tener lugar en forma válida cuando circunstancias graves así lo requieran.

1.7. OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Para desarrollar este punto, es preciso señalar que los principios que rigen la responsabilidad oficial, son el de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben ser observados en general, para evitar una sanción política o penal.

Ahora bien, antes de proporcionar un concepto de las conductas que rige el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tendrá que determinar un concepto de las obligaciones de los servidores públicos, esto conforme a la norma suprema en cita.

Se pueden definir, como la serie de conductas que deben ser atendidas por quien ocupe un cargo público, en el desempeño del mismo y que redundan en el imperio del estado de derecho. Obligaciones que se encuadran dentro de los principios previstos constitucionalmente para los servidores públicos.

³⁰ Marcel Waline, Droit Administratif, octava edición, Paris, 1959, p. 149. Citado por Serra Rojas, Andrés. ob. cit., p. 427.

De igual forma, se puede afirmar que las conductas que dan lugar a la responsabilidad, importan el desconocimiento de estos principios, que como ya se dijo, prevé el citado artículo 113, es decir, son actos u omisiones, imputables a un servidor público, que atentan en contra de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el cumplimiento de sus obligaciones.

1.7.1. Legalidad.

La legalidad importa la adecuación de los actos de autoridad (caso concreto) al supuesto normativo (a la ley). Importa la necesidad en que se encuentra la autoridad estatal de emitir los actos que deriven de sus funciones y atribuciones conforme a lo que las leyes prevean, sin apartarse del orden jurídico.

Es un requisito constitucional, que todo acto de autoridad, ya sea función administrativa, jurisdiccional o legislativa, debe ajustarse a la ley. Así los actos de los órganos del poder ejecutivo han de ser producidos conforme a disposiciones previamente emitidas por el legislador; si en términos generales, el particular puede hacer todo lo que la ley no le prohíba, la administración pública sólo puede hacer lo que la ley le permite expresamente; bajo otro enfoque, el principio de legalidad se refiere a que los actos administrativos se reputan válidos o legítimos, correspondiendo en todo caso, al gobernado o a los medios de control demostrar lo contrario.³¹

1.7.2. Honradez.

La honradez es un principio de la moral llevado al orden jurídico para establecer que los servidores públicos no deben confundir la finalidad de la función pública con sus intereses particulares, enriqueciéndose a costa de

³¹ Martínez Morales, Rafael I., Derecho Burocrático, volumen 5, editorial Harla, México, 1997, p. 53.

condicionar la expedición de actos de autoridad o de gobierno a favor de los gobernados, a cambio de alguna prebenda, retribución o contraprestación que las leyes no prevean.

1.7.3. Lealtad.

La lealtad representa un principio que obliga al servidor público para con el órgano de gobierno u organismo público en que preste sus servicios de forma noble y desinteresada; así también, este principio lo constriñe para que respete a sus superiores jerárquicos y a sus inferiores, siempre actuando dentro del ámbito de la moral, sin defraudar la confianza otorgada con actos que no correspondan a ese ente.

1.7.4. Imparcialidad.

La imparcialidad significa que el servidor público no debe hacer diferencias entre las personas que se presenten ante él a realizar alguna actuación estatal, dando beneficios a unos por amistad o dadivas e imponiendo trabas a los demás. La actuación imparcial se basa en la idea de que el servidor público carece de interés en un negocio determinado, ya que si en él incide ese interés, debe excusarse de conocer el mismo, dando pauta a que se patentice la legalidad en la prestación del servicio público, al aplicarse la ley conforme a lo que ella mande, en el caso concreto.

1.7.5. Eficiencia

Implica que el servidor público debe tener la virtud de prestar un servicio expedito, provechoso y adecuado con el ánimo de otorgar beneficios sociales dentro del tiempo necesario para ello, sin anteponer a sus funciones, favores encaminados a satisfacer sus intereses particulares.

CAPÍTULO II.

MARCO JURÍDICO CONSTITUCIONAL.

2.1. EL JUICIO POLÍTICO Y DECLARATORIA DE PROCEDENCIA EN LA CONSTITUCION, ASÍ COMO SUS REFORMAS A PARTIR DE 1982.

La Constitución es el ordenamiento supremo que, surgido de nuestras luchas históricas y de nuestros más amplios consensos, recoge la voluntad nacional de los mexicanos y da sustento a nuestro estado de derecho, para la construcción del país, señalando las pautas para avanzar en la democracia hacia una coexistencia íntegra y segura que todos anhelamos, expresando nuestra voluntad de mantener la unidad de la República en un pacto federal que garantice a sus integrantes una vida justa y armónica.

El perfeccionamiento de la democracia, la seguridad y la justicia son demandas medulares de nuestra sociedad. Los mexicanos deseamos vivir al amparo de un Estado que garantice plenamente la vigencia de las normas, el apego del gobierno a la ley, la seguridad de las personas, el disfrute de su patrimonio y el ejercicio de sus libertades; al cumplir esos propósitos, el poder alcanza su legitimidad se convierte en fuerza constructiva al servicio de la sociedad, para lo cual debemos fortalecer un estado de derecho que otorgue certidumbre a todos y permita la más cabal expresión de las potencialidades de cada quién y de la sociedad en su conjunto. Fortalecer el estado de derecho requiere mejores instrumentos para asegurar la plena vigencia de nuestra Constitución, mayor capacidad para aplicar la Ley, sancionar a quienes la violan y dirimir las controversias.

Los mexicanos queremos un estado de derecho que asegure una convivencia civilizada, armónica y pacífica; un Estado que haga de la norma jurídica el sustento de la cohesión social y de la suma de nuestros esfuerzos, ya que el progreso nacional sólo es posible a partir del cumplimiento de la Ley

y de la constante adecuación de nuestro marco jurídico a las nuevas realidades del país.

Es esencial que la Constitución y el orden legal derivado de ella tengan plena observancia; es preciso que las autoridades actúen con apego a las normas, que los derechos sean reconocidos y las discrepancias resueltas conforme a la Ley. Los ciudadanos merecemos un sistema de justicia y seguridad eficaz; empero, por el contrario, el estado de derecho que hemos planteado no se da en la realidad, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas; ni se puede hablar de responsabilidad cuando el afectado no puede exigir práctica y expeditamente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Precisamente estas adversas condiciones fueron percibidas en el sistema constitucional y legal que sobre la responsabilidad de los servidores públicos teníamos hasta antes de 1982; por ello, se consideró que era necesaria una renovación normativa que pudiera contribuir a solucionar esta problemática.

Surgió entonces la idea de la "renovación moral", impulsada desde el Ejecutivo Federal, que en ese entonces era el Presidente Miguel de la Madrid. Esta modificación tendría como principal objetivo, el de crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios imputables a los servidores públicos, pudieran hacer valer sus derechos.

Así, el Presidente de la República sometió al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados la Iniciativa de reformas al Título Cuarto Constitucional. Dicho proyecto de reforma dio una estructura más adecuada a los tipos de responsabilidad, de manera más acorde con las demandas de un pueblo dinámico, que desde 1917 ha venido sufriendo constantes transformaciones; de igual forma, era conveniente la creación de una Ley

sobre Responsabilidades de los Servidores Públicos, que reglamentara la nueva organización constitucional en esta materia.

Dicha organización propuesta por el Presidente y aprobada por el Constituyente Permanente, debía garantizar a los ciudadanos que los servidores públicos desempeñaran sus funciones teniendo como principal obligación la observancia de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia; para ello se definieron los sujetos que habrían de considerarse como servidores públicos, los tipos de responsabilidades reguladas por este Título Cuarto, las conductas que dan origen a cada una de ellas, así como las sanciones que habrían de imponerse a los sujetos que incurrieran en alguna de las responsabilidades, que para el caso de este estudio hablaríamos de una responsabilidad política o penal.

En cuanto a la reforma del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es de establecer de manera enunciativa, que trajo cambios al Código Penal, Civil y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estableciendo las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar una de las anomalías sociales que más desnaturaliza y pervierte el ejercicio de la función encomendada, ésta es la corrupción en el servicio público.

Es conveniente resaltar, que tal y como se había venido presentando en el texto constitucional de 1857, el Presidente de la República siguió recibiendo un tratamiento especial, diferente al de los demás altos funcionarios sujetos a la regulación constitucional, es decir, se conservó la restricción de que a él, sólo se le puede fincar responsabilidad por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

En ese tenor, la exposición de motivos de la iniciativa de reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, dice al inicio

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

Finalmente, podemos apuntar que de los artículos que conforman el actual Título Cuarto, sólo uno de ellos, el 111 había sufrido reformas antes de 1982 y posteriormente, sólo se han modificado el 108, 110 y nuevamente el 111; sin embargo, ninguno ha sido afectado en su contenido fundamental.³²

2.2. REGULACIÓN DEL JUICIO POLÍTICO Y DECLARATORIA DE PROCEDENCIA DENTRO DEL TÍTULO CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

De acuerdo al contenido del Título Cuarto vigente, la responsabilidad oficial puede ser de diversa naturaleza, es decir, con una conducta se puede incurrir en responsabilidad política, penal, civil y/o administrativa; y de igual manera, se pondrá imponer esos cuatro tipos de sanciones.

Al respecto, el artículo 109, fracción III, párrafo segundo, aclara que, para la aplicación de las sanciones, los procedimientos se podrán desarrollar al mismo tiempo, pero prohíbe que por una sola conducta se impongan dos sanciones de la misma naturaleza; es decir, los procedimientos a los que se verán sometidos quienes incurran en alguna de las responsabilidades que se tratan en este estudio, serán diversos y autónomos entre sí, pues, nadie pueda ser juzgado dos veces por el mismo acto, en juicios de la misma complejión.

Cuando un servidor público es condenado o absuelto en el Juicio Político puede quedar sometido a proceso penal (o en su caso, juzgado por responsabilidad administrativa); los resultados a los que se llegue en cada uno de ellos son independientes, y ninguno prejuzga sobre los otros, pues son juicios de distinta naturaleza.

Su último párrafo faculta a cualquier ciudadano, para que bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, pueda formular denuncia ante la Cámara de Diputados respecto a las conductas que originen la responsabilidad política y en el caso de acción penal, dicha denuncia debe presentarse ante el Ministerio Público, quien en su oportunidad solicitará la declaración de procedencia.

Por su parte, el artículo 112 previene que no se requerirá declaración de procedencia si el servidor público comete un delito en el tiempo que se encuentre separado de su encargo, sólo en el caso de que haya vuelto a desempeñar sus funciones o haya sido electo o nombrado para desempeñar otro cargo distinto, pero de los señalados en el artículo 111.

Por lo que hace al artículo 114 Constitucional, éste indica las particularidades relativas a la prescripción de los diversos tipos de responsabilidad, fijando los plazos y condiciones aplicables en cada caso, como se señalara más adelante.

Hasta aquí, se ha dado un panorama general sobre la Responsabilidad Oficial de los Servidores Públicos. A continuación, se verá el contenido de los artículos de la Constitución que tratan directamente la responsabilidad política y penal, con el fin de mostrar las modificaciones, adecuaciones y adiciones hechas a partir de 1982, toda vez que en el capítulo siguiente del presente

³² Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, disco óptico, Compila IX, Legislación Federal y del Distrito Federal, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de

trabajo, se puntualizaran las características más importantes de cada responsabilidad, de igual forma, se trataran de hacer observaciones pertinentes.

2.3. ARTÍCULO 108 CONSTITUCIONAL.³³

Primer Párrafo.

Para los efectos de las responsabilidades a que alude el Título Cuarto, se reputarán como servidores públicos a:

- A. Los representantes de elección popular.
- B. Los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal.
- C. Los funcionarios y empleados 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.

En 1996 (D. O. F. del 22-VIII)³⁴ se agregó:

- D. Los servidores del Instituto Federal Electoral.

Quiénes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Segundo Párrafo.

El Presidente de la República, mientras se desempeñe como tal, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Tercer Párrafo.

- A. Los Gobernadores de los Estados.
- B. Los Diputados a las Legislaturas locales.
- C. Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales.

la Nación, México, 2004.

³³ Ibidem. artículo 108.

En 1994 (D. O. F. 31-XII)³⁵ se agregó:

D. Los Miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables:

1. Por violaciones a la Constitución y a las leyes federales.
2. Por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Al respecto, es prudente señalar que para aclarar esto, podemos entender como *fondos federales*, aquellas cantidades en dinero líquido que son transferidas por la federación a los gobiernos de los Estados en términos de los diversos convenios suscritos entre ambos. Tal es el caso de la Ley de Coordinación Fiscal, entre otros; en cambio, los *recursos federales* son todos aquellos medios materiales que les son proporcionados para acrecentar su infraestructura y como apoyo para la implementación de políticas públicas tendentes a incrementar el desarrollo económico, social y cultural.

Cuarto Párrafo

Las Constituciones de los Estados de la República, darán el carácter de servidores públicos a quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión en su entidad o Municipio, conforme al primer párrafo de este artículo y para los efectos de las responsabilidades en que incurran.

2.4 ARTÍCULO 109 CONSTITUCIONAL.³⁶

Primer Párrafo.

- A. El Congreso de la Unión.
- B. Las Legislaturas de los Estados.

³⁴ Idem.

³⁵ Idem.

³⁶ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ob. cit., artículo 109.

Podrán expedir dentro sus respectivas competencias, las leyes que versen sobre la responsabilidad de los servidores públicos y demás normas que conduzcan a sancionar a quienes teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Juicio Político. Mediante él se impondrán las sanciones indicadas en el artículo 110 (destitución e inhabilitación) a los servidores públicos que señala el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o su buen despacho. No procede juicio político por la mera expresión de ideas.

II. Comisión de Delitos. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal (en el caso de los servidores públicos enumerados en el artículo 111, para proceder penalmente contra ellos, se requiere que la Cámara de Diputados declare si ha lugar a proceder contra el inculpado, esto es, que se emita la llamada Declaración de Procedencia).

Segundo Párrafo.

La aplicación de las sanciones mencionadas, se desarrollarán por medio de procedimientos autónomos; por tanto, no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Tercer Párrafo.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en las que se deba sancionar penalmente a los servidores públicos, que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar (El artículo 224 del Capítulo XIII del Código Penal Federal tipifica el delito de "enriquecimiento ilícito" y lo sanciona con prisión, multa e inhabilitación).

Cuarto Párrafo.

En ese sentido, cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, respecto de las conductas a que se refiere el presente artículo.

De ahí que, es conveniente resaltar que, por lo que se refiere a la comisión de delitos, la denuncia deberá hacerse ante el Ministerio Público al que, de acuerdo al artículo 21 de la propia Constitución, le incumbe la investigación y persecución de los delitos, mismo que en su caso solicitará la declaración de procedencia.

2.5. ARTÍCULO 110 CONSTITUCIONAL.³⁷

Primer Párrafo.

Podrán ser sujetos de juicio político los:

- A. Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.
- B. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- C. Los Secretarios de Despacho.
- D. Los Jefes de Departamento Administrativo.
 - *El Jefe del Departamento del Distrito Federal.*
- E. El Procurador General de la República.
- F. El Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
- G. Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito.
- H. Los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal.
- I. Los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones similares a éstas y fideicomisos públicos.

³⁷ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ob. cit., artículo 110.

En 1987 (D. O. F. 10-VIII)³⁸:

- Los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal (**se agregó**).
- El Titular del órgano u órganos de Gobierno del Distrito Federal (**se substituyó**).

En 1994 (D. O. F. 31-XII)³⁹ se agregaron:

- J. Los Consejeros de la Judicatura Federal.
- K. Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.

En 1996 (D. O. F. 22-VIII)⁴⁰:

- L. Los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal (**se substituyó**).
- M. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal (**se substituyó**).
- N. El Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral (**se agregó**).
- O. Los Magistrados del Tribunal Electoral (**se agregó**).

Segundo Párrafo.

- A. Los Gobernadores de los Estados.
- B. Diputados locales.
- C. Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales

En 1996 (D. O. F. 31-XII)⁴¹ se agregó:

- D. Los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, en su caso, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por:
 - Violaciones graves a esta Constitución.
 - Violaciones graves a leyes federales que de ella emanen.

