



**Universidad Nacional Autónoma de México.
División de Estudios de Posgrado.
Facultad de Derecho.**

“La Responsabilidad Pública Administrativa en el Legislador Federal”

Tesis que para obtener el grado de Maestría en
Derecho Constitucional y Parlamentario

Presenta:

J. Ulises Corona Ramírez

Asesor Director: Dr. Leonel A. Armenta L.

México, D.F., Otoño de 2009



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.

"I really want to see you
Really want to be with you
Really want to see you Lord
But it takes so long, my lord"

My sweet lord.

George Harrison, 1970

“La Gritud es la Memoria del Corazón”

Gracias a quienes estuvieron y están cerca...

Introducción.

Desarrollo.

Capítulo I. Teoría administrativa, base y fundamento en administración pública

- 1.1 Marco teórico conceptual.
- 1.2 La responsabilidad pública.
- 1.3 Espacio y función pública
- 1.4 La responsabilidad legislativa.

Capítulo II. Teoría Constitucional. Base y fundamento constitucional.

- 2.1 Antecedentes constitucionales
- 2.2 Título IV de la constitución de 1917.
 - 2.2.1 Primera etapa 1917 – 1982.
 - 2.2.2 Segunda etapa 1982 – 2008.
- 2.3 Análisis de periodos y reformas.
- 2.4 Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos.
 - 2.4.1 Procedimiento de juicio político en la cámara de diputados.
 - 2.4.2 Procedimiento en la declaración de procedencia.

Capítulo III. Derecho Comparado. Estudio comparativo de la regulación en diversos sistemas jurídicos, en materia de responsabilidad de los servidores públicos a nivel constitucional.

- 3.1 Argentina
- 3.2 Bolivia
- 3.3 Brasil
- 3.4 Chile
- 3.5 Ecuador
- 3.6 Estados Unidos de América

Capítulo IV. Derecho Constitucional y parlamentario. Iniciativas presentadas durante la LX legislatura en materia de responsabilidad pública.

- 4.1 Iniciativas presentadas en materia constitucional.
- 4.2 Iniciativas presentadas en el marco de la ley reglamentaria.
- 4.3 Propuesta de iniciativa de ley que modifique la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de responsabilidad pública de los legisladores federales.
- 4.4 Propuesta de iniciativa de ley que modifique la ley reglamentaria en materia de responsabilidad pública.

Conclusiones.
Fuentes de información.

Anexos.

INTRODUCCIÓN

El tema de la responsabilidad pública de los funcionarios públicos en todo acto de gobierno, particularmente todo gasto que el gobierno ejerce es financiado con los recursos que se le extraen al pueblo. Y es algo que al parecer los funcionarios, que van desde el Presidente de la República hasta los presidentes municipales, pasando por los legisladores federales y estatales, gobernadores, directores de empresas y organismos gubernamentales, en si la burocracia, no entienden. Ellos únicamente están administrando recursos que le pertenecen al pueblo, no son dueños de ellos y, en consecuencia, deben rendir cuentas por todo lo que hacen.

Dentro del ámbito de los servidores públicos existe una clasificación, que puede llevar a establecer una jerarquía que distingue a unos servidores de otros de acuerdo a las funciones que desempeñan cada uno de éstos. Precisamente de esas funciones se desprende que en la práctica y en la vida cotidiana todavía se emplee el término funcionario público, a pesar de que una de las pretensiones de las reformas al título IV constitucional, fue suprimir el término de funcionario público, por el de servidor público.

“Funcionario proviene de función, del latín *funtio-onis*, sustantivo que se entiende como acción y ejercicio de un empleo, facultad u oficio, entre otras acepciones. Funcionario es la persona que desempeña un empleo de cierta categoría e importancia”.¹ También puede entenderse como persona afecta, con carácter permanente, como profesional, a un servicio del Estado, del municipio o de cualquier corporación de carácter público”.²

El término servidor público es la calidad que se le otorga a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado.³

De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano, “el funcionario público en México es un servidor del Estado, designado por disposición de la ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de aquél y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando.”⁴

¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, *Enciclopedia Jurídica Mexicana, F-L*, Editorial Porrúa, México, 2002, pág. 169.

² De Pina Vara, Rafael, *Diccionario Jurídico*, Editorial Porrúa, México, 2000, pág. 296.

³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 2001, pp. 85-86.

⁴ Instituto De Investigaciones Jurídicas, UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano, D-H*, Editorial Porrúa, México, 1998, pág. 1500-1502.

La nueva denominación de servidores en lugar de funcionarios, contribuye no sólo a desterrar la prepotencia, negligencia y desdén con que suelen conducirse diversos servidores públicos de cualquier nivel, sino a hacer conciencia en la propia comunidad sobre la función de servicio que los mismos desempeñan y la pertinencia en exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el correspondiente respeto a los derechos e intereses de los gobernados, en beneficio del Estado de derecho. De este modo atendiendo al principio de igualdad ante la ley, se pretendió establecer la responsabilidad a nivel constitucional de todos los servidores públicos, “independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de empleo, cargo o comisión.”

Sin embargo, la supresión de funcionarios públicos por la de servidores públicos no se da totalmente, ya que los artículos 124 y 128 Constitucionales siguen regulando la figura, incluso el mismo art. 108 sigue mencionando a los funcionarios, sin especificar de qué nivel.

Si bien es cierto existen distintas responsabilidades en que pueden llegar a incurrir los servidores públicos, empezando por la delimitación de quienes, de acuerdo a nuestra actual legislación, son considerados como tales, así como las distintas acciones u omisiones que los pueden hacer acreedores a una sanción de tipo administrativa o penal.

Por ello, es importante mencionar el concepto de "responsabilidad jurídica", debido a que Larrañaga⁵ nos menciona que esconde una noción compleja y muy versátil. Su influencia se ejerce en todas las modalidades pragmáticas del derecho, y es asumida en todas sus teorías de rango científico -además de su presencia en los ámbitos de la moralidad y de la conducta social.

La noción de *responsabilidad jurídica* es tan amplia y presente en cada uno de los hechos jurídicamente relevantes, debido a que su investigación fáctica abarca todo el ámbito de las conductas jurídicas, y su noción está afectada por todas y cada una de las ideologías sociales y por todas y cada una de las doctrinas de rango filosófico que se ocupan del Derecho.

Es así que la *responsabilidad jurídica* se denota en los instrumentos objetivamente más factibles a una investigación como son las normas vigentes en cada campo; pero también deviene por hechos imputables o no a sujetos jurídicos determinados, y sus caracteres dependen del tipo de relación que haya dentro del grupo de sujetos incluidos en la situación jurídica donde se pueda determinar la

⁵ Larrañaga, Pablo, *El concepto de responsabilidad*, Fontamara, México, D.F., 2000

responsabilidad jurídica, así como la índole de los derechos subjetivos, de cada uno de sus componentes.

Actualmente, la sociedad es más participativa y exige legalidad, transparencia y rendición de cuentas a quienes laboran en el gobierno y el Poder Legislativo no escapa de ello. Es así como el servidor público se encuentra comprometido a ejercer correctamente sus funciones, con el fin de responder a la credibilidad y confianza que la sociedad ha depositado en ellos.

La rendición de cuentas y la transparencia si bien es cierto que contribuyen a que el servidor público sepa que de alguna manera está vigilado y que puede ser sancionado en caso de incurrir en una irregularidad.

Es así como las responsabilidades administrativas mantienen un estrecho vínculo con la legalidad, la transparencia y la rendición de cuentas, ya que son un medio de control del ejercicio de la función pública.

Ahora bien, es importante señalar que ha existido controversia doctrinal para determinar el concepto de servidor público y la diferencia que existe entre funcionario y empleado. Para referirse a los funcionarios y empleados al servicio de los poderes federales, la Constitución vigente utiliza, con poca precisión, distintas expresiones. Desde luego, entre funcionario y empleado público existen diferencias substanciales.

Servidor público, es todo aquel individuo que presta sus servicios a los poderes federales, estatales o municipales y a los de los organismos paraestatales, en los cuales además hay categorías: alto funcionario (por elección popular o por nombramiento), funcionario y empleado.

a) Alto funcionario público. Formalmente los señalados en el artículo 108 constitucional. Desde otro punto de vista, es la persona física que, mediante la designación que señale la ley, es titular de los órganos del gobierno que integran los poderes del mismo en la jerarquía más alta. Es decir, en el Poder Ejecutivo: el presidente de la República y los Secretarios de Estado, Subsecretarios, Oficiales mayores y Directores Generales, por ejemplo; en el Poder Legislativo: Diputados, tema de esta investigación, y Senadores de la República; en el Poder Judicial: los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en los Estados de la Federación: el Gobernador, los Diputados Locales y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la Nación. En los Municipios: los Alcaldes, los Regidores y los Síndicos.

b) Funcionario público. Es un servidor gubernamental, designado por disposición de la Ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de gobierno y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando. Se considera que el concepto de funcionario alude a: una designación legal, el carácter de permanencia, el ejercicio de la función pública que le da poderes propios y su carácter representativo. Funcionario es el que representa al gobierno mediante el órgano de competencia del cual es titular. Lo representa tanto frente a otros órganos del Estado, como frente a los particulares.

c) Empleado público. Es la persona física que desempeña un servicio material o intelectual o de ambos géneros a cualquier órgano gubernamental mediante nombramiento y que no tiene facultades ni de decisión, ni representa al órgano como tal, frente a otros órganos ni frente a los particulares. Es un servidor del Estado que se caracteriza por no tener atribución especial designada en una ley y sólo colabora en la realización de la función pública. Se caracteriza por varias razones, entre ellas, las siguientes: su carácter contractual con el Estado, por ser siempre remunerado, por no tener carácter representativo y por su incorporación voluntaria a la organización pública.

Se puede resumir que un funcionario público es un sujeto con una mayor responsabilidad administrativa que un servidor público, ya que es más lógico llamar funcionario público al sujeto que tiene un nivel técnico y/o administrativo acreditado, dejando la denominación de servidor público al sujeto que presta un trabajo de servicio a la comunidad, como el policía, agente de tránsito, bombero, personal secretarial, etc. e inclusive a los legisladores federales

El desarrollo del concepto de responsabilidad administrativa, tiene como base fundamental una cuestión ética y moral que en mayor medida tiene que ver con la educación que recibimos para que finalmente se traduzca en una cuestión legal, porque la mayoría de nuestros referentes como individuos de la sociedad esta en lo que aprendemos durante nuestra educación, y como lo aprendemos. La educación trata de formar individuos socialmente sanos que se manejen con conductas de valores éticos y de estricto apego a las normas y leyes.

La responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos se exige mediante correcciones disciplinarias (suspensión de empleo y sueldo, reubicación, pérdida de determinados derechos en su carrera, privación del cargo, etc.), la de los particulares se aplica mediante la imposición de multas, de las indemnizaciones - estipuladas si se trata de contratos de obra o servicios públicos- y de la ejecución y venta de bienes, tratándose de deudores a la hacienda inmersos en morosidad.

Desafortunadamente servidores y funcionarios públicos se suelen aprovechar de las lagunas y vacíos legales que existen en la ley y su reglamentación, concluyendo que todo se maneja conforme a derecho y que por lo tanto no hay delito o falta a sus responsabilidades administrativas, siendo así pobre de la ley y de los ciudadanos que se burlan de la sociedad en su conjunto, y frente a esto ninguna ley resulta buena por la forma en que conciben la responsabilidad administrativa, están fuera los principios de legalidad, honradez, lealtad, honestidad, imparcialidad y eficiencia .

Consecuentemente la ley establece que los servidores públicos son responsables por los delitos que cometan y por las faltas administrativas en que incurran, en los términos estipulados de ley. Pero no se especifica que en este ámbito los legisladores federales se encuentren incluidos.

Es así que se habla que son sujetos de responsabilidad administrativa todos los servidores públicos, pero ¿a quienes podemos atribuir tal calidad? Es la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el primer párrafo de su artículo 108 la que nos señala que se reconoce la calidad de servidores públicos a los siguientes:

- Los representantes de elección popular (en órganos o cargos federales o del Distrito Federal)
- Los miembros del Poder Judicial Federal.
- Los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal
- Los funcionarios y empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública federal o en el Distrito Federal.

Igualmente, en el tercer párrafo del mismo artículo 108 se establece las responsabilidades respecto de violaciones a la Constitución y las leyes federales, entre las que se encuentran las ambientales, y por el manejo indebido de fondos federales para:

- Los gobernadores de los estados
- Los magistrados de los tribunales supremos de justicia locales.

El párrafo cuarto del mismo artículo establece la obligación para los constituyentes permanentes de todos los estados de la Federación de establecer el régimen de responsabilidades a nivel local en cada estado y municipio.

El mismo artículo señala una excepción a la regla del régimen de responsabilidades de los servidores públicos respecto de la responsabilidad administrativa, contenida en el párrafo segundo, y que consiste en que el presidente de la República será responsable únicamente por traición a la patria y delitos graves del orden común, por lo tanto no es sujeto de responsabilidad administrativa bajo ningún supuesto.

Así mismo, la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece su propio ámbito personal de validez en su artículo 2º, considerando como sujetos a la misma a “ los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales”.

Y el artículo 108 constitucional se refiere a los siguientes funcionarios: los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal Electoral; y respecto de los funcionarios locales se considera a los siguientes: los gobernadores, los diputados locales, los magistrados de los tribunales superiores y los miembros de los consejos de la judicatura locales.

Con las reformas expedidas en 1982, en términos del artículo 108 constitucional se observa que: se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes judicial federal y judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral.

La nueva denominación de servidores en lugar de funcionarios, contribuye no sólo a desterrar la prepotencia, negligencia y desdén con que suelen conducirse diversos servidores públicos de cualquier nivel, sino a hacer conciencia en la propia comunidad sobre la función de servicio que los mismos desempeñan y la pertinencia en exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el correspondiente respeto a los derechos e intereses de los gobernados, en beneficio del Estado de derecho.

Ahora bien, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes:

- A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho;
- B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito;
- C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y
- D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales.

Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

Ahora bien, es importante señalar que existe un antecedente en el que se pretendía dar regulación a la responsabilidad administrativa que cae sobre el legislador federal, esto mediante un Código de Ética, sin embargo esta sólo sería una regulación informal, debido a que no se aplican sanciones y tampoco es obligatorio asumirlo. Según un estudio comparativo elaborado por el Grupo de Ética de la Cámara de Diputados⁶, el Congreso Mexicano es uno de los más rezagados en esta materia entre los países del continente donde la conducta de los legisladores está regulada por códigos formales y supervisada por comités creados para tal efecto.

Esa normatividad pretendía preservar la imagen que el Congreso debe tener ante el país y asegura la transparencia en la administración de los fondos que le son confiados. Previene investiga y sanciona a los legisladores que se valgan de sus cargos para enriquecerse o cometer actos de corrupción se precisa el estudio comparativo.

Por ello es que, si cada uno asume su responsabilidad pública en su espacio público (en La H. Cámara de Diputados), se tendrá una disminución importante en la falta de credibilidad de los legisladores federales y esto ayudará a un incremento en la participación de elección de diputados federales.

⁶ Claudia Guadarrama, Periódico Milenio, sección política, fecha 23 marzo de 2008.

El objetivo principal de esta investigación es hacer una propuesta legislativa fundada en un análisis jurídico-político-doctrinal que replantee la responsabilidad pública y su función administrativa actual del legislador, Diputado Federal.

Para el estudio de este tema, se ha elaborado un índice en dónde su contenido de cada capitulado será siguiente:

En el capítulo I, se analiza la teoría y fundamentos administrativos, así como algunos conceptos relacionados con el tema, como: servidor público, funcionario público, diferencias principales entre ambas conceptualizaciones, responsabilidad pública, responsabilidad política, penal, administrativa y civil; asimismo, se estudiará la importancia y relevancia que tiene el espacio y la función pública dentro del ámbito político y la responsabilidad legislativa.

En el capítulo II, se estudia e introducirá a la Teoría Constitucional su desarrollo, al tiempo de analizar las diferentes regulaciones que se han tenido en el ámbito de la responsabilidad de los servidores públicos, iniciando desde la Constitución de Cádiz de 1814, hasta lo estipulado por el texto original de la Constitución de 1917, efectuando un esquema de los principales rubros del tema en cada una de estos ordenamientos. Asimismo, se analizará la importancia y relevancia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de igual forma se muestran las grandes diferencias y semejanzas entre los procedimientos del Juicio Político y la Declaración de Procedencia, revisando el desarrollo histórico de la figura del juicio político, en el anexo final de toda la tesis.

En el capítulo III, En el ámbito del Derecho Comparado, se presenta un análisis sobre el estudio del Derecho Comparado y su evolución metodológica, asimismo se muestra la regulación a nivel Constitucional de los países donde existe el juicio político tanto de México como de; Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Estados Unidos de América y Ecuador.

En el último capitulado IV, se estudia las iniciativas que se han presentado durante la LX legislatura en materia de responsabilidad pública, asimismo como las referidas en la Constitución, leyes y reglamentos. Es así que se llega a la realización de una propuesta concreta de iniciativa de ley para modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de responsabilidad pública de los legisladores federales, así como la respectiva para su modificación dentro del ámbito reglamentario que gire a su entorno.

Es muy importante señalar que, en el marco el convenio de colaboración entre la Universidad Nacional Autónoma de México, y la LX Legislatura al Congreso de la

Unión; el presentar un par de iniciativas de ley que modifiquen tanto la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos; es la conclusión exitosa del programa de maestría en derecho constitucional, lo anterior; debido a que la actividad legislativa supone la realización y consecuente proceso legislativo (de diversos productos legislativos), los cuales sustentados en la adecuada técnica legislativa bien puedan dar cabida a un estado constitucional de derecho acorde a las nuevas exigencias del proceso de construcción de nuevas instituciones, así como también al fortalecimiento de las instituciones que como el Congreso Mexicano, así lo requieran.

El planteamiento hipotético que sustenta esta investigación parte del hecho de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula la responsabilidad de los servidores públicos a través de su Título IV. Esta responsabilidad - dependiendo del hecho o acto que se cometa u omita- puede ser: política, penal, administrativa, civil o patrimonial.

Sin embargo, en la medida en que los legisladores federales tengan una clara delimitación jurídica (no política) en su espacio y función pública, las acciones y decisiones que tomen entorno al Sistema Político Mexicano y sus instituciones, es cuando el proceso administrativo de las mismas será más eficaz y eficiente porque serán decisiones y acciones bajo un esquema de responsabilidad pública, e inclusive de una ética profesional que fortalezca el equilibrio de poderes y la función del legislador federal.

Para efectos metodológicos del presente estudio, este se sustentará en un método que permita el correcto desarrollo de una investigación de tipo jurídica como la presente; a la cual se le denomina Método Deductivo.

En lo concerniente al Método Deductivo, este va de lo general a lo particular. El método deductivo es aquel que parte de datos generales aceptados como valederos, para deducir, por medio del razonamiento lógico varias suposiciones; es decir, parte de verdades previamente establecidas como principio general para luego aplicarlo a casos individuales y comprobar así su validez. Se puede decir también que el aplicar el resultado de la inducción a casos nuevos es deducción.⁷

Es así que se estudiará partiendo de la teoría de la Administración Pública y la división de poderes hasta llegar a una propuesta de iniciativa de ley donde se modifique la ley reglamentaria en materia de responsabilidad pública.

⁷ BAVARESCO, Aura. Las Técnicas de la Investigación. Cuarta Edición. Pág 25

Es importante señalar para el estudio de este caso, lo que menciona Héctor Fix Zamudio “la metodología del derecho o metodología jurídica, es la disciplina que se ocupa del estudio de los instrumentos técnicos necesarios para conocer, elaborar, aplicar y enseñar ese objeto del conocimiento que denominamos derecho”.⁸

Las perspectivas y posturas de los diversos autores que colaboran dentro del contexto teórico de este estudio son de nodal importancia, tanto metodológicamente, así como en el momento de establecer las propuestas y conclusiones que deberán ser congruentes a la realidad al día de hoy.

⁸ Fix Zamudio, Héctor, Metodología, docencia e investigación jurídica, 3ª ed. Editorial Porrúa, México, 1988, pág 23

Capítulo I. Teoría administrativa, base y fundamento en Administración Pública

1.1 Marco teórico conceptual.

La Administración Pública es una ciencia particularmente importante y fundamental en la construcción y consolidación de los Estados modernos, desde que ésta se constituye como ciencia e incluso desde sus incipientes formaciones diversos autores, pensadores y estudiosos de la conformación de los asuntos públicos ha estado presente.

En el siglo XIX, Juan Carlos Bonnín francés en 1808 describe esta ciencia a través de su obra *Compendio de los Principios de Administración*, la cual tenía como fin explicar el sentido y contenido de la administración en la primera República francesa, creada por la Revolución.

Omar Guerrero es quien ha desarrollado todo el pensamiento de Bonnín en el texto *Principios de Administración pública* en el estudio introductorio al cual señala con esto su importancia y trascendencia de la administración pública, de hecho se pensaba que era Woodrow Wilson el padre de esta ciencia de la administración pública en su texto el *Estudio de la Administración* de 1887, sin embargo la fecha del texto de Bonnín es en mucho; más antigua en su nacimiento.

Es importante hacer mención que la ciencia de la administración nace en Francia en 1808, por efecto del pensamiento de Carlos Juan Bonnín en su texto *Principios de administración pública*. Bonnín dice: “definiré pues a la administración pública: es una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas”⁹

No obstante en la obra de Wilson no se deja de reconocer que cuenta con una doble virtud “ser la primera en tratar la administración como un objeto específico de estudio y al mismo tiempo, establecer la integración de una ciencia de la administración”¹⁰, además de ello se establece una clara separación entre política y administración, otorgándole nombre a la disciplina como administración pública.

Woodrow Wilson dice también que la Administración Pública es la aplicación detallada y sistemática de la ley. Y si en este estricto sentido se lleva a cabo la

⁹ SÁNCHEZ, José Juan. “Los nudos históricos de la administración pública”. La Administración Pública Mexicana ante el Futuro en: Revista de Administración Pública N°100. INAP, México, 1999. pp120

¹⁰ Ibid pp.114

aplicación concreta de una ley general esto hace un acto de administración, ya sea para la aplicación y cobro de un impuesto, la ejecución de una obra pública o el reclutamiento militar.

Los tres sentidos sobre los cuales se entiende el desarrollo y relevancia de la administración pública son los siguientes:

Se entiende la ciencia de la administración pública como un conocimiento acumulado desde antaño, es decir haciendo referencia a las aportaciones que se suscitaron desde las primeras organizaciones sociales y que aportan conocimiento, experiencia pero sobre todo sustento teórico para soportar esta rama de conocimiento.

Otro de los sentidos en los cuales se retoman las estrategias expositivas contemporáneas que se dedican a circunscribir el estudio de la administración pública, únicamente al diseño organizativo e ingeniería de operación.

Se ha desarrollado la concepción de que la administración pública no solo está integrada por las prácticas mismas de la aplicación del ejercicio administrativo, sino que también esta sustentada en valores

Es conveniente señalar que se replanteará el concepto de la Policy en la administración pública, la voz de origen inglesa se destina indebidamente al español como -política-, pues esta corresponde más a un término semántico y en sentido estricto conceptual.

De la misma forma, esta voz de implementación, se vincula al de administración pública, implementación es mas bien una categoría que abarca la idea de producir, y de llevar a cabo de complementar una acción realizable bajo un proceso claro y delineado; de la misma manera Omar Guerrero¹¹ al vocablo public management lo han tratado de varias formas, tanto como gerencia pública, gestión pública, dirección pública e incluso como management público siendo la propuesta final para su explicación como manejo público sobre la cual se circunscribe el concepto y su explicación.

La explicación de Florentino González¹² sobre la administración pública esta estrechamente vinculada al Management, manejo de hombres y mujeres físicamente (material) hablando para lograr los fines del Estado, siendo la

¹¹ GUERRERO, Omar. **Gerencia pública en la globalización**. UAEM-Porrúa, México, 2003

¹² GONZÁLES, Florentino. **Elementos de ciencia administrativa** Bogota, J. A. Cualla 1840

administración pública el vinculo de gestión, interrelación de gestión de los asuntos que competen e interesan al Estado.

Las características que podemos articular en esta idea serian, tanto el manejo, la gestión, y los aspectos externos siendo así la grata coincidencia de que son conceptos donde los hombres se organizan para lograr los fines del Estado para la satisfacción social.

Al hacer mención de la Teoría de la Administración Pública estamos refiriéndonos a la Ciencia de la Administración Pública y a su viceversa, dado que el soporte de sus principios se encuentran enfocados al conocimiento administrativo, al conocimiento de esta ciencia y su uso social, debemos eliminar que la concepción de Ciencia de la Administración Pública es únicamente una disciplina que esta enfocada a manejar temas instrumentales y tampoco ubicarlo sólo como ciencia que aporta teorías.

Lorenzo von Stein, profesor alemán en su obra *La Teoría de la Administración* publicada en 1865 define a la administración pública de la siguiente manera: “esta actividad del Estado, que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por tanto, la vida propiamente exterior del Estado, es lo que se llama administración del Estado (...) la administración alcanza, pues, su forma más pura, más ideal la exigida por el principio del Estado, una vez que ha convertido en único cometido suyo la vida de todos los individuos”.¹³

Los cameralistas permitieron limitar de manera clara los límites de acción del estudio de la administración pública, si bien no entendieron la economía de manera unívoca, muchos de los que aportaron conocimiento al estudio de la administración ya la vinculaban con elementos sociales como la política, siendo la economía del Estado la que permitía hacer más grande el espectro de relación de los asuntos públicos.

Recordemos que “el cameralismo es un estudio superior de sistematización, racionalización y organización del trabajo administrativo, con vistas a potenciar el poder del Estado absolutista”.¹⁴

Si bien los cameralistas tendieron a equivocar las finanzas públicas, fue Von Justi fue quien la separó de otras materias y la concibió como disciplina central cameral y junto con esto especifica, fue este mismo autor quien sustentó doctrinariamente

¹³ GUERRERO, Omar. **La teoría de la administración pública**. Harla, México, 1986 pp27

¹⁴ Ibid pp2

la idea del Estado Moderno, siendo importante la aseveración de que “el signo del Estado es una intervención racional en los procesos económicos, a los que liberaliza, pero regula con frío calculo” , argumento que desarrolla Omar Guerrero y que aplica como una máxima del Estado.¹⁵

Algunos de los predecesores del cameralismo que podemos dar mención se encuentran “von Osse (1506-1556) y Jorge Abrecht (1547-1612), así como los fiscalistas Becher (1635-1682), Hornick (1638-1712) y Schroeder. Otros dos pensadores, Efraín Gerhard y Julio Bernardo von Rohr (1688-1742), escriben en 1713 y 1716 sus obras antes de que sean inauguradas las Ciencias Camerales como disciplinas universitarias en 1727. Precisamente en ese año, Federico Guillermo I, rey de Prusia, decidió establecer en las universidades de Halle y Frankfurt del Oder una nueva profesión para la formación de los funcionarios públicos del Reino: la profesión en Economía, Policía y Cameralística”.¹⁶

La palabra máxima implicaba un decreto de la voluntad humana, una verdad que forja categorías validas y aceptables en el plano social; en este sentido la policía, a diferencia de la política tiene su propio objeto, afirmar y aumentar el poderío interior el Estado por medio de la sagacidad de sus reglamentos. Característica importante para sustentar el Estado de derecho y su administración.

El propio Von Justi diferencia la política de la policía, una se encarga de la seguridad de los asuntos del la república tanto por fuera externa como interna; siendo su principal ocupación el instruirse de la conducta y acciones de naciones que quieran atentar en contra de la soberanía del Estado. En tanto que la policía asegura y de eso se encarga, la felicidad del Estado refiriéndonos a Von Justi por la felicidad del estado la viabilidad necesaria para que este pueda subsistir en términos de gobernabilidad.

Valentín de Foronda,¹⁷ si bien partió del hecho de que el problema social básico era precisar que el cambio sería gradual para determinar el statu quo, de ideas progresistas plasma sus mejores ideas en su obra Las cartas sobre la policía, de 1793 y 1800.

Este autor parte del hecho de que para lograr la felicidad de lo habitantes de un país no solo es importante el constituir una constitución, es decir edificarla sabiamente sobre los sólidos fundamentos de la propiedad, la libertad, ordenada,

¹⁵ GUERRERO Omar. **Teoría administrativa del Estado**. México., Oxford., 2000

¹⁶ SÁNCHEZ, José Juan. “**Los nudos históricos de la administración pública**”. Ob Cit pp 120

¹⁷ FORONDA de Valentin. **Cartas sobre la policia**, Esp., Imprenta Ramón Domingo., 1820 pp3

y la igualdad ante la ley; también eran necesarios los “goces lícitos y las comodidades” entre todos los asociados del pacto constitucional, los ciudadanos.

Propone sus ideas para que sean estudiadas en los responsables públicos de los propios ayuntamientos constitucionales, los jefes políticos y las juntas provinciales que existían en la Constitución de Cádiz. Junto con esto conlleva su propuesta un espíritu de progreso y un sentido de libertad frente al absolutismo decadente previo al Estado de Derecho.

Robert Von Mohl¹⁸ sostiene en Alemania que en el Estado se encierra toda la vida del hombre, ocupándose de su personalidad física y moral, de su patrimonio en si todo aquello que corresponde a su vida; siendo materia de estudio al Estado y a las disciplinas como la administración y la política que convergen en él.

Durante el siglo XVIII cuando la administración pública se eleva a la calidad de ciencia precisamente cuando el Estado entra en la etapa de configuración administrativa precisamente con la separación de administración y justicia, la asunción de deberes sociales con carácter público, la emergencia de la interioridad como motor de un proyecto de desarrollo nacional así como la incorporación concreta de carreras administrativas de servicio público.

La ciencia de la Administración Pública es definitivamente un producto social, relaciones sociales la entrelazan con el pasado histórico y el vivo presente quien así lo vio fue Bonnin¹⁹ en su texto “Principios de administración pública”, en este explica que la policía entre los antiguos europeos significaba la forma de institución de la sociedad, teniendo entonces un sentido político. Desde 1812 estableció que la ciencia de la administración pública es la ciencia del interés general, y desde esa perspectiva mira el interés público continuamente renovado, siendo este el interés público la gran unión de los individuos en sociedad, asociación que permite a la administración pública verse como forma natural de gobierno

Una característica importante de la administración en los actuales gobiernos de tipo democráticos es el sentido de lo público, su origen viene de pueblo y popular, siendo la Administración del pueblo la que incumbe a la cosa pública instaurada en una República donde la colectividad y la actividad grupal es la dominante en esa sociedad.