³⁸ Idem.

³⁹ Idem.

⁴⁰ Idem.

⁴¹ Idem.

-
- El manejo indebido de fondos de recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Tercer Párrafo.

Las sanciones consistirán en:

- La destitución del servidor público.
- Su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Cuarto Párrafo.

Ahora bien, para poder aplicar las sanciones que cita, la Cámara de Diputados debe hacer la acusación que corresponda 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 inculpaado.

Quinto Párrafo.

El paso a seguir una vez que la Cámara de Senadores conoce de la acusación, es erigirse como Jurado de Sentencia, con la finalidad de hacer efectiva la sanción que le corresponda servidor en cuestión, mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes, una vez practicadas las diligencias y respetando el derecho de audiencia del acusado.

Sexto Párrafo.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, por ningún motivo podrán ser recurridas.

Las resoluciones a que se hace referencia en el párrafo anterior, y que son calificadas como inatacables, deben entenderse como aquellas que ambas

Cámaras del Congreso emiten para resolver sobre la procedencia o no, de un juicio político o una declaratoria de procedencia.

2.6. ARTÍCULO 111 CONSTITUCIONAL.⁴²

Primer Párrafo.

Para proceder penalmente, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, contra los:

- A. Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.
- B. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- C. Los Secretarios de Despacho.
- D. Los Jefes de Departamento Administrativo.
- *El Jefe del Departamento del Distrito Federal.*
- E. El Procurador General de la República.
- F. El Procurador General de Justicia del Distrito Federal

En 1987 (D. O. F. 10-VII):⁴³

- Los Representantes de la Asamblea del Distrito Federal (**se agregó**).
- El titular del órgano de Gobierno del Distrito Federal (**se substituye**).

En 1994 (D. O. F. 31-XII)⁴⁴ se agregó:

- G. Los Consejeros de la Judicatura Federal.

En 1996 (D. O. F. 22-VIII).⁴⁵

- H. Los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Federal Electoral (**se agregó**).

⁴² Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ob. cit., artículo 111.

⁴³ Idem.

⁴⁴ Idem.

⁴⁵ Idem.

-
- I. El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral (**se agregó**).
 - J. Los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal (**se cambió**).
 - K. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal (**se cambió**).

La Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Segundo Párrafo.

En ese orden de ideas, si la Cámara determinara resolver de forma negativa, se suspendería todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso, cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Tercer Párrafo.

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

Cuarto Párrafo.

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

Quinto Párrafo.

Para proceder penalmente por delitos federales contra los:

- A. Gobernadores de los Estados.
- B. Diputados locales.
- C. Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados.

En 1994 (D. O. F. 31-XII)⁴⁶ se agregó:

D. Los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, en su caso, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en ese supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Sexto Párrafo.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.⁴⁷

Séptimo Párrafo.

Asimismo, si la Cámara decide que ha lugar a proceder en contra del inculpado, el primer efecto de dicha determinación, será declarar que el responsable sea separado de su cargo, en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste procedimiento culmina en sentencia absolutoria, el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, de ninguna manera se concederá al reo la gracia del indulto.

Octavo Párrafo.

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

Noveno Párrafo.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga, un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ Es conveniente advertir que este párrafo ya fue aclarado en su similar último del artículo 110.

graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Décimo Párrafo.

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

2.7. ARTÍCULO 112 CONSTITUCIONAL.⁴⁸

Primer Párrafo.

Cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero, del artículo 111, cometa un delito mientras se encuentre separado de su encargo, no se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados, para poder sujetarlo a un procedimiento penal.

Segundo Párrafo.

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

2.8. ARTÍCULO 114 CONSTITUCIONAL.⁴⁹

Primer Párrafo.

El procedimiento de juicio político únicamente se iniciará durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después de haberlo dejado. Las sanciones que correspondan se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

⁴⁸ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ob. cit., artículo 112.

⁴⁹ Ibidem. artículo 114.

Segundo Párrafo.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el periodo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años.

En ese sentido, es importante señalar que los plazos de prescripción se interrumpen, en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111 de la Ley Suprema⁵⁰.

Como podemos observar, el Título Cuarto de nuestra Carta Magna denominado de las "Responsabilidades de los Servidores Públicos", responde a la necesidad de vigilar y regular la actuación de los servidores públicos, como sujetos a quienes se encomienda la trascendente labor de representar la voluntad de los órganos del Estado y ejecutar la función pública, haciendo exigible en cada caso la responsabilidad, según corresponda política o penal, en que pudiera incurrir como resultado del indebido ejercicio de sus funciones, a través de los procedimientos correspondientes.

Para comprender de mejor manera la regulación sobre esta materia, encontramos conveniente partir de la consideración de que la Constitución Federal, solamente sienta las bases generales a que se ceñirán las obligaciones de los servidores públicos, dejando para regular al Juicio Político y la Declaratoria de Procedencia, a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; para lo cual, el siguiente capítulo da un análisis más amplio de la legislación reglamentaria en comento.

⁵⁰ Ibidem. artículo 111.

CAPÍTULO III.

MARCO JURÍDICO SECUNDARIO.

3.1. CONTENIDO NORMATIVO DE LAS RESPONSABILIDADES POLÍTICA Y PENAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

En un Estado democrático y de derecho, es necesario que el ejercicio del poder se encuentre limitado por un marco legal, que el servidor público actúe anteponiendo a sus intereses personales el interés público de la nación, que ajuste sus actos a la Constitución y a la ley, y que además realice éstos honestamente, ya que su actuar está sometido al principio de juridicidad y al de responsabilidad.

El principio de *juridicidad* comprende al de constitucionalidad y al de legalidad.

- Constitucionalidad, se traduce en que el Estado debe actuar conforme a lo establecido en la Constitución sin contradecirla.
- Legalidad, implica que las autoridades deben sujetar su conducta a lo establecido por las leyes secundarias, es decir, es un principio *intuitu actu*.

En contraste, el principio de *responsabilidad* es *intuitu personae*, la cual se exige a las personas físicas que encarnan a una autoridad, cuando su comportamiento público ha sido ilícito y notoriamente antijurídico; por lo que ambos principios, son signos distintivos de la democracia.⁵¹

Cuando la conducta de los gobernantes lesiona los intereses propios del Estado, traduciéndose en perjuicios que afectan la esfera jurídica de los particulares, se establecen diversos procedimientos, los cuales están previstos

⁵¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, quinta edición, editorial Porrúa, México, 1984, p. 554.

en el Título Cuarto de la Constitución, en sus artículos 108 a 114, así como en sus leyes reglamentarias.

Todo sistema democrático constitucional, tiene la preocupación de establecer un régimen adecuado de responsabilidades de los servidores públicos para evitar el abuso del poder y mantener el estado de derecho.

Por ello, en régimen constitucional como el nuestro, se requiere que cada órgano del Estado tenga perfectamente bien limitado su campo de acción, así como la necesaria integración de sus órganos, con hombres a quienes esta obligado a exigir que su función o dirección sea responsable, pues no se concibe que el Estado no fije cuál debe ser su actitud frente a la conducta de los titulares del poder público que trastornen el orden jurídico, ya sea en perjuicio del Estado o de los particulares.

La responsabilidad de los servidores públicos ha sido regulada por todos los ordenamientos constitucionales que nos han regido; cuando la colectividad observa que un servidor público ejerce las funciones derivadas de su calidad de manera contraria a los principios de legalidad y responsabilidad, se siente agraviada y se vulnera la confianza otorgada a la clase gobernante, situación en que se profundizará en el capítulo siguiente.

Para enmendar tales contravenciones al orden legal, es preciso que la sociedad tenga la certeza de que definitivamente el Estado exige responsabilidad a sus servidores públicos cuando a éstos se les atribuye alguna falta cometida en el desempeño de sus funciones, iniciando los procedimientos respectivos a efecto de que se compruebe sobre la veracidad o no de las acusaciones y, en caso de ser afirmativas, imponer las sanciones a que se haya hecho acreedor. Al mismo tiempo se logra imbuir en éste la convicción de que su actuación no pasa desapercibida, y que en caso de reincidir puede hacerse acreedor a sanciones más fuertes e incluso ser

destituido o inhabilitado para desempeñar otro empleo, cargo o comisión en la función pública.

En resumen, la aplicación de las sanciones a los servidores públicos tiene importancia social por cuanto se hace prevalecer el estado de derecho al interior de la organización estatal, constituyendo un rasgo de responsabilidad de los gobernantes frente a los gobernados, en el entendido de que los primeros no quedan impunes por los actos u omisiones que realizan quebrantando los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia, afectando los intereses públicos.

3.2. RESPONSABILIDAD POLÍTICA (JUICIO POLÍTICO).

El juicio político es un término utilizado para designar el procedimiento por el que se finca la responsabilidad política u oficial a un servidor público. Implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano con funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional.

3.2.1. Concepto de Responsabilidad Política.

Es el proceso político previsto en la Constitución, para sancionar a alguno de los servidores públicos que desde el cargo, empleo o comisión que desempeñen, incurran en actos u omisiones que produzcan perjuicios a los intereses públicos fundamentales, hablando exclusivamente de los servidores listados en el artículo 110 y excepcionalmente los nombrados por el numeral 28, párrafo séptimo, que en su última parte dice:

“...Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político

*conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución*⁵².

Así entonces, la justicia política es aquella que se ejerce sobre hombres que se desempeñan dentro del ámbito político; es el juicio ético-administrativo, al cual son sujetos ciertos servidores públicos con independencia de cualquier juicio penal, por lo que las sanciones también son evidentemente políticas; es decir, es la serie ordenada de actos que deben realizar los órganos de gobierno facultados para ello, a fin de fincar la responsabilidad política a un servidor público, respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional.

3.2.2. Sujetos contra los cuales puede incoarse el Juicio Político de acuerdo al artículo 110 constitucional.⁵³

A. Servidores Públicos Federales.

1. Los Senadores al Congreso de la Unión.
2. Los Diputados al Congreso de la Unión.
3. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.
4. Los Consejeros de la Judicatura Federal.
5. Los Secretarios de Estado.
6. Los Jefes de Departamento Administrativo.
7. Los Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
8. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
9. El Procurador General de la República.
10. El Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
11. Los Magistrados de Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito.
12. Los Jueces de Distrito.
13. Los Magistrados del fuero común del Distrito Federal.

⁵² Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. ob. cit., artículo 28.

⁵³ Ibidem. artículo 110.

-
14. Los Jueces del fuero común del Distrito Federal.
 15. Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.
 16. El Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral.
 17. Los Consejeros Electorales del Instituto Federal Electoral.
 18. El Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.
 19. Los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
 20. Los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.
 21. El gobernador del Banco de México (artículo 28 constitucional).⁵⁴

B. Servidores Públicos de los Estados.

1. Los Gobernadores de los Estados.
2. Los Diputados locales.
3. Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.
4. Los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

3.2.3. Conductas que dan lugar a la Responsabilidad Política.

Como ya se dijo, el artículo 109, fracción I, constitucional, dice que procede el juicio político contra los servidores públicos señalados en el artículo 110, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los *intereses públicos fundamentales* o de su *buen despacho* (numeral 6 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos). Ahora bien, para una mejor comprensión es prudente definir estos dos conceptos.

⁵⁴ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ob. cit., supra 2.

1. Intereses públicos fundamentales.- Son todo aspecto jurídico que incumba al gobierno y a la sociedad en general y que sea básico para el país.

2. De su buen despacho.- Es el conjunto de actividades, funciones y facultades que tienen relación con el cargo, empleo o comisión que detenta un servidor público, mismas que deben ser desarrolladas con toda legalidad, imparcialidad, eficiencia, honradez, lealtad y vocación de servicio público, en aras de dar un efectivo y honesto cumplimiento a los fines del Estado.

En este orden de ideas, el artículo 7 de la Ley Reglamentaria señala que las conductas que agraven estos intereses y su buen despacho son:

1. El ataque a las instituciones democráticas.
2. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal.
3. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales.
4. El ataque a la libertad de sufragio.
5. La usurpación de atribuciones.
6. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o a varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
7. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.
8. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No precede el juicio político por la mera expresión de ideas.

En ese orden de ideas, el Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se hacen mención; si de los mismos se desprendiera algún delito, se formulará la declaración de procedencia que prevé la Constitución y su reglamentaria Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sujetándose según sea el caso, a lo dispuesto por la legislación penal.

En términos del párrafo segundo, artículo 110 de la Carta magna, los servidores públicos de los estados a que hace referencia, serán sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Esto es reproducido por el artículo 5 de la Ley Reglamentaria sobre esta materia. En este caso, el único problema que se presenta es que en ningún ordenamiento se establece en qué consiste la gravedad de la violación.

Cabe mencionar que el artículo 109, fracción primera, segundo párrafo, reitera lo previsto en forma general por el artículo 6°, ambos de la Constitución, y de manera particular para los Diputados y Senadores Federales en el artículo 61 del mismo ordenamiento, al desterrar la procedencia del juicio político por la mera expresión de las ideas.

3.2.4. Procedimiento de Juicio Político ante las Cámaras del Honorable Congreso de la Unión.

Para poder explicar el procedimiento de juicio político, es necesario observar principalmente lo previsto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos⁵⁵ y el trabajo expuesto por la Doctora Cecilia Mora-Donatto, (licenciada en Derecho, con *Mención Honorífica*, por la Facultad de

Derecho de la UNAM. Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, España. Doctora en Derecho, con *Apto cum Laude*, por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid. Es profesora de licenciatura en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y de maestría en la Universidad Anáhuac del Sur, Universidad Americana de Acapulco, Universidad Iberoamericana, campus León y Puebla).⁵⁶

Atento a ello, parafraseando tanto a la Ley Federal en comento, como a la Doctora Mora-Donatto⁵⁷, se puede iniciar diciendo que el proceso legislativo del juicio político, comienza con la presentación de la denuncia en contra de un servidor público, que podrá ser formulada por cualquier ciudadano, quien deberá presentarla por escrito acompañada de los documentos y elementos de prueba ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados, que fungirá como órgano instructor; en ese tenor, el promovente deberá ratificar ante ella dentro de los tres días siguientes a su presentación (para efecto de los términos procedimentales se entiende por días todos los naturales); una vez hecho esto, la Secretaría General la turnará a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia.

Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto.

Cuando la denuncia es remitida a las Comisiones Unidas, el Presidente de cada comisión la recibe, y ordena al secretario técnico que le corresponda, que realice la convocatoria para reunir a la comisión para informarles que la denuncia les ha sido turnada. Dicha solicitud, debe hacerse con una anticipación de al menos 24 horas cuando se encuentre en Periodo Ordinario

⁵⁵ Cfr. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, disco óptico, Compila IX, Legislación Federal y del Distrito Federal, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2004.

⁵⁶ Internet. <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/iiiijeju.htm>.

⁵⁷ Idem.

de Sesiones y de 48 horas cuando se encuentre en receso la Cámara. De igual manera, deberá incluir el proyecto de la orden del día, fecha, hora y lugar preciso de su realización, así como una relación pormenorizada de los asuntos a tratar. Llegada la hora de la reunión se informará a sus integrantes de la denuncia recibida.

Posteriormente se convoca a una reunión para crear una Subcomisión que será llamada de *Examen Previo*, que estará compuesta por diputados de las mismas comisiones unidas.

La Subcomisión tendrá un plazo de treinta días para determinar si el denunciado tiene la calidad de servidor público, analizará que la denuncia, así como los elementos de prueba permitan presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado, y por consecuencia, debe continuarse con el procedimiento; en caso contrario, se desechará de plano la denuncia presentada que podrá ser revisada por el pleno de las Comisiones Unidas a petición de cualquiera de los Presidentes de dichas comisiones, o cuando así lo solicite por lo menos el 10% de los integrantes de las comisiones unidas.

Si la Subcomisión declara procedente la denuncia, será presentada ante el pleno de la Comisiones Unidas para que se formule la resolución correspondiente y se turne a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados. La Sección Instructora se integra buscando la participación plural de los grupos parlamentarios y se encargará de practicar todas las diligencias necesarias para la comprobación de los hechos o conductas denunciadas. Cuando la denuncia es recibida por la Sección Instructora dentro de los tres días en que esté a su disposición, informará al denunciado sobre la materia de la denuncia y lo notificará para que comparezca o informe por escrito, dentro de los siete días naturales vigentes a dicha notificación, cuidando así el principio constitucional de garantía de audiencia del denunciado.

Después se abrirá un periodo de pruebas de treinta días, en el cual se recibirán estas pruebas que ofrezcan tanto el servidor público, como el denunciante, si terminado este plazo, no fue posible admitir las pruebas ofrecidas oportunamente o es preciso recibir otras, se podrá ampliar el plazo. Concluida la etapa de pruebas, se pondrá el expediente a la vista del denunciante y denunciado por tres días sucesivamente, para que tomen los datos necesarios y con ellos formulen sus alegatos, que deberán ser presentados por escrito dentro de los seis días siguientes a la conclusión del plazo que tiene el denunciado para ver el expediente.

Terminado el plazo para la presentación de alegatos, la Sección Instructora resolverá si concluye o continúa el procedimiento, para lo cual realizará un análisis claro y metódico de las constancias que obren en el expediente.

De esta manera, la Sección Instructora en sus conclusiones podrá determinar la inocencia del denunciado, proponiendo que se declare que no ha lugar a proceder en su contra por la conducta o el hecho materia de la denuncia; también podrá establecer la responsabilidad del denunciado, sugiriendo que se aprueben los siguientes elementos:

- A.** Que se encuentre legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia.
- B.** Que se encuentre acreditada la responsabilidad del encausado.
- C.** La sanción que deba imponerse de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Elaboradas las conclusiones por la Sección Instructora, se turnarán a la Mesa Directiva para que dentro de los siguientes tres días se cite a sesión, en donde la Cámara se constituirá en órgano de acusación y resolverá el asunto; ello se notificará al denunciante y denunciado, quienes podrán comparecer a alegar lo que a su derecho convenga.

Durante la sesión plenaria de la Cámara, el día en que se acordó resolver sobre la imputación, se dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas, dando lectura también a las conclusiones de la Sección Instructora. Después se procede a darle la palabra al denunciante y enseguida al denunciado o a su defensor, o a ambos si alguno de éstos lo solicitara, para que aleguen lo que a su derecho convenga. El denunciante podrá replicar los alegatos que haya formulado el servidor o su defensor, y si así lo hiciere, el imputado y su abogado podrán hacer uso de la palabra en último término, no cabiendo nuevas réplicas.

Después se solicita que salgan tanto el denunciante, como el denunciado y una vez retirados, se procede a discutir en lo general y después en lo particular respecto de los puntos reservados; después se votan las conclusiones propuestas por la Sección Instructora.

En el supuesto de que se encuentren las conclusiones a discusión en lo general y también en lo particular y no esté ningún diputado inscrito en la lista de oradores, el Presidente de la Mesa Directiva declarará que no habiendo quien haga uso de la palabra se someten las conclusiones a votación nominal en lo general y en lo particular en un solo acto.

Para la discusión en lo general de las conclusiones, cada Grupo Parlamentario dispondrá de quince minutos para una intervención de fijación de posición; los legisladores que no pertenezcan a ningún Grupo Parlamentario, acordarán con uno de los Grupos su participación en la fijación de posición y podrán inscribirse directamente en la discusión en lo particular.

Agotada la fijación de posiciones, se abrirán hasta dos turnos de cuatro oradores en pro y cuatro en contra, quienes dispondrán de diez minutos cada uno; las intervenciones de los Grupos Parlamentarios se realizarán en orden creciente en razón al número de integrantes que los conforman. Al concluir el primer turno de los diez minutos, el Presidente de la Mesa Directiva podrá

consultar si el asunto se encuentra lo suficientemente discutido mediante votación económica, en caso de no estarlo se continuará con la segunda ronda. Agotada la discusión en conjunto se procederá al sufragio en lo general; si es aprobada, se discutirán enseguida los puntos en particular; en estas votaciones se necesita ser aprobado por la mayoría absoluta.

Si la Cámara de Diputados resolviera que no procede acusar al denunciado, éste continuará en el ejercicio de su cargo; en caso contrario, se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, a la que también se le remitirá la acusación que deberá ser firmada por el Presidente y por un Secretario de la Cámara, designando el Presidente de la misma, una Comisión de tres Diputados para que sostengan la acusación ante el Senado.

Cuando es recibida la acusación en la Cámara de Senadores, la Mesa Directiva la turnará a la sección de enjuiciamiento y cuando ésta la reciba emplazará a la Comisión de Diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor, para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días siguientes al emplazamiento. La Sección podrá escuchar directamente a la Comisión que sostiene la acusación, al acusado y su defensor, si lo solicitaran los interesados o así lo considera la Sección; también podrá llevar a cabo las diligencias necesarias para poder integrar sus conclusiones.

Terminado el plazo anterior, la Sección de Enjuiciamiento formulará sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación, y en su caso, en los alegatos presentados y por las diligencias realizadas, proponiendo la sanción que en su concepto debe imponerse al servidor público. Elaboradas las conclusiones, la Sección las turnará a la Mesa Directiva para que cite a sesión dentro de las siguientes veinticuatro horas, para que la Cámara se constituya en Jurado de Sentencia y resolver el asunto, la Mesa Directiva

notificarán a la Comisión encargada de la acusación y al acusado para que comparezcan a alegar lo que a su derecho convenga.

Durante la Sesión plenaria de la Cámara a la hora que se acordó resolver el asunto, la Secretaría dará lectura a las conclusiones de la Sección de Enjuiciamiento, después se procede a darle la palabra a la Comisión encargada de la acusación y enseguida al acusado o a su defensor. Retirada la comisión acusadora, el acusado y su defensor, se procederá a discutir, de manera similar a la llevada a cabo en la Cámara de Diputados y votar las conclusiones.

Cuando se trate de servidores públicos que sólo puedan ser denunciados por violaciones graves a la Constitución y a las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales (servidores públicos estatales), la Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia, dentro de los tres días posteriores a que recibe las conclusiones de la Sección de Enjuiciamiento. La sentencia que dicte dicha Cámara tendrá efectos declarativos y se deberá comunicar dicha sentencia a la Legislatura local que corresponda, para que en el ejercicio de sus funciones proceda según corresponda.

3.2.5. Sanciones derivadas de la Resolución del Juicio Político (Destitución e Inhabilitación).

A. Destitución.

Esta figura está contemplada en el artículo 110, párrafo tercero, de la Constitución y el numeral 8 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y consiste en separar al servidor público de su empleo, cargo o comisión, como corrección o castigo por incurrir durante el tiempo que así se desempeñe, en actos u omisiones (que precisa el numeral 7 de la Ley

Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos) que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o su buen despacho, como lo señala el precepto 109, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

B. Inhabilitación.

Esta es la sanción impuesta a un servidor público que lo imposibilita durante el tiempo que dure la sanción, a desempeñar legalmente cualquier otro cargo público; ésta puede ser conforme al precepto 8 de la Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, desde uno hasta veinte años; determinado por la gravedad de la conducta ilegal que se hubiere realizado.

Por otro lado, en caso de que la *infracción política tipifique también algún delito*, se requerirá entonces que la presunta responsabilidad penal del servidor público, una vez removido del cargo, se sustancie ante la autoridad competente (si bien es probable que en este último caso se solicite sólo la declaración de procedencia por la Cámara de Diputados para separar al responsable e iniciarle un proceso penal, en lugar de sustanciar un juicio político ante las dos Cámaras del Congreso).

C. En caso de ser Servidores Públicos en los Estados.

La resolución que emita el Senado como Jurado de Sentencia, será únicamente *declarativa* y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

De este modo, se confiere a una legislatura local, la última palabra sobre la presunta violación de la Constitución o de alguna ley federal. Si bien esta medida puede estimarse opuesta a un sistema federal, es quizás, en defensa del servidor público por lo que se establece. En efecto, al condicionarse la

sanción a la resolución del Órgano Legislativo local, se evita que la Federación cuente con un instrumento para deshacerse injustificadamente de algún funcionario de alguna entidad federativa.

El juicio político no confiere al órgano acusador y ejecutor (como necesariamente es el Congreso), la potestad para privar al respectivo servidor público de su patrimonio, de su libertad o de su vida, pues esta función exige la imparcialidad y aptitud técnica de un juez en sentido estricto a fin de evitar los excesos del poder político.

3.2.6. Recursos contra las resoluciones del Congreso de la Unión en materia de Juicio Político.

Las resoluciones de ambas Cámaras siguen considerándose inatacables; aunque cabe advertir que *la doctrina señala* que, procede el juicio de amparo cuando no se satisfagan los presupuestos constitucionales,⁵⁸ es decir, una vez que resuelvan condenando o absolviendo, no habrá recurso alguno en contra, pero si durante el procedimiento hubiera algún acto irregular, el servidor público afectado podrá recurrir al amparo.

3.2.7. Prescripción de la denuncia de Juicio Político.

A este respecto, el artículo 114 de la Carta Magna establece que sólo podrá iniciarse este Juicio durante el período en que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.⁵⁹

⁵⁸ Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, vigésima séptima edición, editorial Porrúa, México, 1993, pp. 555 y 556.

⁵⁹ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ob. cit., artículo 114.

3.3. RESPONSABILIDAD PENAL (DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA).

Existe responsabilidad penal por actos u omisiones tipificados como delitos por la legislación federal o local; según la Constitución General de la República; en ese contexto es prudente resaltar, que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos durante el tiempo que dure su encargo, sólo podrá ser acusado de traición a la patria y por delitos graves del orden común (aunque no aclara qué delitos estima graves); de ello se advierte que por la comisión de delitos del orden común no puede fincársele responsabilidad, tampoco para el caso que cometa delitos oficiales y faltas administrativas. De ser el caso, la acusación del Primer Mandatario se hará ante la Cámara de Senadores, la que resolverá al respecto, siendo oportuno aclarar que *no procede* por tanto, la declaratoria de procedencia en su contra.

Para no dejar confuso este pequeño comentario acerca de los actos u omisiones, que serían consecuencia de la responsabilidad del Ejecutivo Federal, entendamos estas conductas así:

Traición a la Patria. De acuerdo al texto del artículo 123 del Código Penal Federal, se impondrá la pena de prisión de cinco a cuarenta años y multa hasta de cincuenta mil pesos al mexicano que cometa traición a la patria en alguna de las formas siguientes:

- I.- Realice actos contra la independencia, soberanía o integridad de la Nación Mexicana con la finalidad de someterla a persona, grupo o gobierno extranjero;
- II.- Tome parte en actos de hostilidad en contra de la Nación, mediante acciones bélicas a las órdenes de un Estado extranjero o coopere con éste en alguna forma que pueda perjudicar a México.
Cuando los nacionales sirvan como tropa, se impondrá pena de prisión de uno a nueve años y multa hasta de diez mil pesos;
Se considerará en el supuesto previsto en el primer párrafo de esta fracción, al que prive ilegalmente de su libertad a una persona en el

-
- territorio nacional para entregarla a las autoridades de otro país o trasladarla fuera de México con tal propósito.
- III.- Forme parte de grupos armados dirigidos o asesorados por extranjeros; organizados dentro o fuera del país, cuando tengan por finalidad atentar contra la independencia de la República, su soberanía, su libertad o su integridad territorial o invadir el territorio nacional, aun cuando no exista declaración de guerra;
 - IV.- Destruya o quite dolosamente las señales que marcan los límites del territorio nacional, o haga que se confundan, siempre que ello origine conflicto a la República, o ésta se halle en estado de guerra;
 - V.- Reclute gente para hacer la guerra a México, con la ayuda o bajo la protección de un gobierno extranjero;
 - VI.- Tenga, en tiempos de paz o de guerra, relación o inteligencia con persona, grupo o gobierno extranjeros o le dé instrucciones, información o consejos, con objeto de guiar a una posible invasión del territorio nacional o de alterar la paz interior;
 - VII.- Proporcione dolosamente y sin autorización, en tiempos de paz o de guerra, a persona, grupo o gobierno extranjeros, documentos, instrucciones o datos de establecimientos o de posibles actividades militares;
 - VIII.- Oculte o auxilie a quien cometa actos de espionaje, sabiendo que los realiza;
 - IX.- Proporcione a un Estado extranjero o a grupos armados dirigidos por extranjeros, los elementos humanos o materiales para invadir el territorio nacional, o facilite su entrada a puestos militares o le entregue o haga entregar unidades de combate o almacenes de boca o guerra o impida que las tropas mexicanas reciban estos auxilios;
 - X.- Solicite la intervención o el establecimiento de un protectorado de un Estado extranjero o solicite que aquél haga la guerra a México; si no se realiza lo solicitado, la prisión será de cuatro a ocho años y multa hasta de diez mil pesos;
 - XI.- Invite a individuos de otro Estado para que hagan armas contra México o invadan el territorio nacional, sea cual fuere el motivo que se tome; si no se realiza cualquiera de estos hechos, se aplicará la pena de cuatro a ocho años de prisión y multa hasta de diez mil pesos;
 - XII.- Trate de enajenar o gravar el territorio nacional o contribuya a su desmembración;
 - XIII.- Reciba cualquier beneficio, o acepte promesa de recibirlo, con el fin de realizar alguno de los actos señalados en este artículo;
 - XIV.- Acepte del invasor un empleo, cargo o comisión y dicte, acuerde o vote providencias encaminadas a afirmar al gobierno intruso y debilitar al nacional; y

XV.- Cometa, declarada la guerra o rotas las hostilidades, sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje o conspiración."⁶⁰

Delitos Graves del Orden Común. Hasta la fecha, la legislación penal no precisa cuáles son los delitos graves del orden común, por lo que se deben considerar como tales, aquellos que cometa cualquier persona y que por su trascendencia o reincidencia, no den la posibilidad de que el infractor tenga derecho a la libertad provisional bajo caución; asimismo, también pueden ser delitos graves la traición a la patria, el parricidio, el homicidio con premeditación, alevosía y ventaja, el plagio, el incendiario, el salteador de caminos, la piratería y los delitos graves del orden militar, o en su defecto, aquellos que la Constitución Federal o la ley les diera ese carácter.

Una vez aclarado esto, debemos advertir que si cualquier otro servidor público de los que precisa el artículo 111 constitucional, comete un delito que dé curso al procedimiento de responsabilidad penal, se actuará conforme disponga el Código Penal o la ley que tipifique el acto u omisión; en estos casos, se requiere que la Cámara de Diputados decida previamente si procede o no la declaración de procedencia, ello en términos del multicitado precepto.⁶¹

La declaración de procedencia, se refiere a la manifestación y examen que hace el Congreso de la Unión de los hechos presumiblemente delictivos, cometidos por algún empleado del Estado, con el objeto de que las acusaciones temerarias o sin fundamento no procedan contra el servidor durante el periodo de su encargo y pueda así desempeñarse libremente en el ejercicio de su función sin presiones por parte de imputaciones falsas.

Su finalidad consiste en permitir juzgar a un servidor público, cuando se tienen elementos que acreditan la comisión de un delito; por tanto, se le quita

⁶⁰ Cfr. **Código Penal Federal**, disco óptico, Compila IX, Legislación Federal y del Distrito Federal, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2004, artículo 123.

⁶¹ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ob. cit., artículo 111.

el privilegio que la Constitución le otorga, sometiéndosele a juicio penal por su posible responsabilidad ante la autoridad correspondiente.

Ahora bien, debemos apuntar que el Título Décimo, Capítulo I, artículo 212 del Código Penal Federal, define al servidor público de la siguiente manera:

“Para los efectos de este título y los subsecuentes es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada en el Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a estas, fideicomisos públicos; en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones, contenidas en el presente título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las legislaturas y a los magistrados de los tribunales de Justicia locales, por la comisión de delitos previstos en este título en materia federal.

Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente.”⁶²

Como ejemplo, el artículo 214 del Código Penal Federal⁶³, precisa el delito de ejercicio indebido de servicio público, en el que puede incurrir un empleado estatal, que goce o no de inmunidad por el empleo cargo o comisión que

⁶² Cfr. Código Penal Federal, ob. cit., artículo 212.