¹⁸ VON MOHL Robert “Die policey –Wissenschaft” en **Administrative Science**, Quarterly, 1956 pp 171

¹⁹ BONNIN charles “Principios de administración pública” Francia., 1824., en Gerrero Omar **Estudio Introductorio** México., FCE., 2004

De esta herencia clásica permanece fielmente entera en el derecho público, las organizaciones y los procedimientos políticos, la administración gubernamental y otras instituciones públicas generales de la sociedad, donde es perceptible la noción clásica de lo público. Pero, debido a que a partir de la Revolución francesa la distinción entre los derechos del hombre y los derechos del ciudadano destacó la diferencia entre la vida privada y la vida pública, la modernidad emergente propició el surgimiento y desarrollo de un público nuevo que fungiera como un espacio de mediación y conciliación entre el ser humano, concebido como el átomo de la sociedad, y la sociedad como comunidad de los seres humanos.

Lo que como principio Bonnin llama dependencias sociales, característica que le permite a la administración pública existir en común acuerdo libre y natural de las organizaciones por existir en unidad, también son llamadas civiles pues conlleva igualmente relaciones cívicas entre el Estado y su colectividad, permiten recíprocamente establecer relaciones de interdependencia de diversos tipos pero fundamentalmente políticas o públicas; que tienen una referencia directa con la comunidad social abarcando la sociedad en su conjunto.

Bonnin desarrolla la categoría de Dominio de la Administración para constatar pertenencia del dominio público sobre todos los demás bienes sociales o comunales, lo que motiva este dominio es el interés general el propio Bonnin²⁰ lo explica, -la acción de la administración se ejerce en forma legal y directa sobre las personas y las cosas, dentro de sus relaciones con el interés general-.

Me parece oportuno denotar lo que se entiende por Estado, esto debido a que la Administración Pública está correlacionada hacia este y para ello tomo de Rhina Roux lo siguiente: “El Estado es, más bien, un complejo de relaciones: es aquel vínculo que reconstituye, como comunidad, la unidad de una sociedad desgarrada por relaciones de dominio-subordinación entre seres humanos”²¹ Además de este término hay otro que me parece importante para este análisis: “ Esa comunidad se desdobra internamente en una relación vertical de mando-obediencia entre los que dirigen y administran los asuntos de la comunidad (gobernantes) y la propia comunidad (gobernados)”.²²

El Dr Ricardo Campos menciona que “el Estado es un instrumento de dominación clasista, pero también creador de interdependencias, solidaridades e integración de los grupos e individuos en un orden social unificado y estable para fines de

²⁰ Ibid p 149

²¹ RHINA ROUX. “Historia y comunidad estatal en México”, en Viento del Sur México, Núm 15, julio 1999 pp 47-48.

²² Idem pp 48

interés general.”²³ Hace también una puntualización de las formas en las que jurídicamente se concibe al Estado para enfatizar la diferenciación que existe con las Instituciones, ya que existen confusiones con las mismas, es por ello que las características son las siguientes:

- Surge y opera en un ámbito espacial delimitado, dentro de los cuadros de un territorio; se concibe al Estado como intransigente en materia de soberanía territorial y organiza el espacio político de acuerdo a la jerarquía del poder, autoridad y de su ejecución de las decisiones en el conjunto del país sometido a su jurisdicción.
- Presupone, inserta y consolida en forma creciente entre los gobernantes y gobernados.
- A su vez el mismo Estado pretende la autonomía, la supremacía e inclusión totalizadora.

Sin embargo hay que dejar en claro cuales son las principales funciones del Estado para que no exista más confusión entre las obligaciones de la administración pública, los gobernantes y la sociedad. Estas funciones son:

- ◆ Institucionalización
- ◆ Legitimación
- ◆ Consenso
- ◆ Legalidad
- ◆ Coacción social
- ◆ Educación y propaganda
- ◆ Organización colectiva y política económica
- ◆ Relaciones Internacionales
- ◆ Conducir y orientar el desarrollo nacional
- ◆ Fortalecer la soberanía de la Nación
- ◆ Pleno ejercicio de libertad de los individuos
- ◆ Mantener la armonía de los habitantes

Con esto podemos visualizar la aceptación del poder Estatal y de su función institucionalizadora no es producida de manera natural, ni mecánico; ya que esto implica crear y mantener permanentemente una ilegitimidad, un consenso y una legalidad.

²³ CAMPOS A. T, Ricardo. Apuntes sobre el Estado, la Administración Pública y sus reformas, liberalismo y democracia. Editorial Géminis, México, 2000 pp 1

Con respecto a la Administración Pública, debemos señalar que es, que estudia que hace y cuales son sus objetivos y si es lo mismo que Estado y gobierno, ya que muchas de las veces se puede llegar a decir que son los mismos solo que sectorizado.

La administración pública es lo que se le denomina de una forma corta y precisa como “el gobierno en acción o el brazo ejecutor del gobierno”; como podemos ver es la realización de objetivos que se tiene establecidos de acuerdo al gobierno y más específicamente por el poder ejecutivo.

La administración pública tiene a su cargo ver por los intereses públicos aunque también incluya el ejercer la autoridad política de la sociedad por medio de un grupo encargado de gobernar y dirigir los intereses públicos.

Al respecto el Dr Ricardo Campos menciona lo siguiente “en su sentido más amplio, administración pública significa política, sistema político, sistema de gobierno el conjunto de manifestaciones de conducta humana que determina como se distribuye y ejerce la autoridad política y como se atienden los intereses públicos”.²⁴

La ciencia del administrador abarca tanto leyes que son aplicables en sociedades organizacionales, así como las propias relaciones directas de los administrados de la sociedad, es decir la ciencia de la administración pública no incluye solamente lo relativo a materias del Administrador, de igual manera las relaciones de los administrados en sociedad, asuntos como la higiene pública y todo lo relacionado con la moral de la administración.

El Estado de derecho en la administración pública es igualmente un Estado revolucionario, este se sustenta en la norma jurídica como elemento clave para identificar y definir la administración pública moderna.

Es así como las leyes administrativas consideran a los administrados a los individuos organizados por parte del Estado de derecho en sociedades, como miembros que interactúan en su propio entorno social para su propia manutención.

Bonnin puntualizó las bases de la ciencia de la administración pública desarrollando metódicamente los pilares de esta ciencia con funciones y principios detallados y precisos, encargándose de garantizar la confianza de los ciudadanos, estudiando de igual manera el espacio público que surge del pueblo como unidad

²⁴ Ibid pág 67

y del ciudadano como participante cívico; destinando para su estudio los siguientes principios.

- Que la administración nació con la asociación o comunidad.
- Que la conservación de ésta es el principio de la administración.
- Que la administración es el gobierno de la comunidad.
- Que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de leyes de interés general.

Bonnin establece criterios para el estudio de la ciencia de la administración pública principios que son rectores y que hasta hoy en día siguen siendo vigentes. La moral administrativa existe y en su carácter, en su forma no solo tiene una base legal que le garantiza en estado de derecho; sino que de igual manera asienta su acción en los deberes y en las obligaciones de la sociedad por lo que es fundamental para este estudio el conocimiento de las leyes y su aplicación.

La figura del administrador público debe poseer estas características, aplicarlas, entenderlas incluso en las funciones meta constitucionales, la Administración Pública está encargada del precioso depósito de la seguridad de las personas y sus bienes acción que complementa la acción del Estado y consolida la moral pública; esto ayuda a conservar la salud de los hombres, la salud pública y contribuye a la felicidad de la propia sociedad.

De igual manera la Administración Pública tiene como objeto el estudio, la equitativa distribución de ayudas, apoyos y recompensas así como a contribuir en la consolidación de todo aquello que implica el beneficio social de áreas como Agricultura, Industria y Comercio y en todas aquellas funciones en las que el ámbito del Derecho pueda abarcar.

Como lo señala Bonnín, ejerce un poder que corrige mejor y termina lo que existe dando dirección de los seres humanos organizados. En esta reflexión importantes es el concepto de poder es decir, la Administración Pública es en sí un poder que se sustenta y que se ejerce, un poder sustentado en el ejercicio público pero además en su propia administración los límites de éste poder son tan amplios como amplia es la materia de la Administración Pública. Y en este sentido permite una orientación de aquellos seres organizados que constituyen factor de cohesión, de identidad, de pertenencia, de cultura que es la sociedad.

La administración pública es consecuencia evolutiva del estado social, no puede haber pacto social si no hay administración, las leyes no sustituyen a la

administración pública las leyes permiten evolucionar su organización, pero es claro que son entes distintos y muchas veces hoy en día se tiende a perder la perspectiva social de la administración siendo que la esencia de la administración pública descansa primordialmente en el Estado Social y de igual manera la vida cívica sustenta el ejercicio de la ciudadanía.

Florentino González, es abordado para sustentar los elementos de la Administración Pública como ciencia del Estado. De hecho él afirma que esta Ciencia Administrativa se conforma a partir de principios y del conocimiento de ellos en virtud de los cuales debe de circunscribirse la acción de autoridades a quien se encargue el manejo de los intereses y asuntos sociales que tengan el carácter de asuntos públicos.

Definición que es similar a la de Bonnin la similitud es que para ambos la Ciencia de la Administración Pública es una disciplina encaminada a ofrecer un conocimiento de los asuntos del orden público.

En 1852, Teodocio Lares²⁵, aporta en sus lecciones de Derecho Administrativo un examen riguroso de todas las áreas relacionadas a la ciencia de la administración, obra que sirve fundamentalmente para los jurisconsultos, tribunales y todos aquellos interesados en el estudio de la administración pública desde el ámbito de la jurisprudencia.

El pensamiento administrativo angloamericano sugería que los gobiernos complementaban su proceso de desarrollo pasa por 3 etapas, la primera es la propia del absolutismo y de la administración adaptada a éste modelo, la segunda consiste en la implantación de constituciones que elimina a los estados absolutistas, aquellos como lo señala Guerrero, a los que se procura sustituir por gobiernos populares y donde la administración pública está con ellos y la última face es la que ve a la administración pública a partir de constituciones políticas y del ejercicio soberano del poder público en su organización.

Z. M. Bor propone la especificación de la ciencia de la administración como ramas de las ciencias sociales su objeto así lo dice son las relaciones sociales de disciplina, con relación, información, iniciativa y forma de los propios esquemas de trabajo colectivo donde el curso del trabajo y objetivo final va dirigido a la realización de planes económicos y medidas relativas a la política del partido economista como partido de Estado.

²⁵ LARES Teodocio. **Lecciones de Derecho Administrativo México.**, Ignacio Cumplido Imprenta., 1852.

Los sectores en que se dividía la administración pública de los regímenes socialistas abarcaban tres grandes rubros, la administración pública en sí, la administración de las empresas del estado y la administración pública social, siendo totalmente nula la administración privada.

Siendo una aportación fundamental la fórmula de administrar es organizar, es decir el que bien organiza, administra bien, lo que permitió que la ciencia de la organización pudiera proyectarse en el pensamiento administrativo.

Lorenz Von Stein²⁶, aportó al principio del movimiento administrativo, precisándolo en la noción de actividad como sustento de las relaciones entre el Estado y la sociedad, en una dicotomía entre esos dos elementos pero con la inmediatez en la vinculación entre la constitución y la administración pública concluyendo que la constitución del estado es el organismo de participación, de los ciudadanos, los individuos en todo lo referente a los asuntos del Estado, por lo que la denomina la administración del Estado.

La Constitución es la que va a determinar la vida personal de un Estado, desde el punto de vista de los órganos que forman parte de este, es decir de las partes que conforman a lo largo y ancho toda la nación.

En una recopilación que elaboró Omar Guerrero coincide con Von Stein en los elementos que forman la ciencia de la administración pública, en que todo aquello que es diverso en la sociedad, es asimilado por la administración pública, siendo la sociedad el cuerpo donde el Estado se apoya, esta sociedad determina con su conformación la naturaleza del estado, por lo que el concepto de Estado se eleva como una condición del estudio de la administración pública y centra toda su discusión en la ciencia como base de su categoría.

En el periodo de 1840 se define el concepto de Administración Pública, con absoluto apego a los cánones establecidos por Bonnin, precisándola como la más variada, la más basta, la más útil de las ciencias morales, porque preside el movimiento de la máquina social y precipita o modera su acción. Igualmente arregla y modifica su mecanismo y protege, conserva llegando a mejorar todos los intereses públicos. En ésta definición se presenta el concepto de omnipresencia de la Administración Pública como un grado superlativo y excelso de la Administración Pública que abarca todos los ámbitos tanto de la Ciencia Administrativa como en aquellos en los que incurre todo ser humano, de entre ellos el arte de la guerra, la cultura, las ciencias exactas etc., llegando a

²⁶ VON STEIN, Lorenz. **La Scienza della Pubblica Amministrazione**, Turín., Unione tipografico-Editrice

visualizarla como la ciencia de lo útil y de lo dañoso correspondiéndole a esta administración pública en confluir en un punto a todos éstos intereses para denominarse Administración Pública que todo lo abarca, y que todo le incumbe.

Lorenz Von Stein, en su texto “La Ciencia de la Administración Pública”, en 1987 hace un aporte fundamental a la Administración Pública como ciencia, alrededor del concepto de Estado, siendo la idea de bienestar social la que motivaba su objeto de estudio. Estas aportaciones italianas se esforzaron en dividir el enfoque de Derecho Administrativo de la Administración Pública como ciencia, dándole autonomía a la Ciencia Administrativa no solamente en el plano académico teórico conceptual, sino en el ejercicio práctico de los asuntos del Estado.

Giovanni Manna²⁷, en su texto el “Derecho Administrativo” en el Reyno de las dos Sicilias, en 1840, argumentaba que el Estado quién tiene la obligación de la conservación del Derecho ejerce un doble movimiento mediante el cual se ejercen fuerzas sociales internas y externas, es decir de adentro hacia fuera y de afuera hacia el centro, siendo el Estado mismo el órgano generador del Derecho y el medio por el cual da plenitud el consorcio civil. E inversamente para completar el círculo en éste movimiento la Administración Pública, consiste en la ejecución del poder tanto administrativo como judicial es la acción de hecho y derecho sustentado en un cuerpo doctrinario que es la Constitución Política.

Este mismo autor propuso una triple forma de administración. La Administración del Estado, la Administración Civil y la Administración Contenciosa; la primera es el movimiento concentrador, la segunda es movimiento de difusión y la tercera es la provisión de la tutela de la acción realizada

José Posada Guerrero, de igual manera estuvo influenciado por Bonnin, en su estudio realizado en la Escuela de Administración de Madrid hacia 1843, en las lecciones de Administración, comprendía la enseñanza tanto del Derecho, la Medicina, las Ciencias Eclesiásticas, Militares, Naturales y Exactas, siendo todas ellas vinculadas con la Ciencia de la Administración Pública ya que relacionaba esta última en las acciones de los individuos, de la sociedad y de la nación.

Para este autor la Administración Pública va de la mano del legislador si bien ejecuta las Leyes examina las necesidades públicas, preparando los fundamentos de todas las disposiciones Legislativas. Llegando a concluir que la Ciencia de la Administración Pública es la ciencia que establece principios y relaciones entre la

²⁷ MANNA Giovanni en Giannini Massimo **Corso di Diritto Administrativo**. Milan., Giuffrè Dott.1965

sociedad y los miembros que la componen y viceversa sobreponiendo los principios de asociación entre particulares y los asuntos públicos.

“La Administración Pública se inserta en un marco teórico determinado, precisamente por razones de orden histórico. Todo gobierno debe estar legítimamente establecido en los términos que marcan sus normas legales, de esta manera, la administración pública se liga al derecho. Todo gobierno debe afrontar problemas económicos, así la administración pública se vincula con la economía. Todo gobierno debe resolver problemas conflictos sociales, por lo tanto, la administración pública se relaciona con la sociología. Todo gobierno planea, organiza, controla, ejecuta, coordina las actividades para efectuar sus propósitos, por eso la administración pública y las técnicas administrativas se vinculan mutuamente.

Finalmente, todo gobierno es producto de una confrontación de intereses, mismos que se expresan en la arena política. Estos intereses son ideológicos, económicos y de poder, y están representados por partidos políticos, grupos de presión y órganos de opinión pública. Por tal razón, resulta difícil, cuando no imposible, separar a la administración pública de la Ciencia política”.²⁸

Teodocio Lares, en 1852, publica su obra Lecciones de Derecho Administrativo, este aborda temas de Derecho Administrativo, el Poder Ejecutivo, la Administración activa, las atribuciones de la Administración graciosa, la Administración Contenciosa, la división de poderes, el Poder Judicial, el Poder Administrativo y la Jurisdicción Administrativa, aportación importante dentro de esto es la referente a la división de poderes si bien esta ya estaba establecida desde los tiempos de la República con Platón, analizada por Lock en su obra Ensayo sobre el Gobierno Civil y después desarrollada por Carlos Luis Secondat, Baron de Lebrade Et de Montesquieu, en su celebre obra del Gobierno Civil.

Giovanni de Giannis Giaquinto señala que la Administración Pública está constituida por dos objetos supremos. Por un lado uno que consideraba el proceso de los servicios públicos es decir la forma interna y el funcionamiento, y atribuciones de los funcionarios y por otro lado a la suma de acciones del Poder Ejecutivo y de todos los funcionarios que se puede concluir en todos aquellos servicios públicos relacionados con los derechos y los intereses de los administrados.

²⁸ CASTELAZO, José R. “Hacia la formación de una Teoría de la Administración pública”. **En La teoría política y administrativa contemporánea sobre los países en vías de desarrollo**, CCPyAP N° 5, México, 1979. PP 128

A esto podemos sumar lo que señala José Sánchez, “como la administración pública se localiza principalmente en la rama ejecutiva del gobierno, tiene la tarea de ejecutar las decisiones políticas que se generan en el ámbito del sistema social.”²⁹

G. Vacchelli, autor de la Ciencia de la Administración como ciencia autónoma, establece que el fenómeno administrativo puede identificarse en la organización de las fuerzas y de la actividad social cuando se orienta el cumplimiento de ciertas funciones por lo que el estudio de la Administración Pública comprende enteramente el proceso funcional de la organización social, siendo el objeto de la Administración Pública las funciones sociales en general.

Nicéforo Guerrero, nos aporta la idea de que el Gobierno tiene una doble acepción por un lado es una entidad que legisla, ejecuta y realiza deberes judiciales quedando esta facultad restringida al Poder Ejecutivo, y a la política por lo que gobernar es administrar y por el otro lado la administración engloba la actividad total del Gobierno.

Marshall Dimock³⁰ en su obra Administración Pública en 1930 la Administración Pública consiste en el estudio de los poderes y problemas la organización y el personal y de los métodos de manejo que participan en la ejecución de las leyes y de las autoridades gubernamentales siendo no solo la administración pública una máquina inanimada que ejecuta de manera no pensada el trabajo del gobierno es esta administración pública una síntesis es el Estado de nación, el Estado como constructor ideas que fueron retomadas por Wilson en su tiempo.

La política, el gobierno y la administración son instituciones en donde la ciencia de la administración encuentra su ámbito de acción desde su origen, la ciencia de la administración ha hecho manifiesta la diferencia de cada uno de estos el mismo Bonnin, aclaraba que gobernar y dirigir ordenar, supervisar y administrar es actuar directamente, es decir el gobierno es el pensamiento que dirige la administración el brazo que ejecuta.

En lo correspondiente al campo de la administración pública muchos aceptan la premisa de que “política” y “administración” son dos fenómenos distintos, que deben separarse tanto en la realidad como en la teoría, para mayor pureza del análisis y mejor calidad en las actividades públicas.

²⁹ SÁNCHEZ, José Juan. “**Los nudos históricos de la administración pública**”. Ob. Cit. Pp 130

³⁰ DIMOCK Marshall “The Meaning and Scope of Public Administration” en John Gaus et al. **The frontiers of public administration** NY, USA., Russell and Russell., 1967

Ante ello podemos tomar el artículo de Woodrow Wilson, en el que hace la distinción entre la “política” en el que menciona que se toman las decisiones de gobierno y en la “administración” sólo se ejecutan esas decisiones.

Partiendo de esa premisa “supone que:

- 1) los problemas de la administración pública encuentran en la rama ejecutiva del gobierno;
- 2) son iguales a los de las organizaciones privadas, especialmente las de producción económica;
- 3) el tratamiento de estos problemas debe sistematizarse en la teoría y en la práctica, con exclusión de los ingredientes políticos, para lograr mayor eficiencia y,
- 4) el criterio de la eficiencia puede definirse como “el logro de los objetivos predeterminados en las esferas políticas con el menor gasto posible de recursos”³¹

Agustín Sivela, argumenta que las leyes administrativas son aquellas que tienen como objeto organizar la administración, de igual manera retoma el estudio y la diferencia de la política y la administración en una dicotomía que hace de este análisis una discusión actual.

Alexandre Francois Vivien³², presenta en Francia un estudio donde la política y la administración tienen en su seno la diferenciación de estas dos ramas política y administración, por un lado la política es la dirección de moral de los intereses generales de la nación en tanto que la administración consiste fundamentalmente en la provisión de los servicios públicos en donde el Estado de derecho es de gran importancia, ya que la administración aplica lo que el legislador dispone.

Manuel Colmeiro, coincide con Juan Jacobo Rousseau, en la idea de que el poder es querer con eficacia componiéndose este de voluntad para concebir y fuerza para ejecutar aportando principalmente la separación entre gobierno y administración en el sentido de que administrar equivale a gobernar.

José María Del Castillo Velasco, mexicano de ideas liberales, influido además por Colmeiro, la dicotomía política de la administración representa una forma política de la administración donde la constitución y las leyes se hacen cumplir mediante la existencia de una constitución asegurando el orden público.

Errico, Presutti desarrolla en Italia su texto “El Estado Parlamentario y sus Empleados Administrativos” el afirmaba que la separación de política y

³¹ SÁNCHEZ, José Juan. “Los nudos históricos de la administración pública”. Ob Cit. Pp 130

³² Vivien Francois Alexandre

administración tiene su origen en la separación de poderes, es decir, en la diversidad organizacional y funcional. Es la organización del Estado la que expresa su voluntad o la ejecuta donde la forma de Gobierno modifica su naturaleza, donde la administración no solo es una función de autoridad ejecutiva, sino también la función de ejecutar la voluntad del Estado.

Dwight Waldo, señala que la situación que guarda la administración pública en su relación con la política es explicable desde una perspectiva disciplinaria por esta razón la ciencia política y la administración pública son inseparables en la realidad y en la teoría.

Whika, Terckland y Olshfski, coinciden en que la ciencia política y la administración pública estarán unidas gracias a los campos de interés común, mismos que se basan en el aporte que ofrece la ciencia política acerca de las vinculaciones de los actores e instituciones del sistema político.

Con base en la política, la política se concibe como el estudio de lo que el pueblo quiere a través del gobierno y como éste mismo lo puede concebir así pues el concepto y término de política es polivalente en sentido amplio se relaciona con la policy por lo que el administrador público asume el carácter de político cuando contribuye a la formulación de la Ley.

Alexis de Tocqueville, presentó un informe a la academia de ciencias morales y políticas sobre un curso de derecho administrativo en 1846, en el que aseguraba que la revolución francesa aportó una nueva rama del derecho público, la administración pública siendo reciente en este estudio las funciones, las obligaciones, las garantías y los propios funcionarios.

A De Tocqueville, su profundidad analítica le permitió inquirir acerca de las relaciones entre el régimen político francés y las nuevas instituciones administrativas las que deberían estar en correspondencia con la monarquía representativa vigente en ese momento, por lo que la forma de libertad política es la base de las relaciones entre el derecho público y el derecho administrativo.

Por otro lado en España, Manuel Ortiz de Zúñiga igualmente estuvo muy influido por Bonnin, siendo una aportación importante el que las teorías económicas, políticas y de Gobierno han conducido a las naciones más civilizadas hacia la propia ciencia de la administración por que ninguna de las ciencias antes descritas hablo antes de conocimientos políticos y legislativos.

Manuel Cruzado también jurista mexicano nos señala en su texto elementos de derecho administrativo, refiere al origen de la administración pública como a las reformas y al desarrollo de las sociedades que han existido desde siempre pero habían estado confundidas con otras disciplinas.

El concepto de Administración Pública es una frase igualmente planetaria y un concepto universal, su característica la enarbola el principio académico cosmopolita que se ha ido conformando y transformando en los siglos XVIII y XIX, por lo que podemos decir que es una cultura administrativa compartida en donde el intercambio de experiencias la cooperación internacional han permitido el cultivo de la misma disciplina que es la Administración Pública.

“La ciencia de la administración pública en Francia en los siglos XIX y XX: revisión histórica y estado actual” y el Tratado de ciencia administrativa, en francés, publicado en 1966 y en español en 1977 de Langrod.

A mediados de la década de 1970 la ciencia de la Administración Pública se encontraba sumida en el inmovilismo intelectual: había triunfado la rutina. Esta situación obedecía a dos causas principales: por una parte, la unidimensionalidad técnica atribuida a la administración pública en Estados Unidos de América; por otra, la unidimensionalidad jurídica que se le ha atribuido en Europa.

El hecho administrativo se identifica por medio de seis factores fundamentales; factor organizador, es decir, la administración pública debe asegurar el orden y remover obstáculos; factor estabilizador: la continuidad es fundamental, porque sin ella se enerva la dinámica de la acción; factor racional: la Administración Pública es cooperación humana altamente racional; factor de organización: la organización ha de entenderse como algo fundamental; factor finalista: los fines de la Administración Pública son la conservación del orden público, y factor centrípeto: la administración desempeña el papel de dar unidad.

Podemos ver que los fenómenos administrativos son antiguos como la misma humanidad, por que la conjunción de esfuerzos para lograr con mayor eficiencia propósitos, ha sido desde los inicios de ésta, la característica privativa de la condición gregaria del hombre según Galván Escobedo.

Nadie puede negar además que una de las formas más sencillas de administración en nuestra sociedad es la administración en el hogar, y una de las administraciones más complejas también sea la Administración Pública.

Pero el fenómeno administrativo no solamente nació con la humanidad, sino que se extiende a todos los ámbitos geográficos y multidisciplinarios, por su carácter universal que nos permite además encontrarla en todas partes. En algunas ocasiones la administración pasa inadvertida cuando se trata de situaciones sencillas, pero en donde se trata de coordinar una gran cantidad de recursos, la administración tiene una importancia vital para la consecución de los objetivos, y por ello se puede decir que donde exista un organismo social ahí habrá una administración.

Una vez que hemos dado una revisión del estudio de la Administración Pública podemos tener una concepción de los orígenes y desarrollo que ha llevado la misma y es por ello que Omar Guerrero nos hace este señalamiento “La administración pública actual es el reflejo perfecto (...) de la evolución histórica que trascendió de esquemas organizacionales rudimentarias hacia modelos mayores, variados y complejos”³³

Es así que uno de los principales artículos Constitucionales que se considera fundamento legal para la Administración Pública es el artículo 40, que hace el señalamiento que el Pueblo Mexicano está organizado como República Democrática y Federal y está conformada por Estados libres y Soberanos en una Federación.

Artículo 40.

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.³⁴

La Administración Pública Federal, para su optimización en cuanto a funcionamiento está organizada en Centralizada y Paraestatal. Lo anterior lo podemos encontrar señalado en el artículo 90 constitucional: “La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las secretarías de estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo federal en su operación.”³⁵

La Administración Pública Centralizada se integra por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, la

³³ GUERRERO, Omar. **Teoría administrativa de la Ciencia Política**, UNAM, México, 1976. Pp.9

³⁴ Idem

³⁵ Idem

Procuraduría General de la república y la Consejería Jurídica del ejecutivo Federal.

La Administración Pública Paraestatal se integra por los organismos descentralizados, las empresas de Participación Estatal, las instituciones nacionales de crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y los Fideicomisos.

Para el despacho de los asuntos encomendados al Poder Ejecutivo Federal el Presidente de la República como titular del mismo, se apoya en las secretarías de estado en los Departamentos Administrativos, y en la Procuraduría General de la república acordado periódicamente con sus titulares.

Es así como podemos observar que la Administración Pública ha tenido un desarrollo con grandes aportes para la sociedad y el gobierno, siendo así una herramienta primordial para el gobierno, debido a que la Administración Pública es el brazo ejecutor, la concreción y ejecución de las políticas públicas estando al frente de él, un funcionario público.

1.2 La Responsabilidad Pública.

El concepto de responsabilidad puede ser abordado desde dos perspectivas. Por un lado, desde la óptica de la dogmática jurídica administrativa o constitucional para revisar las disposiciones jurídicas que regulan y controlan la actuación del Estado y de los servidores públicos. En la doctrina jurídica mexicana ese camino ha sido el más transitado. Los estudios de derecho administrativo se han concentrado en la interpretación del fenómeno de control bajo el prisma de las reglas jurídicas, describiendo los tipos de responsabilidad que principalmente, a partir de la reforma 1982, forman parte del ordenamiento jurídico mexicano.

Es así que el concepto de responsabilidad, por su naturaleza misma, se encuentra ligado a la idea de obligación y a la de sanción, por el incumplimiento mismo de una obligación. Por ello, la responsabilidad sería considerada en todo momento como una regla del ordenamiento jurídico. Sin embargo, es importante señalar que la responsabilidad no sólo es regla, sino también puede ser analizada desde la óptica de los principios jurídicos propiamente constitutivos del sistema jurídico.

En los últimos veinte años, el debate en torno a la composición del derecho ha ampliado la conformación del fenómeno jurídico más allá del campo de la regla y

la aplicación silogística. Diversas teorías, tanto en el ámbito del *common law* como en el civil *law*, han planteado que el derecho se compone, además de reglas, por elementos principalistas. Adicionalmente, el estudio de la argumentación jurídica, particularmente a partir de Perelman y la nueva retórica, y muy significativamente con Alexy y MacCormick, han propuesto que el derecho tiene una parte dinámica consistente en los argumentos de las partes. Ambos elementos, principios y argumentación, obliga a replantear ciertos contenidos básicos de la aplicación del derecho, como la responsabilidad.

En lo referente al aspecto de la composición, la teoría jurídica contemporánea, a partir de Dworkin,³⁶ ha señalado que el derecho se compone tanto de reglas como de principios. Para dicho autor existe una distinción entre reglas jurídicas, argumentos de principio y políticos, y las decisiones jurídicas deben ser acordes con los argumentos de principio, que son compatibles a su vez con los principios democráticos. Los argumentos de principio son aquellos que atribuyen derechos a un individuo, no responden a la estructura de la norma jurídica de Kelsen y tiene un lugar jerárquicamente superior a los argumentos políticos. Por tanto, el juzgador al resolver debe fallar a favor de los principios.