⁶³ Ibidem, artículo 214.

desempeño, obviamente si tiene fuero, primero deberá *declararse la procedencia* en la Cámara de Diputados.

De igual manera, el Título Décimo de la Ley Penal en comento, nos indica cuáles son las otras figuras delictivas, como son: el abuso de autoridad, desaparición forzada de personas, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, cohecho a servidores públicos extranjeros, peculado, enriquecimiento ilícito; asimismo, en su Título Decimoprimerero señala como tales, a los delitos cometidos contra la administración de justicia y ejercicio indebido del propio derecho.

3.3.1. Concepto de Responsabilidad Penal.

De la declaración de procedencia podemos decir que es la instancia procesal jurisdiccional que se sigue ante la Cámara de Diputados (o de Senadores, cuando el causante es el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos), quien en su caso analiza si el servidor público contra quien se ha iniciado ese proceso y que goza de inmunidad procesal, es probable responsable de la comisión de un delito, para quitarle esa gracia y ponerlo a disposición del juez penal que corresponda, a fin de que se le imponga la sanción que conforme a derecho se haya ganado por la conducta delictiva en que hubiere incurrido.

3.3.2. Inmunidad Procesal (Fuero constitucional).

Es el privilegio por virtud del cual se protege a un servidor público a fin de que pueda ejercer sus atribuciones sin presiones judiciales de índole penal, hasta en tanto no se declare procedente esa vía por la autoridad legislativa; por tanto, esta gracia impide que se ejercite acción penal en contra de los

servidores públicos a que se refiere el artículo 111 constitucional⁶⁴, sin que antes la Cámara de Diputados otorgue su anuencia acerca de ese ejercicio, de donde se aprecia que en México no hay una impunidad, sino tan sólo una inmunidad.

Además, el fuero constitucional protege al servidor público en ejercicio y *sólo opera en materia penal*; toda vez, que en las materias civil, laboral, mercantil, agraria, etcétera, no es necesario que previamente al procedimiento que se entable en contra del servidor público, se obtenga una resolución del Congreso o de una de sus Cámaras autorizando el enjuiciamiento.

Felipe Tena Ramírez refiere *"...el fuero no como impunidad de los servidores públicos, sino como inmunidad, en donde tal inmunidad, por cuanto su destinatario está exento de la jurisdicción común; recibe el nombre de fuero, el cual no instituye un privilegio a favor del servidor público, sino que protege a la función de los amagos del poder y de la fuerza"*.⁶⁵ En otras palabras, la inmunidad es consecuencia natural de aceptar determinado cargo, es estar exento de la jurisdicción común durante el tiempo que dure dicho empleo.

3.3.3. Sujetos a la Declaratoria de Procedencia.

Conforme al artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶⁶, podemos enlistar como servidores públicos sujetos a la declaratoria de procedencia a los siguientes:

- A.** Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.
- B.** Los Ministros que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- C.** Los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral.

⁶⁴ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ob. cit., supra 3.

⁶⁵ Tena Ramírez, Felipe, ob. cit., pp. 559 y 560.

-
- D. Los Consejeros de la Judicatura Federal.
 - E. Los Secretarios de Despacho.
 - F. Los Jefes de Departamento Administrativo.
 - G. Los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal.
 - H. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
 - I. El Procurador General de la República.
 - J. El Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
 - K. El Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral.
 - L. Los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

En la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:

- M. Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito (artículo 81, fracción X)⁶⁷.
- N. Magistrados de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 209, fracción X).⁶⁸

Por otro lado, es importante explicar que esta inmunidad procesal, a que hace referencia la Ley Orgánica en comento, sólo puede quitarla el Consejo de la Judicatura Federal y la Comisión de Administración respectivamente.

3.3.4. Características de la Declaración de Procedencia en materia penal.

Con el propósito de proteger la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos de alta jerarquía, respecto de posibles obstrucciones o agresiones con fines políticos de las demás ramas de

⁶⁶ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ob. cit., supra 2.

⁶⁷ Cfr. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, disco óptico, Compila IX, Legislación Federal y del Distrito Federal, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2004, artículo 81, fracción X.

gobierno, de represalias o acusaciones temerarias, el artículo 111 de la Constitución, conserva y amplía la institución de la inmunidad procesal en materia penal⁶⁹, denominada fuero por el artículo 61, párrafo segundo, de la misma normatividad⁷⁰, aunque el artículo 111 en cita, haya suprimido el término.

Por otro lado, aun cuando la resolución de la Cámara de Diputados sea en el sentido de que no ha lugar a proceder en contra del inculpado, y tenga por efecto que no se pueda someter a proceso penal, ello no significa impunidad, pues de acuerdo con el propio artículo 111 constitucional, la imputación podrá continuar su curso cuando el servidor público haya concluido el ejercicio de su encargo, en virtud de que no se prejuzga sobre los fundamentos de la imputación⁷¹ y de conformidad con el artículo 114 de la norma en comento, los plazos de prescripción penal, se interrumpen en tanto el respectivo servidor público continúe desempeñando alguno de los cargos protegidos por dicha inmunidad procesal, contando el Ministerio Público, cuando menos con tres años posteriores a la separación del cargo para ejercer las acciones respectivas.⁷²

En la realidad, la única impunidad o inmunidad absoluta prevista en nuestro régimen constitucional se concreta a las opiniones que manifiesten los diputados y senadores en el desempeño de sus cargos, en beneficio de la libertad parlamentaria, conforme a lo dispuesto en el artículo 61, primer párrafo, constitucional.⁷³

Por otra parte, en caso de que la Cámara de Diputados declarará que ha lugar a proceder, el servidor público quedará a disposición de las autoridades

⁶⁸ Ibidem. artículo 209, fracción X.

⁶⁹ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ob. cit., supra 3.

⁷⁰ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ob. cit., artículo 61.

⁷¹ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ob. cit., supra 2.

⁷² Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ob. cit., artículo 114.

⁷³ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ob. cit., supra 3.

competentes y será separado de su cargo durante la sustanciación del proceso penal. Al respecto, el multicitado numeral 111, prevé que en caso de que el inculpado sea absuelto, podrá reasumir sus funciones, y si por el contrario, la sentencia fuese condenatoria por un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se le concederá al reo la gracia del indulto (facultad del Presidente de la República conforme al artículo 89, fracción XIV, constitucional)⁷⁴, tomando en cuenta que se niega por haberse valorado antes la gravedad y trascendencia del delito, además del hecho de que el mismo lo haya cometido el servidor público durante el periodo del encargo.

Es conveniente advertir que el caso contemplado en el artículo 112, se refiere a aquel en que el servidor público, cuyo puesto se encuentra protegido por la inmunidad procesal, por alguna razón se separa de su cargo y deja de desempeñar dicho puesto, pudiéndose proceder penalmente en su contra durante este periodo en que no ejerce el cargo, sin que se requiera la previa anuencia de la Cámara de Diputados. En cambio, de acuerdo con el segundo párrafo del mismo precepto, si antes de que se le someta a un proceso penal el servidor público que haya cometido un delito, empieza o regresa a ejercer las funciones propias de alguno de los cargos protegidos con la inmunidad procesal, entonces sí sería indispensable la previa declaración de procedencia por la Cámara de Diputados.⁷⁵

Conforme al texto actual, resulta claro que la inmunidad procesal no constituye un derecho ni un privilegio inseparable de cierto servidor público sino meramente una prerrogativa inherente a determinado puesto público, por lo que en caso de que se renuncie al cargo, se encuentre el sujeto bajo licencia, o en general siempre que se suspenda o concluya el ejercicio de la función pública protegida, se entenderá que se suspende o expira el disfrute de dicha inmunidad procesal.

⁷⁴ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ob. cit., artículo 89, fracción XIV.

3.3.5. Procedimiento de la Declaratoria ante la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.

Al igual que el Juicio Político, el proceso legislativo del juicio de Declaración de Procedencia, se basa indudablemente en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y así también, para desarrollar el presente tema se busco el apoyo del trabajo realizado por la Doctora Cecilia Mora-Donatto.⁷⁶

En ese tenor, es dable comenzar explicando que, la presentación de la denuncia o querrela contra un servidor público, podrá ser formulada por los particulares o por la presentación de un requerimiento del Ministerio Público, una vez cumplidos los requisitos procedimentales necesarios para el ejercicio de la acción penal, con el fin de que pueda procederse en contra de algunas de las autoridades que menciona el precepto 111 de la Carta Magna.

Cuando se trate de los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados a quienes se les hubiera imputado la comisión de delitos federales, la Declaración de Procedencia que al efecto dicte la Cámara de Diputados, se remitirá a la Legislatura local que corresponda, para que proceda en el ejercicio de sus atribuciones, y en su caso, ponga al inculpado a disposición del Orden Jurisdiccional respectivo.

La denuncia, querrela o requerimiento del Ministerio Público, deberá presentarse por escrito ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados y ratificarse los dos primeros ante ella dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación. Realizada la ratificación que corresponda, la Secretaría General la turnará a la Sección Instructora, la cual informará al

⁷⁵ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ob. cit., artículo 112.

⁷⁶ Mora-Donatto, Cecilia. Internet. <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/ivladecl.htm>.

denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber sobre su garantía de audiencia y que deberá a su elección, comparecer o informar por escrito dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación.

La Sección Instructora está integrada buscando la participación plural de los Grupos Parlamentarios y se encargará de practicar todas las diligencias necesarias para establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita, teniendo un plazo de sesenta días hábiles para presentar su dictamen, salvo que fuera necesario ampliar dicho término; en este caso, se observarán las normas acerca de ampliación de plazos para la recepción de pruebas en el procedimiento referente al juicio político.

Después, la Sección Instructora abrirá un periodo de prueba de hasta treinta días naturales dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezcan el denunciante y el servidor público, así como las que la propia Sección Instructora estime necesarias. También tendrán seis días para presentar alegatos.

Si a juicio de la Sección, la imputación fuese notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara para que ésta resuelva si se continúa o se desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen.

Considérese que para declarar procedente dichas conclusiones, la Sección Instructora tuvo contacto directo con las pruebas que fueron ofrecidas por las partes, por tanto ya no serán desahogadas dentro del procedimiento seguido ante el Jurado de Procedencia, el cual las valorará de conformidad con lo que aparezca dentro del expediente formado por la Sección de mérito.

Elaborado el dictamen por la Sección Instructora, avisará al Presidente de la Cámara para que cite a sesión al día siguiente, donde la Cámara se constituirá en Jurado de Procedencia para resolver el asunto. Los Secretarios de la Mesa Directiva notificarán al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, al querellante o al Ministerio Público según corresponda.

Durante la Sesión Plenaria de la Cámara, el día en que fue acordado resolver sobre la imputación, la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas, dando lectura también al Dictamen de la Sección Instructora; después se procede a darle la palabra al denunciante, enseguida al denunciado o a su defensor, y en caso de que lo soliciten a ambos, para que aleguen lo que a su derecho convenga; el denunciante tendrá derecho de réplica y el denunciado podrá hacer uso de la palabra en último término.

Retirados el denunciante y el denunciado del salón de sesiones, se procederá a discutir y votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora, es decir, sobre el dictamen en lo general, y después en lo particular respecto de los artículos reservados, en el supuesto de que se encuentre el dictamen a discusión y no esté ningún Diputado inscrito en la lista de oradores, el Presidente de la Mesa Directiva declarará que no habiendo quien haga uso de la palabra se somete el dictamen a votación nominal en lo general y en lo particular en un solo acto.

Para la discusión en lo general del dictamen, cada Grupo Parlamentario dispondrá de quince minutos para una intervención de fijación de posición; los Diputados que no pertenezcan a ningún Grupo Parlamentario acordarán con uno de los Grupos su participación en la fijación de posición y podrán inscribirse directamente en la discusión en lo particular. Agotada la fijación de posiciones, se abrirán hasta dos turnos de cuatro oradores en pro y cuatro en contra, quienes dispondrán de diez minutos cada uno; las intervenciones de

los Grupos Parlamentarios se realizarán en orden creciente en razón del número de integrantes que los conforman.

Al concluir el primer turno de los diez minutos, el Presidente de la Mesa Directiva podrá consultar si el asunto se encuentra lo suficientemente discutido mediante votación económica y en caso de no estarlo se continuará con la segunda ronda. Agotada la discusión en lo general se procederá a votarlo, si es aprobado, enseguida se discutirá en lo particular cada artículo reservado, se abrirá un turno de hasta cuatro oradores en contra y cuatro a favor por cada artículo, cada uno contará con cinco minutos. Después se procederá a su votación nominal, que deberá ser aprobado por la mayoría absoluta.

Si la Cámara de Diputados resolviera en forma negativa, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que se continúe contra el Servidor Público una vez concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión. En caso contrario, se declarará que ha lugar a proceder contra el inculpado y éste quedará inmediatamente separado de su empleo y quedará sujeto a la jurisdicción del Ministerio Público Federal que corresponda.

3.3.6. Resolución del juicio penal y sus efectos.

El juicio para quitarle la inmunidad procesal al servidor público que en su momento así lo amerite, concluye con una resolución, que puede ser que se declare la procedencia de un juicio penal (desaforando al servidor público), o determinando que al no haber elementos suficientes para ello, no es posible separarlo de su cargo.

La Declaración de Procedencia tienen los siguientes efectos:

A. En el ámbito Federal.

-
1. Separar al servidor público inmediatamente del empleo, cargo o comisión que esté desempeñando.
 2. Ponerlo a disposición y dentro de la jurisdicción de la autoridad judicial que deba juzgarlo por la comisión del acto delictivo que origine el procedimiento para la declaración de procedencia, significando esto que el servidor público ha quedado desafortado.
 3. En caso de que la resolución fuese en sentido negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal situación, no impedirá que sobreviva su probable responsabilidad para cuando haya concluido con su empleo.
 4. Sanciones penales. Los dos últimos párrafos del artículo 111 del pacto federal⁷⁷, por su parte establecen ciertas características de las sanciones económicas para el caso de delitos patrimoniales cometidos por servidores públicos, previendo que las mismas deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido por el respectivo servidor y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita, pero que en todo caso no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos, así como de los daños o perjuicios causados.
 5. Dejando las demás sanciones, a lo previsto por el Código Penal Federal, para cada delito.

B. En el ámbito de los Estados.

1. En este caso, sólo se comunicará a las legislaturas locales la declaratoria de procedencia, con el fin de que en ejercicio de sus atribuciones, si así lo consideran, pongan al inculcado a disposición del Ministerio Público Federal o del Órgano Jurisdiccional respectivo.
2. Así se Reserva a las legislaturas locales la decisión última sobre la conveniencia o no de satisfacer el requisito de procedibilidad, en

⁷⁷ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ob. cit., artículo 111.

contra de un alto servidor público estatal por un presunto delito federal.

3. En última instancia, si la legislatura local resuelva negativamente, esto no significa impunidad, pues, de acuerdo con la Constitución y como se apuntó, la imputación podrá continuar su curso cuando el servidor público haya concluido su encargo.

Resulta claro que sólo los servidores públicos ya mencionados gozan de inmunidad procesal, lo que se traduce en que no pueden ser perseguidos penalmente si previamente no se declara la procedencia respectiva; asimismo, la Constitución de cada Estado puede consagrar una inmunidad procesal equivalente para sus servidores públicos locales, respecto de delitos tipificados en sus propios ordenamientos, pero de ninguna manera por delitos del orden común⁷⁸.

Cuando se siga proceso penal a un servidor público de los mencionados en el artículo 111 constitucional,⁷⁹ sin haberse satisfecho el procedimiento en mención, la Secretaría de la misma Cámara o de la Comisión Permanente libraré oficio al Juez o Tribunal que conozca de la causa, a fin de que se suspenda el procedimiento en tanto se plantea y resuelve si ha lugar a proceder.

3.3.7. Prescripción de la responsabilidad penal.

El artículo 114, segundo párrafo, constitucional, prevé que la misma será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en el respectivo Código Penal (ya se trate del Federal, o en su caso, de la Entidad Federativa que corresponda), en la inteligencia de que nunca será menor a tres años el lapso que tenga el Ministerio Público Federal para ejercer la

⁷⁸ Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria, op. cit., p. 16.

⁷⁹ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ob. cit., supra 2.

acción penal respectiva; asimismo, al final del segundo párrafo se establece que la prescripción se interrumpe, mientras esté en funciones el servidor presunto responsable que cuente con inmunidad procesal.

3.4. SIMILITUDES DEL JUICIO POLÍTICO Y LA DECLARATORIA DE PROCEDENCIA.

Iniciemos señalando que en los dos Juicios, una vez presentada la denuncia, se dan tres días para que el denunciante la ratifique y siete para que el acusado conteste en persona o por escrito.

Entre otras coincidencias, uno de los principios básicos que más resaltan, es que existe en ambos procedimientos, declaraciones o resoluciones definitivas que emana de las Cámaras, las cuales, siempre serán inatacables.

Ahora bien, en los dos casos deberán rigurosamente turnarse a la Sección Instructora las denuncias, querellas, requerimientos del Ministerio Público o acusaciones que le hayan sido presentadas a la Cámara de Diputados.

En ningún caso podrán dispensarse o no efectuarse un trámite referente a juicio político o declaración de procedencia que haya sido solicitada.

Cuando alguna de las Secciones o de las Cámaras esté obligada a realizar una diligencia en la que se requiera forzosamente la presencia del funcionario público que hubiere sido inculcado, se emplazará a éste para que comparezca o conteste por escrito a los requerimientos que se le hagan; si el inculcado se abstiene de comparecer o de informar por escrito, se entenderá que contesta en sentido negativo, es decir, que niega los hechos que se le imputan.

La Sección respectiva practicará las diligencias que no requieran la presencia del denunciado, encomendando al Juez Federal de su respectiva

jurisdicción y fuera del lugar de residencia de las Cámaras, por medio de despacho firmado por el Presidente y el Secretario de la Sección, al que se acompañará testimonio de las constancias conducentes, las cuales son necesarias para integrar debidamente el expediente.

Todas las comunicaciones oficiales que deban girarse para la práctica de dichas diligencias, se entregarán personalmente a los interesados o se enviarán por correo en pieza certificada y con acuse de recibo, libres de cualquier gasto.

Asimismo, los miembros de las Secciones, y en general los Diputados y Senadores que hayan de intervenir en algún acto o parte del procedimiento, podrán excusarse voluntariamente o ser recusados si existe alguna de las causas de impedimento que así lo amerite, como sería tener interés personal en el asunto en uno u otro sentido.

Únicamente con expresión de causa comprobable podrá el inculpado recusar a miembros de la Sección Instructora que conozca de la denuncia o querrela presentada en su contra, o a Diputados y Senadores que deban participar en algún acto o parte del procedimiento.

Una vez presentada la excusa o la recusación, ésta se calificará dentro de tres días naturales siguientes, en un incidente que se sustanciará ante la sección a cuyos miembros no se hubiese señalado impedimento alguno para actuar.

Por otro lado, tanto el inculpado como el denunciante podrán solicitar de las oficinas o establecimiento en el que se encuentren, copias certificadas de los documentos que pretenden ofrecer como pruebas, y las autoridades estarán obligadas a expedir dichas copias a la brevedad posible; si no lo hicieren, la Sección o las Cámaras a instancia del interesado, señalará a la autoridad

omisa un plazo razonable para que las expida, bajo apercibimiento de imponerle una multa de diez a cien veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal. Si resultare falso que el interesado las hubiese solicitado, la multa se hará en su contra.

De igual manera, cualquier Sección o Cámara podrá solicitar las copias certificadas de las constancias que estimen necesarias para agregar al procedimiento, y si en el caso concreto la autoridad requerida no las remite, también se les impondrá multa.

En el supuesto de que se hayan solicitado expedientes o constancias originales, se devolverán a sus respectivas oficinas de procedencia, una vez que se haya dictado resolución definitiva en el procedimiento; antes de la devolución que corresponda, se podrán dejar copias certificadas de éstos en el expediente que en tal caso se esté formando.

Las Cámaras no podrán erigirse en órgano de acusación o sentencia, sin que antes se compruebe fehacientemente que todas las partes, es decir, el servidor público, su defensor, el denunciante o querellante y en su caso el Ministerio Público han sido debidamente emplazados y citados.

En ningún caso podrán votar los Diputados o Senadores que hubiesen presentado la imputación contra el servidor público; asimismo, tampoco podrán hacerlo los que hayan aceptado el cargo de defensor, aun cuando renuncien después de haber comenzado a ejercer el cargo.

Tanto el procedimiento del Juicio Político como la Declaratoria de Procedencia se realizarán en sesión pública, excepto cuando las buenas costumbres o el interés público en general exijan que la audiencia sea secreta.

Las declaraciones o resoluciones aprobadas por las Cámaras con arreglo en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

En el caso de que la declaratoria de las Cámaras se refiera a un Gobernador de cualquier Estado, a un Diputado Local y/o Magistrado del Tribunal Superior de Justicia Local de que se trate, sólo se comunicara esta resolución a la Legislatura que le corresponda, para que ésta actúe en consecuencia.

El Código Federal de Procedimientos Penales y el Código Penal Federal, se aplicarán supletoriamente a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en las cuestiones relativas al procedimiento, apreciación de pruebas, y en lo que fuese conducente que no esté previsto por la ley en mención.

3.5. DIFERENCIA ENTRE EL JUICIO POLÍTICO Y LA DECLARATORIA DE PROCEDENCIA.

El Título Cuarto de la Constitución se establece claramente como un medio de control constitucional, que además tiene como aspecto de identificación el hecho de ser un medio preventivo, sin que con él se puedan volver las cosas al estado que tenían con antelación a la conculcación de los preceptos constitucionales, como se obtiene a través de la sentencia de amparo, cuando ésta otorga la protección de la Justicia de la Unión, situación que prevé y expresa más claramente el artículo 80 de la Ley de Amparo, del que se lee:

“La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado

*sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exige.*⁸⁰

En México, la defensa de la Constitución se lleva por diferentes procesos, siendo alguno de ellos, medios preventivos de control constitucional, como lo es el juicio político y la declaratoria de procedencia (penal), entre otros.

Por tanto, cuando un servidor público incurre en responsabilidad política, se le reclama ésta, a través de la substanciación del juicio Político, que es el proceso establecido en la Ley Fundamental para sancionar a alguno de los servidores públicos, descritos expresamente por el artículo 110 de dicho ordenamiento supremo,⁸¹ que desde el cargo, empleo o comisión que desempeñen, incurran en actos u omisiones que produzcan perjuicios a los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho.

En cuanto a la responsabilidad penal que se exige a un empleado estatal en términos de lo dispuesto por el artículo 111 constitucional, presupone estrictamente que dicha persona actuó fuera de derecho y del orden jurídico, por lo que puede decirse validamente que la responsabilidad que se exige en un juicio político es una responsabilidad derivada de una actuación *intuito órgano*, en tanto que la responsabilidad a que alude el precepto 111 es una responsabilidad *intuito personae*. Esto es, que atiende a los actos personales antijurídicos efectuados por el servidor público.⁸²

⁸⁰ Cfr. Ley de Amparo, disco óptico, Compila IX, Legislación Federal y del Distrito Federal, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2004, artículo 80.

⁸¹ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ob. cit., artículo 110.

⁸² Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ob. cit., artículo 111.

Esta distinción entre ambos tipos de procedimientos jurídicos, se establece en razón de que la persona física que encarne a un órgano del Estado y que con *su conducta incurra en la comisión de un acto de los previstos por el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*,⁸³ presupone estar actuando con la investidura de servidor público, o sea, como persona que está cumpliendo o intentando cumplir con las atribuciones y dentro de las facultades que la ley y el Órgano Estatal le otorgan. En atención a ello, opina Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez que:

“En razón de las características de los sujetos del juicio político nos encontramos que se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración y que, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales. Por consiguiente, no todos los servidores públicos podrían incurrir en este tipo de responsabilidad.”⁸⁴

Por otro lado, la responsabilidad penal *no requiere* de esa situación de relación intrínseca entre la calidad de servidor público y la comisión de un acto ilícito, puesto que tal clase de responsabilidad *se da únicamente por la comisión de un hecho delictivo*, sin que para el orden jurídico, sea de importancia que esa conducta se haya dado porque el servidor actuó con esa calidad o porque la comisión del delito deriva de su actuación como persona física. En uno u otro caso, mientras lo haya cometido durante el tiempo que dure su encargo, se le debe exigir la responsabilidad penal, primeramente mediante la solicitud que se haga ante la Cámara de Diputados, que es el órgano competente para desarrollar el procedimiento descrito en el artículo

⁸³ Cfr. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, disco óptico, Compila IX, Legislación Federal y del Distrito Federal, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2004, artículo 7.

⁸⁴ *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, cuarta edición, editorial Porrúa, México, 2001, p.35.

111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁸⁵ es decir, que se declare que es procedente seguir el juicio penal en contra del servidor público, individuo que es servidor público, dejándosele a disposición de las autoridades judiciales para que lo juzguen.

3.6. FINALIDAD.

Estas responsabilidades y en general el Título Cuarto, pretenden en forma noble describir las siguientes reglas o principios fundamentales:

- 1.- Dar Igualdad ante la ley a todos los habitantes de la república que quieran desempeñar un cargo público.
- 2.- Una vez empleados por el Estado, hacerles ver sus derechos y obligaciones, así como las responsabilidades y sanciones a que se harán acreedores, según el puesto que tengan en la Administración Pública Federal sino cumplen con los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia.
- 3.- Delimitar claramente las bases para llevar un procedimiento, en el que se juzgarán y sancionarán a los servidores públicos que se le pruebe su culpabilidad.

⁸⁵ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ob. cit., supra 3.

CAPÍTULO IV.

CONTEXTO ACTUAL DE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA Y PENAL EN LA SOCIEDAD MEXICANA.

4.1 PERSPECTIVA SOCIAL DE LA RESPONSABILIDAD.

En los capítulos precedentes se ha explicado lo que constituye la función pública y la responsabilidad política y penal, desde el punto de vista jurídico. Ahora nos toca estudiarlas desde su configuración social; es decir, observaremos los fenómenos ocurridos al interior de una organización social y sus órganos de gobierno, con base en el conocimiento de la misma.

Dicho lo anterior, se tratara de explicar la realidad social, sin embargo, se debe desentrañar de qué forma y en qué medida repercuten los fenómenos sociales entre gobernados y gobernantes en la propia sociedad. Por ejemplo: hay que indagar las repercusiones sociales que ocasiona la corrupción en la Administración Pública, dentro la función social del derecho y no el lado legal de esta descomposición colectiva, dado que este aspecto es propio de la ciencia del Derecho.

En ese orden de ideas, se espera que desde ese punto de vista, al final de este capítulo, se logre el objetivo primordial de la presente tesis, que es hacer conciencia en toda persona que la lea, es decir, se trata de fomentar tanto en servidores públicos como en toda persona (gobernantes y gobernados), una cultura de respeto y honestidad; enfocada básicamente en la relación intrínseca que se da entre estos, por la necesidad del pueblo de tener bienes y servicios sustentados por el Estado, llevando esa ideología a su vida diaria. Al mismo tiempo, se busca enseñarles a los servidores públicos, las consecuencias de caer en manos de la corrupción y en ese sentido mostrar a la sociedad, como hacer valer la responsabilidad penal y política, en que caigan los empleados por el Gobierno.

Así las cosas, se desentrañará la función pública desde un punto de vista más real. Para comenzar, diremos que a la función pública no podemos desvincularla del Estado, ya que como se ha explicado, es una ficción jurídica creada por la propia sociedad, primeramente para existir y desarrollarse, y después, como un instrumento a través del cual se puede aspirar a conseguir los fines que el conglomerado social persigue.

Para ello, debe haber un orden constitucional vigente, que desgraciadamente, más se ha prestado para crear una impunidad generalizada a favor de aquellos que en determinado momento desempeñan una función pública, que para servir a los demás, como se ha demostrado a lo largo de la historia de nuestro país.

Asimismo, los puestos públicos se han convertido en santuarios para el crimen; no obstante de existir el principio de interpretación jurídica, el cual dice que a toda ley que conceda un privilegio, debe darse una explicación restrictiva; la verdad es que la inmunidad se ha hecho extensiva por analogía, por mayoría de razón y por capricho de por cuanto individuo que desempeña un empleo, cargo o comisión existe, en algunos de estos casos, por virtud de actos expresos y descarados, en otros, por la inactividad o incompetencia de los órganos encargados de vigilar y hacer valer el Juicio Político y la Declaratoria de Procedencia.

En los actuales momentos, difícilmente se podrá encontrar un empleado (por inferior que sea), que no este convencido, que por una u otra razón está al margen de la ley y que llegado el caso, el aparato oficial se encuentra obligado a dispensarlo de la sanción natural que por una violación a la legislación se haya hecho acreedor, y por si fuera poco, llegado el momento también piensa que no sólo a él se debe dar un trato preferencial, sino también a sus familiares y amigos, en caso de que éstos hubieran participado en alguna anomalía administrativa o política. Esto como consecuencia de la poca

observancia y aplicación, que tiene la responsabilidad política y penal en un México deteriorado por la falta de valores y conciencia social.

Los procedimientos de responsabilidad en comento, obviamente existen sólo en un contexto normativo ideal, como una utopía que no tiene cabida en una nación, ya que salvo en aisladas ocasiones, se llegan a hacer efectivos los procedimientos penales o políticos. De esa manera, un juicio contra un servidor público se permitirá siempre y cuando no propicie situaciones de peligro en contra de otros que igual que él, estén dentro del círculo corrupto, y por tanto puedan salir afectados; se realizara cuando no exista otra alternativa; cuando el responsable a caído en desgracia; cuando por satisfacer a la opinión pública a sido necesario un sacrificio, en bien de la salud del establecimiento gubernativo.

En esos casos, lo que se quiere al tramitar uno o dos juicios de responsabilidad, es convencer a la ciudadanía y afianzar a los gobernantes, independientemente de que no llegue dicho juicio hasta sus últimas consecuencias; por esa razón podemos considerar que los sistemas de responsabilidad son el complemento teórico de esa estructura ideal hipotética, que es la Constitución, y por lo mismo, adolecerá del mismo defecto por ser inaplicable.

Es prudente acotar, que la Constitución no es letra muerta ni un sueño inalcanzable que tuvo el Constituyente, ya que como base de un sistema jurídico que da estabilidad a toda una nación, es buena y también es perfectible; pero lo delicado de ella, no es lo que dice, sino su poca observancia en la vida actual, y en ese caso, la falta de aplicación del Título Cuarto a los múltiples bandidos que se dicen elegidos del pueblo para gobernar.

4.2. EFICIENCIA PARA LA APLICACIÓN TEÓRICA DE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA Y PENAL.

Un efectivo sistema para exigir la responsabilidad, debe comprender necesariamente tres aspectos:

- 1.- *La existencia de leyes que establezcan figuras perfectamente bien delimitadas*, en cuanto a conductas que den origen a una sanción política o penal, conforme a los estrictos requerimientos constitucionales;
- 2.- *De tribunales que gocen de idónea competencia*, es decir, que legal y materialmente estén capacitados para conocer de la responsabilidad de los servidores públicos, y;
- 3.- *De un efectivo sistema de acusación*, que debe reunir las condiciones necesarias para que el acusador, oficial o particular, no se inhíba de hacerlo por temor a las represalias de parte de los acusados.

El hecho de que existan fallas en uno solo de los tres aspectos que se mencionan, hace que el sistema se convierta en inoperante y de lugar por una parte, a que un empleado estatal se estime irresponsable, y por otra a que los particulares procuren soluciones al margen de la ley, lo que propiciaría una anarquía.

De ahí, la importancia de la Constitución, que faculta al Congreso de la Unión para definir los delitos, los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho y cualquier otra falta en contra de la Federación, así como para fijar los castigos que a los infractores deben imponerse. No es dable al legislador crear figuras delictivas indefinidas, en las que quede comprendida toda una acción humana.