La distinción entre las reglas y principios en Dworkin básicamente es la siguiente: las normas jurídicas prescriben una conducta con su consecuencia jurídica, los principios carecen de dicha consecuencia en razón de que se trata de planteamientos que ayudan a tomar posición ante los casos concretos. Son orientadores, estándares de conducta. Por otra parte, las reglas se encuentran delimitadas por una serie de excepciones contenidas en el ordenamiento, es decir, su cumplimiento queda establecido a determinadas condicionantes, tanto para su existencia como para el límite de su aplicación. Los principios también tiene límites, sin embargo, prevalecen en razón de su importancia, que resulta indispensable para cumplir ciertos requisitos de justicia.

Por lo que refiere a las reglas es posible manifestar que desde un marco abstracto, aplicable a todas las ramas del derecho, el concepto abstracto, aplicable a todas las ramas del derecho, el concepto de responsabilidad se vincula con la idea de obligación. Ese sujeto es responsable de cumplir con el mandato jurídico, provenga de una ley, un reglamento o un contrato y, en caso de incumplimiento, existe la potestad del otro participante de la relación jurídica de exigir el cumplimiento, es decir de la responsabilidad de responder por tal incumplimiento.

³⁶ Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, Buenos Aires, Planeta, 1992.

Por otra parte, la responsabilidad también es un principio. Es así que los principios son orientadores en la aplicación de las normas y son elementos verdaderamente constitutivos de un Estado constitucional de derecho. Por tal motivo, el principio de la responsabilidad de los servidores públicos y la rendición de cuentas es una disposición jurídica constitucional del ordenamiento jurídico. Podrían existir diferentes esquemas de responsabilidad, incluso la Constitución podría omitir tipos de responsabilidad, sin embargo, lo que no podría omitir sería contemplar principios de rendición de cuentas, protesta constitucional, órganos de control, etcétera. En este contexto, los principios exigen, a diferencia de las reglas, una constante deliberación y actualización por parte de los operadores jurídicos y destinatarios. Los operadores jurídicos deben determinar la aplicación de los principios en determinadas circunstancias (ausencia de reglas, colisión de reglas, etcétera), ponderando cuál principio debe prevalecer o cómo aplicar las reglas orientándose en los principios jurídicos.

Jurgen Habermans, filósofo alemán creador de la teoría de la acción comunicativa, ha definido los paradigmas como las ideas típicas y ejemplares de una comunidad jurídica en lo referente a cómo pueden realizarse el sistema de los derechos y los principios del Estado de derecho en el contexto efectivamente percibido de la sociedad dada en cada caso³⁷. En ese tenor, los paradigmas son diferentes dependiendo de la cultura jurídica y del desarrollo de dicha cultura. Por tanto, un paradigma está condenado a ser reformulado conforme sus elementos constitutivos inician a su vez el proceso de mutación provocado por la transformación social.

Esto se puede aplicar al sistema de responsabilidades de los servidores públicos mexicanos que fue construido bajo un régimen político autoritario, cerrado, cohesionado y estatista, por lo que, al evolucionar el régimen por la presión de la transición democrática, los sistemas jurídicos que operaban en su interior también entran en proceso de reformulación.

En ese sentido, la relación entre régimen político y derecho es simbiótica en muchos aspectos. La influencia del sistema político en la interpretación judicial y en la dogmática constitucional fue evidente, en últimas fechas la doctrina mexicana ha sostenido posiciones interesantes al respecto³⁸. En el régimen

³⁷ Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta, 1998, pág 263

³⁸ Sobresale la obra de Cossío Díaz, José Ramón, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, México, Fotorama, Biblioteca de ética, Filosofía del Derecho y Política, núm 71, 2000, así como *La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Fotorama, núm. 12 colección *Doctrina Jurídica Contemporánea*, 2002. En el tema de la mutación del principio de legalidad, Cárdenas, Jaime, “Remover los

anterior, la idea que prevaleció sobre la interpretación y aplicación del derecho entre los operadores jurídicos fue la del Estado de derecho que privilegió la idea de la seguridad jurídica fuerte y la certeza, esgrimiendo la interpretación literal del texto. Sin embargo, en los ámbitos externos al Poder Judicial, esta no fue la única esfera de relación entre el derecho y la política. Paralelamente al formalismo jurídico predominante en la cultura jurídica, existieron otras esferas de convivencia social en las que el Estado de derecho legislativo ni siquiera apareció, perfeccionándose un régimen a través de facultades metajurídicas o, en el peor de los escenarios, con una ausencia de normas jurídicas o un desdén por su aplicación.

En ese tenor, el sistema de responsabilidad de los servidores públicos no fue la excepción. Legislativamente, el ordenamiento jurídico estructuró un complicado sistema de responsabilidad de los servidores públicos que, sin embargo y desafortunadamente, no eliminó los problemas de corrupción de la administración pública. En los primeros años, su aplicación se reconoce como selectiva, más como mecanismos de control político de la burocracia o de ajuste de cuentas de disidentes. Doctrinalmente, los estudiosos del derecho aplicaron desde un punto de vista interno los antecedentes históricos, debate legislativo, y redacción constitucional, legal y posteriormente, jurisprudencial del sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Por consiguiente, el debate doctrinal quedó inmerso en el aspecto de las reglas jurídicas, cuestión indispensable para conocer el sistema constitucional de responsabilidades, sin embargo, dicho criterio aprincipalista se confeccionó sin tomar en cuenta la transición democrática y la consecuente transición jurídica del país.

Cuando se habla del sistema de responsabilidades administrativas, de los servidores públicos en el ordenamiento jurídico mexicano, es básico mencionar la validez de ciertas premisas: de entre estos, la división tetrapartita de la responsabilidad de los servidores públicos, la sanción como fundamento de la responsabilidad y del sistema de responsabilidades, el adecuado control del principio de legalidad a través del sistema, y el papel de dicho principio en el mismo, la responsabilidad y la democracia como los elementos intrasistémicos indisolubles, así como la voluntad del cumplimiento de los principios democráticos por una parte de los servidores públicos.

Dentro del gran ámbito de los servidores públicos existe una clasificación, que puede llevar a establecer una jerarquía que distingue a unos servidores de otros

dogmas”, Cuestiones constitucionales, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm 6, enero-junio de 2002.

de acuerdo a las funciones que desempeñan cada uno de éstos. Precisamente de esas funciones se desprende que en la práctica y en la vida cotidiana todavía se emplee el término funcionario público, a pesar de que una de las pretensiones de las reformas al título IV constitucional, fue suprimir el término de funcionario público, por el de servidor público.

“Funcionario proviene de función, del latín *funtio-onis*, sustantivo que se entiende como acción y ejercicio de un empleo, facultad u oficio, entre otras acepciones. Funcionario es la persona que desempeña un empleo de cierta categoría e importancia”.³⁹ También puede entenderse como persona afecta, con carácter permanente, como profesional, a un servicio del Estado, del municipio o de cualquier corporación de carácter público”.⁴⁰

El término servidor público es la calidad que se le otorga a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado.⁴¹

De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano, “el funcionario público en México es un servidor del Estado, designado por disposición de la ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de aquél y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando.”⁴²

La nueva denominación de servidores en lugar de funcionarios, contribuye no sólo a desterrar la prepotencia, negligencia y desdén con que suelen conducirse diversos servidores públicos de cualquier nivel, sino a hacer conciencia en la propia comunidad sobre la función de servicio que los mismos desempeñan y la pertinencia en exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el correspondiente respeto a los derechos e intereses de los gobernados, en beneficio del Estado de derecho. De este modo atendiendo al principio de igualdad ante la ley, se pretendió establecer la responsabilidad a nivel constitucional de todos los servidores públicos, “independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de empleo, cargo o comisión.”

³⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, *Enciclopedia Jurídica Mexicana, F-L*, Editorial Porrúa, México, 2002, pág. 169.

⁴⁰ De Pina Vara, Rafael, *Diccionario Jurídico*, Editorial Porrúa, México, 2000, pág. 296.

⁴¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 2001, pp. 85-86.

⁴² Instituto De Investigaciones Jurídicas, UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano, D-H*, Editorial Porrúa, México, 1998, pág. 1500-1502.

Si bien es cierto existen distintas responsabilidades en que pueden llegar a incurrir los servidores públicos, empezando por la delimitación de quienes, de acuerdo a nuestra actual legislación, son considerados como tales, así como las distintas acciones u omisiones que los pueden hacer acreedores a una sanción de tipo administrativo o penal.

Por ello, es importante mencionar el concepto de "responsabilidad jurídica", debido a que Larrañaga⁴³ nos menciona que esconde una noción compleja y muy versátil. Su influencia se ejerce en todas las modalidades pragmáticas del derecho, y es asumida en todas sus teorías de rango científico -además de su presencia en los ámbitos de la moralidad y de la conducta social.

La noción de *responsabilidad jurídica* es tan amplia y presente en cada uno de los hechos jurídicamente relevantes, debido a que su investigación fáctica abarca todo el ámbito de las conductas jurídicas, y su noción está afectada por todas y cada una de las ideologías sociales y por todas y cada una de las doctrinas de rango filosófico que se ocupan del Derecho.

Es así que la *responsabilidad jurídica* se denota en los instrumentos objetivamente más factibles a una investigación como son las normas vigentes en cada campo; pero también deviene por hechos imputables o no a sujetos jurídicos determinados, y sus caracteres dependen del tipo de relación que haya dentro del grupo de sujetos incluidos en la situación jurídica donde se pueda determinar la responsabilidad jurídica, así como la índole de los derechos subjetivos, de cada uno de sus componentes.

En las democracias liberales, la responsabilidad jurídica no surge de una imputación arbitraria sino de una norma jurídica, que a diferencia de la norma moral procede de un organismo externo al sujeto, principalmente el Estado, y es coercitiva.

Generalmente puede atribuirse la responsabilidad jurídica a todo sujeto de derecho, tanto a las personas naturales como jurídicas, basta que el sujeto de derecho incumpla un deber de conducta señalado en el ordenamiento jurídico, o en el caso de la responsabilidad objetiva, que esté en la situación por la que el ordenamiento le señala como responsable.

Ahora bien, es importante señalar que ha existido controversia doctrinal para determinar el concepto de servidor público y la diferencia que existe entre

⁴³ Larrañaga, Pablo, *El concepto de responsabilidad*, Fontamara, México, D.F., 2000

funcionario y empleado. Para referirse a los funcionarios y empleados al servicio de los poderes federales, la Constitución vigente utiliza, con poca precisión, distintas expresiones. Desde luego, entre funcionario y empleado público existen diferencias substanciales.

Servidor público, es todo aquel individuo que presta sus servicios a los poderes federales, estatales o municipales y a los de los organismos paraestatales, en los cuales además hay categorías: alto funcionario (por elección popular o por nombramiento), funcionario y empleado.

a) Alto funcionario público. Formalmente los señalados en el artículo 108 constitucional. Desde otro punto de vista, es la persona física que, mediante la designación que señale la ley, es titular de los órganos del gobierno que integran los poderes del mismo en la jerarquía más alta. Es decir, en el Poder Ejecutivo: el presidente de la República y los secretarios de Estado, subsecretarios, oficiales mayores y directores generales, por ejemplo; en el Poder Legislativo: diputados y senadores; en el Poder Judicial: los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en los estados de la Federación: el gobernador, los diputados locales y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la Nación. En los municipios: los alcaldes, los regidores y los síndicos.

b) Funcionario público. Es un servidor gubernamental, designado por disposición de la Ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de gobierno y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando. Se considera que el concepto de funcionario alude a: una designación legal, el carácter de permanencia, el ejercicio de la función pública que le da poderes propios y su carácter representativo. Funcionario es el que representa al gobierno mediante el órgano de competencia del cual es titular. Lo representa tanto frente a otros órganos del Estado, como frente a los particulares.

c) Empleado público. Es la persona física que desempeña un servicio material o intelectual o de ambos géneros a cualquier órgano gubernamental mediante nombramiento y que no tiene facultades ni de decisión, ni representa al órgano como tal, frente a otros órganos ni frente a los particulares. Es un servidor del Estado que se caracteriza por no tener atribución especial designada en una ley y sólo colabora en la realización de la función pública. Se caracteriza por varias razones, entre ellas, las siguientes: su carácter contractual con el Estado, por ser siempre remunerado, por no tener carácter representativo y por su incorporación voluntaria a la organización pública.

Se puede resumir que un funcionario público es un sujeto con una mayor responsabilidad administrativa que un servidor público, ya que es más lógico llamar funcionario público al sujeto que tiene un nivel técnico y/o administrativo acreditado, dejando la denominación de servidor público al sujeto que presta un trabajo de servicio a la comunidad, como el policía, agente de tránsito, bombero, personal secretarial, etc. e inclusive a los legisladores federales

El desarrollo del concepto de responsabilidad administrativa, tiene como base fundamental una cuestión ética y moral que en mayor medida tiene que ver con la educación que recibimos para que finalmente se traduzca en una cuestión legal, porque la mayoría de nuestros referentes como individuos de la sociedad esta en lo que aprendemos durante nuestra educación, y como lo aprendemos. La educación trata de formar individuos socialmente sanos que se manejen con conductas de valores éticos y de estricto apego a las normas y leyes.

A partir de la reforma constitucional de 1982 se estableció un sistema tetrapartita de responsabilidad de los servidores públicos cuyo objetivo ha sido prevenir y sancionar la inmoralidad social y la corrupción. Los tipos de responsabilidad son: civil, penal, administrativa y política⁴⁴.

Éstos no son los únicos tipos de responsabilidad que el ordenamiento jurídico mexicano reporta. Se considera que la reformulación del sistema de responsabilidad implica el análisis de las formas de responsabilidad, no contempla en el título IV de la Constitución política, tanto la que existía con anterioridad de la reforma de 1982 que es la responsabilidad derivadas de la aplicación de las leyes laborales, como la producida con la reforma a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución que es⁴⁵ la responsabilidad resarcitoria. Esta última reforma estableció en la carta magna la facultad de la Auditoria Superior de la Federación de fincar directamente la responsabilidad por daños al erario público. Por consiguiente, la división de la responsabilidad individual de los servidores se amplía a seis tipos diferenciados que guardan, sin embrago, la relación entre sí.

Otro criterio para estudiar las responsabilidades es el de enlace entre operador jurídico (el servidor público) y la actividad que desarrolla, o más propiamente, de los destinatarios de esa actividad. Se concibe al servicio público como una forma de satisfacer necesidades sociales, entonces los destinatarios de esos

⁴⁴ En ese punto coinciden, por ejemplo, Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, responsabilidades legales de los servidores públicos, 2ª. Ed., México, Porrúa, 1991, pág 73. Asimismo, Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, El sistema de responsabilidades de los servidores públicos, México, Porrúa, 2001, Pág XIV.

⁴⁵ Publicada en el DOF el 30 de julio de 1999.

mecanismos de satisfacción deben contar con herramientas jurídicas para señalar, desde un ámbito colectivo y no sólo individual, la responsabilidad de los administradores y de la administración en su conjunto por su incumplimiento. De tal suerte que encontramos responsabilidades individuales y colectivas como un segundo criterio de clasificación. Conjugado ambos criterios, la responsabilidad de los servidores públicos sería la siguiente:

- a. Responsabilidad jurídica individual⁴⁶ (política civil, penal, administrativa, laboral y resarcitoria)

Las responsabilidades política; civil, penal y administrativa han sido analizadas por la doctrina. Nos centraremos en las restantes. En el caso de las responsabilidades laborales, el tipo de sanción es la destitución del empleo. La responsabilidad laboral se actualiza por el incumplimiento de la legislación reglamentaria: la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. En este punto es dable incluir la relacionada con las prestaciones sociales que reglan la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado⁴⁷.

Por su parte, la responsabilidad resarcitoria tiene su origen en el artículo 79 constitucional, fracción IV, que establece como facultad de la Auditoría Superior de la Federación determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos federales, y fincar directamente a los responsables las sanciones, indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes.

La diferencia con la administrativa radica en el acto que le da origen, no sólo implica el incumplimiento de obligaciones administrativas, como en la primera, sino que adicionalmente se causa un daño al erario público que exige su resarcimiento. Como ha señalado Mijangos, toda jurisdicción se identifica por su objeto, y en la contable el resultado de la fiscalización ha de conllevar la declaración de regularidad en el manejo de fondos públicos o la declaración cuantificada e individualizada de la responsabilidad patrimonial en que haya podido incurrir⁴⁸. Otra diferencia radica en el órgano encargado de realizar la investigación, toda vez que deviene de las facultades de control externo de la Auditoría Superior de la

⁴⁶ Sólo se menciona brevemente el tipo de responsabilidades que serían desarrolladas en su oportunidad en el aparato relativo a las reglas del sistema de responsabilidad de los servidores públicos.

⁴⁷ Juan Francisco Arroyo Herrera incorpora un análisis de la legislación laboral dentro del régimen jurídico del servidor público, no específicamente del régimen de responsabilidades. El régimen jurídico del servidor público, 3ª. Ed, México, Porrúa, 2000.

⁴⁸ Mijangos Borja, María de la Luz, “La fiscalización de los recursos públicos”, en García Colorado, Gabriel y Palomino Ortega, Francisco (coords), El Órgano Superior de Fiscalización y sus repercusiones institucionales, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 2000, pág 211.

Federación, de las contadurías mayores o contadurías de glosa de los estados, por lo que el órgano de origen es distinto.

b. Responsabilidad colectiva

i) Política (arriba-abajo)

Luigi Ferrajoli implementó el concepto de que la responsabilidad jurídica podría estar dirigida en dos direcciones: arriba y abajo.⁴⁹ Ambas se distinguen en relación con la forma en cómo el servidor público (Ferrajoli se refiere al juez) accede al cargo. La responsabilidad política hacia arriba proviene cuando el nombramiento del funcionario proviene de órganos del poder público. Por su parte, la responsabilidad política hacia abajo deviene del nombramiento del funcionario por sufragio universal. En un sistema de no reelección como el mexicano, este tipo de responsabilidad sólo opera indirectamente para el partido político. Un mal servidor público perjudicará probablemente a su partido para el siguiente proceso electoral. Cabe señalar que los servidores públicos de los órganos de control externo no cuentan con este tipo de responsabilidad al crecer de legitimidad democrática de origen.

ii) Solidaridad Estado-servidor público

El Estado no es ajeno a la responsabilidad de los servidores públicos. Al actuar en ejercicio de sus funciones y ocasionar un daño a los particulares, éstos tienen la facultad de exigir al Estado su resarcimiento, en lo que se denomina la responsabilidad patrimonial. La reforma al artículo 77 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP) ha establecido este proceso, y a nivel constitucional se plasmó con la reforma al artículo 113 de la Carta magna, publicada el 14 de junio de 2002 en el Diario Oficial de la Federación.⁵⁰

El control colectivo de la constitucionalidad de la actuación de la administración pública se actualiza a través de los mecanismos de control previstos en las normas constitucionales y legales. El juicio de amparo, las controversias constitucionales y, en general, los mecanismos de justicia constitucional, incluyendo las comisiones de derechos humanos, son las herramientas con las que cuentan los particulares (y las propias autoridades) para vigilar los actos de los servidores públicos.

⁴⁹ Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón*, Madrid, Trotta, 1994, pág. 607. Rentería retoma el planteamiento. Rentería, Adrián, *Discrecionalidad judicial y responsabilidad*, México, Fontoroma, 2001, pp 192 y 193

⁵⁰ El artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala:

iv) Social

En términos de Ferrajoli, la responsabilidad social consiste en la sujeción de las decisiones administrativas a la crítica de la opinión pública⁵¹. En todo caso se trata de una crítica argumentada, sostenible desde casi cualquier punto de vista. Sirve como forma de deslegitimación del régimen. Ferrajoli considera como presupuestos para este tipo de responsabilidad la madurez civil y política de los ciudadanos, su atención y participación en la vida pública, su confidencialidad y solidaridad social, la independencia y veracidad de la información administrativa en los medios de comunicación, el empeño civil y la costumbre de oposición de la cultura jurídica.

Los doctrinarios del sistema de responsabilidades de los servidores públicos señalan que éste se fundamenta en el Estado de derecho, cuyo elemento fundamental es el principio de legalidad. Esto implica que los actos de gobernantes y gobernados se ajusten al mandato de la ley, principalmente las autoridades. Negar la sumisión a la ley de los representantes del gobierno en sus ramas, lastima el Estado de derecho y se convierte en acto arbitrario.⁵² Por consiguiente, el sistema de responsabilidad de los servidores públicos, a través de normas generales y abstractas, es un freno a la extralimitación o a la omisión en sus actividades o funciones. En este sentido se funda en el Estado de derecho, actúa en él, lo fortalece y desarrolla, y este Estado de derecho fortalecido perfecciona el sistema de responsabilidades.⁵³

Las consideraciones anteriores son perfectamente válidas y aplicables. Sin embargo, se considera que podría reformularse sus elementos constitutivos. En primer lugar, el principio de legalidad que se esgrime es propio de un Estado de derecho legislativo, cuyo valor principal es la eliminación de la arbitrariedad. No así del Estado constitucional de derecho, en el cual la norma podría desaplicarse por ser contraria al texto constitucional, en términos de Ferrajoli. Una visión cerrada del Estado de derecho obligaría a las autoridades a cumplir la norma a pesar de que fuera notoriamente inconstitucional o, en última instancia y entrando al ámbito de lo moral, injusta. Desde la perspectiva del Estado constitucional de derecho esto es inadmisibles, pues se exige del aplicador jurídico un compromiso

⁵¹ Rentería, Adrián, op cit, nota 9, pág 204; Ferrajoli, op cit., nota 9, pág 616

⁵² Juárez Mejía, Godolfo Humberto, La

⁵³ Idem

con el texto constitucional y la desaplicación de normas contrarias al texto fundamental.⁵⁴

Por otra parte, los elementos del Estado de derecho han empezado a transformarse. El pluralismo político y social, la creación de centros de poder alternativo al Estado, la institucionalización progresiva de órganos supranacionales y el acceso a ellos por parte de los individuos de un Estado han modificado el concepto de soberanía, en el cual se fundamenta el Estado de derecho legislativo.⁵⁵ Lo anterior ha llevado al rompimiento del monopolio legislativo por parte del Estado, y a la reducción de la generalidad y abstracción de las leyes, en este caso, de responsabilidad. Por lo cual, las normas dejan de ser generales y abstractas. Como bien ha mencionado Juárez Mejía, las normas de responsabilidad de los servidores públicos son generales, pero el género es una especie de un género mayor. Por otra parte, el incumplimiento de disposiciones se da generalmente en los manuales de organización o de procedimientos administrativos.

El hecho de que una norma prescriba una conducta no implica que ésta se cumpla. En ese sentido, la responsabilidad de los servidores públicos sigue siendo un elemento de buenos deseos, más que una legislación con fuerza normativa. Todo lo cual implica que existen elementos extrajurídicos como la motivación política, que impiden el cumplimiento de las reglas y principios jurídicos. Por consiguiente, el problema no se resuelve con el sistema de normas actual.

Es la propia Constitución en el primer párrafo de su artículo 108 la que nos señala que se reconoce la calidad de servidores públicos a los siguientes:

- Los representantes de elección popular (en órganos o cargos federales o del Distrito Federal)
- Los miembros del Poder Judicial Federal.
- Los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal
- Los funcionarios y empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública federal o en el Distrito Federal.

Igualmente, en el tercer párrafo del mismo artículo 108 se establece las responsabilidades respecto de violaciones a la Constitución y las leyes federales,

⁵⁴ Al respecto Cárdenas Gracia, Jaime et al., Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral, México, UNAM, 2000.

⁵⁵ Zagrebelsky, Gustavo, El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia, Madrid, Trotta, 1997.

entre las que se encuentran las ambientales, y por el manejo indebido de fondos federales para:

- Los gobernadores de los estados
- Los magistrados de los tribunales supremos de justicia locales.

El párrafo cuarto del mismo artículo establece la obligación para los constituyentes permanentes de todos los estados de la Federación de establecer el régimen de responsabilidades a nivel local en cada estado y municipio.

El mismo artículo señala una excepción a la regla del régimen de responsabilidades de los servidores públicos respecto de la responsabilidad administrativa, contenida en el párrafo segundo, y que consiste en que el presidente de la República será responsable únicamente por traición a la patria y delitos graves del orden común, por lo tanto no es sujeto de responsabilidad administrativa bajo ningún supuesto.

Así mismo, la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece su propio ámbito personal de validez en su artículo 2º, considerando como sujetos a la misma a “ los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales”⁵⁶.

Derivado de las reformas expedidas en 1982, el mismo artículo 108 constitucional se considera como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes judicial federal y judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral.

Y el artículo 108 constitucional se refiere a los siguientes funcionarios: los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal Electoral; y respecto de los funcionarios locales se considera a los siguientes: los gobernadores, los diputados locales, los magistrados de los tribunales superiores y los miembros de los consejos de la judicatura locales.

“La nueva denominación de servidores en lugar de funcionarios, contribuye no sólo a desterrar la prepotencia, negligencia y desdén con que suelen conducirse

⁵⁶ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

diversos servidores públicos de cualquier nivel, sino a hacer conciencia en la propia comunidad sobre la función de servicio que los mismos desempeñan y la pertinencia en exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el correspondiente respeto a los derechos e intereses de los gobernados, en beneficio del Estado de derecho.

De este modo atendiendo al principio de igualdad ante la ley, se pretendió establecer la responsabilidad a nivel constitucional de todos los servidores públicos, “independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de empleo, cargo o comisión.”⁵⁷

No obstante, la figura de funcionarios públicos por la de servidores públicos no se da totalmente, debido a que los artículos 124 y 128 Constitucionales siguen regulando la figura, incluso el mismo artículo 108 sigue mencionando a los funcionarios, sin especificar de qué nivel.

El artículo 124, establece que todo aquello que no esté expresamente conferido a los funcionarios federales se entenderá que es atribución de las entidades federativas. Asimismo, el artículo 128 refiere a los funcionarios públicos, obligando a éstos a prestar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen; esto es, que en dicha mención constitucional a los funcionarios públicos se les otorga una investidura especial en virtud de la cual se les obliga a ejecutar un acto solemne, al que no están obligados los demás servidores públicos; ello significa que se les otorga una mayor importancia y jerarquía superior a los funcionarios públicos, en representación del Estado mexicano, en el orden de competencias de que se trate y velando por la respetabilidad del Estado de derecho.

1.3 Espacio y función pública

La esencia del público es el tipo de poder que produce: la influencia, así como su medio específico, la divulgación, pues “público es aquello que influye en la vida política, y así lo es, en primer término, la opinión de cualquier modo publicada”⁵⁸

⁵⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Tomo II, Decimocuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 1999, pág. 1106.

⁵⁸ Carlos Marx, “El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte”, en Marx y Engels, *Obras escogidas*, Progreso, Moscú, s.f. dos tomos, t.1, p. 292.

Situado como una mediación entre el Estado y el interés privado, el espacio cívico así constituido significó “un desplazamiento de lo público hacia lo social”, en el que ciudadanos gregarios constituyen el público organizado en la diversidad de instituciones. Esta publicidad emergente del ejercicio de la cultura y la ciencia, de las conversaciones en restaurantes y cantinas, se condensa en el Parlamento como expresión de la función política a cargo del público”.⁵⁹

El proceso de maduración de lo público nace en la integración de partidos y grupos de interés, cuya existencia repercute en el Parlamento para convertirlo en el escenario de sus actividades y de su influencia. Con su arribo al Parlamento, los partidos y las asociaciones se elevan a la condición de corporaciones públicas que sustituyen la intervención ciudadana espontánea y abren un ancho cauce al desarrollo del Estado social de derecho.⁶⁰

Bonnin lo explicó, la acción de la administración pública se ejerce en forma legal y directa sobre las personas y las cosas, dentro de sus relaciones con el interés general.⁶¹ Consiste en un espacio público configurado por un conjunto de relaciones personales determinadas por el interés general, pues el administrativo se considera dentro de sus relaciones forzadas y necesarias, y se trata de “la acción de la sociedad sobre él”.⁶²

Es así que a partir de la Revolución francesa, trajo consigo el nacimiento y desarrollo de un público nuevo que fuera un espacio de mediación y conciliación entre el ser humano, concebido como el átomo de la sociedad, y la sociedad como comunidad de los seres humanos, este consiste en un espacio de publicidad cuya esencia es el movimiento autónomo, una mediación determinante en el funcionamiento de los regímenes políticos modernos, por el cual instituciones como la representación parlamentaria tienen en él su explicación.

Es este público el que brinda su esencia a la administración del Estado moderno, la cual es doblemente pública, también en atención a su carácter popular. Este público también es la fuente de donde emana la participación ciudadana y la actividad cívica.

Václav Havel dice que “la sociedad civil no puede ser restaurada desde arriba, o por autorización legal. Sus tres pilares – asociaciones privadas voluntarias,

⁵⁹ Nuria Cunill Grau, Repensando lo público a través de la sociedad, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1997, p 31

⁶⁰ *Ibíd* p 34

⁶¹ Bonnín, Principios de administración pública, t.1, p. XXV.

⁶² *Idem*

descentralización del Estado, delegación del poder político en entidades independientes – sólo se pueden reconstruir con paciencia. “⁶³

Sin embargo, encontramos dos grandes modelos consagrados en la tradición occidental: el *modelo griego* y el *modelo burgués* del contexto de la Ilustración en que se elaboró el ideal moderno *burgués* de un espacio público político centrado en la categoría de *Publicidad* (debates, leyes, juicios), la tradición clásica aristotélica de la Política también había elaborado su versión del espacio público, centrada en la idea de *polis*.

En el contexto griego clásico, lo que hoy se llama *espacio público* remitía entonces a las plazas públicas, es decir el lugar concreto donde los ciudadanos deben reunirse para debatir sobre asuntos concernientes al gobierno de la ciudad.

Pensadores contemporáneos, tales como Hannah Arendt⁶⁴, han retomado el concepto aristotélico de la Política, poniendo en relieve las oposiciones entre lo político y lo económico y, de manera correlativa, entre lo público y lo privado, la libertad y la necesidad, el poder y la dominación, la “práctica” y lo “técnico”.

Hoy en día la política griega es ese espacio político cuyo carácter esencialmente público la distingue de lo económico, esfera privada de la domesticidad y por extensión de lo económico. De un modo general, el orden político de la Ciudad debe estar autonomizado respecto al conjunto de las actividades sociales, redes de intereses gobernados por un pacto, que configuran para nosotros una especie de sociedad civil.