La misma Constitución exige al legislador ser cuidadoso al dar los enunciados que enmarcan una acción que acarree responsabilidad penal, política o de cualquier otra índole; en ese orden de palabras, definir esas conductas punibles, es delimitar con exactitud los hechos y los momentos en que un servidor público falta a la confianza que se ha depositado en él. Decir que incurre en responsabilidad cuando ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno representativo y federal, violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales, etc., no es definir un delito. Hacerlo así es proceder con imprecisión y ambigüedad, razón por la cual deben considerarse contrarias a lo previsto por el artículo 14 de la Carta Magna, que establece:

“A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

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

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”⁶⁶

Contrario a ello, estaríamos permitiendo que existan normas que trajeran aparejada impunidad y arbitrariedad, y de lo que se trata, es de hacer a las

leyes entendibles y fáciles de aplicar, para crear en los ciudadanos una conciencia moral basada en los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; todo esto para evitar que los que están en el poder defrauden a los gobernados, y por otro lado, hacer conciencia de estos principios en los representados, para que si uno de estos llega a desempeñarse personificando al Estado, sepa a lo que tiene que hacer y sino, que también tenga conocimiento de las responsabilidades a que se puede hacer acreedor si falla.

4.3. LA CONFIANZA DEL CIUDADANO COMO FACTOR DE GOBERNABILIDAD.

Todos los problemas sociales surgidos al interior de un Estado derivan de la conjugación de una multiplicidad de causas. Verbigracia: carencia de democracia, crisis económica, falta de justicia social, abuso de poder, represión pública, violación sistemática del sistema jurídico, entre otros. Lógicamente que ello da como resultado una inestabilidad social y resquebrajamiento de las instituciones y estructuras sociales, políticas y económicas, que dificultan el ejercicio del gobierno por quienes detentan el poder.

Por tal razón, el Estado debe buscar los mecanismos adecuados a efecto de impedir que surjan brotes de violencia, conflictos sociales y sistemáticas inconformidades de la sociedad frente a los gobernantes, debiendo encontrar los adecuados instrumentos de gobernabilidad; como lo podrían ser si se aplicaran de una efectiva el Juicio Político o la Declaración de Procedencia.

Asimismo, el orden de derecho de un Estado, no solamente debe proveer a los gobernados de medios jurídicos para impugnar la actuación arbitraria e ilegal de las autoridades (Ley de Amparo), sino establecer también un sistema

⁸⁶ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ob. cit., artículo 14.

de responsabilidades para las personas en quienes la ley deposita el ejercicio del poder público (Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Es obvio que para el gobernado es más útil, por sus propios y naturales resultados, valerse de un medio jurídico de impugnación contra los actos autoritarios para preservar su esfera de derecho, puesto que tal medio tiene como efecto inmediato la invalidación de los mencionados actos y la restitución consiguiente del goce y disfrute del derecho infringido o afectado.

En la generalidad de los casos, una vez satisfecho el interés del gobernado, como consecuencia del ejercicio del medio impugnativo que interpuso en contra de los actos de autoridad que lo agraven, se vuelve de poco interés para él, la exigencia de la responsabilidad en que hubiere incurrido el servidor público de quien tales actos hayan emanado; es decir, no le toma importancia al hecho que hubiera cometido el empleado, sino solamente a la reparación del daño que le haya causado, circunstancia que no debiera de presentarse en un auténtico y operante régimen democrático.

Por ello se debe hacer razonar a las personas, que lejos de la afectación que tengan en lo personal, tienen que dar más importancia al suceso, si descubren que un servidor público es un mal elemento dentro del Estado; debido a que la sociedad está obligada a sentirse ofendida en atención a que el individuo está vulnerando la confianza en él depositada, aunado a que, al mismo tiempo desprestigia a la clase gobernante.

Por lo tanto, si el pueblo advierte que la corrupción y la ilegalidad son vicios de la función pública, imputables a los servidores públicos, que a final de cuentas son personas, a los cuales no se sanciona, debería ser lógica la molestia y protesta de los gobernados. En primer lugar, porque la sociedad es quien paga los sueldos de los burócratas, a través de sus impuestos; de ahí

que, la primera exigencia social debería ser que los servidores públicos antepongan los intereses de la comunidad a los propios.

Para subsanar tales males, es preciso que la sociedad se de cuenta conscientemente, que indudablemente el Estado exige a los servidores públicos su responsabilidad, derivada de alguna falta cometida en el desempeño de sus funciones. Iniciando los procedimientos respectivos a efecto de que se compruebe sobre la certeza de las acusaciones, y en caso de ser afirmativas imponer las sanciones al infractor. De paso se logra imbuir en éste y en todos los demás servidores, la convicción de que su actuación no pasa desapercibida y que en caso de cometer alguna falta o reincidir, se pueden hacer acreedores a sanciones más fuertes, como son el ser encarcelado, destituido o inhabilitado para desempeñar otro empleo, cargo o comisión dentro de la función pública.

En resumidas cuentas, la aplicación de las sanciones políticas y penales a los servidores públicos, tiene importancia social por cuanto se hace prevalecer el Estado de Derecho al interior de la organización estatal, constituyendo un rasgo de responsabilidad de los gobernantes frente a los gobernados, en el entendido de que los primeros no quedan impunes por los actos u omisiones que realizan quebrantando los principios que ya se han mencionado, afectando los intereses públicos.

Por ello, y con el afán de hacer más clara la responsabilidad en que puede incurrir el gobernante ante el gobernado, la Constitución ha instituido, como garantía jurídica del mismo y del régimen de legalidad en general, un sistema de responsabilidades de los servidores públicos, consignado especialmente en los artículos 108 a 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las conductas en las que puede incurrir una persona empleada por el gobierno, con el fin de satisfacer las necesidades nacionales de una sociedad en constante crecimiento.

Pero, por desgracia no es suficiente que en la Constitución o en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se enumeren de forma dogmática, cuáles son las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores y las sanciones a que éstos se hacen acreedores, puesto que son postulados teóricos. Lo fundamental es que realmente se impongan, ya que de otra forma no se conseguiría que la función pública se desarrolle en el marco de los mandatos constitucionales y sus leyes secundarias, y mucho menos impedir que pseudo servidores sigan desempeñando sus empleos, cargos o comisiones en aras de satisfacer intereses personales, en perjuicio de los colectivos.

En efecto, debemos considerar que en un sistema de responsabilidades para los gobernantes, los medios jurídicos de impugnación deben ser su eficaz complemento, lo cual al menos en teoría, en varios regímenes constitucionales se ha implantado, incluyendo evidentemente al de México.

Por lo tanto, para prevenir y sancionar con efectividad los vacíos existentes en el desarrollo de la función pública; para garantizar que verdaderamente los servidores públicos desempeñen sus empleos, cargos o comisiones subordinando su interés particular a los intereses colectivos; para salvaguardar que las personas físicas que encarnan algún órgano del Estado, cumplan con el debido respeto a la Constitución y a las leyes que de ella emanan; en suma, para que los servidores públicos actúen conforme a los principios de legalidad, honradez, lealtad, eficiencia e imparcialidad, es menester que se les finquen las responsabilidades correspondientes, previa substanciación del procedimiento respectivo, para hacer factible la aplicación de las sanciones tanto políticas como penales y dar credibilidad a nuestras instituciones públicas y funcionarios que encarnan a los órganos y dependencias estatales, ante los gobernados.

En ese tenor, cuando se determina la responsabilidad de los servidores públicos y se les sanciona, aumenta en la gente su creencia en estos órganos, ya que se dan cuenta que aquellos deben responderles por sus actos u omisiones. Cuando ello sucede, el Estado puede gobernar con más tranquilidad sin verse presionado por las masas a cada momento; o sea, la confianza y credibilidad de la sociedad en sus funcionarios, se traduce en factor de gobernabilidad.

Situación distinta cabe esperar en aquellos Estados en donde no impera la ley, la justicia y la honestidad en el ejercicio de la función pública, siendo frecuentes las manifestaciones y protestas públicas en sus varias formas: marchas, mítines, enfrentamientos entre grupos sociales y los órganos estatales o de represión (policías); todo lo cual hace difícil ejercer el gobierno con tranquilidad. En todo caso la fórmula que dé una solución es sencilla: *mientras el Estado vigila que los servidores públicos realicen la función pública con apego a las obligaciones constitucionales y legales, imponiendo las sanciones correspondientes a quienes se aparten de tales lineamientos, la sociedad confiará en quienes gobiernan y representan los intereses colectivos, existiendo en consecuencia un factor propicio para poder gobernar sin presiones sociales.*

4.4. MUERTE POLÍTICA.

Todos los servidores públicos están en beneficio del pueblo mexicano, desde los depositarios de los poderes de la Unión, hasta el más modesto empleado de una oficina pública, los cuales, llegado el momento, deben ser consignados como sucede en el caso de un particular cuando comete hechos delictivos; no obstante, su responsabilidad varía en relación al puesto que ocupan y a la labor que desempeñan, debido a que no todos tienen inmunidad, y también, no cualquiera puede ser objeto de un juicio político.

Por otro lado, *el ciudadano* que sea designado o que por elección popular sea escogido para desempeñar un empleo, cargo o comisión dentro de lo que es el funcionamiento del Estado, debe estar consiente que se obliga a acreditar estar facultado con virtudes que se presumió tenía y que por tanto le hicieron merecedor de la investidura y privilegios que el puesto que ocupe le otorgue, constituyéndose en un ejemplo de cualidades cívicas, con lo cual, se convertirá en un sólido concepto de responsabilidad y de adhesión por parte del pueblo.

El Estado por su parte debe, como ya se dijo, preestablecer medidas eficaces para perseguir y castigar a los malos servidores que violan la confianza que en ellos se depositó, haciendo del puesto dado un medio para saciar sus necesidades de riqueza y poder; sanciones que deben hacerse verídicas y enérgicas; pues aun y cuando la sociedad señale y castigue con su desprecio a los empleados prevaricadores y desleales, que atenten contra los intereses públicos fundamentales, la riqueza pública, la libertad o la vida, no es dable que esa sanción popular, por más enérgica que sea, pueda ser considerada como lo único para satisfacer la sed de justicia por la que atraviesa nuestra sociedad.

Ello, en atención a que "la actuación criminal de los altos funcionarios cuando queda indefinidamente impune, además de constituir un pernicioso ejemplo, puede conducir al pueblo a la rebeldía como único medio para librarse de ellos, o bien, puede llevarlo a la abyección como resultado de un sometimiento importante, signo indudable de decadencia; o bien produce un estado latente de inconformidad y de rencor, que lo hace ver al Gobierno como la entidad superior instituida para su beneficio, respetable y orientadora, que habrá de conducirlo al bienestar y al progreso, sino como un poder despótico y concupiscente que sólo lo oprime y explota."⁸⁷

⁸⁷ Ruiz Massieu, José, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, editorial Porrúa, México 1983, p. 391.

De ahí que la responsabilidad oficial implica una vasta gama de renunciaciones y sometimientos a los jefes del grupo, de un equipo o simplemente de una fracción; lo que trae aparejado un conjunto de sanciones para el servidor público; siendo de mayor gravedad y preocupación para éstos, que su acto u omisión se den a conocer públicamente.

Por tanto, se hace evidente su falta de honestidad, ya que al verse envuelto por un escándalo, siendo verdadero o falso, el ciudadano ya presupone su culpabilidad y el hecho de merecer un castigo social, el cual consiste en limitar su popularidad en un sentido positivo, debido a que en consecuencia, ya no se le tendrá confianza para posteriores encomiendas públicas o privadas; y mejor aun si se les aplica un castigo político o penal. En ello estriba ésta delicada situación y la finalidad de crear una conciencia social de esta problemática en todos los mexicanos, es decir, se debe buscar sustancialmente la detención de su carrera política para ocupar puestos públicos en un escalafón progresivo, siendo protagonista el servidor público de una "muerte política."

4.5. RENCOR E IMPUNIDAD, REALIDAD SOCIAL.

Así también, debemos entender que si después de llevar un Juicio Político o una Declaratoria de Procedencia, en contra de algún servidor público que pueda ser juzgado por una de estas figuras jurídicas, y no se le castigara siendo culpable, pudiendo reasumir su puesto o función, se generaría una falsa percepción del presunto servidor ante esa impunidad, debido a que mentalmente cada vez tendría menos miedo de infringir la Constitución o sus leyes secundarias, dando paso a una escuela de corrupción, derivada de todos sus allegados, que estimulados por la falta de castigo a su superior, buscarían la forma de agrandar su poder y riqueza, sin impórtales el servicio social para el que fueron contratados o elegidos.

Por otro lado, al ser procesados y absueltos sin importar su falta, produce en ellos un sentimiento de desprecio anta la sociedad que dudo de su trabajo, pues aunque consientes de su actitud dolosa dentro de la función pública que desempeñan, también se indignan si alguien lo hace manifiesto, además de agrandar su odio si se les logra castigar.

Ahora bien, si los órganos estatales han sido creados para la sociedad y por la sociedad, es lógico inferir que la función pública ejercida por aquéllos a través de los empleados corruptos repercute inevitablemente en la esfera social y en la mentalidad del pueblo mexicano. Para entender mejor lo anterior, planteemos el siguiente caso:

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene encomendada entre otras funciones la de recabar impuestos, tan necesarios para destinarlos al gasto social. Para tal efecto, al interior de dicha dependencia se crean los órganos idóneos, como la subsecretaría de ingresos, al frente de la cual se encuentra un titular, rodeado de diversos empleados, cada uno de los cuales tiene asignada una tarea particular, de cuyo cumplimiento hace factible la función pública de recaudar las contribuciones. Por otro lado, sabemos que el Estado tiene como una vía principal para allegarse de recursos, la recaudación de impuestos, los cuales se destinan a diversas tareas en beneficio de la sociedad. De tal suerte, que si la función pública de recaudar estos pagos la desarrollan los servidores públicos de forma eficiente, legal, honesta e imparcial, atendiendo diligentemente a los contribuyentes, existirían más posibilidades de que la recaudación sea más cuantiosa, y por tanto, se podrían poner en marcha más obras de beneficio social.

Pero de no ser así, esto es, si los servidores son ineficientes en su atención al público, si no establecen procedimientos que faciliten a los gobernados el pago de sus impuestos, si prevalece la corrupción al momento de su cobro, las personas se mostraran renuentes a pagarlos, por lo cual los ingresos del

Estado se verán reducidos, disminuyendo las posibilidades de que se lleven a cabo obras de interés colectivo, repercutiendo en todos los niveles sociales, políticos y económicos.

Como podemos ver del ejemplo planteado, la función pública repercute positiva o negativamente en la sociedad, dependiendo si la misma se lleva a cabo o no, de acuerdo con los principios de honestidad, lealtad, eficiencia, imparcialidad y legalidad.

Por ello, es importante no perder de vista el hecho de que en teoría lo anterior no pasa, y que el fuero protege sólo al servidor público que desempeñe alguno de los puestos enumerados en el artículo 111 constitucional,⁸⁸ mientras no cometa algún acto u omisión que amerite desaforarlo para aplicarle un castigo; además de que, si comete algún delito cuando estuviere por algún motivo separado de su encargo, no requerirá juicio de procedencia ante la Cámara de Diputados, y podrá ser juzgado sin trámites por las autoridades penales competentes.

En ese tenor, también es prudente retomar que los empleados estatales sujetos a Juicio Político, son solamente los que precisa el numeral 110 de la Carta Magna, no siendo necesario para ello una declaratoria de procedencia, toda vez que este proceso se lleva a cabo ante la Cámara de Diputados, como órgano acusador y ante la Cámara de Senadores como Jurado de Sentencia, no dando cabida a la intromisión de ningún otro órgano federal, excepto cuando se trate de autoridades de las señaladas en el segundo párrafo del precepto en cita, ya que la resolución será sólo de forma declarativa, para comunicarla a las legislaturas locales y estas actúen en consecuencia.

De lo dicho, se sobreentiende que la posibilidad de sancionar a los servidores públicos implica un derecho de la sociedad a contar con gobiernos

⁸⁸ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ob. cit., artículo 111.

compuestos por personal probo, eficiente, capacitado e imparcial, que efectivamente cumpla con las funciones que tienen asignadas dentro del marco legal.