Política y esfera política coinciden estrictamente. A la política correspondía de la acción común, concertada, tendiente a los mejores fines de la Ciudad al concluir un diálogo. Sin embargo, remitía más bien a la categoría del trabajo, incluso al concepto de una racionalidad no “comunicacional” sino “instrumental”, o sea, a una racionalidad que no se refiere a la discusión de los fines de la Ciudad sino más bien a la buena adaptación de los medios que se han de emplear con miras a un fin determinado y no discutido.

La esfera pública política se idealiza como un reino de la libertad, este entendido en el sentido de los antiguos, una libertad que se expresa en un derecho igual, para todos los ciudadanos, a participar directamente a los asuntos públicos.

⁶³ El País, 21 de mayo del 2000

⁶⁴ Arendt, Hannah: *La condition de l'homme moderne*, París, Calmann-Lévy, 1961.

Es así que el modelo “griego” de la política define una concepción original del espacio público, que ya tiene el mérito de la claridad. H. Arendt establece un paradigma con la misma vara con la que se podría medir aquello en que, llegado el caso, los modernos habrían fallado al privilegiar la esfera privada de la conciencia para fundar una nueva libertad, libertad “individualista” y profundamente “privada”, sobre la cual, hace dos siglos, intentaron constituir un nuevo espacio público.

Respecto del espacio público moderno J.Habermas⁶⁵ y R. Koselleck⁶⁶ trataron de reconstruir su origen y su destino hasta nuestros días. Al comienzo, el “espacio público burgués” quizá correspondía a la institucionalización de una crítica que empleaba los medios de la moral para reducir o “racionalizar” la dominación política.

J. Habermas apunta que lo que confirió al espacio público burgués “su estructura teórica cabal” fue el concepto kantiano de *Publicidad* (Effentlichkeit). Kant (y su concepto de Effentlichkeit), en el fondo, sería al espacio público moderno lo que Aristóteles es al espacio público griego. Entre los dos conceptos del espacio público, el griego y el burgués hay una diferencia de función entre los Modernos⁶⁷, la formación de un espacio público político obedecía en principio al motivo moral de la *emancipación*. Entiéndase que la sociedad civil se concibe a sí misma como lo que sale del estado de la minoría para acceder a sí misma como lo que sale del estado de minoría para acceder a la mayoría, en el sentido del estado adulto.

A pesar de sus diferencias, los dos modelos mencionados -clásico y moderno- del espacio público político aceptan un principio *argumentativo*; remiten ambos a un contexto de “Ilustración” en sentido amplio, favorable a la vez en desarrollo de la democracia y ala difusión de la filosofía.

Sin embargo, sólo en el contexto de la modernidad la Ilustración ha podido desarrollar una especie de *dialéctica*, durante la cual el espacio público se transformó de un modo profundo, en lo estructural, hasta el Estado social de hoy, aunque sin romper *radicalmente* son su principio fundador: la argumentación pública y la discusión racional dirigidas sobre la base de la libertad formal y de la igualdad de derechos.

⁶⁵ Habermas, Jurgen: *L'Éspace public*, París, Payot, 1978

⁶⁶ Koselleck, Reinhardt: *Le règne de la critique*, París, Ed. De Minuit, 1978.

⁶⁷ Constant, Benjamin: (1826) *De la liberté chez les modernes* (compilación de textos con prefacio de Marcel Gauchet) París, Hachette, 1980.

La aparición de las democracias masivas, a mediados del siglo XIX, marca el gran cambio del espacio político francés. En primer lugar, la diferencia notoria, *griega*, entre lo público y lo privado se ha diluido en gran medida en el elemento *social*.

El concepto de “opinión pública” cambia el sentido: ya no se trata de esa opinión ilustrada que se empeñaba en distinguir de la masa confusa de las opiniones y los prejuicios vigentes en una plebe aún muy inculta.⁶⁸ Ahora es la opinión pública más bien la masa segmentada de opiniones particulares en las que se expresan intereses divididos y hasta conflictivos.

Por ello, el carácter público de la opinión, es decir, su representación institucionalizada en la Prensa y el Parlamento, ya no puede ser identificada como una voluntad general. Es así que el ideal burgués de la Publicidad, entra en crisis.

El espacio público, del cual el francés hoy es heredero directo, resulta primero en crisis. La sociedad democrática de masas ya no puede movilizar la ética de la convicción democrática para erigir en poder políticamente responsable su propia esfera pública, o sea, la *Publicidad* que resulta de su propia realización en el espacio político: ya no puede identificar de manera tan inocente como la sociedad civil burguesa su propio poder de representación con el poder político de las leyes, mientras el menos la ley se siga definiendo como expresión unívoca de la voluntad general.

La de la escuela pragmática americana (de la que asume al menos tres postulados fundamentales: énfasis en la práctica, la idea de que no hay realidad oculta tras las apariencias y la contextualización frente a la abstracción) y, claro, las aportaciones de Gabriel Tarde, Simmel y Goffman, unidos por el interés en la (dimensión antropológicamente inestable de lo social, la permanencia de lo precario).

Habla del espacio público como un espacio de “copresencia y la visibilidad mutua”, como una “realidad porosa” y “conceptualmente inestable” con dos reglas fundamentales, la del “uso público” y la “libre circulación” espacio de comunicación basado en formas de adaptación y cooperación como la cámara y en si el congreso. La siguiente reflexión, algo más extensa, sienta dos “acuerdos” fundamentales en su argumento:

⁶⁸ Siéyes: (1789) *Quést-ce que le Tiers-état?*, París, PUF, 1982.

“El primero consiste en decir que un espacio público es un orden de visibilidad destinado a acoger una pluralidad de usos o una pluralidad de perspectivas y que implica, por ello mismo, una profundidad; el segundo enuncia que un espacio público es un orden de interacciones y de encuentros y presupone por tanto una reciprocidad de las perspectivas. Esos dos acuerdos hacen del espacio público un espacio sensible, en el cual evolucionan cuerpos, perceptibles y observables, y un espacio de competencias, es decir, de saberes prácticos detentados no sólo por quienes operan y por quienes conceptúan (arquitectos o urbanistas), sino también por los usuarios ordinarios. En suma, habría que comprender el espacio público como espacio de saberes y definirlo, como lo hubiera querido Michel Foucault, como espacio de visibilidades y enunciados.”⁶⁹

La importancia de la reciprocidad aquí enunciada es vital, ya que permite entender es espacio público como sostenido por una “responsabilidad limitada y compartida”; “producción y gestión van obligatoriamente juntos” en él. Espacio de circulación y comunicación, el espacio público tiene como requisito primero y último la accesibilidad universal en ambos ordenes, una accesibilidad universal en ambos ordenes, una accesibilidad irreductible.

Grégoire Chelkoff y Jean- Paul Thibaud mencionan explícitamente las aportaciones de Joseph y Lofland en su propuesta de definición de espacio público, que les sirve como introducción al estudio de las propiedades sensibles del mismo. Hablan de un “espacio de sociabilidad problemática donde coexiste en mundo de desconocidos”.⁷⁰

“El carácter problemático del espacio público deriva del hecho de que no está predefinido de una vez por todas, sino que, al contrario, es el resultado de una construcción social; está permanentemente en proceso de producción. Las tentativas de definición de las relaciones en público en términos de civilidad, de conveniencia o de tacto insisten todas, de una forma u otra, en su carácter inestable, precario, incluso paradójico... Lugar de reglajes y ajustes incesantes de la distancia y la proximidad, de la presencia y de la ausencia, de la interacción social concentrada, el espacio público cuestiona los procesos mismo de la producción de la vida social.”⁷¹

⁶⁹ JOSEPH,I. El transeúnte y el espacio urbano. Ensayo sobre la dispersión del espacio urbano. Barcelona: Gedisa. 2002, pág 66

⁷⁰ CHELKOFF,G. y THIBAUD, J.P. (1992) “L’ espace public, modes sensible. Le regard sur la ville”. Les Annales de la Recherche Urbaine, n° 57-58: 7-16

⁷¹ Idem

En el marco de representación que proporciona el espacio público a las sociedades humanas, las sociedades civiles, políticamente delimitadas por las fronteras de Estados-naciones, no obstante penetran sin problema unas en otras, de modo que el espacio público no es sólo el lugar de la comunicación de cada sociedad consigo misma sino también, y quizás ante todo, el lugar de una comunicación de las sociedades distintas entre sí.

El espacio público político desborda el campo de la comunicación política, tal como resulta de las interacciones de la comunicación política, tal como resulta de las interacciones entre sus principales actores, según propone Dominique Wolton⁷², limitando conceptualmente el campo de la comunicación política se gana en el juego de interacciones entre los políticos, los periodistas, los institutos de sondeos y los intelectuales líderes de opinión, es decir, en la interacción de los que sitúan de manea explícita la opinión pública como el blanco móvil de la comunicación política. Sin embargo, ese campo de interacciones entre los principales actores de la comunicación política constituye sólo el medio significativo más constante del espacio público político.

El carácter democrático de las instituciones políticas se mide por su grado de sensibilidad ante las demandas plurales que emanan de la sociedad civil, y este carácter democrático se muestra en su capacidad de retomarlas y reflejarlas; se hace evidente en la porosidad del espacio público para incluir todo tipo de demandas de justicia formuladas en clave democrática, como lo es el caso del H. Congreso de la Unión.

El reconocimiento público no surge por decreto. Al contrario, es en realidad el resultado de un sinnúmero de esfuerzos individuales y colectivos que, fuera de las instancias gubernamentales, logran articular demandas y, muchas veces, resolver objetivos de interés general.

La formación de un espacio público no es sólo el resultado de una transformación política y social; también implica un gran cambio cultural y de mentalidades que permite revalorar las acciones individual y colectiva y convertirlas en acción pública.

Una de las funciones fundamentales de los partidos políticos es filtrar y articular las demandas surgidas en el espacio público. Los partidos políticos deben observarse a sí mismos como *puentes* entre las reivindicaciones sociales que

⁷² Jean- Marc Ferry, Dominique Walton, “El nuevo espacio público”, ed Gedisa, España, 1989.

surgen de la sociedad civil y de las decisiones políticas, Por ello, la Cámara de Diputados es un gran espacio público donde se convergen distintos intereses representados por los Diputados Federales.

El espacio público tiene que ser pensado por el conjunto de actores políticos y sociales como un espacio de libertad, abierto a todos los ciudadanos, donde tiene lugar la deliberación conjunta sobre todos los asuntos que conciernen, para bien y para mal, a la comunidad a la que pertenecemos y este es el caso de la Cámara de Diputados, donde los legisladores federales representan la sociedad en una forma organizada.

Para construir y consolidar un espacio público genuino, eficaz e influyente es necesario promover y afirmar la independencia de las organizaciones sociales y políticas, así como sus acciones legítimas de reivindicación demandada y participación. Para lo cual se requiere del diálogo, de los entendimientos y de los acuerdos entre los principales grupos representativos de la sociedad civil.

1.4 La responsabilidad legislativa.

La responsabilidad es un concepto de la teoría del derecho que se encuentra en un punto medio entre los calificadores hedónicos (prohibiciones, permisos y obligaciones) y las expresiones específicas de las materias jurídicas (delito, aval, contrato, convenio), por lo que se trata de una expresión de uso general en el campo jurídico.⁷³

Pese a ello, el contenido del concepto puede mutar dependiendo de la posición epistemológica sostenida. Por ejemplo, para una determinada concepción del derecho, los conceptos jurídicos deben tener un solo significado, por lo cual sólo una acepción conceptual resulta válida, por lo que el concepto de responsabilidad será uno para todas las ramas del derecho. Otra opción, que pretendemos esbozar en este artículo, es que el concepto es indeterminado, y que varios elementos del mismo pueden variar dependiendo el enfoque.

Esta última posición hace que el concepto de responsabilidad sea vago. Posiblemente esta vaguedad sea producto de las diferencias existentes entre los ordenamientos jurídicos que recogen la institución, así como de los distintos objetivos de cada rama del derecho. Esto es así en razón de que la

⁷³ Hohfeld, W. N., Conceptos jurídicos fundamentales, 4ª ed., México, Fotamara, 1997, pp. 9 y ss.

responsabilidad, a pesar de ser un concepto jurídico fundamental, no tiene un objetivo unívoco. No sólo busca sancionar a los responsables por algo, tal como ocurre en el ámbito penal. La responsabilidad también busca equilibrios sociales y no necesariamente reproches a los infractores, como ocurre en la responsabilidad civil.

Hechas estas apreciaciones, es menester iniciar la delimitación conceptual con los significados gramaticales y etimológicos del término. En ese sentido es un lugar común afirmar que el vocablo responsabilidad proviene del latín *sponsor* que significa “el que se obliga”, y *respondere* cuya traducción sería hacer frente.⁷⁴ Gramaticalmente, el concepto de responsabilidad implica la obligación moral que resulta para uno del posible yerro en un asunto determinado.⁷⁵ El término *responsabilida* proviene de *respondere*, que significa prometer, merecer, pagar. Así *responsalis* significa “el que responde”; *responsum* (responsable) significa “el obligado a responder de algo o de alguien”.⁷⁶

Para la dogmática jurídica, la responsabilidad presupone un deber que constituye la conducta que, de acuerdo con el orden jurídico, se debe hacer u omitir; la responsabilidad supone una obligación, señala quién debe responder del cumplimiento o incumplimiento de la misma. El término responsabilidad significa que un individuo es responsable cuando sus actos impliquen una infracción a la norma jurídica, por lo que está obligado a responder por las consecuencias que los mismo originan, y que de acuerdo con el orden jurídico es susceptible de ser sancionado.

Fernández Ruiz define a la responsabilidad en términos amplios como la capacidad de un sujeto de derecho de conocer y aceptar las consecuencias de sus actos realizados consciente y libremente. Por otra parte, en términos concretos, la responsabilidad se entiende como el surgimiento de una obligación o sanción en un caso determinado o determinable, como resultado de un acto específico.⁷⁷

Ruiz divide el ámbito de responsabilidad en dos bloques diferenciados. El primero es la responsabilidad moral, producto de una infracción a dicho campo normativo, y que responde a la idea de libertad individual y de responsabilidad de los actos

⁷⁴ Véase voz “Responsabilidad”, Tamayo Salmorán, Rolando, Nuevo diccionario jurídico mexicano, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pág 3349

⁷⁵ Real Academia de la Lengua, Diccionario de la lengua española, 21ª ed., Madrid, Espasa, 1992, pág 1784.

⁷⁶ Nuevo diccionario jurídico mexicano, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, t. P-Z, pág 3348 y 3349.

⁷⁷ Fernández Ruiz, Jorge, Derecho administrativo, México, McGraw Hill, 1997, pág. 165

producidos en ejercicio de dicha libertad. El otro bloque es la responsabilidad jurídica, que exige el sometimiento a las consecuencias jurídicas por la realización de un determinado acto. Este bloque a su vez encuentra dos tipos diversos: la responsabilidad penal y la civil. Un acto se encontrará inmerso en uno de los tipos dependiendo del sujeto afectado, ya sea la sociedad en su conjunto o una persona en lo particular. En el primer tipo se exige al Estado la investigación de la impunidad del autor, en tanto que la responsabilidad civil es irrelevante la impunidad del mismo toda vez que el factor de mayor trascendencia es la determinación de un nexo jurídico de obligación entre los sujetos.

Por su parte, Álvaro Castro ha considerado que ambas alusiones se refieren a una situación de constreñimiento de una persona frente a otra, en virtud de la cual esperarse cierto comportamiento.⁷⁸

Carlos Santiago Nino⁷⁹, a raíz de una cita de Hart⁸⁰, señala que el vocablo responsabilidad puede ser empleado en cuatro acepciones:

- a) Responsabilidad como obligaciones o funciones derivadas de cierto cargo (Nino señala como ejemplo: el padre es responsable de los hijos o el ministro es responsable de conducir la política exterior).
- b) Responsabilidad en el sentido de factor casual, se refiere tanto a cosas como a procesos (la tormenta es la responsable o Juan fue responsable de que llegara tarde).
- c) Responsabilidad como capacidad y como estado mental (individuo mentalmente capaz).
- d) Responsabilidad como punible o moralmente reprochable (acreedor de una pena o un reproche).

El mismo Nino señala que Kelsen define a la responsabilidad como un individuo que es susceptible de ser sancionado independientemente de que haya cometido o no el acto antijurídico. Clasifica a la responsabilidad en directa (cuando es pasible a una sanción por un acto propio) o indirecta (en aquellos supuestos en que el sujeto es responsable por actos de terceros, hijos menores por ejemplo). No debe perderse de vista que el derecho en la teoría pura de Kelsen llega al resultado de que los órdenes sociales son coactivos, es decir que prescriben una coacción como consecuencia de un acto, por lo que la sanción es uno de los

⁷⁸ Castro Estrada, Álvaro, responsabilidad patrimonial del Estado, México, Porrúa, pág. 41

⁷⁹ Nino, Carlos Santiago, Introducción al análisis del derecho, Barcelona, Ariel Derecho, 1999, pp 184 y ss.

⁸⁰ Castro Estrada, Álvaro, op. Cit. nota 25

elementos principales de la teoría.⁸¹ En ese sentido, la posición de Kelsen es interna del derecho.

Ferrajoli considera a la responsabilidad como la sujeción jurídica a la sanción como consecuencia de un delito, cualquiera que sea la relación jurídicamente exigible al sujeto y el delito respectivo. Para el maestro de Camorino es dable distinguir entre culpabilidad y responsabilidad en razón de que existen formas de responsabilidad sin culpa. Por consiguiente un modelo garantista será aquel que incluya la garantía de responsabilidad personal subjetiva y culpable, y que vete cualquier tipo de responsabilidad impersonal, objetiva o no culpable y, en tal virtud, que excluya de responsabilidad al sujeto por el tipo de la acción (hechos ajenos o casos fortuitos), por la inimputabilidad del autor (enfermedad mental o minoría de edad) o por las causas de exclusión de la culpabilidad (fuerza mayor, error).⁸²

Lo cierto es que el concepto de responsabilidad varía de conformidad con la materia en cuestión. Pablo Larrañaga, por ejemplo, señala que el concepto de responsabilidad se particulariza en dos esferas específicas: la política, referida a las exigencias hacia los gobernantes (noción de interés general), la estrictamente jurídica, que se refiere a dos tipos de funciones del derecho: la protección de la vida y de la integridad física (paradigma penal), y la protección de los bienes económicos (paradigma civil).⁸³

Larrañaga menciona que ambos paradigmas tienen su origen en dos consecuencias jurídicas distintas: el castigo y la obligación de restitución. El primero para el ámbito penal y el segundo para el civil. El primero por la necesidad del Estado de sancionar a los infractores de la norma que ponen en peligro el tejido social. En el segundo por la perspectiva de buscar esquemas de composición de daños en las relaciones entre particulares.

El autor menciona que ambos paradigmas se conforman por cuatro elementos: ilícito, objetivo de la sanción, procedimiento y contenido de la sanción. En el primero, la responsabilidad penal y civil se distingue por el elemento subjetivo del ilícito: en tanto en el ámbito penal es necesario un elemento de culpabilidad, en el ámbito civil basta el resultado. Adicionalmente, en el ámbito penal la sanción es una pena para el infractor, en tanto que en materia civil se persigue la restitución del daño.

⁸¹ Kelsen, Hans, *Qué es la teoría pura del derecho*, 7ª. Ed., México, Fotorama, 1999, pág 11

⁸² Ferrajoli, Luigi, *op. Cit.*, nota 9 pp. 490 y 491

⁸³ Larrañaga, Pablo, *El concepto de responsabilidad*, México, Fontamara, núm. 72, 2000, pág 22

Por su parte, el objetivo de la sanción también es diferente en el ámbito penal y en el civil. En el primero de ellos, el objetivo es reprocharle al individuo su conducta llegando inclusive al aislamiento del mismo, por otra parte, en la civil el objetivo consiste en distribuir la producción y las cargas de la misma entre los particulares.

A su vez, el procedimiento también distingue ambos paradigmas. Larrañaga establece dos elementos procedimentales que diferencian a los dos esquemas: por un lado las reglas acerca de la obtención de información relativa al juicio de responsabilidad (métodos, fuentes y nivel de certeza exigido) y las reglas correspondientes a la legitimación para exigir la responsabilidad. En cuanto a la información, el paradigma penal exige una mayor participación del Estado y un mayor grado de certeza (por los valores jurídicos en juego) que el paradigma civil. Por lo que se refiere a las reglas en torno al sujeto legitimado para exigir la responsabilidad, en el ámbito penal es el Estado, en tanto que en el civil es el particular.

Finalmente, el contenido de la sanción en el ámbito civil puede ser compensatorio (pago por daños causados) o de composición (volver las cosas al estado anterior), mientras que en el ámbito penal se busca el encarecimiento o el reproche.

Es importante saber qué tipo de responsabilidad se esgrime en materia de servidores públicos en el ordenamiento jurídico mexicano. En la responsabilidad civil evidentemente estamos en presencia de un mecanismo de justicia distributiva cuyo objetivo es la compensación. En la materia penal el mecanismo es de justicia punitiva cuyo objetivo es la sanción. Este último concepto abarca la responsabilidad política y administrativa, en la cual el objetivo buscado es lograr el reproche social del infractor, más aún si tomamos en cuenta las sanciones aplicables (por ejemplo inhabilitación y amonestación).

Sin embargo, la situación no es tan clara cuando estamos en presencia de la responsabilidad resarcitoria. A pesar de estar plasmada a nivel constitucional (artículo 79, fracción IV), no aparece como una responsabilidad expresa en el título IV. Por otra parte, no busca la sanción del infractor, sino el resarcimiento del daño causado al erario público, por lo que su cercanía en ese sentido es con la responsabilidad civil. Pese a ello, no surge de obligaciones estrictamente civiles entre particulares, sino de la actividad del Estado. Todo lo cual plantea la necesidad de reformular su significación.

Ahora bien es importante señalar que la función administrativa del Estado mexicano puede ser definida como el conjunto de actividades realizadas por el Poder Ejecutivo Federal. Esto es así en función de lo previsto en el artículo 80

constitucional, en el que se dispone el depósito del ejercicio del supremo Poder Ejecutivo en un solo individuo, que se denomina “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

Desde este punto de vista, puede ser entendida como aquella que realiza cualquier Poder u órgano mediante actos particulares, concretos e individualizados. Los actos particularizados en tanto que se ajusten a determinadas circunstancias de modo, tiempo y lugar. Son concretos porque suponen la actualización de una hipótesis normativa que es colmada por un hecho generador. Finalmente, son individualizados porque sus efectos están a afectar de manera personal a uno o varios sujetos de derecho, sean personas físicas o morales.

Los actos materialmente administrativos encierran la aplicación de las leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes, los actos materialmente administrativos están sujetos al principio de la legalidad; legalidad que si bien es cierto no se encuentran inmersos los legisladores federales.

Por ello, es importante mencionar que el principio de la legalidad, es también conocido como garantía de legalidad, puesto que se trata de un límite expreso a la actuación de la autoridad frente a sí misma y frente a los particulares, de tal manera que la autoridad sólo puede hacer aquello para lo que está expresamente facultada y el particular puede hacer todo, con excepción de aquello que le está expresamente prohibido, como lo podemos observar que ocurre dentro del Poder Legislativo, es decir en los diputados y senadores federales.

Sin embargo, tenemos que para la mejor realización de sus actividades, los distintos órganos del Poder Legislativo (Senado, la Cámara de Diputados y la Comisión Permanente) requieren realizar una gran cantidad de actos materialmente administrativos que no deben ser acomedidos por el Ejecutivo Federal, que es incompetente para ello y se debe abstener de intervenir en la administración de un Poder ajeno.

En esta lógica, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos prevé las facultades necesarias para que los órganos de la Cámara de Diputados funcionen con normatividad en el ámbito de lo administrativo. Serán motivo de somero análisis las facultades del Presidente de la Mesa Directiva, el Presidente de la Junta de Coordinación Política y el Secretario General.

El Presidente de la Mesa Directiva que es, a la vez, el Presidente de la Cámara de Diputados y expresa su unidad, tiene facultades para la realización de actos

materialmente administrativos, entre las que destacan las contenidas en el artículo 23 de dicha Ley.

La junta de Coordinación Política, que se integra con los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios y es presidida por el Coordinador del Grupo Parlamentario que cuente con la mayoría absoluta, también tiene facultades para realizar actos materialmente administrativos, entre los que conviene destacar la de asignar los recursos humanos, materiales y financieros que correspondan a los grupos parlamentarios, lo anterior, en términos del artículo 34 de la Ley.

Por último, en la Secretaría General de la Cámara de Diputados está depositado el mayor cúmulo de facultades para la realización de actos materialmente administrativos. El Secretario General es electo por votación de los dos tercios de los Diputados presentes y tiene a su cargo la coordinación y los servicios de la Cámara. Conforme al artículo 48 de la Ley.

En suma, la Cámara de Diputados, a través de sus diversos órganos, realiza todos los actos materialmente administrativos que resultan necesarios para su normal funcionamiento; Sin embargo, la figura de Diputado Federal como representante de un cargo con funciones administrativas no se encuentra contemplada.

Por otra parte, la Cámara de Senadores también está dotada de facultades necesarias para actuar a través de sus órganos administrativos y realizan los actos materialmente administrativos.

El Senado cuenta, entre otros órganos, con la Mesa Directiva, las Secretarías Generales de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y la Tesorería, de conformidad con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

La Mesa Directiva, ésta tiene como atribuciones la asignación de los recursos humanos, materiales y financieros que correspondan a los grupos parlamentarios, así como la organización y supervisión de las funciones a cargo de las secretarías generales, la Tesorería, el Servicio Civil de Carrera y la creación de las unidades administrativas que requiera la Cámara. Todo ello, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 66 de la Ley Orgánica mencionada.

Su presidente, al igual que el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara Baja, tiene facultades para solicitar el uso de la fuerza pública, además de dirigir las tareas de las secretarías generales, la Tesorería, las unidades administrativas y el

Centro de Capacitación y Formación Permanente del Servicio Civil de Carrera; Esto de conformidad con el artículo 67 de la Ley.

Por su parte, la Secretaría General de Servicios Parlamentarios goza de atribuciones para llevar un registro de las resoluciones, acuerdos y dictámenes emitidos por la Mesa Directiva y las Comisiones de la Cámara para garantizar su publicación en el Diario de los Debates. Esto de conformidad con el artículo 109 de la Ley.

Por último, la Tesorería del Senado recibe de la Tesorería de la Federación los fondos correspondientes al presupuesto de egresos y aplica los acuerdos en materia de gastos del Pleno y la Mesa Directiva, de acuerdo en lo previsto en el artículo 111 de la Ley Orgánica en comento.

Es así que podemos observar que los legisladores federales no se encuentran inmersos dentro de alguna responsabilidad ajena a la política y por ende tampoco son sujetos de sanciones diferentes a las políticas, siendo que ellos desde su curul ejecutan toma de decisiones sin tener alguna repercusión.

Capítulo II. Teoría Constitucional. Base y fundamento constitucional.

Es importante señalar que se pueden distinguir diversos tipos de constitución, tal y como lo menciona Biscaretti⁸⁴: *institucional, substancial, formal, instrumental, histórico y material*.

Sánchez Agesta, después de separar los conceptos *formal* y *material* de constitución, incluye en este último tres tipos distintos: la constitución como *norma*, como *decisión* y como *orden concreto*; y García Pelayo, apoyándose en las corrientes sociales del siglo XIX, describe tres conceptos de constitución: el *racional-normativo*, el *histórico-tradicional* y el *sociológico*.⁸⁵

Para Jellinek, “La Constitución abarca los principios jurídicos que designan a los órganos supremos del Estado, los modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan el círculo de su acción y por último, la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado”⁸⁶, idea que más que expresar un tipo de constitución, describe el contenido político de la misma.

Para Mario de la Cueva, “La constitución vivida o creada es la fuente formal del derecho y en verdad la única que posee el carácter de fuente primaria colocada por encima del Estado, porque contiene la esencia del orden político y jurídico, por lo tanto, la fuente de la que van a manar todas las normas de la conducta de los hombres y las que determinan la estructura y actividad del Estado”⁸⁷

Sin embargo, Schmitt, Verbigracia le da el nombre de “constitución en sentido absoluto” aseverando que “A todo Estado corresponde: unidad política y ordenación social; unos ciertos principios de la unidad y ordenación; alguna instancia decisoria competente en el caso crítico de conflictos de intereses o de poderes. Esta situación de conjunto de la unidad política y ordenación social se puede llamar Constitución entonces la palabra no designa un sistema o una serie de preceptos jurídicos y normas con arreglo a los cuales se rija la formación de la voluntad estatal y ejercicio de la actividad del Estado, y a consecuencia de los cuales se establezca la ordenación, sino más bien el Estado particular y concreto -Alemania, Francia, Inglaterra- en su concreta existencia política.

El Estado no *tiene* una Constitución ‘según la que’ se forma y funciona la voluntad estatal, sino que el estado es Constitución, es decir, una situación presente del ser, un *status* de unidad y ordenación. El Estado cesaría de existir si cesara esta

⁸⁴ Ignacio Burga, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, 19 Edición, México, 2007 Pág. 96

⁸⁵ Ignacio Burga, Curso de Derecho Constitucional, Tomo I, p. 43

⁸⁶ Ignacio Burga, Teoría General del Estado, p. 413

⁸⁷ Ignacio Burga, Teoría de la Constitución, Edición 1982, p. 58

Constitución; es decir, esta unidad y ordenación. Su Constitución es su 'alma', su vida concreta y su existencia individual.⁸⁸

Dado el tema que abordaremos en este capítulo, es importante hacer mención de el telos de toda constitución es "la creación de instituciones para limpiar y controlar el poder político", como lo menciona Karl Loewenstein, hace referencia a la constitución real u ontológica. Al respecto afirma que "Cada sociedad estatal, cualquiera que sea su estructura social, posee ciertas convicciones comúnmente compartidas y ciertas formas de conducta, reconocidas que constituyen en el sentido aristotélico de politeia su constitución".⁸⁹

García Pelayo dice que "si bien el Derecho constitucional no puede prescindir del aspecto total de la Constitución, ha de hacerlo *sub specie juris*, es decir, que los aspectos extrajurídicos le interesan en la medida en que, en virtud de esas conexiones necesarias que hacen de la constitución una totalidad sean interesantes para el aspecto jurídico de la misma."⁹⁰

Conforme a la lógica jurídica, toda constitución positiva debe ser el elemento normativo en que trascienden las potestades de autodeterminación y autolimitación de la soberanía popular, mismas que traducen el poder constituyente. Es así que, la autodeterminación del pueblo se manifiesta en la existencia de un orden jurídico, que por si solo excluye la idea de arbitrariedad. El Derecho, pues, en relación con el concepto de poder soberano, se ostenta como el medio de realización normativa de la capacidad autodeterminativa.

El orden jurídico de un Estado que implica uno de los elementos de su sustantividad, comprende todo un régimen normativo que suele clasificarse en dos grandes grupos o categorías de disposiciones de derecho, las constitucionales, que forman un todo preceptivo llamado Constitución en sentido jurídico-positivo y las secundarias, emanadas, de esta, que a su vez se subdividen en varios cuerpos legales de diversa índole, a saber: sustantivas, orgánicas, adjetivas, federales, locales, etc.

El orden constitucional, es decir, aquel que se establece por las normas fundamentales del Estado, puede manifestarse, desde el punto de vista formal, en dos tipos de constituciones: las escritas y las consuetudinarias, cuyos caracteres no se presentan con absoluta independencia y aislamiento en los regímenes en los cuales respectivamente existen, pues en estos suelen combinarse las notas características de ambos sistemas constitucionales, siendo la preeminencia de

⁸⁸ Ignacio Burga, Derecho Constitucional Mexicano, Ob cit. Pág 101

⁸⁹ Karl Loewenstein, Teoría de la Constitución, pp. 150 y 151. Ediciones Ariel. Barcelona 1965

⁹⁰ García Pelayo, Derecho Constitucional Comparado, p. 102 Edición 1957. Madrid.

unas u otras lo que engendra la calificación constitucional de un determinado régimen de derecho.

Las constituciones escritas, generalmente adoptadas según los modelos americano y principalmente francés, son aquellas cuyas disposiciones se encuentran plasmadas en un texto normativo más o menos unitario, en forma de articulado, en el cual las materias que componen la regulación constitucional están normadas con cierta precisión. El carácter escrito de una constitución es una garantía para la soberanía popular y para la actuación jurídica de los órganos y autoridades estatales, quienes de esa manera encuentran bien delimitados sus deberes, obligaciones y facultades, siendo, por ende, fácil de advertir cuando surja una extralimitación o transgresión en su actividad pública.⁹¹

La constitución de tipo consecutudinario implica un conjunto de normas basadas en prácticas jurídicas y sociales de constate realización, cuyo escenario y protagonista es el pueblo o la comunidad misma. La constitución consuetudinaria a diferencia de la escrita, no se plasma en un todo normativo, sino que la regulación que establece radica en la conciencia popular formada a través de la costumbre y en el espíritu de los jueces. Sin embargo, en los países en los que se haya adoptado o, mejor dicho, en los que exista un orden constitucional consuetudinario, no se excluye totalmente la existencia de leyes o normas escritas, que proponen una mínima parte del orden jurídico estatal respectivo.

Con la institución de estos elementos, la constitución jurídico-positiva dejó de ser únicamente política, es decir, que a la mera estructuración del Estado y su gobierno se agregó un conjunto de disposiciones jurídicas cuya finalidad estriba en limitar en beneficio de los gobernados el poder público estatal y los actos de autoridad en que este se manifiesta, regulando así las relaciones de *supra a subordinación*, o sea, las de gobierno propiamente dichas o relaciones entre detentadores y destinatarios del mencionado poder.

A través de este aspecto normativo, la constitución jurídico-positiva se convirtió en instrumento de control del poder público del Estado, es decir, como sostiene Loewenstein, “es el dispositivo fundamental para el control del proceso del poder”. Este sistema sustantivo de garantía o de seguridad jurídica a favor de los gobernados tuvo que complementarse con un régimen de protección adjetivo, generalmente de carácter jurisdiccional, como entre nosotros el juicio de amparo, con la finalidad de mantener en beneficio de aquellos el orden constitucional.⁹²

Existen dos tipos de legitimidad constitucional: la formal y la substancial. La primera esta ligada estrechamente a la representatividad autentica de los grupos

⁹¹ Karl Loewenstein Teoría de la Constitución, op cit. p. 160

⁹² Ignacio Burgoa, El Juicio de Amparo. Capítulo cuarto.

mayoritarios de la sociedad por delegados o diputados que formen la asamblea constituyente en un momento histórico determinado. La segunda, en cambio, es mas profunda, significa la adecuación de la constitución escrita o jurídica a la constitución real, ontológica, teológica y deontológica del pueblo que reside primordialmente en la cultura que comprende ideologías, tradiciones y sistemas de valores que se registran en la comunidad humana.

Es así que es importante apuntar que cualquier Constitución, por principio, debe atender a la organización del poder del Estado; no obstante lo anterior, también la Carta Magna debe regular la actuación de los demás poderes que existen dentro de la organización estatal, en el entendido de que los individuos no solo forman parte del Estado, sino también de diversas organizaciones que existen dentro de este. Esto significa que además de organizar el poder del Estado al que estructura y define, la Constitución debe establecer reglas de actuación, límites y controles al desempeño de las organizaciones, sociedades y asociaciones de los individuos sometidos a su potestad.

Fernández Segado menciona que “en cuanto que Derecho positivo, la Constitución es norma, pero también realidad; en cuanto Constitución, es también realidad integradora; integración que se realiza históricamente. La naturaleza de la Constitución, como realidad integradora permanente y continua, como supuesto especialmente significativo de la eficacia integradora de toda comunidad jurídica, resulta evidente. Ahora bien, esta eficacia integradora no es fruto de la Constitución entendida como “un momento estático y permanente en la vida del Estado”, sino más bien de la continua creación y renovación de la dinámica constitucional.⁹³

La doctrina ha enseñado tradicionalmente que toda Constitución coexiste en dos grandes apartados: el dogmático que comprende la declaración o enunciación de derechos de los habitantes y de sus garantías, y el apartado orgánico que contiene la organización y funciones del Estado. En algunos casos, se dice también que la Constitución tiene un contenido programático que encierra los propósitos y telos del Estado.

El universo jurídico del Estado, el de cualquier Estado y por supuesto el de México, esta integrado por las normas jurídicas que forman parte de los distintos subsistemas que existen dentro de la pirámide jurídica.⁹⁴ Entre ellos se dan relaciones de coordinación, supra y subordinación; hay leyes superiores y leyes que tienen en otros ordenamientos su marco referencial.

⁹³ Francisco Fernández Segado, Aproximación a la ciencia del derecho constitucional. Perú. Ediciones Jurídicas. 1995, p. 140

⁹⁴ José Juan Moreso. Normas jurídicas y estructura del derecho. México. Fontamara. 1997, p. 14

Ahora bien, nosotros, delegamos la responsabilidad de crear y modificar leyes al Poder legislativo, específicamente –en este caso- a los diputados federales, lo cual dota de un grado de confiabilidad, por ello, la confianza es un elemento básico para la institucionalización de las relaciones sociales porque aporta seguridad y capacidad de previsión sobre las acciones de los otros.

Es así que algo similar sucede entre la relación entre ciudadanos e instituciones. Las instituciones se vuelven confiables al establecer reglas de juego estables y previsibles, y en un sentido importante, justas y transparentes, como en el caso de la Cámara de Diputados, es decir de los diputados federales.

Los niveles de confianza en las instituciones y en los actores políticos y sociales alcanzan grados muy bajos.

Los valores más altos de confianza que la población ha otorgado en un estudio de opinión⁹⁵ de los diferentes actores e instituciones correspondieron a las universidades públicas, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y al Ejército. Los maestros y la Iglesia ocupan también niveles relevantes. Esto va más ligado a que si son sujetos de responsabilidad administrativa, quizá su confianza y credibilidad se incrementen con los ciudadanos.

En un nivel intermedio, aparecen otras instituciones como los medios de comunicación, el Instituto Federal Electoral y los comerciantes, por sobre los tribunales de justicia y el presidente de la República.

Los valores más bajos los obtienen las organizaciones policiales, los partidos políticos y finalmente los diputados federales. Mientras que instituciones y actores como los industriales, los servidores públicos y sindicatos, han sido valorados en forma negativa. Las instituciones que se consideran irrespetuosas de la ciudadanía o las relacionadas con la política –y en particular con la política partidaria- son las que poseen la peor imagen.

Ahora bien, el respeto a una de las reglas fundamentales de la democracia, la de la mayoría, es compartida por más del 50.0% de los entrevistados. No obstante, destaca un porcentaje elevado de ciudadanos que, o bien no han interiorizado esta norma democrática, o favorecen a minorías sistemáticamente excluidas por el peso de la mayoría.

⁹⁵ Hugo A. Cancha Cantú, Héctor Fix-Fierro, Julia Flores, Diego Valdez, Cultura de la Constitución en México (Una Encuesta Nacional De Actitudes, Percepciones Y Valores), UNAM, México, 2004.

Es así que las instituciones democráticas requieren de un respeto a la norma y los procedimientos por sobre los individuos. La figura del líder no debe ir más allá de los atributos otorgados por el cargo que ocupa, dentro de los límites ya previstos en el propio diseño normativo, es decir, la democracia es en gran medida un gobierno de leyes por sobre un gobierno de hombres.

Más que la experiencia o la popularidad, nuevamente son la estricta aplicación de la ley y la honestidad, las exigencias centrales que la mayoría de la población plantea al gobierno. De esta forma, las percepciones sobre la autoridad y su legitimidad se relacionan con una visión racional del poder, apegada a las normas, más que con el carisma o la autoridad tradicional.⁹⁶

Sin embargo, una sociedad preocupada por la democracia, el equilibrio de poderes y la representatividad de las distintas voces sociales a la hora de la toma de decisiones vinculantes, es que ser una sociedad que atiende a las labores legislativas, esto es, que observa con especial atención las funciones que la democracia se desarrollan a través de las labores del Congreso. En este sentido hay que subraya, además de las funciones propiamente legislativas, la tarea más importante de los congresos contemporáneos es la de control político. Por ello conforme las sociedades se involucran más en la política, se exige mayor transparencia, rendición de cuentas y una responsabilidad legislativa, donde se pueda sancionar también los actos administrativos de los legisladores federales.

En una encuesta se encuentran divididos en relación con el Congreso: 45.9% dijo estar interesado en los asuntos que se discuten en el Congreso de la Unión, mientras que 38.8% declara no tener interés alguno en estas cuestiones, a su vez, 8% expresa que “depende de varios factores”. Por su parte, 5.1% dice no saber sobre el tema, 1.7% elige la opción “otra” y 0.6 no contesto. El interés crece en función de nivel educativo, el ingreso familiar y el grupo socioeconómico.⁹⁷

Hay que tomar en cuenta que la más importante fuente del derecho en México es la legislación, se advertirá la importancia de esta actitud. Por otra parte, el Congreso también está íntimamente asociado a las tareas de control que son propias de una democracia. En la medida en que los ciudadanos carezcan de interés por lo que ahí se ventile, su alejamiento de los procesos del poder auspicia niveles bajos de control político entre los órganos del poder.

⁹⁶ Sobre las diferentes tipologías de la autoridad, cfr. Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

⁹⁷ Sobre estos aspectos véase Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

El interés de una buena parte de la población en los asuntos que se discuten en la Cámara de Diputados conjuga varios elementos: la percepción del desempeño de los legisladores, la baja credibilidad de los diputados entre la población, a lo que se agregan los bajos niveles de interés e información sobre política, y el impacto de los medios de comunicación masiva que generalmente, se centran en las facetas negativas de esta actividad.

2.1 Antecedentes constitucionales

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título IV, regula las disposiciones correspondientes a “las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado”. Sin embargo, se observa que ya desde la Constitución de Cádiz existen normas que regulan el régimen de responsabilidades de los servidores públicos. Dichas disposiciones se caracterizan en general por contener los siguientes rubros: sujetos de la materia, tipo de responsabilidad, causales de la responsabilidad, autoridades y procedimiento para fincar y determinar la responsabilidad y su sentencia.

En las Constituciones de 1812, 1824 y 1836 éstas no contenían un capítulo que regulara exclusivamente la responsabilidad de los servidores públicos, las disposiciones que regulaban la materia se encuentran dispersas. Es a partir de la constitución de 1857 cuando por primera vez se incluye un título que regula específicamente las responsabilidades de los funcionarios públicos.⁹⁸

Los antecedentes del juicio político se encuentran en la Constitución de Cádiz en 1812, en su artículo 131, en relación con los artículos 228, 229 y 243, ya que las Cortes tenían la facultad de hacer efectiva solo la responsabilidad de los secretarios del Despacho y de los empleados públicos, pero los documentos se remitían al Tribunal Supremo de Justicia el que resolvía sobre la responsabilidad del empleado público.

En la Constitución de 1824, en sus artículos 38 y 40, se estableció que el Congreso solo podía conocer sobre la responsabilidad política y penal del presidente de la República, de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, de los secretarios de Despacho o los gobernadores de los estados. Sin embargo, la Constitución de 1857, en los artículos 103, 104, 105, 106 y 107, estableció que los diputados, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, serían responsables por la comisión de delitos, faltas u omisiones que

⁹⁸ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1999*, Editorial Porrúa, México, 1999.

se dieran en el ejercicio de su encargo, así como los gobernadores de los estados y el presidente de la República.

La Cámara de Diputados se erigía como órgano de acusación y el Jurado de Sentencia era la Suprema Corte de Justicia. Asimismo, la exigencia de este tipo de responsabilidad podía darse durante el periodo del cargo hasta un año después de haberse separado del mismo. Ya en 1874, con un Congreso bicameral, conforme a los artículos 72 “A”, fracción V, 72 “B”, fracción VII, 103 y 105 constitucionales, participaban ambas Cámaras en dicho procedimiento, por la comisión de delitos “oficiales”.⁹⁹

Se puede notar que en Constituciones anteriores no se utilizaba la palabra servidor ni funcionario público:

- La Constitución de 1812 menciona la figura de los empleados públicos, sin embargo no especifica quienes eran considerados empleados públicos con responsabilidad.
- La Constitución de 1824: empleados de la federación sin especificar a quiénes se les reputaba como tales.
- La Constitución de 1836: No hace mención alguna.
- La Constitución de 1857 emplea por primera vez el término de *funcionario público*.
- La Constitución de 1917 mantiene el término y disposiciones sobre funcionarios públicos. No es sino hasta las reformas de 1982, cuando se cambia la figura de funcionario público por la de *servidor público*.

Sin embargo, a terminología empleada para la regulación de responsabilidades de los servidores públicos, siempre ha sido ambigua. Un claro ejemplo es el texto original de la Constitución de 1917, cuando se indica que determinados servidores públicos son responsables por delitos comunes, y enseguida se hace mención a la responsabilidad por los delitos, faltas u omisiones sin hacer una especificación sobre lo que se debe entender por “delitos, faltas u omisiones”, dejando sobre todo el caso de los delitos a la vaguedad, pues no se sabe si se refiere a delitos comunes, los cuales ya están mencionados, o a delitos oficiales.

Las Cámaras que conforman el Congreso de la Unión, han jugado un papel importante en materia de responsabilidad de los servidores públicos:

- Para el caso de la responsabilidad penal conocida como declaración de procedencia, la Cámara de Diputados siempre ha sido el órgano que lleva a cabo el juicio.

⁹⁹ Tena Ramírez, Felipe, ob. Cit, pp. 76, 89, 172, 624, 625 y 702 a 705.

- Para el caso de la responsabilidad política, conocida como juicio político, por regla general han intervenido ambas cámaras una erigida como órgano de Acusación (Cámara de Diputados) y la otra como órgano de Sentencia (Cámara de Senadores).

Las sanciones que se han impuesto a los servidores públicos que incurren en responsabilidad han sido:

- ✓ Destitución del cargo
- ✓ Inhabilitación para desempeñar otro cargo, puesto o comisión, condicionándolo a determinado tiempo.
- ✓ Las penas y sanciones determinadas en las leyes de acuerdo a la responsabilidad que se le compruebe.

2.2 Título IV de la constitución de 1917.

La Constitución de 1917 ha sido objeto de una multiplicidad de reformas. Según se contabilicen los artículos modificados, o los decretos de reforma, la cifra registra grandes variaciones. Pero al margen de los resultados cuantitativos que arrojen los cómputos posibles, las reformas son susceptibles de ser agrupadas en dos grandes rubros: las que han obedecido a convivencias de circunstancia, y las que han correspondido a necesidades técnicas, políticas o sociales.

Cuando un régimen político desconoce la democracia o ésta es tan raquítica que deja mucho que desear, ello se convierte en una de las principales causas de la corrupción. Por otro lado, estamos francamente convencidos de los que la corrupción se termina cuando existe la decisión política de acabar con ella, pues aunque se cuente con los instrumentos jurídicos más sofisticados para reprimirla, no teniendo una firme voluntad política de combatirla, ésta subsistirá.

Como lógico efecto de ambas cuestiones en el sistema político mexicano, la corrupción ha alcanzado una enorme magnitud; consciente de ello, al actual régimen hubo de proponer una “renovación moral de la sociedad”.

Para poder echar a andar esta “renovación moral” se pensó en primer lugar crear un nuevo marco jurídico del régimen de responsabilidades oficiales de funcionarios y empleados públicos, para lo cual comenzó por el texto constitucional.

Es importante mencionar que un Estado de Derecho es lo mismo que Estado constitucional. Un Estado "en el que el Derecho regula no sólo las actividades de

los particulares, sino también las de los órganos públicos del Poder (Ejecutivo y Legislativo)". Después de lo dicho sobre Constitucionalismo y Legitimidad se comprende que puede hablarse de Estado de Derecho desde dos ópticas distintas. Desde una óptica constitucionalista, Estado de Derecho es solamente el que se estructura a base de la soberanía popular y la división de poderes, es decir, de una Constitución escrita en sentido restringido. No basta que acepte y se regule por el Derecho natural, es necesario también y principalmente el Derecho positivo, la ley positiva.

Desde una óptica legitimista, Estado de Derecho es aquel que radicalmente se fundamenta en la doble legitimidad, en la legitimidad de origen y de ejercicio de la autoridad política; aunque luego se acomode en su ordenamiento político a cualquier forma de democracia y de división de poderes. Pero a base siempre de reconocer esa doble legitimidad, porque ve en ella principalmente la garantía contra los abusos del absolutismo del poder. Considera que sólo una democracia, fundada sobre los inmutables principios de la ley natural y de las verdades reveladas, será resueltamente contraria a aquella corrupción que atribuye a la legislación del Estado un poder sin freno ni límites, y que hace también del régimen democrático, a pesar de las contrarias pero vanas apariencias, un puro y simple sistema de absolutismos.

2.2.1 Primera etapa 1917 – 1982.

Los artículos que conforman el Título IV Constitucional durante el primer periodo regularon los siguientes temas:

- Art. 108. Los sujetos de responsabilidad penal y las causales de ésta.
- Art. 109. Procedimiento de declaración de procedencia.
- Art. 110. Señalaba las causales por las cuales los altos funcionarios no gozaban de fuero constitucional tales como:
 - La comisión de delitos oficiales.
 - Incurrir en faltas u omisiones en el desempeño de algún empleo cargo o comisión pública.
 - Delitos comunes en el desempeño de empleo, cargo o comisión.
- Art. 112. Negativa de la gracia del indulto a los responsables de delitos oficiales.
- Art. 113. Términos para exigir la responsabilidad por delitos y faltas oficiales.

- Art. 114. Estableció que en demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

Durante este primer periodo únicamente el artículo 111 sufrió reformas y éstas fueron mínimas, estaban enfocadas a la territorialidad y por lo tanto no afectaron el fondo de la materia, sin embargo, resulta interesante señalar que originalmente este artículo reguló lo correspondiente al juicio político, destacando los siguientes elementos:

- En primer lugar el juicio político se iniciaba por la comisión por parte de los servidores públicos de delitos oficiales, señalando este mismo artículo como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.
- Además respecto a los delitos oficiales destaca que éstos serían juzgados por un jurado popular, y en los términos que se establecían para los delitos de imprenta.
- En segundo lugar se destaca el procedimiento del juicio, éste se inicia ante la Cámara de Diputados con la acusación que se haga de los funcionarios públicos que hayan cometido algún delito oficial, hecha la acusación, el Senado se erigía en Gran Jurado para declarar la culpabilidad del funcionario por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros.
- Se regula la responsabilidad de los funcionarios públicos.
- Se determina que las resoluciones del Gran Jurado y las declaraciones de la Cámara de Diputados serían inatacables.
- Se concedía la acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios.
- Se otorgaron facultades al Congreso de la Unión para que expidiera una Ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y el Distrito y Territorios Federales.
- Con relación a la destitución por mala conducta de los funcionarios del Poder Judicial, sólo el Presidente de la República podía pedir ante la Cámara de Diputados la destitución de éstos. Dicha petición debía de ser aprobada por mayoría absoluta en la Cámara de Diputados primero y en la Cámara de Senadores después.

2.2.2 Segunda etapa 1982 – 2008.

En 1982, Miguel de la Madrid Hurtado, -entonces presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos- instrumentó la política de “renovación moral”, realizando una reforma constitucional a través de la cual se regularon las responsabilidades de los servidores públicos, mismas que se clasificaron en responsabilidad penal, política, administrativa y civil.

“Es impostergable la necesidad de actualizar esas responsabilidades, renovando de raíz el Título IV constitucional que actualmente habla de las responsabilidades de los funcionarios públicos”. Se cambia al de “responsabilidades de los servidores públicos”. Por ello, a partir de la denominación hay que establecer la naturaleza del servicio de la sociedad que comparta su empleo, cargo o comisión como lo es en el caso de los diputados federales.

El contenido en general de dichos artículos que hasta la fecha se ha mantenido es el siguiente:

- ✓ Art. 108 Establece los sujetos a las responsabilidades por el servicio público.
- ✓ Art. 109 La naturaleza de las responsabilidades de los servidores públicos y la base de la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito.
- ✓ Art. 110 El juicio para exigir las responsabilidades políticas y la naturaleza de las sanciones correspondientes.
- ✓ Art. 111 El juicio para exigir las responsabilidades penales y la sujeción de los servidores públicos a las sanciones de dicha materia.
- ✓ Art. 112 Los casos específicos en los que se requiere o no la declaración de procedencia.
- ✓ Art. 113 La naturaleza de las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlos.
- ✓ Art. 114 Los plazos de prescripción para exigir responsabilidades a servidores públicos.

2.3 Análisis de periodos y reformas.

La sociedad exige combatir la impunidad y la corrupción; para satisfacer esa necesidad se requiere revisar y actualizar de forma integral el marco jurídico constitucional y su ley reglamentaria respecto de las responsabilidades de los

servidores públicos, toda vez que en este rubro es donde con mayor frecuencia se presentan actos que hacen a la ciudadanía perder la credibilidad en sus servidores públicos. En un régimen democrático, la eficacia de la ley se traduce en la capacidad de la sociedad para exigir la rendición de cuentas a sus gobernantes, haciendo valer los procedimientos institucionales que para tal fin se establecen en nuestra normatividad.

La acción del Estado se instrumenta con la función pública del gobierno, dado que en éste converge la administración de los derechos y las obligaciones del gobernado, es por ello, que al gobierno se le visualiza como el tenedor legítimo del poder público, y que la sociedad ha depositado en éste; sin embargo, esta función pública no se lograría ejercer sino se cuenta con los recursos económicos suficientes para la instrumentación de dicha función. Debido a esto, en cada servidor público, la sociedad deposita su confianza para que aplique y ejerza de manera eficaz, eficiente, económica y transparente estos recursos.

El éxito para el control del ejercicio de la función pública, se sustenta en un eficaz esquema de responsabilidad de los servidores públicos, dado que en dicho esquema la eficacia del marco normativo fundamenta los principios de democracia, Estado de derecho y sobre todo la autodeterminación del pueblo.

La responsabilidad social en que incurren los gobiernos, cuando en el desempeño de sus funciones, desatienden las normas que determinan su competencia y sus atribuciones; es producto de la ignorancia, descuido o aún más grave de la corrupción en que incurren los servidores públicos; derivando lo anterior en un daño a la sociedad, esto ofende y provoca un sentimiento de desconfianza total a la función pública del Estado.

El fenómeno de la corrupción del que ningún Estado está exento, es un inherente natural de la interacción social, que se da específicamente en el ejercicio de la función pública y de la aplicación de los recursos económicos; porque, en ambos se relacionan directa o indirectamente los gobernantes con los gobernados. Como consecuencia de esto, la sociedad demanda mecanismos de control eficaces, y como en la actualidad la sociedad es más atenta y participativa en los asuntos públicos, exige mayor transparencia y rendición de cuentas de la gestión de los gobiernos.

Las reformas efectuadas en el año de 1982 (publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 28-XII) fueron las siguientes:

Artículo 108

Primer Párrafo:

Enumera a quienes se reputan servidores públicos señalando que son:

- a) Los representantes de elección popular
- b) Los miembros de los poderes judicial federal y judicial del Distrito Federal.
- c) Los funcionarios, empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

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

Y en lo que respecta al año 1996 (D. O. F. del 22-VIII) se agrega:

- d) Los servidores del Instituto Federal Electoral.

Asimismo, se debe destacar que no se menciona a los servidores públicos de la Cámara de Diputados y de Senadores del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Segundo Párrafo:

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

Tercer Párrafo:

- a) Los Gobernadores de lo Estados
- b) Los Diputados a las Legislaturas Locales
- c) Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.

“Serán responsables”:

- Por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales, así como
- Por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Y por lo que refiere al año de 1994 (D.O.F. 31-XII) se agregó:

- d) Los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

Cuarto Párrafo:

Las Constituciones de los Estados deberán precisar, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para efecto de sus responsabilidades:

- El carácter de servidores públicos de quienes desempeñan empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

Artículo 109

Primer Párrafo

- El Congreso de la Unión y
- Las Legislaturas de los Estados expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las normas conducentes a sancionar a los que incurran en responsabilidad, de acuerdo a 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, por parte del servidor público serán perseguidos y sancionados 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, la Declaración de Procedencia).

III. Sanciones Administrativas, se aplicarán a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Segundo Párrafo

Los procedimientos para la aplicación de sanciones se desarrollarán autónomamente. 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 por causa de enriquecimiento ilícito¹⁰⁰ a los servidores públicos, durante el tiempo de su encargo.

Cuarto Párrafo

Cualquier ciudadano, bajo su estricta responsabilidad y mediante presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del

¹⁰⁰ El artículo 224 del Capítulo XIII del Código Penal Federal tipifica el delito de “Enriquecimiento ilícito” y lo sanciona con decomiso, prisión, multa e inhabilitación.

Congreso de la Unión, respecto de las conductas a que se refiere el presente artículo.¹⁰¹

Artículo 110

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
- e) El Jefe del Departamento del Distrito Federal
- f) El Procurador General de la República
- g) El Procurador General de Justicia del Distrito Federal
- h) Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito
- i) Los Magistrados y Jueces del fuero común del Distrito Federal
- j) Los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados Empresas de participación estatal mayoritaria, Sociedades y asociaciones similares a éstas y Fideicomisos públicos.

Por lo que refiere al año de 1987 (D.O.F. 10-VIII)

- k) Los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal (se agregó)
- e) El titular del órgano u órganos de Gobierno del Distrito Federal (se substituyó)

Asimismo, durante el año de 1994 (D.O.F. 31-XII) se agregó:

- l) Los Consejeros de la Judicatura Federal
- m) Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal

Es así que durante el año 1996 (D.O.F. 22-VIII)

- j) Los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal (se substituyó).
- e) 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)
- ñ) Los Magistrados del Tribunal Electoral (se agregó)

Segundo Párrafo

- a) Los Gobernadores de los Estados
- b) Diputados Locales

¹⁰¹ Debe hacerse notar que, por lo que se refiere a la comisión de delitos, la denuncia deberá hacerse ante el Ministerio Público al que, de acuerdo al Art. 21 de la propia Constitución, le incumbe la investigación y persecución de los delitos, mismo que en su caso solicitará la declaración de procedencia.

c) Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales

Sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por:

- ✓ Violaciones graves a esta Constitución y a Leyes Federales que de ella emanen.
- ✓ Por 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 corresponde.

Sin embargo durante el año 1996 se agregó lo siguiente: (D.O.F. 31-XII)

d) Los miembros de los Consejos de las Judicaturas, en su caso.

Tercer Párrafo

Las sanciones consistirán en

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

Cuarto Párrafo

Procedimiento para la aplicación de las sanciones:

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

Quinto Párrafo

La Cámara de Senadores, conociendo de la acusación, erigida en Jurado de Sentencia, aplicará la sanción correspondiente, mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y en audiencia del acusado.

Sexto Párrafo

Las declaraciones y resoluciones de la Cámara de Diputados y Senadores son inatacables.

Artículo 111.

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
- e) El Jefe del Departamento del Distrito Federal
- f) El Procurador General de la República
- g) El Procurador General de Justicia del Distrito Federal

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

En el año de 1987 se agregó (D.O.F. 10 VII):

- h) Los Representantes de la Asamblea del Distrito Federal (agregó)
- e) El titular del órgano de gobierno del Distrito Federal (substituye)

Asimismo, en 1994 se agregó (D.O.F. 31-XII):

- i) Los Consejeros de la Judicatura Federal

En el año de 1996 (D.O.F. 22-VIII):

- j) Los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Federal Electoral (se agregó)
- k) Consejero Presidente y los Consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.
- h) Los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal (se cambió)
- e) El Jefe de Gobierno del Distrito Federal (se cambió).

Segundo Párrafo

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión de 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 conforme 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 Estatales
- b) Diputados Locales
- c) Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados

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.

En 1994 se agregó (D. O.F. 31-XII):

- d) Miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, en su caso.

Sexto Párrafo

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

Séptimo Párrafo

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

Octavo Párrafo

En demanda del orden civil que se entable 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 al autor obtenga un beneficio económico o cause daño por perjuicios patrimoniales, deberán gravarse 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 causales.

Artículo 112.

No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que se hace referencia el párrafo primero del artículo 111, cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

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.

Artículo 113.

Primer Párrafo

Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos de los daños y perjuicios causados.

Durante el año 2002 se adicionó (D.O.F. 14-VI):

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Artículo 114.

El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después.

Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo 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.

Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que se hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

Por lo que concierne a la reforma del 14 de junio de 2002, cabe señalar que a través de ésta, se modificó la denominación del Título Cuarto y se adicionó un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con ésta reforma se establece la responsabilidad patrimonial del Estado, misma que, está íntimamente ligada con las otras responsabilidades ya que de la actividad administrativa irregular del Estado que cause daño a los particulares y requiera de indemnización, se pueden fincar responsabilidades a los servidores públicos que participen en dicha actividad.