Igualmente, podemos considerar que las sanciones impuestas a los servidores públicos son un signo inequívoco de la democracia prevaleciente en el Estado. Tal aseveración se hace en virtud de que sólo en gobiernos en que efectivamente domina la voluntad popular, pueden ser sujetos a vigilancia, juzgados y sancionados, los encargados de ejercer la función pública por los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos.

Con ello, se crea en la mente del ciudadano que no importa el cargo de que estén investidos los servidores públicos: *lo esencial es el respeto a la ley, y que debe sancionarse a quien se aparta de tal sendero.*

Otro aspecto social importante derivado de la aplicación de sanciones a los servidores públicos, radica en el espíritu de justicia y de equidad que se consigue con ello. Tal afirmación tiene sustento en el hecho de que, tanto se debe castigar a quien se desempeña dentro de la corrupción, como debe valorarse a los servidores públicos que cumplen con su función pública, de acuerdo a los mandatos constitucionales y legales, es decir, dar a cada quien lo que merece.

Ahora bien, la atribución sancionadora de que se encuentra investido el Estado y que ejerce en contra de los servidores públicos cuando estos cometen algún delito, mientras representan a los órganos estatales, viéndose desde la perspectiva social, demuestra a la comunidad que existe un control y vigilancia sobre la actuación de los servidores públicos, no limitándose el Estado a gobernar en forma irresponsable, sino comprometido a defender los intereses de las mayorías que se vean afectados por los actos u omisiones de aquellos que se creen tienen puesta la investidura de la impunidad.

Luego entonces, si el Estado quiere que haya orden y armonía social; si pretende que los gobernados respeten sus instituciones y los ordenamientos legales, es preciso que predique con el ejemplo, imponiendo con todo rigor, el peso de la ley a los servidores públicos que osen aprovecharse de su empleo, cargo o comisión, en beneficio propio o de algunos terceros, afectando con ello a la sociedad que representan.

4.6. CALIDAD DEL TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO.

El Estado en cualquiera de sus manifestaciones, entiéndase Poder Legislativo, Ejecutivo o Judicial, como lo señala el artículo 49 de nuestra Ley Fundamental,⁸⁹ requiere de los medios idóneos que permitan su expresión, pues son de estos Poderes de los cuales se deja ver la voluntad estatal.

Estos órganos son producto del ordenamiento jurídico que los crea y regula para el adecuado ejercicio de la función pública; pero aún así, *el Estado sigue siendo abstracto, puesto que es un ente no objetivado, intangible, que tiene razón de ser mientras la sociedad así lo disponga*, dotándolo de facultades y funciones por conducto de un orden normativo. Naturalmente las facultades de que goza están inspiradas en el objetivo de que su cumplimiento siempre será en beneficio del pueblo que le da vida.

De tal modo que, los órganos del Estado están constituidos por la estructura formal y sustantiva de la que emana la voluntad pública, delimitada en su esfera de competencia legal y reglamentaria. Son precisamente las normas jurídicas las que prevén la existencia del órgano, su integración, su capacidad de actuación y sus alcances. La norma dispone el cómo, cuándo, dónde, por qué y para qué de la manifestación del poder estatal.

⁸⁹ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ob. cit., artículo 49.

Para la expresión del poder público, es necesaria la creación de instituciones, que cuenten con presencia jurídica y social, debiendo coexistir con los habitantes que le han conferido poder y que de manera práctica dotaran de vida a cada una de ellas, pues son estos individuos los que expresando de manera tangible la voluntad del Gobierno (que en hipótesis, siempre será la voluntad de todo el pueblo), los que se encargarán de realizar cada una de las funciones encomendadas al mismo, lo que ocasiona que a partir de ese momento, el Estado adquiera voluntad, la cual se ejercerá a través de los servidores públicos.

Por lo tanto, son los individuos quienes representan a los órganos estatales encargados de ejercer la función pública; y a quienes debe imputarse y hacerse responsables del cumplimiento o no de la misma, de acuerdo a los principios que tanto se han reiterado en la presente investigación.

Por ello, es bueno que le quede claro al pueblo que los servidores públicos deben contar con ciertas cualidades, para poder ejercer un trabajo dentro de la Administración Pública Federal, como es el que deban apegarse por convicción a la legalidad, imparcialidad, lealtad, y asimismo ser honrados y eficientes a la hora de desempeñarse; ello debido a que las múltiples actividades que el Estado realiza para lograr sus cometidos, que en términos generales es el bienestar común de la sociedad (en todo lo que pueda abarcar el concepto bienestar), descansa principalmente en las personas que son contratadas o seleccionadas para lograrlo.

Entonces, es claro que el Gobierno del Estado, al estar en una nación tan vasta y con una diversidad de culturas tan grande, aunque no lo perezca, necesita de un gran número de personas; no sólo en la Administración Pública sino también, en los órganos de los poderes Legislativo y Judicial; de ahí que se le conozca como Estado Burocrático.

Del universo de personas que el Estado emplea, es prudente aclarar que no todas pueden estar sujetas a una responsabilidad de las que en el presente estudio se tratan, como lo son la política o la penal, debido a que como ya se explicó, sólo están sujetos a juicio político o declaratoria de procedencia, el tipo de empleado que dentro de su investidura, maneje asuntos tan delicados como los intereses públicos fundamentales, los recursos y fondos federales, o que durante el desempeño de su cargo cometa un delito mientras esté en funciones; para ser más precisos, se hace referencia a los empleados por el gobierno y que están enunciados en los numerales 110 y 111 de la Ley Fundamental, dejando fuera de tal situación, a cualquier otro trabajador eventual o accidental que preste sus servicios y por ello, tenga que ver con alguno de esos supuestos.

De ahí que, una vez identificada la persona física que será parte integrante del órgano, es de plantearse distintas cuestiones respecto de la situación del empleado público frente al Estado, toda vez que no obstante que se le identifica como un elemento existencial del Gobierno, sigue siendo un individuo con sus propios derechos, obligaciones e intereses particulares, ya que independientemente de que a través de la expresión de su voluntad, hace querer y actuar al Poder Estatal que represente. También como ciudadano expresa su voluntad, en ejercicio de sus derechos y obligaciones; la cual, como es de esperarse, no puede ir en contra de los intereses de la nación. Por ello, *si se quiere generar una conciencia social en la sociedad, se debe enfatizar que deben anteponer los servidores públicos el beneficio e interés colectivo antes que el propio.*

Por lo tanto, el logro de los objetivos del Estado no se concibe sin la actividad física de las personas, que son en sentido figurado los engranes del reloj, debido a que en teoría, se sabe como funciona. Pero sin esas piezas y energía que lo hagan caminar, nunca completará su fin, es decir, están vinculados natural y jurídicamente el Estado y el servidor público.

En suma, los individuos que forman la nación deben exigir que la calidad del servidor público se vea reflejada en el desempeño de su trabajo; esto desde una perspectiva social y no popular, ya que está encaminada a cumplir el compromiso que tiene el Estado de servir a los intereses de la sociedad. De tal forma, que si la misma se efectúa de conformidad con los principios que la inspiran, existirían mayores posibilidades de cumplir el bien común. En sentido inverso, si los servidores públicos desempeñan aquélla apartándose de tales postulados, los gobernados sufrirán en lo particular y la colectividad en su conjunto la *no* realización de los fines que tiene asignados el órgano estatal, haciéndose merecedores de que se les sujete a un procedimiento penal o político según se el caso.

4.6.1. Las obligaciones sociales de los servidores públicos en general.

En ese sentido, el pueblo tiene que tener en cuenta que, el hecho de que un empleado público tenga diversas obligaciones con la sociedad, no quiere decir que sus obligaciones como ciudadano desaparezcan, dado que aún y cuando realicen con calidad su trabajo, siguen siendo mexicanos; lo cual, los obliga a sujetarse como todos a lo que la Carta Magna y sus leyes secundarias establezcan, independientemente del tipo de responsabilidad política o penal que se les exija. Para entender mejor esto, se enuncian los deberes a que están sujetos:

a) En la Constitución Política:

- 1.- Obligación de respetar el ejercicio del derecho de petición (artículo 8).
- 2.- Obligación de hacer que sus hijos o pupilos, menores de quince años, concurren a las escuelas para obtener la educación primaria y secundaria (artículo 31, fracción I).
- 3.- Asistir a la instrucción cívica y militar (artículo 31, fracción II).

-
- 4.- Alistarse y servir en la Guardia Nacional (artículo 31, fracción III).
 - 5.- Contribuir con el gasto público (artículo 31, fracción IV).
 - 6.- Inscribirse en el catastro de la municipalidad manifestando su forma de sustento, así como en los padrones electorales (artículo 36, fracción I).
 - 7.- Votar en las elecciones populares que le corresponda (artículo 36, fracción III).
 - 8.- Protestar guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen (artículo 128).

b) En el artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado,⁹⁰ determina que serán obligaciones de los trabajadores, las siguientes:

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

4.7. EL DEBER IMPERATIVO DEL DERECHO.

En nuestro país prevalece el Estado de Derecho, entendido éste como el imperio de la ley por encima de la voluntad de gobernantes y gobernados. Por lo mismo, nadie puede excusarse del cumplimiento de las normas, porque de ser así, se hace acreedor a las sanciones correspondientes.

Los servidores públicos no pueden ni deben escapar a tal premisa, como lo demuestra el hecho de que en la Constitución y en las leyes sustantivas se establecen las diversas responsabilidades y sanciones a que se hacen merecedores quienes en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, se desvíen de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Derivado de lo anterior, los gobernantes deben tener siempre en mente, el establecimiento de las responsabilidades y sanciones en que incurren los servidores públicos (penal y política), lo cual obedece a varios propósitos:

a) Sancionar a lo malos servidores públicos.

Si uno de los servidores públicos llega a incurrir en alguna de las responsabilidades, se hará acreedor a una o varias sanciones previstas en la Constitución y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (multa, cárcel, destitución e inhabilitación, etcétera), las cuales son impuestas en relación a la gravedad de la falta cometida, lo que en muchas ocasiones queda a juicio de quien o quienes castigan.

Dicho en otros términos, este primer objetivo de las responsabilidades de los servidores públicos *es de naturaleza represiva*, pues implica un castigo a

⁹⁰ Cfr. *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, disco óptico, Compila IX, Legislación Federal y del Distrito Federal, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación,

quien incurre en alguna falta o incumple con sus obligaciones legales correspondientes.

b) Inhibir a otros servidores que pretendan actuar indebidamente.

Igual que acontece con la finalidad perseguida con la imposición de la sanción en materia penal, referente a intimidar a la población para que no cometa delitos, tratándose de las responsabilidades de los servidores públicos y de las sanciones a que dan lugar, la misma se *dirige a inhibir* a quienes laboran en los órganos estatales para que se conduzcan con apego a los principios de la función pública, con la premisa de que de no hacerlo así, se harán acreedores a las sanciones correspondientes.

c) Contribuir al mejor desenvolvimiento de la función pública.

Para que la función pública desarrollada por los servidores públicos cumpla con los propósitos de servir a la sociedad, es preciso *crear mecanismos de vigilancia* que observen la labor de aquéllos, verificando que cumplan con las obligaciones que por disposición legal tienen asignadas, apegándose a los principios rectores de aquélla. Así, las diversas responsabilidades previstas por nuestro sistema jurídico responden a esa labor de inspección y resguardo de la función pública ejecutada por los servidores públicos, de forma que éstos no se sientan impunes por los actos u omisiones que hubieren cometido, afectando los intereses sociales.

d) Fomentar la confianza de la sociedad en el personal que representa la voluntad de los órganos estatales.

En virtud de que en nuestro país la actuación de los servidores públicos dista mucho de ser del agrado de la sociedad, debido a los innumerables actos

de corrupción y deshonestidad en que se han visto involucrados, aunado a la ineficacia, burocratismo y prepotencia con que se han conducido en el ejercicio de la función pública, han motivado el establecimiento de las responsabilidades en que pueden incurrir, por el incumplimiento de sus obligaciones; esto como un medio para convencer a la sociedad que nadie está por encima de la ley, tratando así de ganarse la confianza social.

De esta manera, los efectos de las responsabilidades de los servidores públicos van dirigidos en primer lugar, a lograr la *legitimación* del poder por parte del Estado; en segundo lugar, a la búsqueda de una mayor *credibilidad* de los gobernados en las personas que representan a los órganos y dependencias estatales, en virtud de que con la previsión de las responsabilidades, dan a entender que los primeros que adecuan su conducta al orden legal son los propios servidores públicos, demostrando así que no son irresponsables por su actuación

Asimismo, puesto que son los propios gobernados a quienes la ley les da la oportunidad de que presenten sus quejas en contra de cualquier servidor público, por ser quienes resienten el indebido ejercicio de la función pública, de alguna manera el Estado asume la responsabilidad de atender las demandas y reclamos ciudadanos, dándoles oportunidad de que expongan los hechos, aleguen y ofrezcan pruebas, con lo que en la substanciación del procedimiento para comprobar la responsabilidad del servidor público se le da intervención a los propios ciudadanos afectados y no ventilándolos internamente. En consecuencia, los efectos sociales de las responsabilidades de los servidores públicos se enfocan en la búsqueda de un mejoramiento de la función pública, en beneficio de la sociedad, en una mayor credibilidad y transparencia en la actuación del Estado. En fin, en hacer responsable a los servidores públicos por los actos u omisiones que afectan los principios rectores de la función pública.

4.8. IGUALDAD.

Los gobernados y gobernantes esconden una igualdad intrínseca, esto debido a que los dos en origen son gobernados, como lo dispone el artículo 12 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del cual se lee:

"En los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas y honores hereditarios, ni se dará efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país."⁹¹

En ese mismo sentido, el numeral 13 del mismo ordenamiento supremo establece:

"Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. 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. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda."⁹²

Por tanto, si tomamos en consideración que la Constitución no prevé fuero a favor de ninguna persona en especial, es prudente preguntarse ¿qué pasa con los servidores públicos que necesitan de procedimientos especiales para poder juzgárseles? Si son iguales a todos los demás, la contestación aunque

⁹¹ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ob. cit., artículo 12.

simple, no es tan obvia, debido a que la inmunidad procesal no se les concede a ellos, sino a la investidura que portan por un tiempo determinado. Ello se les otorga con la finalidad de que no sean objeto de presiones políticas y sociales de cualquier índole, y de esta manera puedan resolver los asuntos de importancia que tengan que ver con los intereses públicos fundamentales, así como con la repartición y manejo de recursos y fondos federales.

De otra manera serían más vulnerables ante la arbitrariedad de otros y podríamos propiciar que las decisiones que tomen los servidores públicos, que con ese privilegio se ostenten, sean tomadas con el afán de buscar el bienestar de unos cuantos y no de la sociedad en general.

Ahora bien, la sociedad debe observar y concientisarse, que por desgracia aún y con ello, las presiones políticas se dan, y las decisiones en muchos casos están obligadas o inducidas por quienes tienen un mayor poder político o económico, pues con amenazas, destituciones (a las que llaman hoy en día renunciadas), o aún peor, con asesinatos (como el de Luis Donaldo Colosio, muerto en Tijuana el 23 de marzo de 1994), se deshacen de los servidores públicos honestos o no tan honestos, pero que no quieren participar en su momento en un acto ilícito, o en su caso, que estorban para sus fines.

Lo anterior lleva a otra pregunta ¿se ha convertido en una figura obsoleta la inmunidad procesal que se otorga a diversos puestos públicos?, esta incógnita no está lejos de la realidad, pues si nos quitamos de encima dogmas y prejuicios, que nos permitan ver que en muchas ocasiones, para lograr un procedimiento penal, la inmunidad procesal sólo estorba para hacer efectiva la sanción a que se haya hecho acreedor el servidor responsable; y por otro lado, si le sumamos que en determinado momento, tal inmunidad no sirve, dado que si alguien con mayor influencia política, quisiera presionar por ejemplo a un diputado, para que determine algo a favor de él y en perjuicio de la

⁹² Ibidem. artículo 13.

colectividad, le es más fácil comprarlo que hacer todo un escándalo a su alrededor. Pero en fin, tan arraigada y polémica es esta figura, que hoy en día, a pesar de todos los problemas sigue vigente.