2.4 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El desenvolvimiento de las instituciones modernas es producto de fórmulas de responsabilidad, entendimiento y del compromiso de asegurar la dirección pública de la sociedad civil. En particular las instituciones del Estado son las más comprometidas con el valor de la responsabilidad, pues de él depende cómo se orientan y coordinan los esfuerzos privados y públicos a favor del bien común.

Para el Estado mexicano, la responsabilidad tiene ahora nuevas condiciones que se caracterizan por el ejercicio cada más abierto del poder público. La nueva institucionalidad que viene germinando en todos los órdenes de su espacio existencial, da cuenta de que la burocracia y los sistemas administrativos son parte medular de la responsabilidad colectiva.

El aprendizaje de la responsabilidad es cada vez visible, porque la democratización que el país vive, obliga a la apertura de las instituciones y a la evaluación que desde la sociedad civil y con diferentes medios-voto electoral, movilización ciudadana, opinión pública y comportamiento de los medios de

comunicación- inciden de manera directa en el desempeño de los servidores públicos y en los directivos de primer nivel.

Con la vigencia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se avanza en la configuración de un orden político y administrativo que sea más democrático.

El mundo de la administración moderna es un cúmulo de facetas complejas que se relacionan con los imperativos de la vida asociada que en la sociedad civil, es fruto de la democracia entendida como un auténtico modo de relación, convivencia, intercambio y compromiso entre los distintos actores que tienen interés en fortalecerla de manera continua.

La relación entre las instituciones administrativas y los valores de la democracia política es una de las constantes que definen el comportamiento del Estado en el territorio diversificado de la sociedad, para asegurar que la convivencia de los opuestos no llegue a zonas del aniquilamiento o a la irrupción violenta porque son la negación de los acuerdos institucionales. La administración de la democracia es un aspecto esencial para situar cómo el Estado se ocupa y preocupa por dotar a la sociedad de mejores condiciones de vida que se posibiliten la realización individual y colectiva. La administración de la democracia no anula a los opuestos ni a las contradicciones sociales y políticas, sino que los reconoce con base en reglas y procedimientos en las cuales tiene importancia creciente las atribuciones de la propia administración pública.

La racionalidad de la vida pública tiene en las instituciones administrativas un punto de apoyo para que sea gobernada con apego a la lógica de la institucionalidad y la capacidad de la gestión pública. Lo administrativo es un referente primordial para entender las formas y modos que se utilizan para ordenar, estimular e impulsar las actividades productivas de la propia sociedad, las cuales se organizan en el ámbito de la economía de mercado.

El valor de lo administrativo depende de la cultura laica de la sociedad civil, y del modo en que el Estado moderno da cauce a los medios de la denominación política que debe acrecentar para reconocerse y ser reconocido como la institución principal de la vida pública. Lo administrativo no se ciñe a lo procedimental ni lo inercial, sino que responde a la visión del cálculo, la certeza y la certidumbre que lo caracterizan no por supuestos enunciados, sino como pautas reiteradas que favorecen la racionalidad de la conducción institucional para alcanzar las metas colectivas que son convenidas con la participación de los actores más conspicuos del quehacer social y político.

Por ello, la administración pública moderna es reveladora de cómo se erige una institución que tiene capacidades para dirigir, regular, coordinar y estimular las múltiples exigencias que nacen con la vida en sociedad, y que se relacionan con las condiciones y relaciones de la vida en conjunto.

El mundo de la competencia, los intercambios en gran escala y los arreglos institucionales caracterizados por la civilidad y el respeto por la diferencia que son parte medular de la democracia como sistema de vida, es el ámbito que explica la racionalidad intermedia y final de la propia administración pública para entenderla como una institución que tiene identidad propia para cumplir con lo fines que socialmente le corresponden.

En este sentido, la estabilización de los conflictos en las diversas facetas de la vida en común, la continuidad de las políticas públicas y la búsqueda incesante del bienestar colectivo, le confieren a la administración pública una relevancia institucional que debe acrecentarse para garantizar la existencia armónica de los opuestos en términos de derechos, obligaciones y beneficios compartidos que son el arquetipo más acabado de la institucionalidad moderna.

En la visión del Estado moderno entendido como una obra de arte, la Administración Pública se explica como un arquetipo que tiene que la destacan como un tipo de institución que no tiene homologación compartida, porque su cobertura, complejidad y responsabilidad, se relacionan con el destino último de la sociedad y los rumbos diferenciados de la vida pública.

Desde los cometidos que asume de manera legal y legítima en favor de la vida colectiva, hasta los resultados que consigue en razón de los planes, las políticas y los programas que implementa en los distintos ámbitos que dan sustento a la sociedad, la administración pública se caracteriza por ser la portadora de un saber especializado que únicamente los expertos conocen y dominan para cumplir eficazmente con las tareas sociales, económicas y políticas.

El saber que detenta la administración pública no es ordinario, convencional o común, sino que tiene su gestación en la especialización que deriva con el desarrollo de la sociedad moderna y contemporánea, en las cuales se desempeñan roles individuales y colectivos que, conjugados, garantizan el cumplimiento de las metas comunes. Es un saber orientado hacia las prácticas que se relacionan con las tareas claves del gobierno, lo cual implica que su compromiso es permanente con aquello que significa bien común, interés general o interés público. Es un saber que no se detiene en elementos cosificados, sino

que se vincula con la vida de las personas, los grupos y las organizaciones que aspiran a tener una presencia significativa en la comunidad civil y política.

Es un saber que exige una aplicación cuidadosa, metódica y continúa para dar cuerpo a las decisiones y acciones que sustentan la capacidad institucional del Estado, entendido como la organización política de la sociedad.

Es un saber que deriva de la comprensión amplia y detallada de la vida social y pública, dado que la administración pública se relaciona con la misma a través de estrategias, recursos, programas y proyectos que son el testimonio de cómo es gobierna la pluralidad democrática de la sociedad.

Es un saber de carácter profesional que permite tomar decisiones, movilizar recursos, elaborar planes, implementar políticas y coordinar en términos políticos los esfuerzos cooperativos. La conducción de la sociedad es un trabajo arduo y constante que exige habilidades y pericias que se derivan de un modo de hacer las cosas, el sabor gubernamental y administrativo es el que caracteriza a la institución común de la sociedad que es la administración pública, porque tiene a su cargo los compromisos que favorecen el desarrollo de las fuerzas productivas, y la consistencia de la economía pública que es el verdadero horizonte de la prosperidad compartida.

La ubicación estratégica de la burocracia en la vida política y social le confiere un rango de importancia que es necesario puntualizar con la definición de reglas que autorizan y limitan su modo de obrar. Una característica de la burocracia moderna es que está sujeta a las normas que corresponden al poder constitucional del Estado. En este caso, se ciñe a normas de carácter positivo que regulan las atribuciones que debe cumplir, teniendo como premisa que los valores de la eficacia y la efectividad, se inscriben en el universo de las reglas abstractas e impresionables.

La responsabilidad de la burocracia es consecuente con las instrucciones que se han creado –división de poderes, rendición de cuentas, transparencia de recursos, servicio civil de carrera, derecho a la información- para limitar la práctica de los poderes discrecionales que daña el espíritu y el contenido del derecho moderno. Si el Estado moderno se reconoce a partir de numerosos centros de poder que son funcionales para que se desempeñe en la complejidad que le corresponde, la burocracia es uno de ellos y en ese sentido, no se encuentra al margen de la legalidad e institucionalidad que caracteriza al ejercicio democrático del poder. El apego a la norma y el cumplimiento de las tareas públicas son el epicentro que define el alcance de la efectividad burocrática.

En consecuencia, la capacidad operativa que le concierne es un asunto de resultados, pero también de la observancia inobjetable de las normas que debe cumplir. El compromiso con la objetividad del derecho no es ajeno a la eficiencia de la burocracia. Esto significa que la base de la eficiencia tiene como punto de partida la observancia explícita, detallada y consistente de las normas, las cuales delimitan los tiempos, procedimientos, etapas y responsables que orientan la producción de los resultados finales.

Si las normas positivas tienen como elemento clave la lógica de los procedimientos a cumplir, la burocracia gubernamental a su cargo tiene los recursos técnicos no sólo para cumplirlos, sino para adoptarlos como parte de *modus operandi*, es decir, como un sistema de decisiones implementadas que dan vida a la institucionalidad del Estado.

El trabajo de la burocracia se caracteriza por el dominio calificado de los procedimientos, y en esa faceta, determina cómo hacerlos efectivos para que la objetividad de las normas-aplicación conforme a los hechos dados- se cumpla de manera específica y detallada.

En este caso la racionalidad legal y la racionalidad técnica se complementan para dar lugar a la efectividad institucional, la cual es un atributo indiscutible de la administración pública moderna. La racionalidad legal se encuentra contenida en códigos, leyes, normas, reglamentos y estatutos que regulan el modo de obrar en términos de conductas individuales y colectivas para asegurar que la vida asociada tenga los elementos de orden y civilidad que permitan mejorar la relación entre gobernantes y gobernados. Indican también qué debe hacerse para dar cumplimiento a la obligatoriedad del derecho público, mismo que responde a los imperativos del orden institucional, político y social.

Por su parte, la racionalidad técnica se refiere a cómo deben cumplirse las normas positivas a través de los distintos recursos que se aplican, enfatizando un aspecto central: la ventaja del cálculo en términos de certeza, cuantificación, disciplina, previsión y secuencia de las actividades y operaciones que, encaminadas, dan origen a resultados específicos.

Dicha racionalidad es de importancia creciente ya que tiene como referente los procesos y procedimientos que deben cumplirse para generar decisiones y acciones específicas que se vierten hacia los espacios diferenciados de la sociedad civil. La importancia de la racionalidad técnica se relaciona con el desempeño de administración pública, y con la capacidad que en tiempo real

acrediten los servidores públicos para el mejor cumplimiento de las obligaciones institucionales. Es pues, un atributo de la burocracia gubernamental, desenvolverse en los ámbitos de la racionalidad técnica para que la operación efectiva del gobierno se lleve a cabo con eficiencia y calidad.

En este sentido, los servidores públicos son los protagonistas de la capacidad técnica del gobierno y la administración pública pues de ellos depende la suma de resultados que se proceden para dotar de orden, crecimiento y bienestar a los ciudadanos y la población civil.

Una faceta crucial vinculada con la responsabilidad de la burocracia gubernamental, es su adhesión a los valores que sustentan el orden jurídico y político del Estado. En cuanto cuerpo que tiene identidad propia valores específicos y tareas a desarrollar, es un factor para los asuntos de seguridad, conservación y sobrevivencia del propio Estado. Su lealtad con el orden vigente es garantía para que las acciones del gobierno y la administración pública se realicen no sólo de manera continua, sino efectiva.

Le corresponde la protección del Estado y el desarrollo de la sociedad en términos de asegurar una mejor calidad de vida para las personas y colectividades que se identifican con distintas formas de organización. La cohesión de la burocracia se manifiesta en el compromiso que tiene con las tareas estatales mismas que son insustituibles para la dirección de la vida en común. En este caso, la cohesión burocrática es la base para fortalecer la razón de Estado, la cual pertenece a él, pero es recreada por la misma burocracia desde el momento que se asume como la responsable de su conservación eficaz.

La eficacia de la burocracia es el testimonio más evidente de cómo el Estado tiene con ella, la fórmula de su acreditación como el poder más importante de la sociedad civil. Por ello, la conducta política de la burocracia se gesta en el interior de las instituciones públicas y se materializa desde el momento en que el Estado se asume como la organización suprema de la sociedad. De este modo, es posible la coexistencia del orden estatal, el orden jurídico y el orden político para dar consistencia al mundo institucional de la sociedad moderna.

Desde el ángulo de la administración de la sociedad, la burocracia tiene un compromiso público que formaliza con el desempeño de las tareas que cumple: La administración de la sociedad implica asegurar las mejores condiciones de vida que garanticen la eficacia y productividad de las esferas micro y macro de la vida asociada. En este caso, producir bienes y servicios, adoptar políticas de beneficio compartido, alentar el desarrollo de los factores de la producción, aplicar

programas de seguridad social, garantizar la seguridad de las personas y las propiedades, alentar la cultura de la corresponsabilidad, promover polos de desarrollo regional y comunitario, conjugar la disciplina fiscal con el gasto público necesario y estimular la aplicación de políticas públicas estratégicas, son entre otros, capítulos que están en manos de la administración pública entendida como el gobierno de la comunidad.

Por consiguiente, la burocracia tiene la responsabilidad de impulsar la dirección, el movimiento y la continuidad a los programas público, dado que son el medio que facilita el mejor gobierno de la comunidad. Tanto el diseño como la implementación de los programas públicos, con tareas que cumple la burocracia aplicando para ello, el saber técnico que la caracteriza.

En este caso contribuye a que la relación de los gobernantes y los gobernados sea más fructífera porque la oferta de gobierno cuando se traduce en ventajas compartidas para la sociedad civil, aumenta los índices de confianza en la administración pública.

Por tanto, no es factible disociar los valores de eficiencia y democracia porque se relacionan de manera directa con las tareas sociales de la administración pública y el compromiso institucional de la burocracia para contribuir a la existencia del buen gobierno.

Con base en las tendencias democráticas que el país vive, las instrucciones públicas han ingresado a condiciones que exigen una mejor regulación de los actores que las integran. El poder organizado del Estado mexicano tiene aspectos centrales que manifiestan en las demandas que exigen una mayor institucionalidad de las prácticas gubernamentales. El tránsito de las decisiones unipersonales y en ocasiones unilaterales a las decisiones institucionales y democratizadas, son un capítulo importante que caracteriza a la sociedad mexicana después de un largo período en el que predominó la cultura del autoritarismo.

La apertura del poder público es consecuencia de una más amplia movilización de los ciudadanos y las organizaciones civiles. La apertura del poder es fruto de factores, condiciones y actores que se han combinado para empezar a construir la institucionalidad democrática. Este proceso no ha sido súbito; por el contrario es el resultado la maduración de condiciones que se gestaron de manera sobresaliente desde 1959, y que tuvieron su momento culminante en julio del año 2000, cuando por vez primera, se consuma la alternancia pacífica del poder en la esfera de la Presidencia de la República.

Inicia así, una lucha más intensa para dismantelar los valores y prácticas del autoritarismo e instituir los valores y prácticas de la democracia. El gobierno de las personas y el gobierno de las instituciones definen los tiempos políticos del país, porque condensan la visión y práctica que se ha tenido y se tiene para situar las facetas complejas y peculiares del sistema político mexicano. Cuando lo personal queda subordinado a lo institucional, significa que ha iniciado el gobierno de las instituciones, y con ello una nueva etapa que se caracteriza por una mayor publicidad del poder. Significa que la cultura de lo público empieza a germinar en la democracia moderna, para evitar que los gobernantes, los administradores y el Estados se alejen de los gobernados.

Con lo público, la relación entre gobernantes y gobernados; entre la administración y los ciudadanos ingresa a otros derroteros que se caracterizan por abrir las instituciones al escrutinio de la opinión pública, los medios de comunicación y el público ciudadano.

La apertura de las instituciones es congruente con el poder democrático porque la secrecía de los asuntos comunes corresponde más a los gobiernos autoritarios. Lo público frente a lo inaccesible, es un avance fundamental para que el gobierno de lo público sea la característica de las sociedades que han optado por la democratización del poder.

Lo público frente a lo restringido, es un paso relevante para evitar que en nombre de los asuntos de Estado, se incurra en prácticas personalistas y clientelares que son la negación de la institucionalidad transparente que es propia de las sociedades liberales y democráticas. Lo público frente a lo difuso, es terreno ganado para evitar que los claroscuros y la imprecisión de las normas generen un ambiente de impunidad o arbitrariedad que son contrarios al espíritu y normas de la república. Lo público en la democracia favorece que el poder sea la suma inteligente de atribuciones y restricciones que garantizan la gobernación y administración de la sociedad. Lo público favorece que los gobernantes y servidores públicos también sean vigilados y sancionados cuando infringen las normas del derecho. Lo público propicia el reencuentro de los gobernantes y gobernados, cuando por falta de precisión en el cumplimiento de las normas, se incurre en conductas que dañan la convivencia de la sociedad.

En México, la cultura de lo público es el rostro de una sociedad activa y contestataria que no renuncia al ejercicio legal y legítimo de los derechos civiles y políticos. Por ello, la conducta del poder se ha transformado hasta optar por la

senda que conlleva a la institucionalidad democrática, que es la clave para situar el rumbo de la transición política.

De este modo los valores democráticos tienden a su fortalecimiento y en ese sentido, ha sido importante la creciente acción pública que ha conseguido definir límites razonables para que el poder político no sea más el detentador de los asuntos públicos. La acción pública se nutre de los movimientos autónomos, las agrupaciones civiles y la base expansiva del tercer sector que, como fuerzas activas, no cesan en el objetivo de intervenir con más vigor en la gestión de los asuntos comunes.

En este contexto, la vigencia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, es ejemplo conspicuo de la nueva institucionalidad que el país empieza a vivir. Define el cosmos de reglas que deben cumplirse para que los servidores públicos asuman conductas institucionales que respondan al imperativo de que en la visión del estado de derecho, no hay ni puede haber la preeminencia de las personas sobre las normas.

En el artículo 1º. Se define la materia que será motivo de regulación y comprende los puntos siguientes:

- a) Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
- b) Las obligaciones en el servicio público;
- c) Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;
- d) Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar sanciones, y
- e) El registro patrimonial de los servidores públicos.

Además, dicha Ley de conformidad con el artículo 2, se aplica a los servidores públicos comprendidos en el artículo 108 de la Constitución política, así como a las personas que tiene a su cargo el manejo o aplicación de los recursos públicos.

De acuerdo con el artículo 3, el espacio institucional para la aplicación de la Ley comprende los Tres Poderes de la Unión, y de modo específico se alude a: las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, la Secretaría de Contraloría (hoy secretaria de la Función Pública); el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa; los Tribunales de Trabajo y Agrarios; el Instituto Federal Electoral; la Auditoría Superior de la Federación; la Comisión Nacional de Derechos Humanos; el Banco de México y demás órganos jurisdiccionales.

Un acotamiento básico de la Ley se refiere al modo en que el poder controla al poder, lo cual implica en la visión de la constitucionalidad y el derecho público, que en la sociedad moderna el poder se organiza con base en reglas institucionales que son importantes para propiciar condiciones de certidumbre en beneficio de la vida privada, la vida pública y la vida política.

En este caso, tanto los órganos de la Administración Central como las entidades paraestatales, las instituciones con administración fiduciaria-Banco de México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos e Instituto Federal Electoral- así como los órganos legislativo y judicial, también son objeto de regulación en materia de responsabilidad administrativa.

Sin duda, la responsabilidad administrativa alude a la obligatoriedad que debe cumplirse para dar consistencia y eficacia a la función pública tomando en consideración los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia del servicio público. Dichos atributos son consubstanciales a la edad institucional en que está viviendo el país. Las obligaciones que los servidores públicos deben cumplir (artículo 8°) son claras y puntuales; denotan la preocupación de que se ciñan a lo autorizado por las normas escritas. En este caso, se explican las restricciones que los servidores públicos tienen para ocupar cargo alguno durante un año como en el caso del Instituto Federal Electoral (los consejeros) y los Magistrados del Tribunal del Poder Judicial de la Federación, cuando desde la Administración Pública han organizado y calificado la elección del gobierno triunfante (artículo 9°).

No menos importante es el Capítulo II en el cual se señalan las quejas, denuncias, sanciones administrativas y procedimientos de aplicación, lo cual define el cuidado para evitar que los servidores públicos se desempeñen conforme a derecho, y que tengan conciencia de la responsabilidad mayor que implica el ejercicio del cargo público. Así categorías como amonestación, destitución, inhabilitación y suspensión (artículo 13), reflejan una tipología de faltas en que pueden incurrir los servidores públicos y tienen importancia significativa porque son los depositarios de los intereses del público ciudadano que es la razón vital de los gobiernos a cuales responden como agentes de la responsabilidad institucional. La responsabilidad que implican estas faltas no puede soslayarse, más aún, cuando la administración del Estado se encuentra en fase de recuperar la confianza de los ciudadanos, hecho que significa tener un ambiente de honradez y credibilidad para eliminar las omisiones que provocan que las faltas administrativas no tengan sanción alguna.

Por ello, en el artículo 36 de la Ley se alude a la situación patrimonial que los servidores públicos deben cumplir para evitar la injustificada confusión entre la persona y el cargo. En dicho artículo se detallan las instituciones en que los servidores públicos deben cumplir para evitar la injustificada confusión entre las personas y el cargo. En dicho artículo se detallan las instituciones en que los servidores públicos quedan obligados a rendir su declaración patrimonial. No hay pues, un principio de excepción para los servidores públicos de nivel directivo y de mando (jefe de departamento). En la lógica de las instituciones modernas, el patrimonio privado no puede aumentar con el uso ilegal de los recursos públicos. La integridad de la vida privada es garantía para que los cargos públicos no sean entendidos en la visión del botín, el reparto, el clientelismo y las relaciones de complicidad.

No menos importante es que en el Título Cuarto, Capítulo Único referente a las Acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público. En el artículo 49 de la Ley se alude a que la Secretaría de la Contraloría (en la actualidad Secretaría de la Función Pública) debe emitir un Código de Ética que...”contendrá reglas claras para que en la actuación de los servidores públicos, impere invariablemente una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten, propiciando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad”.

Las instituciones administrativas y públicas sin conexión con el universo de la ética, son meros artificios mecánicos, es decir, carentes de valores y compromisos explícitos relacionados con la vida pública. La ética proporciona los valores del buen obrar en términos de honradez, responsabilidad y eficiencia.

En consecuencia, la corrupción, la ineficiencia y la irresponsabilidad son males perniciosos que vulneran a los gobiernos y las administraciones públicas, y crean un ambiente de animadversión hacia ellos, desde el momento en que se falta a la confianza ciudadana. La ética es generadora de normas del buen actuar que pueden alentar los ideales y objetivos de un servicio público impecable en los momentos de la actuación institucional. Cuando los servidores públicos se apegan a los valores de la ética son confiables para la sociedad y las instituciones públicas. Cuando desde el cargo público incurren en la simulación de la honradez y la eficiencia, cometen no sólo conductas reprochables, sino que atentan contra la moral pública a la cual deben responder con probidad y efectividad. La ética es un imperativo para revitalizar la confianza de los ciudadanos en los Tres Poderes de la Unión.

México no ha sido ajeno a la pérdida de la confianza en las autoridades políticas y designadas. La cultura de la impunidad aún no ha sido erradicada, y en algunos casos se reproduce como la cabeza de la hidra. La existencia de una burocracia moderna, competente, honrada y responsable es todavía un reclamo que no se cumple con plenitud.

El desprestigio de los sistemas administrativos es simultáneo a la conducta no siempre diáfana de los servidores públicos. Las tendencias democráticas que el país vive, obligan a vivir y convivir con responsabilidad. Sin ésta, no es factible fomentar la cultura de la confianza y desenvolverse con apego a los valores de la democracia. La responsabilidad administrativa es tan importante como la responsabilidad política. La responsabilidad política- autoridades electas- es la base para el ejercicio de la responsabilidad administrativa –designación de servidores de primer nivel- que son los encargados de cumplir la oferta de gobierno de acuerdo con las demandas de los ciudadanos.

El peor daño a una sociedad es la irresponsabilidad de los servidores públicos. Evitarla, es compromiso mayúsculo para que las instituciones administrativas, legislativas y judiciales no sean valoradas como lugar propicio para efectuar prácticas contrarias al bien de la república. Recuperar el prestigio en las instituciones del gobierno es necesidad inaplazable para creer en la democracia y en los valores que postula hasta conformar un auténtico modo de vida.

Es así que de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes:

- A).- La **responsabilidad política** para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho;
- B).- La **responsabilidad penal** para los servidores públicos que incurran en delito;
- C).- La **responsabilidad administrativa** para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y
- D).- La **responsabilidad civil** para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales.

Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público

puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

2.4.1 Procedimiento de juicio político en la Cámara de Diputados.

El juicio político tiene como antecedentes remotos al *Impeachment* inglés, y como antecedente mediato al *Impeachment* norteamericano.¹⁰² Es un término utilizado para designar el procedimiento para fincar responsabilidad política u oficial a un servidor público. Implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional.¹⁰³

El juicio político en el sistema americano fue expuesto por Alexander Hamilton en el federalista número 65; el menciona que el juicio político es la separación del servidor indigno del cargo público y no la sanción penal o patrimonial de un acto indebido. Hamilton destacó la importancia de separar la responsabilidad debido a que el daño ocasionado por un funcionario inflige a la comunidad política, ésta debe ser resarcida mediante la remoción del funcionario después de un procedimiento seguido ante un órgano político.

Alexis de Tocqueville también explicó la naturaleza política o administrativa del mismo, mereciéndole el comentario de que resultaba menos hostil a la división de poderes que el sistema europeo.

Raúl F. Cárdenas señala que "la naturaleza jurídica del juicio político, gira sobre hechos, no delictuosos, y concluye con la separación e inhabilitación, en su caso, del alto funcionario que ha perdido la confianza pública; por lo tanto es ajeno a la actividad judicial". Asimismo afirma que, "el juicio político tiene una jurisdicción especial, que se caracteriza por la naturaleza de los actos u omisiones en que incurren los altos funcionarios en el desempeño de sus funciones, que obliga a un cuerpo político, momentáneamente investido del poder de juzgar, a separarlos de su encargo e inhabilitarlos para desempeñar otro, dentro del lapso que fije la ley, en virtud de haber perdido la confianza, y para que si el hecho tuviera señalada otra pena en la ley, queden a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y consignen con arreglo a ella"¹⁰⁴

Según la tradición jurídica mexicana, que deriva en gran medida de la española, el término juicio, para efectos prácticos, es equivalente a proceso, sin embargo, en

¹⁰² Cárdenas, Raúl F., *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*, Editorial Porrúa, México, 1982, pp. 324-325. 21 Enciclopedia Jurídica Mexicana, Op. Cit, p. 761.

¹⁰³ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, Tomo I-O, México, 1999, p. 1867.

¹⁰⁴ Cárdenas, Raúl F., *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*, Op. Cit., p. 343.

estricta teoría jurídica, existen diferencias como aquellas que emerge de la propia definición de proceso entendido como el conjunto de actos jurídicos procesales, concatenados entre sí, que culminan con la resolución final de las controversia entre las partes en conflicto a través de un fallo, en el que se juzgador emite un pronunciamiento o juicio, con base en una serie de consideraciones.

Para Carlos E. Mascareñas y Buenaventura Pellisé Prats,¹⁰⁵ juicio es, en general, la institución mediante la cual se da solución jurídica a los conflictos entre partes, sometándose a la decisión de un Juez; en este sentido, la palabra juicio viene a ser sinónimo de proceso, expresión ésta modernamente preferida, dentro de una terminología procesal más depurada. Afirman estos autores además, que “desde otro punto de vista resulta que para resolver jurídicamente en conflicto será siempre preciso que quien lo juzgue se forme una convicción o “juicio” sobre la controversia planteada. La formación de este juicio es, en realidad, el punto decisivo y culminante de todo proceso”.

Ignacio Burgoa¹⁰⁶ al respecto señala que juicio equivale a proceso y que juicio es el pronunciamiento que el tribunal formula en el fallo que resuelve una controversia, concluyendo que “prescindiendo de esta sutileza, es nuestro país es correcta la anterior sinonimia, que se basa, como acaba de decirse, en una tradición jurídica respetable”.

En este contexto y en el marco específico del enjuiciamiento criminal, el término juicio es utilizado también, jurídicamente, para identificar la fase final del procedimiento penal que inicia al término de la etapa procesal penal que inicia al término de la etapa procesal de instrucción y concluye con la emisión de la sentencia respectiva.

El juicio político es un procedimiento jurisdiccional constitucional per sé, reservado a la jurisdicción y competencia del Congreso de la Unión, desde luego a través de sus dos Cámaras, donde la de Diputados actúa como órgano de instrucción del procedimiento y en su caso de acusación, mientras que el Senado participa como Jurado de Sentencia.

Se trata pues de un juicio constitucional cuya tramitación forma parte de los actos formalmente legislativos de naturaleza jurisdiccional del Congreso, de lo que se sigue que no forma parte de la justicia ordinaria.

¹⁰⁵ Nueva Enciclopedia Jurídica Omeba, tomo XIV, 1era. Ed., Ed. Barcelona, 1978, p. 1.

¹⁰⁶ Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Ed. Porrúa, México, 1984, pp.151-152.

En referencia a los antecedentes del juicio político y al artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podemos encontrar lo siguiente¹⁰⁷:

Primero

Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812.

Artículo 131. Las facultades de las Cortes son:

Vigesimaquinta: Hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del despacho y demás empleados públicos.

Segundo

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana , sancionado en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814.

Artículo 120. Hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo Congreso y de los funcionarios de las demás supremas corporaciones bajo la forma que explica este decreto.

Tercero

Reglamento provisional político del Gobierno Mexicano, suscrito en la Ciudad de México el 18 de diciembre de 1822.

Artículo 3°. El cuerpo legislativo o Congreso Nacional debe nombrar cada cuatro años a los individuos del cuerpo ejecutivo: declarar si ha lugar a la formación de causa contra ellos, los Secretarios de Estado y los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia.

Cuarto

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824:

Artículo 38. Cualquiera de las dos Cámaras podrá conocer en calidad de Gran Jurado sobre las acusaciones:

II.- Del mismo Presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones del Presidente, Senadores y Diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta Constitución , o a impedir a las Cámaras en uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.

¹⁰⁷ Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones, tomo VIII, 4ª ed, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, México, 1984.

Artículo 39. La Cámara de Representantes hará exclusivamente de Gran Jurado, cuando el Presidente o sus ministros sean acusados por actos en que hayan intervenido el Senado o el Consejo del Gobierno en razón de sus atribuciones. Esta misma Cámara servirá del mismo modo de gran jurado en los casos de acusación contra el vicepresidente, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de su destino.

Artículo 40. La Cámara ante la que se hubiera hecho la acusación de los individuos de que hablan los dos artículos anteriores, se erigirá en gran jurado, y si declarare por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes haber lugar a la formación de causa quedará el acusado suspenso de su encargo, y puesto a disposición del Tribunal competente.

Quinto

Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la Ciudad de México el 29 de diciembre de 1836.

Artículo 48. En los delitos oficiales del Presidente de la República, en el mismo tiempo que fija el artículo anterior, de los Secretarios del despacho, Magistrados de la Alta Corte de Justicia y de la Marcial, Consejeros, Gobernadores de los Departamentos y Juntas Departamentales por infracción del artículo 3º, parte quinta de la segunda ley constitucional del 3 de la cuarta y del 15 de la sexta en sus tres primeras partes, la Cámara de Diputados, ante quien debe hacerse la acusación declarará si ha lugar o no a ésta; en caso de ser la declaración afirmativa, nombrará en el Senado. Este instruido el proceso, y oídos los acusadores y defensores, fallará, sin que pueda imponer otra pena, de la destitución del cargo o empleo que tiene el acusado, o de inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro alguno; pero si del proceso resulta ser, a juicio del mismo Senado, acreedor a mayores penas, pasará el proceso al Tribunal respectivo para que obren según las leyes.

Sexto

Voto particular de Mariano Otero al acta constitutiva y de reformas de 1847, fechado en la Ciudad de México el 5 de abril del mismo año.

Artículo 8º del proyecto. Corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados erigirse en Gran Jurado para declarar, por simple mayoría de votos, si ha o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios a quienes la Constitución o leyes conceden ese fuero.

Séptimo

Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso Nacional Constituyente, el 5 de febrero de 1857. Artículo 104. Si el delito fuere

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

Artículo 105. De los delitos oficiales conocerán: el Congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere condenatoria, quedarán inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de justicia. Ésta, en Tribunal Pleno, y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.

Octavo

Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Querétaro el 1° de diciembre de 1916:

Sexagésimo quinto párrafo. El Poder Legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien en las épocas de agitación, en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos.

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

- I Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las facultades que la ley le señale respecto a la elección de presidente de la República;
- II Vigilar por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor;
- III Nombrar a los jefes y demás empleados de la misma;
- IV Aprobar el presupuesto anual de gastos e iniciar las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquél;
- V Tomar conocimiento de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por delitos oficiales y , en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra algunos de os funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común;
- VI Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Estos antecedente son las referencias histórico-constitucionales específicas de la figura jurídica del juicio político, desde el México colonial e independiente, sin embargo, necesario es mencionar que con el restablecimiento del Senado en

nuestro sistema federal, según datos recogidos por la propia autora, las facultades relacionadas con el juicio político para altos funcionarios de la federación se dividieron entre ambas Cámaras del Congreso de la Unión, tocando a la de Diputados las acciones relativas a la acusación ante el Senado y a éste la de sentenciar, en la reestructuración de las funciones legislativas, conforme a la cual se otorgaron a los Diputados las facultades relativas al individuo como tal, en su calidad de representantes de los intereses populares, mientras que al Senado se le dejó la tutela del interés federativo.

Respecto al concepto de juicio político, Raúl F. Cárdenas¹⁰⁸, aludiendo a las discusiones que sobre la materia se dieron entre los constituyentes de 1856, afirma que predominó la idea de que el juicio político es el juicio de de la opinión, de la conciencia pública y de la confianza porque existen funcionarios que sin haber cometido hechos delictivos propiamente dichos, pierden la confianza pública constituyéndose un estorbo para las mejoras y progresos de la colectividad, cumpliendo el juicio político la tarea de facilitar el medio para destruir al funcionario cuando ya no merece la confianza pública.

Es así que la jurisdicción para el conocimiento y resolución de los juicios políticos, con todas las actuaciones y fases previstas por la Constitución y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, está especialmente concedida por la Constitución y dicha legislación secundaria a favor de las dos Cámaras del Congreso de la Unión, que debido a ello instaura y desarrolla funciones de carácter jurisdiccional, en contraposición a las de carácter legislativo y diferenciadamente de otras que al igual que los juicios políticos son formalmente legislativas pero materialmente administrativas, jurisdiccionales en la especie, lo que se cumple separadamente en cada Cámara para asegurar no sólo que las dos grandes etapas que a cada una de éstas les corresponde, sino también para hacer tangible que el juicio político forma parte de las atribuciones de control a cargo del Congreso, configuradas en el diseño de pesos y contrapesos inherentes al principio de la división de poderes.

Por ello, el juicio político constituye una intervención de carácter jurisdiccional de naturaleza formalmente legislativa y materialmente administrativa, que al propio tiempo conforme la teoría general del Derecho Administrativo es de carácter complejo por implicar la intervención de dos órganos de gobierno distintos, en este caso, las soberanas dos Cámaras del Congreso de la Unión.

Derivado de ello, se establece que conforme los principios para la interpretación de las normas jurídicas son aplicables directamente al juicio político, en un

¹⁰⁸ Cárdenas, Raúl F., Responsabilidad de los Servidores Públicos, 1era. ed., Ed. Porrúa, México, 1982, p.318.

contexto propio, las normas sustantivas y de procedimiento expresamente señaladas por la Constitución, lo que se traduce en que el régimen procesal y de supletoriedad que le corresponde a través de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y del Código Federal de Procedimientos Penales debe ser considerado en ese contexto particular del juicio político.

Afirma Francisco José de Andrea Sánchez al respecto¹⁰⁹, que con la publicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el 31 de diciembre de 1982 y la respectiva reforma al artículo 114 Constitucional, comenzó una nueva etapa en la que predomina –por su importancia política– la declaración de procedencia (anteriormente desafuero) sobre el juicio político propiamente dicho.

Las causas que dan origen al juicio político pueden dividirse en constitucionales y legales, y son el punto que marca la diferencia entre la materia del juicio político, la relativa al procedimiento penal (desafuero) y la del procedimiento de responsabilidad administrativa.

a) Causas constitucionales

Es evidente que las causas constitucionales y legales forman una unidad, puesto que la previsión contenida en la fracción I del artículo 109 de la Constitución General de la República marca la pauta a seguir para la reglamentación que al respecto contiene los artículos 5° y 7° de la Ley Federal de Responsabilidades, de esta manera, son causas constitucionales las siguientes:

- I) Actos u omisiones atribuidos a servidores públicos, de alta jerarquía que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales.
- II) Actos u omisiones atribuidos a servidores públicos de alta jerarquía que redunden en perjuicio del buen despacho de los intereses públicos fundamentales.

b) Causas legales

Como puede notarse, la previsión constitucional sólo establece lo que en amplio sentido debe ser la materia del juicio político, tocando a las disposiciones reglamentarias definir en concreto las circunstancias en que se perjudican los intereses públicos fundamentales o su buen despacho, y estableciendo las siguientes causas legales que dan origen al procedimiento:

- I) El ataque a las instituciones democráticas.
- II) El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal.

¹⁰⁹ Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano, Cambio XXI, Fundación Mexicana, 2da. Ed., México, 1993, p 212.

III) Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales.

IV) El ataque a la libertad del sufragio.

V) La usurpación de atribuciones.

VI) Cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales cuando causen perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad o motive algún trastorno en el financiamiento normal de las instituciones.

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

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

Nótese que se trata de normas jurídicas de las llamadas “abiertas”, es decir, de aquellas que corresponderá al juzgador “cerrar” al momento de emitir el respectivo juicio de valoración sobre la conducta realizada para determinar con criterio estrictamente político, por ejemplo, que dicha conducta de tal o cual servidor público de alta jerarquía lesionó los intereses públicos fundamentales de la nación, o su buen despacho, a través del ataque a las instituciones democráticas o a la forma de gobierno republicano, etc.

El modelo más contundente de normas cerradas, en contraposición a las referidas normas penales, mismas que por mandato expreso del artículo 14 constitucional, a través de la garantía de legalidad en materia penal, deben ser claramente descriptivas de la conducta que se va a sancionar, al afirmar en su tercer párrafo que: “En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata”, de lo que se desprende que los tipos penales deberán estar establecidos de forma tal que describan con exactitud la conducta humana a sancionar.

No obstante que sobre cada una de estas causales de juicio político puede expresarse una amplia gama de consideraciones e interpretaciones, los dos párrafos finales del artículo 7° de la LFRSP concluyen acotando dos aspectos fundamentales que deben ser considerados.

El primero consiste en que ninguna de las causales puede sustentarse en la mera expresión de ideas, lo que se traduce en que sólo puede tratarse de acciones u omisiones encaminadas a afectar los interés públicos fundamentales o su buen

despacho, protegidos por las diversas fracciones del citado artículo 7° de la Ley de Responsabilidades, de tal manera que la sola expresión de ideas que no se acompañe de actos u omisiones que puedan encuadrarse, a juicio del órgano de acusación, en las fracciones referidas, no será causal de juicio político.

El segundo aspecto que hay que considerar es que el último párrafo del referido artículo 7°, además de precisar la distinción entre las causales de juicio político y las cuestiones de tipo penal, otorga al Congreso de la Unión la facultad de, a través de cualquiera de sus Cámaras y evidentemente en el marco de sus respectivas competencias, valorar la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refieren sus distintas fracciones. Esto significa que tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores gozan de amplias facultades de valoración. La primera sobre la existencia y gravedad de las conductas imputadas a los servidores públicos de alta jerarquía y si son, a su juicio, suficientes para formular la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores y, a ésta, para valorar si la existencia y gravedad de los actos u omisiones son suficientes para emitir fallo condenatorio en contra del servidor público involucrado, derivado ello de la ya referida característica de apertura de las normas jurídicas en cuestión.

Carácter definitivo de las declaraciones y resoluciones en el juicio político

El artículo 110 constitucional es terminante en establecer el carácter definitivo de las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores.

Ello es así porque el precepto dispone, tajantemente, la inatacabilidad de las declaraciones y resoluciones, a saber: *Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.*

Asimismo, se encuentra reiterada en el artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que indica:

ARTÍCULO 30.- *Las declaraciones y resoluciones definitivas de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.*

Esa inatacabilidad emana de que el único órgano competente para pronunciarse sobre la responsabilidad política de los servidores públicos es el Poder Legislativo (órgano político), por medio de la intervención de sus dos Cámaras: la de Diputados, fungiendo como órgano de acusación; el Senado, erigido en jurado de sentencia.

Por eso, sería inadmisibile que se tratara de desafiar una instancia superior a la decisión del Congreso de la Unión en una materia que la Constitución Federal le ha atribuido de modo exclusivo y excluyente a ese órgano. De ahí que, la propia Carta Magna haya establecido, de manera tajante, el carácter inatacable de las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores en el juicio político.

Es así que, el juicio político es la única vía para determinar la responsabilidad política. De ahí el carácter de inatacables de las declaraciones y resoluciones emitidas por cualesquiera de las dos Cámaras. De ahí la exclusión de cualquier autoridad que quisiera actuar como órgano revisor posterior.

Tales declaraciones y resoluciones siendo inatacables son irrecurribles. No procede contra ellas recurso alguno, ni el juicio de amparo. Así, el criterio que brinda los Tribunales Colegiados de Circuito al respecto de la improcedencia del amparo, se cita en la Tesis: I.17o.A.3 A, Novena Época, Tesis aislada, consultable a página 1762, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, Materia administrativa, abril de 2007:

“JUICIO POLÍTICO. EL JUICIO DE AMPARO ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DE LOS ACTOS REALIZADOS EN EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO, AUN LOS DE CARÁCTER NEGATIVO U OMISIVO.

*El procedimiento previsto para la declaración de procedencia es básicamente el mismo que el del juicio político, puesto que ambos se encuentran establecidos en el mismo ordenamiento secundario y comparten el mismo fundamento constitucional de inatacabilidad previsto en el artículo 110 de la Carta Magna, de modo que, tratándose de juicio político, **son inatacables tanto la última resolución como todos aquellos actos y declaraciones** que en el procedimiento relativo emitan las Cámaras del Congreso de la Unión. Por ello, cuando el denunciante de juicio político reclama en el juicio de amparo, la omisión de emitir el acuerdo que debe recaer a la presentación de la denuncia, debe considerarse que esa omisión es inatacable y, por tanto, que el juicio de garantías es improcedente, pues el procedimiento de juicio político inicia con la presentación de la denuncia, de acuerdo con el artículo 12, inciso a), de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que el acto reclamado, aun siendo una omisión, ocurre dentro del procedimiento de juicio político.”*

Es así que, el carácter inatacable de las resoluciones de ambas Cámaras del Congreso en materia de juicio político, se encuentra reiterada en la circunstancia de que tampoco procede contra ellas el veto presidencial.

Artículo 72, inciso J, de la CPEUM establece:

J. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo

*electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.*¹¹⁰

Carácter político de las resoluciones en el juicio político

Las resoluciones en el juicio político se basan en criterios de confianza y de oportunidad. De ahí que la valoración descansa en la libre apreciación de quien resuelve, efectuándose con absoluta libertad de criterio. Ello debido a que el órgano que acusa (Cámara de Diputados) y el que sentencia (Cámara de Senadores) están integrados bajo el principio partidista, por lo que la discrecionalidad es la característica sobresaliente del procedimiento que ventila el juicio político.¹¹¹

En ese contexto, el párrafo final del artículo 7 de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos confiere amplias facultades a las Cámaras del Congreso para valorar la existencia y gravedad de los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho, a saber:

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo.

Debido a que los agentes o personas que emiten la resolución se caracterizan por su condición política y no por su preparación y conocimientos jurídicos y administrativos. Por eso, las resoluciones de responsabilidad política no se toman tanto por la fuerza del derecho, como por el número de votos.

Asimismo, en el párrafo tercero del artículo 110 constitucional establece que para la aplicación de las sanciones de destitución del servidor público y su inhabilitación, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado.

Es importante mencionar que el Poder Legislativo no juzgará sobre la responsabilidad civil, penal, administrativa o resarcitoria del responsable, sólo resolverá la permanencia o remoción del imputado y, en su caso, la inhabilitación del mismo.

¹¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 2008

¹¹¹ Gudiño Pelayo, José de Jesús, *controversia constitucional 26/97, promovida en contra de la resolución de procedencia e instauración de juicio político a un Juez por el dictado de su sentencia emitida por el Congreso del estado de Jalisco, de fecha nueve de abril de mil novecientos noventa y nueve*, México, Lex, Colección de Ley y Jurisprudencia, Editora Laguna, 1999, p. 34.

Plazo para exigir la responsabilidad política

Asimismo, en el artículo 114 constitucional se establece las características de los plazos de prescripción para hacer exigibles las diversas responsabilidades de los servidores públicos, tanto las derivadas de juicio político como las de carácter penal o administrativo.

En específico, la primera parte del primer párrafo del citado dispositivo se refiere a la prescripción de la responsabilidad emanada de juicio político, al disponer:

“El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después.”

Dicha pauta transcrita se encuentra reproducida en el penúltimo párrafo del artículo 9 de la LFRSP, que dice:

“El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones”.

En términos de ambas normas, el ciudadano contará, cuanto más, con un año posterior a la fecha en que el presunto infractor haya concluido el ejercicio del cargo, para presentar la denuncia que dé inicio al procedimiento de juicio político.

La exposición de motivos de la “iniciativa de reformas y adiciones al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1982, señala que ese plazo es *“para circunscribir su procedimiento al ámbito en el que razonablemente es procedente exigir responsabilidad política”*.¹¹²

Es así que, el inicio del juicio político tiene lugar con la denuncia correspondiente, la misma deberá presentarse durante el tiempo en que el servidor público desempeña su empleo, cargo o comisión, o dentro de un año después de la conclusión del mismo.

La falta de presentación de la denuncia en ese plazo imposibilita la justicia político-constitucional. Y es que para la prescripción basta el simple transcurso del tiempo señalado. Es importante señalar que la prescripción se impone como una consecuencia de la inactividad, del descuido de ejercer derechos o acciones, lo cual hace suponer un abandono de los mismos.¹¹³

¹¹² La exposición de motivos de la “iniciativa de reformas y adiciones al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que comprende los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114; así como a los artículos 22, 73, fracción VI base 4ª., 74 fracción 5, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134”. Presentada por el Ejecutivo Federal en 1982.

¹¹³ Bejarano Sánchez, Manuel, *Obligaciones civiles*, México, Oxford, 1999 (5ª.edición), p. 395.

2.4.2 Procedimiento en la declaración de procedencia.

“El término declaración de procedencia sustituye al de declaración de desafuero. Procedencia viene del latín *procedere*, que significa adelantar, ir adelante, con el sentido de “pasar a otra cosa” o progresión, ir por las etapas sucesivas de que consta. (...) La declaración de procedencia se aplica para dar curso al procedimiento de responsabilidad penal en que posiblemente incurran los servidores federales que enuncia el art. 111 constitucional.”¹¹⁴

En el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM al respecto se señala que: “(...) En las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982, se le cambio el nombre por "Declaración de procedencia", aunque la institución subsiste. El procedimiento que se seguía ante la Cámara de Diputados para que ésta autorizara el mencionado proceso penal ordinario se llamaba "desafuero". Ese procedimiento es muy parecido al del juicio político de responsabilidad, en su primera instancia, por lo cual es frecuente que se confundan”¹¹⁵

Actualmente "la declaración de procedencia se aplica para dar curso al procedimiento de responsabilidad penal en que posiblemente incurran los servidores federales, así como contra los gobernadores, diputados y magistrados de las entidades federativas, cuando incurriesen en delitos federales. 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 alguno de los servidores públicos enumerados, 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 acusaciones falsarias.

Por otra parte, la Constitución establece claramente que la no declaración de procedencia no equivale a una exculpación del acusado, sino que suspende la tramitación de las etapas procesales correspondientes, las cuales pueden reanudarse, sin afectar las reglas de caducidad o prescripción, una vez que el servidor hubiese dejado el cargo público que venía desempeñando”.¹¹⁶

La declaración de procedencia está destinada a garantizar la inmunidad, la que se les inviste no tanto con el afán de proteger su persona, sino con el de asegurar el adecuado funcionamiento de las instituciones públicas, es un acto no legislativo, aún cuando es emitido en sede legislativa, por ello se retira el obstáculo jurídico establecido para la realización de los actos jurídicos cuales son, en la especie, el

¹¹⁴ *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, México, 1997. pág. 319.

¹¹⁵ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, Tomo I-O, México, 1998, p. 1485

¹¹⁶ *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Op. Cit. p. 319

ejercicio de la acción penal en contra de un servidor público investido de inmunidad y su sujeción a un acto penal.

Conviene aclarar que la declaración de procedencia tampoco es un acto jurisdiccional, pues no se trata de una sentencia o resolución equivalente, pues no resuelve sobre la culpabilidad del inculcado, sino solo se formula una declaración de oportunidad –lo que cancela la obligatoriedad de fundarla y motivarla- acerca de hechos relacionados con la presunta responsabilidad de un servidor público investido de inmunidad en cuya virtud este desprovisto de inmunidad y a disposición de las autoridades penales competentes.

Nava sostiene lo siguiente:

La declaración de procedencia es un acto político, administrativo, de contenido penal procesal, irrenunciable, transitorio y revocable, competencia de la cámara de diputados, que tiene por objeto poner a un servidor público a disposición de las autoridades judiciales, a fin de que sea juzgado exclusivamente por el o los delitos cometidos durante el desempeño de su encargo y que la declaración precisa.¹¹⁷ El artículo 109 constitucional, en su fracción II dispone que: “La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal”.¹¹⁸

Se considera que hay ciertos cargos públicos que pueden ser objeto de acusaciones infundadas, formuladas con la única intención de desequilibrar el adecuado funcionamiento de nuestras principales instituciones, y de ahí que bajo el amparo de nuestro texto constitucional, a ciertas investiduras públicas se les otorgase una protección especial, conocida en nuestro léxico como “fuero constitucional”.

Nuestra Suprema Corte ha firmado que el fuero constitucional:

(...) según su génesis, un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos. No es lo que en la teoría del delito se llama excluyendo de responsabilidad, que impediría en todo caso que la figura delictiva llegare a constituirse, sino un impedimento legal para que quien goce de prerrogativa no quede sometido a la potestad jurisdiccional.¹¹⁹

¹¹⁷ Jesús Quintana Valtierra, Franco Carreño García, Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México, Principios Generales, Editorial Porrúa, México, 2006 pág 332

¹¹⁸ Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Ob Cit.

¹¹⁹ Instancia: Pleno; Fuente: Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Junio de 1996; Tesis: P/J 37/96; Pagina: 388; Rubro: Controversias Constitucionales, Fuero.

La corte también sostiene que:

La declaración de procedencia o de desafuero, como tradicionalmente se le conoce, es diferente al juicio político; constituye un requisito de procedimiento sin el cual no se puede ejercitar la acción penal correspondiente ante las autoridades judiciales y, por tanto, es un procedimiento autónomo del procedimiento no versa sobre la culpabilidad del servidor, es decir, no prejuzga acerca de la acusación. El resultado del primero no trasciende necesariamente al sentenciar del fallo en el proceso penal. Por eso, la Constitución Federal prevé que una resolución adversa de la Cámara de Diputados y del fuero a determinado servidor público no impide que cuando este haya concluido el ejercicio de su encargo, el procedimiento inicie o continúe si no ha prescrito la acción penal.¹²⁰

De acuerdo con lo expresado, la materia jurídica del juicio político está constituida por la “responsabilidad política” de los servidores públicos, quedando al margen, por ser materia de otro tipo de procedimientos las responsabilidades: penal, civil y administrativa.

En similares términos con lo anterior, Enrique Sánchez Bringas¹²¹ comenta en torno a la naturaleza jurídica de la responsabilidad pública, que puede ser política, penal, civil y administrativa. En torno a la política afirma que los procedimientos para la aplicación de las sanciones respectivas disponen de su propia autonomía, de tal manera que un solo acto u omisión del servidor público puede generar más de una sola de estas responsabilidades, bajo la premisa de que según la Constitución queda prohibida la aplicación de sanciones de una misma naturaleza más de una vez por la misma conducta.

Es así que lo que se conoce comúnmente, en el ámbito doctrinario como “inmunidad parlamentaria” y en el derecho positivo mexicano como “fuero constitucional” según el artículo 61 de la Constitución de 1917 vigente y el artículo 11 de la LOCG, es uno de los privilegios parlamentarios, de carácter procesal en materia penal, del que gozan los diputados y senadores, que los exime de ser detenidos, procesados y juzgados por su probable responsabilidad en la comisión de un delito, excepto en el caso que se encuentre separado de su encargo en ese momento. Sin embargo, esa inmunidad puede superarse a través del procedimiento de declaración de procedencia. Para que se puedan realizar los actos anteriores (detener, procesar y juzgar) o, propiamente, “levantar la inmunidad”,¹²² es necesaria la autorización previa de la Cámara de Diputados.

¹²⁰ Instancia: Pleno; Fuente: Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta Junio de 1996; Tesis: P/J 38/96; Pagina: 387; Rubro: Controversias Constitucionales, desafuero, procedimiento de sus notas distintivas.

¹²¹ Sánchez Bringas, Enrique, Derecho Constitucional, 4ta. Ed., Ed. Porrúa, México, 1999, p.703.

¹²² Cf. Manzanares, Henri. “El régimen parlamentario en Europa Occidental, Revista de Estudios Políticos, Madrid, nums. 171 y 172, Instituto de Estudios Políticos, 1970, p. 72

La declaratoria de procedencia es un proceso legislativo que la ley contempla, y son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los fundamentos legales de esta figura *sui generis*, que no es otra cosa que la autorización por parte de la Cámara de Diputados para que proceda penalmente en contra de los servidores públicos, considerados en el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución Mexicana, que hayan presuntamente cometido un delito.¹²³

Es importante señalar que el artículo 111 constitucional establece que se puede proceder penalmente contra:

1. Los diputados y senadores al Congreso de la Unión.
2. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
3. Los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral.
4. Los consejeros de la Judicatura Federal.
5. Los secretarios de despacho.
6. Los jefes de departamento administrativo.
7. Los diputados a la Asamblea del Distrito Federal.
8. El jefe de gobierno del Distrito Federal.
9. El procurador general de la República y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, así como
10. El consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Estos servidores públicos serán sometidos a juicio de procedencia durante el tiempo de su encargo, y su resolución será adoptada por mayoría absoluta de los miembros presentes en sesión de la Cámara de Diputados, la cual únicamente se ceñirá a retirar el fuero constitucional mediante la fórmula: si ha o no ha lugar a proceder contra el inculpado.

El procedimiento para declarar que si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado son dos posiciones doctrinarias, ya que para algunos la declaración de procedencia en materia penal es un procedimiento relativamente corto, pero para otros, el retiro de la inmunidad procesal de ciertos servidores públicos de alta jerarquía burocrática resulta considerablemente largo, más aún cuando existen contradicciones entre la LFRSP, que data de diciembre de 1982, y la LOGGEUM

¹²³ Tulio Zaldívar, Carrera, ¿Desaforarán a Bejarano?, en <http://www.lacrisis.com.mx/cgi-bin/cris-cgi/DisComuni.cgi?colum25|20040325022340>.

que es de mayo de 1979, lo que evidentemente complica la actuación de los diputados en esta materia.

En el Título Cuarto de nuestra Constitución, en particular en el primer párrafo del artículo 111, expresa claramente que para proceder penalmente contra los servidores públicos ahí enunciados la Cámara de Diputados deberá declarar por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión que ha lugar a proceder penalmente contra el inculpado.

Un primer obstáculo el que se enfrentaran será el referente a la conformación de la Sección Instructora, que es un órgano legislativo “juzgador” y que de acuerdo con el artículo 11 de la LFRSP y el artículo 40 numeral 5 de la LOCGEUM, deberá estar integrada por cuatro legisladores que serán nombrados de entre, y por los miembros de la Comisión Jurisdiccional.

Conforme a la LFRSP, la Sección Instructora practicara las diligencias. Concluida la averiguación, dicha sección dictaminara si ha o no lugar a proceder penalmente en contra del inculpado en un plazo de 60 días hábiles, con la posibilidad de ampliarse.

Constituida la Sección Instructora, esta deberá practicar todas las diligencias y formular las conclusiones que crea conveniente, con la intención de entregarlas a la Secretaria de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, para que la Presidencia de esta convoque a una sesión plenaria donde se deberá escuchar a las autoridades acusadoras y al inculpado también, para que posteriormente sea votado por los legisladores presentes. Ellos tendrán la última palabra para decidir si ha o no ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado. Todo ese proceso cuando menos se lleva dos meses.

La resolución será notificada a la Cámara de Diputados, la que decidirá o no desechar la denuncia. De continuar esta, el presidente de la Cámara lo hará saber al inculpado -y a su defensor-, así como a quien realizó la denuncia.

Posteriormente, el pleno de la Cámara, a través de la mayoría absoluta de los miembros presentes, resolverá si ha o no lugar a proceder contra el inculpado. Al respecto, a diferencia del juicio político (exigencia de responsabilidad política), en el procedimiento de declaración de procedencia (exigencia de responsabilidad penal), no se pronuncia la Cámara de Diputados por el asunto de fondo; es decir, la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación, sino solo autoriza que se siga o no con el proceso penal. Si no lo autoriza, el diputado o senador continuara en el cargo pero, una vez concluido este, los tribunales ordinarios, o como los

llama la LOCG tribunales comunes, podrán fincarle responsabilidad penal a través de la realización de un proceso, para lo cual el Ministerio Público cuenta, cuando menos, con tres años para ejercitar la acción penal.

Si la Cámara decide levantar la inmunidad pueden presentarse dos supuestos, el primero, relativo a que el tribunal ordinario dicte una sentencia absolutoria, entonces el diputado o senador ocupara otra vez el cargo, quedando nuevamente protegido por la inmunidad parlamentaria. El segundo supuesto se da si la sentencia es condenatoria, con lo cual el diputado o el senador perderá el carácter de parlamentario y no tendrá la gracia del indulto.

Las “declaraciones”¹²⁴, y resoluciones de la Cámara, en esta materia, son inatacables, con lo cual no procede al amparo; durante el tiempo que el parlamento tenga licencia y cometa un delito no se requerirá la declaración de procedencia. Cabe aclarar, que en el supuesto en que el parlamento tenga licencia o la haya solicitado, y el delito lo hubiese cometido en funciones, si creemos que será necesario tal procedimiento.

Lo anterior en relación con los artículos 108, segundo párrafo, 109, fracción II, párrafos penúltimo y últimos, 11 y 112 constitucionales.

En las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, en sus artículos 47 y 48 de la Tercera de ellas protegían a los diputados y senadores durante el tiempo de su encargo y hasta dos meses después de haber terminado su mandato.

La Constitución de 1857, con sus reformas de 1874, contemplo esta figura en los artículos 103 y 104, mencionando que conocería la Cámara de “Representantes” sobre los delitos comunes de diputados y senadores, entre otros, y declararía si ha i no lugar a proceder contra el acusado. De producirse la segunda situación, no habría lugar a ningún procedimiento ulterior.¹²⁵

El texto original del artículo 61 de la Constitución de 1917 consagro únicamente a la inviolabilidad por las opiniones manifestadas, sin embrago, los artículos 108, 109, 111 y 113 si hacían referencia a la responsabilidad penal. Fue hasta 1977 cuando se adiciono un segundo párrafo a dicho artículo 61 constitucional, que contempla en forma expresa la protección procesal o “fuero constitucional” de los

¹²⁴ La Cámara de Diputados, conforme al artículo 111, párrafo quinto realizara este procedimiento, para exigir la responsabilidad penal de los gobernadores de los Estados, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia o Supremos Tribunales de Justicia locales, los miembros de los Consejos de Judicaturas locales, pero no se emitirá una resolución, sino simplemente una decisión con el carácter declarativo, la cual será comunicada a la Legislatura, el Poder Legislativo o Congreso local, para que proceda como corresponda.

¹²⁵ cf. Tena Ramírez, Felipe, ob. Cit, pp. 74, 173, 220 y 704.

parlamentarios respecto de los actos u omisiones que puedan generar una responsabilidad penal.¹²⁶

Para Henri Manzanares la inmunidad parlamentaria es una derogación del principio de la igualdad de los individuos ante la ley y la justicia; sin embargo, considera que esta encuentra su justificación en la necesidad de asegurar la independencia del Parlamento, del Congreso o de la Asamblea.¹²⁷

La institución de la inmunidad parlamentaria surge en Inglaterra, específicamente en 1404, con el nombre de *freedom from arrest*, es decir, libre de arresto, consagrada formalmente en el *Bill of Rights* de 1689, la que desaparece en 1838.

En Francia, la *inviolabilité* es consagrada por el artículo 26 constitucional, pero esta no opera cuando se trata de flagrante delito y el Asamblea puede solicitar que se suspenda la prisión o procesamiento de un parlamentario.