Pero a pesar de ello, la nación mexicana no debe perder de vista que es notable, que entre ciudadanos gobernantes y gobernados siempre prevalece la igualdad que tenemos como hijos de la misma patria; lo anterior en atención a que el procedimiento penal o político que se estudian, no hacen distinción de personas, sino de puestos y obligaciones, así como la proporción, importancia y trascendencia de los actos que en determinado puesto se realizan. De ahí que, como ya se ha explicado el artículo 110 de la Ley Fundamental, precisa que sólo algunos de los servidores públicos, ameritaran sujetarse a un juicio político en el caso de que incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

De este modo, es prudente acotar que en teoría la Carta Magna garantiza que tal inmunidad procesal no se transforme en la impunidad de esos servidores públicos, pues si en determinado momento la Cámara de Diputados declara que no ha lugar a proceder penalmente contra cierto empleado que presuntamente haya cometido algún delito (por estimar, que es preferible para la política y el bien de las instituciones, que el mismo continúe desempeñando la función asignada), y tomando en cuenta, que la resolución de la referida Cámara no prejuzga sobre los fundamentos de la imputación, una vez que dicho servidor público deje de desempeñar su encargo, la autoridad competente contará cuando menos con tres años, a partir de dicha separación, para ejercer la acción penal correspondiente, en virtud de que hasta entonces empezará a correr el plazo para la prescripción.

Por lo que es de observarse, que ente la Constitución, todos somos idénticos como ciudadanos mexicanos, pues al igual que un habitante que no se emplee en el gobierno, un Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación se convierte en gobernado cuando paga la luz o se forma para solicitar su licencia para conducir, y por tanto, es de concluir que todos tenemos las mismas obligaciones y derechos, por lo que de una forma por demás consiente, debemos aprender a vivir dentro de lo que marca la Constitución y sus leyes secundarias, no por imposición sino por convicción, es decir, por convencimiento propio.

CONCLUSIONES

Es conveniente señalar que el fin de la presente investigación es *hacer conciencia* en todas las personas que deseen encontrar un significado al Juicio Político o a la Declaratoria de Procedencia, buscando que el lector entienda desde lo más elemental como son los conceptos generales, hasta lo más complejo, como puede ser un procedimiento político o penal, como consecuencia de la responsabilidad en que caen los servidores públicos por haber incurrido en actos u omisiones que afecten los intereses públicos fundamentales o su buen despacho, por vulnerar de manera grave la Constitución o las leyes federales que de ella emanen, por manejar de forma indebida fondos y recursos federales, así como por la comisión de delitos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y leyes penales.

Luego, es de esperarse que una vez que el lector ha comprendido los tipos de responsabilidades y sanciones a que están sujetos los gobernantes, logre encontrar dentro de si mismo la manera de ser un mejor ciudadano, y en su caso *un mejor servidor público*; lo cual conseguiría, que lejos de aplicar más castigos, se prevengan más delitos cometidos por empleados estatales, a base de crear un conocimiento razonado en la gente, de lo que sería contar con un puesto público; evitando de esta manera que la sociedad en su conjunto se pudra en la corrupción.

Por lo explicado, es de observar que *hacer de verdad efectiva la responsabilidad oficial*, sólo podría involucrar el principio de la solución, pero no resolvería por completo el problema; ya que el verdadero impacto social, debe ser, el hacer una conciencia generalizada de lo que es servir al pueblo por medio de un puesto público, y las consecuencias de no hacerlo bien, como lo son la responsabilidad política y penal, pues ante todo, debe imperar en el estado de derecho.

A la Luz de lo anterior, es que llego a las siguientes aseveraciones jurídicas y sociales:

PRIMERA.- Es pertinente antes que cualquier otra cosa, hacer notar que el Estado no podría existir sin los sujetos que le dan vida, como el territorio, los individuos y el poder; de estos elementos, es de concluir que el más importante por lo que hace a la actual investigación es el ser humano, dado que es la esencia de la presente tesis.

SEGUNDA.- El Estado necesita de personas (llamadas servidores públicos) que le den movimiento a sus instituciones, estos empleados desempeñarán una importante función pública, por lo cual adquieren derechos y obligaciones que traen aparejada *la responsabilidad* (para estos efectos puede ser política o penal), que es *el vínculo* que los sujeta con cada una de las sanciones que se les pueden aplicar por hacer mal uso de su empleo, cargo o comisión dentro de la administración pública.

TERCERA.- La mala actuación de un empleado estatal, está prevista en nuestro orden constitucional, estableciendo para ello *un sistema de responsabilidades política y penal* (capítulos II y III), consignadas especialmente en los artículos 108 a 114 de la Norma Suprema (con excepción del numeral 113 que habla de la responsabilidad administrativa); estos preceptos facultan a cualquier persona para poder iniciar bajo su más estricta responsabilidad una denuncia, para que después de la substanciación del procedimiento respectivo, *sea castigado el mal servidor, o absuelto si se le encuentra inocente.*

CUARTA.- Los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidades política y penal, de las cuales ya se explicó paso a paso el procedimiento a seguir para hacerlas efectivas, diferenciadas claramente en la Carta Magna; a saber:

a) *La Política*, cuyos sujetos y procedimiento se señalan en el precepto 110;

b) *La Penal*, que tiene previsto su juicio de procedencia, sujetos y fundamento para su proceso, en el numeral 111; por último, de manera enunciativa,

QUINTA.- Es importante que los mexicanos detecten que para los efectos de las responsabilidades a que alude el Título Cuarto, concretamente en su artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *se reputarán como servidores públicos* a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los trabajadores y en general a toda persona, que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, en el Distrito Federal o en el Instituto Federal Electoral. En la República Mexicana, serán los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Local y los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

SEXTA.- Lo primero que se debe saber como individuo (seamos gobernantes o gobernados), *es que ningún servidor público debe actuar en beneficio personal, es decir, nunca debe anteponer sus intereses particulares al interés social*, dado que en él se ha depositado la confianza de muchas personas, ya que cualquier sujeto en su momento, puede requerir del servicio que este empleado presta en determinada institución, llámese por ejemplo, Secretaría de Educación Pública, Instituto Federal Electoral, Delegación Política del Distrito Federal, entre muchas otras que en su momento deben contar con gente capacitada, lo que quiere decir, es que *deben tener entre*

otras virtudes el ser imparciales, leales, honrados, eficientes y siempre deben estar apegados a lo establecido por la Constitución y su leyes reglamentarias.

SEPTIMA.- Cuando un servidor público al desempeñarse como tal, incurre en responsabilidad política (establecida en el numeral 110 de la Constitución), por haber afectado los intereses públicos fundamentales o su buen despacho, se hace acreedor a que se le *substancie un Juicio Político* para determinar su culpabilidad y la sanción a que se hizo acreedor.

Por otro lado, la responsabilidad penal (que enuncia el artículo 111 de la Ley Fundamental) se exige a un servidor público cuando se presupone que *actúo fuera de la ley cometiendo un delito*, esto es, dicha responsabilidad no requiere de esa relación intrínseca, entre la calidad de servidor público y la comisión del acto ilícito, pero sí será necesario que se solicite primero la declaratoria de procedencia, para que una vez resuelto que sí hay elementos suficientes que presupongan su culpabilidad, se ponga a disposición de las autoridades judiciales correspondientes para que lo juzguen dentro de un procedimiento penal.

OCTAVA.- El Título Cuarto de la Constitución, *no busca sancionar a un mayor número de servidores públicos*, sino por otro lado, trata de formar conciencia tanto en las personas que necesitan de los bienes y servicios que debe proporcionar el Estado, como en las personas que representan a dicho ente y que detentan cierto poder, es decir, *busca que los primeros sepan lo que pueden hacer en contra de los segundos, y que estos malos empleados, razonen su responsabilidad y no se sientan libres de hacer el daño que quieran asistidos del puesto que ocupan*; así pues, se intenta prevenir la comisión u omisión de actos en que provoquen o recaigan en responsabilidad penal y/o política.

NOVENA.- Sería una falacia pensar que si hoy en día en México no se sanciona a casi nadie, es porque todos los que trabajan en el gobierno para el pueblo son honrados (sería bueno no cabe duda), y aunque si hay quienes intentan dar su mejor esfuerzo, *la realidad es que no se sanciona a los que son más indignos que honestos, porque impera la impunidad y no la inmunidad procesal* (figura creada para dar más tranquilidad y estabilidad a los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, fuera de presiones, y no para darles un excesivo libertinaje y desmedida arbitrariedad en su actuar).

Por ello, es que la Constitución y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, delimitan bien los derechos y obligaciones que tienen los empleados estatales, así como el privilegio de la inmunidad procesal, la cual como ya se explicó, a pesar de esos límites, invariablemente no es respetada por muchos empleados públicos, haciendo un abuso excesivo de ella y extendiendo esos beneficios a sus familiares y amigos.

DÉCIMA.- Se puede determinar que la imperfección del actuar de algunos seres humanos en un puesto público, esta condicionado a una serie de factores mentales más profundos, que pueden ser traumas sufridos en la niñez, adolescencia o de adulto, hasta la falta de escrúpulos y desmedida ambición, lo cual trae como resultado, que la persona con cualquiera de esas características, no tenga remordimientos por robar a un pueblo necesitado y con hambre o por mandar matar a un rival político. *Por lo tanto, mientras los gobernados no hagamos conciencia y exijamos la responsabilidad de los engendros políticos que nos representan y/o administran, no lograremos nada, y por el contrario tendremos el Gobierno que nos merecemos por apáticos y conformistas.*

DÉCIMA PRIMERA.- Sí una vez llevado a cabo un juicio penal por la Cámara de Diputados, determina que no ha lugar a la declaratoria de procedencia, *no será óbice para que una vez que el servidor público deje su*

cargo, la sociedad junto con el Ministerio Público que en su caso deba conocer del asunto, le puedan exigir tal responsabilidad, teniendo de menos tres años contados a partir de que aquel se haya separado de su investidura, para continuar con el procedimiento penal a que se halla hecho acreedor, y así en su caso, fincarle su responsabilidad y sanción que le corresponda. En tales circunstancias, lo importante es que la ciudadanía no baje los brazos y luche por tener representantes del pueblo dignos, ya que no importa quien haya cometido el delito, lo que debe de interesar es que se respete al pueblo mexicano, por que al final de cuentas todos somos personas con derechos y obligaciones.

DECIMA SEGUNDA.- Además de las sanciones establecidas en la Constitución y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como son la responsabilidad penal y política, *están las que la sociedad impone, como pueden ser el desagrado, la repulsión, es decir el desinterés por los proyectos y empresas políticas que el servidor público infractor desee emprender*, estas penas son de gran interés para cualquier persona que piense en hacer carrera política, pues hace falta más que poder y dinero para llegar a ser, por ejemplo, Presidente de la República, debido a que si su mala fama lo precede, llegado el momento el castigo popular se vera reflejado en las votaciones.

DECIMA TERCERA.- Un servidor público debe sujetarse y cumplir con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; para lograr esto como sociedad, *se tiene que empezar por inculcar dichas virtudes a nuestros hijos*, pues son obligaciones sociales que cualquier persona debe tener, al grado de que cualquiera de esos principios le sea tan normal, como el caminar por la banqueta.

DECIMA CUARTA.- El Estado como ente creado por la sociedad, confiere determinado poder a las personas que en el se desempeñan; de ahí

que esta fuerza política y social deba ser limitada por el Título Cuarto de la Constitución; de otro modo, *el actuar mal los servidores públicos*, generaría desconfianza en las instituciones que representan, ya que como se ha advertido a lo largo de la historia, tal situación *provoca que el Estado vaya perdiendo fuerza y credibilidad, pues cada vez son más los que infringen la ley.*

Luego, es de pensarse que si el poder que le otorga la sociedad al Estado, *es violentado por las mismas personas* sin importar la responsabilidad política y penal en que puedan incurrir, *es de advertirse que se esta matando poco a poco al Estado*; por lo que sin darnos cuenta estaríamos encaminando a nuestra sociedad a una nueva forma de gobierno sin valores y principios; de ahí la premisa y urgencia de hacer una conciencia social de la responsabilidad política y penal en la que pueden incurrir nuestros gobernantes, para que de verdad se busque el bien común y no la voraz anarquía que cada vez va ganado más terreno.

DECIMA QUINTA.- *La sociedad que infringe la ley y golpea con indiferencia al Estado, aunque no se de cuenta necesita de ellos, pues no obstante las quejas individuales o colectivas, siempre necesitará de los bienes y servicios que únicamente dicho Estado le puede proporcionar en una ciudad tan grande, debido a que ya no hay ríos cercanos para ir por agua, tampoco concebimos nuestras vidas sin luz o drenaje, etcétera, situaciones que de principio y de hecho sólo puede proporcionar el Gobierno, debido a que nosotros como particulares, no contamos con la infraestructura y dinero para realizar obras como las tuberías de agua potable, que permiten con tan sólo abrir una toma de agua, salir a este vital liquido; por eso se dice, que el Gobierno es un mal necesario, pero no nos confundamos, no es el Estado o los fines que persigue los que son deficientes, son los pocos o muchos servidores públicos que con su perverso actuar dan esa lamentable cara a nuestras instituciones, porque no sólo esta mal quien detenta el poder*

buscando su provecho, sino todos los que lo permitimos y que en su momento al igual cometemos faltas.

DECIMA SEXTA.- Para concluir, es importante razonar que la responsabilidad política y penal, *son meramente preventivas, no buscan castigar, sino generar conciencia en los servidores públicos como en los ciudadanos* (objetivo que comparte la presente tesis), dando los lineamientos para ello, como el es sujetarse a los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, eficiencia y lealtad; *buscando como fin la estabilidad política y social, que sólo da la confianza de un pueblo en sus instituciones*, que conforman el gobierno en sus tres poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En ese sentido, es que *se buscan personas que se dediquen a remediar necesidades de un pueblo resquebrajado por la corrupción, con un sentido de vocación de servir, de forma digna y honrosa.*

BIBLIOGRAFÍA.

- ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho Constitucional, Volumen. 2, Harla, México, 1997.
- BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo, Tomo I, La ley, 6ª edición, Buenos Aires, 1864.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, 5ª edición, México, 1984.
- COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, Porrúa, 15ª edición, México, 1995.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Compendio de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1994.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Porrúa, 4ª edición, México, 2001.
- DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, Porrúa, 28ª edición, México, 2000.
- FRAGA, Gabino, Derecho Administración, Porrúa, 36ª edición, México, 1997.
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, 39ª edición, México, 1998.
- JELLINEK, George, Teoría General del Estado, Albatros, 2ª edición., Buenos Aires, 1978.
- LOPEZ BETANCOURT, Eduardo, Delitos en Particulares, Tomo II, Porrúa, 3ª edición, México, 1997.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Derecho Burocrático, Volumen 5, Harla, México, 1997.
- SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Primer Curso, Porrúa, 19ª edición, México, 2000.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, 27ª edición, México 1993.
- RABASA EMILIO O. Y CABALLERO, Gloria, Mexicano: ésta es tu Constitución, Porrúa, 11ª edición, México, 1997.
- RUIZ MASSIEU, José, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México 1983.
- ZARMEÑO, Sergio, La Sociedad Derrotada. El Desorden Mexicano del Fin de Siglo, Siglo Veintiuno Editores, México, 1996.

LEGISLACIÓN.

Toda la normas jurídicas fueron consultadas en: disco óptico, **Compila IX, Legislación Federal y del Distrito Federal, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2004.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Amparo.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Código Penal Federal.

Código Civil Federal.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

OTRAS FUENTES.

Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1959, Primera Sala.

Gran Diccionario Enciclopédico Asuri, Volumen. 10, Asuri, España, 1985.

ECO, Umberto, Como se hace una Tesis, traductores Lucía Baranda y Alberto Clavería Ibáñez, Gedisa Mexicana, S.A., México, 2004.

MORA-DONATTO, Cecilia. Internet. <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/iiieju.htm>.

MORA-DONATTO, Cecilia. Internet. <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/ivladecl.htm>.