En Italia esta figura es regulada por el artículo 68 constitucional, el cual habla de “inmunidad penal”, pero esta no opera en caso de flagrante delito. En España se contempla en el artículo 71.2 de la Constitución de 1978 vigente.¹²⁸

La inmunidad parlamentaria se presenta en la mayoría de los países¹²⁹ y opera en los casos de “delito flagrante” o “flagrante delito” (excepto en México); y es irrenunciable. Respecto a quien conoce del procedimiento para superar la inmunidad es la Cámara respectiva y en México es la Cámara de Diputados y en caso de exigir la responsabilidad penal del Presidente de la República, ambas Cámaras del Congreso de la Unión conocerán de la misma.

Sin embargo, en cuanto a la responsabilidad política Sánchez Bringas, afirma también, que ésta se finca a través del juicio político a aquellos servidores públicos que desempeñen cargos de especial importancia en el contexto de los cuales afecten los intereses públicos fundamentales. Respecto de la responsabilidad penal, destaca acertadamente que ésta se genera por los delitos que el servidor público cometa durante el tiempo de su encargo y conforme a las reglas establecidas en los ordenamientos punitivos respectivos. Por lo que hace a la responsabilidad civil de los servidores públicos, afirma el autor que en términos de lo dispuesto por el artículo 111 Constitucional en su párrafo séptimo, ningún servidor público dispone de inmunidad para responder por sus obligaciones

¹²⁶ cf. Secretaría de Gobernación, ob. Cit. P. 195

¹²⁷ cf. Manzanares Henri. “El régimen parlamentario en Europa Occidental”, ob. Cit. P. 71

¹²⁸ García, Eloy, Inmunidad parlamentaria y estado de partidos, Madrid, Tecnos, 1989, pp. 21 y ss. González Rivas, Juan José, “Algunas consideraciones sobre la inmunidad parlamentaria y su regulación actual”, I Jornadas de Derecho Parlamentario, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, vol. II, p. 1041.

¹²⁹ Manzanares, Henri. “El régimen parlamentario en Europa Occidental”, ob. Cit. P. 72

civiles, y cita el referido texto, de la siguiente manera “... En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia...”.

Finalmente, en torno al concepto de responsabilidad administrativa afirma que todo servidor público incurre en ella cuándo despliega conductas que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño del empleo, cargo o comisión respectivos, correspondiendo a tales conductas sanciones de suspensión, destitución e inhabilitación del cargo, además de las sanciones económicas que particularmente procedan y que deberán ser proporcionales a los beneficios económicos obtenidos por el responsable y a los daños y perjuicios ocasionados, misma que no podrán rebasar los tres tantos correlativos a ambos conceptos.

La referida responsabilidad política, atribuible a servidores públicos de “alta jerarquía”, deriva de infracciones graves de orden político también denominadas en otro tiempo “ delitos oficiales” ; ello, con independencia de que dichas infracciones puedan configurar o no, algún delito de carácter penal, falta administrativa o falta civil, que estén previstos en las leyes ordinarias.

Los servidores públicos de alta jerarquía son aquellos a los que se refieren los dos primeros párrafos del artículo 110 de la Constitución General de la República y las sanciones aplicables se contemplan en el párrafo tercero de este propio artículo, consistentes éstas en la destitución del cargo e inhabilitación para desempeñar otro, sanciones que, dada la específica naturaleza del juicio político y las conductas que constituyen su materia, responden a la clara idea de que debe ser separado de su puesto al servidor público que ha demostrado con su conducta ser indigno del cargo político desempeñado, al amparo del cual cometió la infracción respectiva.

Francisco José de Andrea,¹³⁰ afirma al respecto lo siguiente: “La responsabilidad política se hace efectiva a través del juicio político, respecto de cierta categoría de funcionarios. El tribunal que declara esa responsabilidad es un tribunal político, que lo hace a través de un procedimiento especial y aplica las sanciones fijadas en la Constitución: destitución e inhabilitación perpetua para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza, en el servicio público”.

¹³⁰ Sánchez Bringas, Enrique, Derecho Constitucional, Op Cit p. 212

Como corolario, podemos concluir que el Juicio Político es un procedimiento de naturaleza jurídica que tiene su fundamento en la Constitución General de la República, se instaura ante el Congreso de la Unión previa la formulación de una denuncia y tiene por objeto la investigación de las conductas de los servidores públicos a que se refiere al artículo 110 Constitucional cuando en ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales de la Nación, previstas en el artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; así como la aplicación de las sanciones correspondientes que puedan consistir en la destitución del cargo público que se ocupa o en la inhabilitación para obtener otro de uno hasta por veinte años.

Capítulo III. Derecho Comparado.
Estudio comparativo de la regulación en diversos sistemas jurídicos, en materia de responsabilidad de los servidores públicos a nivel constitucional.

Es importante realizar una pequeña reseña histórica del derecho comparado, siendo así que hacia la década de los 60`s y del siglo pasado alcanzarían singular relevancia el “Derecho Constitucional Comparado” del Profesor español Manuel García Pelayo que alcanzaría gran influencia intelectual. Un poco antes había ya aparecido la obra de Boris Mirkine-Guetzevich, propugnando por la vigencia de un derecho constitucional internacional.

En los 70`s se destacarán las obras de Karl Loewenstein y de Maurice Duverger y ya en tiempos más recientes cobra importancia la gran labor de los comparatistas italianos entre quienes cabe colocar a Giuseppe de Vergottini con su “Diritto Costituzionale Comparato” que ha alcanzado varias ediciones en italiano y, desde 2005 una traducción al castellano editada por la Universidad Nacional Autónoma de México.

En la legión de comparatistas italianos no puede dejar de mencionarse a Giorgio Lombardi, Alessandro Pizzorusso, Lucio Pegoraro, Angelo Rinella, Tania Groppi y Luca Mezzetti entre otros. En el ámbito de América Latina merece destacarse el “Derecho constitucional Latinoamericano” de Humberto Quiroga Lavié.

Finalmente, debe señalarse que el desarrollo de los Procesos de Integración Jurídica, así como las tendencias hacia la universalización y la globalización incrementan el interés por los estudios de derecho comparado. Tal tendencia no se dirige solamente al “mundo conocido” del derecho occidental sino que abarca nuevas realidades jurídicas como la de Asia y África.

Ya desde la antigüedad Aristóteles, en su tratado sobre “*La Política*”, desarrollaría reflexiones propias en derredor del estudio comparado de 153 Constituciones de ciudades griegas o bárbaras. En efecto, después de los dos libros sobre el Estado ideal, escritos en primer lugar (libros VII y VIII del reparto tradicional); se presenta en los libros IV al VI, un examen atento de las formas constitucionales emergentes en la historia constitucional de las ciudades griegas. Dentro del mismo perfil de indagación, Aristóteles y su escuela recogieron igualmente materiales análogos de pueblos no griegos, en las llamadas “*costumbres bárbaras*” de las que quedan pocos fragmentos.¹³¹

¹³¹ Lozza, G. “*Introduzione a Aristotele*”, *La Costituzione degli atenéis*. Milan, Mondadori, 1991, pag. 6.

Así también, y según una interpretación de la doctrina, el mismo *ius gentium* sería el producto de un proceso comparativo con los derechos extranjeros. En el medioevo el derecho romano se confronta con las costumbres locales de los pueblos, planteando, en alguna medida, un problema de comparación. En una fase precedente al siglo XIX, algunos grandes juristas, con sus estudios y la elaboración de conceptos jurídicos nuevos, contribuyen al nacimiento del derecho comparado, pudiendo considerarse como precursores.¹³²

El interés por el derecho extranjero se manifestará también en los Estados Unidos, sabiéndose que Thomas Jefferson, padre de la Declaración de la Independencia de Filadelfia de 1776, auspiciaba la incorporación del modelo jurídico francés. Sin embargo, las dificultades de la lengua y la ignorancia del sistema codificado favorecerían la elección del modelo inglés, condicionado a que –como el francés– tuviera como fundamento los derechos naturales del hombre.

Entre los franceses debe destacarse la obra de Charles de Secondat, barón de Montesquieu, quien contribuye de modo determinante a la evolución de los estudios de derecho comparado, desde el ámbito interno del ordenamiento francés al ámbito externo. Hasta entonces, los estudios comparativos conducidos por estudiosos como Demoulin y Pothier, se movían al interior del derecho francés con la finalidad de reconstruir los grandes principios del “derecho común” francés.

Será sobre todo en el *Esprit des lois*, pero ya también antes, en las *Lettres persanes*, donde demuestre una particular aptitud hacia la comparación de las leyes y las costumbres de los pueblos. No se limita a resaltar las diferencias entre los derechos sino que intenta sacar a la luz las causas de tales diferencias, buscándolas dentro de las diversas estructuras sociales, en la política, en la costumbre, en la religión. Montesquieu intuye que el conjunto de estos factores es lo único que puede explicar las particularidades de las leyes y las reglas de cada país, cuyo conocimiento sería del todo insuficiente si se limitase al cotejo de los textos legales.

Entre los precursores, por tanto, Montesquieu destaca por su contribución metodológica. Igualmente deben enumerarse estudiosos del calibre de Hugo Grotius (1583-1645), cuya cultura enciclopédica le permitía contrastar los diversos derechos de los pueblos en sus distintas fases históricas; Gottfried Wilhelm Leibniz (1646-1716), partiendo de una visión universal de la historia, veía en la historia de los derechos de los pueblos la base principal del estudio del derecho comparado,

¹³² Constantinesco, L.J. “Introduzione al diritto comparato” Turín, Giappichelli, 1996, pp. 49 y ss.

refutando considerar al derecho romano como única fuente; Giovanni Battista Vico (1668-1744) perseguía la unidad entre el derecho natural y los principios jurídicos positivos, idea que sólo era posible sacar a la luz mediante la comparación jurídica.

La influencia de la Escuela de Heidelberg, con Kant, Hegel Y Feuerbach se expresa como una alternativa a la rigidez de la Escuela Histórica de Savigny y Puchta

Entre nosotros, no podemos dejar de mencionar a Juan Bautista Alberdi, dueño de una gran erudición y conocimiento de los distintos sistemas constitucionales, de modo que ya en las “Bases” pasa revista a distintas constituciones como la de Massachusetts y Virginia, la Constitución de California, la Constitución “portaliana” de Chile y la Constitución de Bolivia, entre otras, a fin de poner de manifiesto las ventajas o inconvenientes en la adopción de uno u otro modelo o fuente.

Así, se llega a madurar la idea del Congreso Internacional de Derecho Comparado, celebrado en 1900 en Paris, promovido por Raymond Saleilles, titular desde 1892 de la cátedra de Derecho Civil Comparado en la facultad de derecho parisina. En opinión de ese autor, el derecho extranjero y la comparación entre ordenamientos están en grado de conferir al ordenamiento interpretativo un término de referencia objetivo. En otras palabras, el derecho comparado actúa principalmente gracias a la mediación de la doctrina y de la jurisprudencia, las cuales pueden ofrecer indicaciones claras y reglas precisas a las técnicas de elaboración, de interpretación, de aplicación y de adaptación de la norma de derecho interno.

El derecho constitucional, además de derecho de la organización constitucional y derecho de las libertades, es también derecho del hecho político, es decir, derecho destinado a incidir y a dar voz al desarrollo disciplinado de la acción política.¹³³

Ya a mediados del siglo pasado, Boris Mirkine-Guetzevich, resaltaba en términos bastante elocuentes este escenario, al afirmar que: “...los estudios de derecho constitucional comparado nos enseñan la relatividad de los textos, de las fórmulas y de los dogmas. No son los textos los que crean las democracias; los hombres y las ideas, los partidos y los principios, los misticismos y los *slogans*, las costumbres y las tradiciones son los factores determinantes de un régimen. Los textos crean solamente algunas condiciones de desarrollo, de transformación y de

¹³³ De vergottini, Giuseppe “*Diritto Costituzionale Comparato*” 5ta. Edición, Padua, Cedam, 1999, p. 41. Traducción de Claudia Herrera, México. UNAM, 2004

realización política...” y concluía sosteniendo “...el examen de las praxis constitucionales permanece como la función principal del derecho constitucional comparado...”¹³⁴

Por su parte, Giorgio Lombardi subrayará que para un jurista sería muy difícil comprender las razones del funcionamiento de un sistema constitucional diferente al propio sin tener en cuenta la *fórmula política institucionalizada*.¹³⁵ Esa fórmula expresa la esencia del sistema constitucional, localizándole sus elementos típicos y necesarios; elementos que abrazan aspectos ulteriores respecto a la norma jurídica emergente de la Constitución y al modo como se da la aplicación. Por ello no sería reconducible *tout-court* –siguiendo siempre a Lombardi– a aquel conjunto de actividades que Mirkin-Guetzevich ha llamado genéricamente *praxis*.

Es importante señalar que la comparación del derecho constitucional implica el estudio del derecho *vigente* en conjunción con el *derecho viviente*. El conocimiento profundo de este último demanda al comparatista adentrarse en terrenos no estrictamente jurídicos mediante un conjunto de instrumentos tomados en préstamo de otras ciencias.

La *comparabilidad* nace de la observación de las profundas diferencias que pueden desprenderse de los ordenamientos jurídicos, ya que tales diferencias son la esencia de la comparación; de modo tal que la doctrina comparatista ha considerado, en forma general, la *homogeneidad* entre ordenamientos o entre instituciones pertenecientes a ordenamientos diferentes, como una condición de la comparación.

Respecto a la homogeneidad entre ordenamientos, la opinión que ha sostenido que dicha homogeneidad presupondría su pertenencia a la misma forma de Estado ha sido criticada doctrinalmente. De hecho, se ha destacado que “...el estudio comparado de ordenamientos heterogéneos está perfectamente justificado en el cuadro de la ciencia comparatista”, teniendo en cuenta que la comparación entre ordenamientos encuadrados en formas de Estado diferentes impone “profundizar en los perfiles sustanciales de los ordenamientos constitucionales examinados”.¹³⁶

¹³⁴ Mirkin-Guetzevich, B. “*I metodi di studio del diritto costituzionale comparato*” Il Politico. Milán, Giuffré, n° 2 1951, p. 195

¹³⁵ Lombardi, G. “*Premese al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*”. Milán, Giuffré, 1986.

¹³⁶ De Vergottini, G. “*Diritto Costituzionale Comparato*” cit.

Asimismo, para perseguir sus finalidades el derecho comparado se vale del método jurídico que tiene en las normas y en los ordenamientos por ellas compuesto a su objeto de estudio; el meta-lenguaje utilizado es el de los juristas, resultándole extraño los juicios de valor que imponen estimaciones éticas, morales y religiosas...(el científico que los expresa debería, mínimamente, denunciar su utilización, para consentir al lector distinguirlos de los juicios de hecho).

Aunque la comparación pueda ser sincrónica o diacrónica, el derecho comparado no coincide con la historia del derecho. El estudio histórico es fundamental para el análisis final al que se dirige la comparación por que solo hundiéndose en las investigaciones en la historia es posible entender las raíces de las instituciones y disciplinas, desvelar los “criptotipos”, entender las analogías y las diferencias; sin embargo, una cosa es proponerse como finalidad principal el conocimiento de la evolución de un ordenamiento o institución, y otra es servirse de este conocimiento para aplicar cotejos. En conclusión, la historia jurídica, desempeña una función subordinada -aunque importantísima- en relación al fin principal de la comparación.

En el campo del derecho público y, en especial, en el derecho constitucional, la comparación reviste unos caracteres particulares que la distinguen sensiblemente de la que se produce en el derecho privado. En efecto, aquella considera, sobre todo, los institutos jurídicos que se refieren a los individuos en la medida que afectan a la forma en que los diferentes ordenamientos regulan la organización del poder y, además, la posición de las personas y de los grupos.

Es evidente que la familiarización con las diversas formas políticas constituye un presupuesto imprescindible para profundizar en los distintos regímenes jurídicos con ellas vinculados. Reaparece, por tanto, también al nivel de la comparación, el conocido problema de la relevancia o irrelevancia para el estudioso del derecho de las cuestiones relativas al hecho político. Problema que se resuelve distinguiendo claramente los perfiles propios del derecho constitucional de los correspondientes a otras disciplinas (politológicas, sociológicas, históricas) que cumplen una función auxiliar respecto de aquel de los análisis comparativos que se desarrollan en su ámbito. Las contribuciones que aportan los estudios de esas ciencias son absolutamente necesarias para comprender una materia que engloba temas propios de la teoría de la Constitución y de la teoría de los derechos de libertad en el ámbito más amplio de la teoría de las formas de Estado y de gobierno.

La ciencia de la comparación se enfrenta a una serie de problemas que pueden reducirse a las siguientes cuestiones: para que se compara (problema de la

función); que se compara (problema del *objeto*); como comparar (problema del *método*). Ahora bien, en el derecho constitucional, salvo contadas excepciones, la comparación se ha hecho siempre con escasas preocupaciones sistemáticas. De ahí lo limitado del esfuerzo de orientación científica, aunque evidentemente sea posible extraer una serie de criterios metodológicos implícitos en la mayor parte de las investigaciones que han estudiado las relaciones entre el ordenamiento italiano y otros diferentes desde una perspectiva comparada.

Las razones que explican esta sustancial falta de atención de los problemas del *método comparativo* en el derecho constitucional, pese a que numerosos autores recurren inevitablemente a la comparación, deben buscarse en el hecho de que hasta tiempos recientes las comparaciones se han producido, por un acuerdo general implícito, entre ordenamientos pertenecientes a un área político-institucional sustancialmente homogénea, centrada en los Estados europeos y en algunos de sus apéndices extra europeos.

Así, podemos observar que del estudio comparado de ordenamientos o de institutos de distintos ordenamientos surgen elementos cognoscitivos indispensables para la ciencia del derecho constitucional. Los conceptos de “forma de Estado” y “forma de gobierno” proceden de intentos de clarificación realizados por los estudiosos de los ordenamientos políticos y jurídicos a través de investigaciones comparadas de las experiencias institucionales del pasado y del presente. De este modo, la comparación puede ofrecer una ayuda válida en la constitución de los conceptos con los que se forman las clasificaciones dentro de las que se desarrolla el estudio del derecho constitucional y, en especial, el comparado.

Aunque sean muy variados los criterios utilizados para elaborar los esquemas de referencia, la teoría de las formas de Estado y de las formas de gobierno, estrechamente ligada a ella, parten de un examen empírico de las distintas experiencias constitucionales y, luego, una vez formulados los propios criterios de clasificación, tienden a insertar en ellos las realidades constitucionales existentes históricamente.

La función cognoscitiva del derecho comparado derivan de la observación según la cual “ningún análisis que se limite a los fenómenos surgidos dentro de las fronteras nacionales merece el nombre de ciencia”.

El derecho comparado permite que la ciencia jurídica se vuelva internacional y, por tanto, ciencia en sentido propio.

La función de la comparación jurídica incluso en el campo del derecho constitucional es el conocimiento. El conocimiento es la premisa necesaria para utilizar los resultados de la comparación. Estos pueden encaminarse a fines de elaboración doctrinal o, bien, a fines eminentemente prácticos.

El derecho comparado no es derecho positivo, pero concierne al contraste entre diferentes ordenamientos positivos y a partir de él se dedica a operaciones lógicas de análisis y de síntesis. Ese contraste comporta una metodología específica. Por eso, es innegable que el método comparado debe ocupar una posición central en cuanto instrumento y ocasión de conocimiento y también es comprensible que muchos autores hayan terminado por reducir la comparación exclusivamente al método comparativo.

Los ordenamientos estatales y sus instituciones son el objeto de la comparación en el derecho constitucional, la comparación puede interesar a los ordenamientos públicos internos, a los ordenamientos estatales o a los de las organizaciones internacionales.

Así los ordenamientos, institutos y normativas que forman parte de ordenamientos estatales son el objeto de la comparación en el derecho constitucional y en el derecho público según la opinión generalizada en la doctrina. Sin embargo, teniendo en cuenta el pluralismo de los ordenamientos, la comparación podría realizarse tanto al interior de un ordenamiento como al exterior del mismo.

Es así que podemos decir que el recurso a la comparación al interior de un ordenamiento constitucional se produce cuando, por ejemplo, se confrontan los criterios de selección de la representación política y los procedimientos electorales a nivel municipal, provincial, regional y estatal (tratándose en tal caso de un contraste entre distintos niveles de un ordenamiento de estructura jerárquico-vertical). También cuando se confrontan diferentes legislaciones regionales paralelas que se hayan aprobado en un mismo sector material, como la agricultura o la planificación territorial (tratándose en este supuesto de conjuntos normativos que se encuentran en el mismo nivel).

Por ello, el examen comparativo entre ordenamientos o entre sectores orgánicos de disciplinas infraestatales responde a particulares cánones de análisis comparativo, pero *convencionalmente* se considera que se trata de una materia comprendida en el derecho público interno, si bien no existe unanimidad en torno a si se debe incluir o no en el ámbito del derecho interno la comparación efectuada en el seno de ordenamientos federales.

Sin embargo, la comparación jurídica en cuanto disciplina autónoma se limita a las relaciones entre ordenamientos estatales diferentes y, por tanto, se orienta al exterior de un determinado ordenamiento de referencia, tanto en el campo privado como en el público.

El derecho que constituye el objeto de una posible comparación es el derecho positivo efectivamente vigente en los ordenamientos afectados por la investigación comparada. El eventual examen de normativas que no se encuentran ya en vigor es propiamente objeto de las investigaciones históricas.

Esto sirve para señalar un argumento que se maneja con frecuencia por los estudiosos de la comparación cuando se preguntan si el examen de los ordenamientos positivos debe limitarse al estudio del derecho escrito.

La tendencia a circunscribir la comparación al derecho escrito está ligada al origen mismo de los estudios modernos de derecho comparado. Este nació el siglo pasado bajo la forma de “legislación comparada”, disciplina destinada a facilitar el auspiciado proceso de unificación de los derechos nacionales y contrapuesta a la “historia comparada”, encaminada a establecer científicamente los orígenes de los derechos en el marco más amplio del devenir social, según el planteamiento realizado por Lambert con ocasión del Congreso Internacional de Derecho Comparado (celebrado en 1900), que tanta influencia tendría sobre los estudios jurídicos comparados.

El estudio comparado de las legislaciones nacionales continúa siendo uno de los pilares de los estudios jurídicos comparados. Sin embargo, los comparatistas, al abrirse camino, han comprendido rápidamente la importancia del derecho en la realidad social con independencia del dato meramente formal de la inclusión de las normas en las Constituciones o en las leyes. En este sentido han influido las aportaciones de la sociología jurídica, y en el campo de los estudios hechos en los países socialistas, los análisis de la totalidad de los comparatistas están condicionados por la concepción oficial del derecho fundada en el marxismo-leninismo.

La divergencia, potencial o efectivamente producida, entre los textos normativos y el derecho que se aplica en la práctica a las relaciones sociales reviste particular importancia en el derecho constitucional, ya que en él la influencia de la política condiciona evidentemente la aplicación de los textos normativos. En este ámbito, la simple comparación de disposiciones normativas contrapuestas -en el caso que se disponga de ellas- es absolutamente insuficiente. Es preciso tener en cuenta su interpretación y aplicación, así como la existencia en los ordenamientos que se

comparan de normas no escritas, entre las que se encuentran costumbres y convenciones, y preocuparse por determinar las normativas realmente vigentes.

Mirkine-Guetzevitch observaba, en la conclusión de uno de sus trabajos, que “los estudios de derecho constitucional comparado nos ponen de manifiesto la relatividad de los textos, de las formulas, de los dogmas. No son los textos los que crean las democracias. Son los hombres y las ideas, los partidos y los principios, las místicas y los *slogans*, los usos y las tradiciones, los factores determinantes de un régimen. Los textos solamente crean algunas condiciones de evolución, transformación o realización jurídica”. Y señala por ultimo “El examen de la praxis constitucional se convierte en el objeto principal del derecho constitucional comparado”.

Por tanto, comparar significa confrontar poniendo de relieve las semejanzas y las diferencias que se advierten en la disciplina normativa establecida por distintos ordenamientos y también las que resultan de la practica constitucional y de la jurisprudencia. Por razones evidentes, es absolutamente impensable limitar la comparación exclusivamente al derecho formalizado, es decir, escrito y codificado.

El derecho constitucional, además de ser el derecho de la organización constitucional y de la libertad –y, en cuanto tal, en principio codificado-, normalmente es también el derecho político, en la medida en que consiste en un conjunto de normas que tiende a regular el desarrollo de la acción política.

El derecho constitucional formal, cuando existe, es frecuentemente modificado en su aplicación práctica y tales modificaciones de hecho desnaturalizan las previsiones formales. Todas estas presiones indican que el comparatista no puede ignorar el ser real y el funcionamiento de las Constituciones, limitándose, allá donde exista al examen del texto formal. La comparación –de ordenamientos o de institutos- debe, pues, tener en cuenta estos dos –o más- términos de referencia señalados globalmente, utilizando tanto los elementos de carácter formal (Constituciones, legislación, jurisprudencia) como aquellos no formales (costumbres, convenciones, praxis interpretativas).

Es así que en el resto del Continente igual que en México, las responsabilidades a que los servidores públicos están sujetos se encuentran reguladas tanto en su Ley Fundamental como en sus leyes reglamentarias. Es menester señalar que no todas contemplan la figura de juicio político sino que básicamente algunas de ellas hacen referencia a la responsabilidad penal y no a la política.

3.1 Argentina

La Constitución de la Nación Argentina, en sus artículos 53, 59 y 60, implanta el juicio político, con una regulación que refleja la influencia de la figura del *impeachment* prevista en la Carta Magna de los Estados Unidos de América, con algunas modificaciones, sobre todo en cuanto a los funcionarios que pueden ser sujetos a enjuiciamiento y las causales para que ello ocurra.¹³⁷

Así, el artículo 53 faculta exclusivamente a la Cámara de Diputados a ejercer el derecho de acusar ante el Senado a los sujetos a juicio político, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, después de haber declarado haber lugar a la formación de causa por la mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes.

Asimismo, se le alude al Senado la facultad de juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados, debiendo sus miembros prestar juramento para ese acto, esto se encuentra en su artículo 59. Y por lo que se refiere para declarar culpable a un funcionario se necesita la mayoría de los dos tercios de los senadores presentes. Cuando el acusado es el Presidente de la Nación, el Senado deberá ser presidido por el presidente de la Corte Suprema.

En el artículo 60 se menciona que el fallo del Senado no tendrá más efecto que destituir al acusado, y aún declararle incapaz de ocupar ningún empleo de honor, de confianza o a sueldo en la Nación. La parte condenada quedará, no obstante, sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios.

En la Constitución Nacional de la República Argentina, se señala quienes podrán ser sujetos de juicio político:¹³⁸

- ✓ En la rama del Poder Ejecutivo, el Presidente de la Nación, así como el vicepresidente, el jefe de gabinete de ministros y los ministros secretarios del despacho.

¹³⁷ Sabsay, Daniel Alberto, "El juicio político a la Corte Suprema en la Argentina", *Anuario Americano de Justicia Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, número 8, 2004, pp. 505 y 506.

¹³⁸ Constitución de la Nación Argentina, versión electrónica en:
<http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/cuerpol.php>

- ✓ En la rama del Judicial, los miembros de la Corte Suprema, no así los miembros de los tribunales inferiores.

Cabe hacer mención que, a diferencia de lo que ocurre en nuestro país, el Presidente de la Nación de Argentina puede ser sometido a juicio político, en cambio los integrantes del Poder Legislativo no podrán ser sujetos de juicio político.

Es así que el juicio político en la República Argentina presenta el carácter esencial de ser un instrumento de control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo (incluido el Presidente de la Nación) y el Judicial, siendo los altos funcionarios adscritos a estas dos ramas los que pueden ser enjuiciados ante el Congreso.

Cabe resaltar que a los servidores públicos que enlista el artículo 53 de la Constitución Nacional de la República Argentina como susceptibles de ser sometidos a juicio político, se debe añadir a otros funcionarios públicos; ello por disposición de la Ley 24946 -Ley del Ministerio Público y Normas Reglamentarias y Complementarias-.

Los funcionarios públicos previstos en la Ley 24946 son los magistrados integrantes del Ministerio Público de la Nación Argentina, el cual es un órgano independiente, con autonomía funcional y autarquía financiera, que está compuesto por el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa.

La Ley 24946, menciona que el Ministerio Público Fiscal está integrado por los siguientes magistrados:

- a) Procurador General de la Nación.
- b) Procuradores Fiscales ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación y Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas.
- c) Fiscales Generales ante los tribunales colegiados, de casación, de segunda instancia, de instancia única, los de la Procuración General de la Nación y los de Investigaciones Administrativas.
- d) Fiscales Generales Adjuntos ante los tribunales y de los organismos enunciados en el inciso c).
- e) Fiscales ante los jueces de primera instancia; los Fiscales de la Procuración General de la Nación y los Fiscales de Investigaciones Administrativas.
- f) Fiscales Auxiliares de las fiscalías de primera instancia y de la Procuración General de la Nación. A su vez, el Ministerio Público de la Defensa está formado por los siguientes magistrados:

- a) Defensor General de la Nación.
- b) Defensores Oficiales ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.
- c) Defensores Públicos de Menores e Incapaces ante los Tribunales de Segunda Instancia, de Casación y ante los Tribunales Orales en lo Criminal y sus Adjuntos; y Defensores Públicos Oficiales ante la Cámara de Casación Penal, Adjuntos ante la Cámara de Casación Penal, ante los Tribunales Orales en lo Criminal, Adjuntos ante los Tribunales Orales en lo Criminal, de Primera y Segunda Instancia del Interior del País, ante los Tribunales Federales de la Capital Federal y los de la Defensoría General de la Nación.
- d) Defensores Públicos de Menores e Incapaces Adjuntos de Segunda Instancia, y Defensores Públicos Oficiales Adjuntos de la Defensoría General de la Nación.
- e) Defensores Públicos de Menores e Incapaces de Primera Instancia y Defensores Públicos Oficiales ante los Jueces y Cámaras de Apelaciones.
- f) Defensores Auxiliares de la Defensoría General de la Nación.

Según el artículo 53 de la Constitución Nacional de la República Argentina, las causas por las que se puede exigir responsabilidad política a los funcionarios públicos son tres:

- ✓ Mal desempeño con motivo de la actuación,
- ✓ Delito en el ejercicio de las funciones, y
- ✓ Crímenes comunes

En las causales de delito en el ejercicio de las funciones y crímenes comunes, se trata de la comisión de los tipos penales previstos en el respectivo código penal, pero con los efectos exclusivamente de destitución y, en su caso, inhabilitación.

El mal desempeño es una causal extensa, que no posee un marco definitorio previamente establecido y que puede provenir, incluso, de un hecho no doloso ni culposo; esto es, de causas ajenas a la voluntad del funcionario.

Esa causal permite un amplio margen de apreciación discrecional, tanto para la acusación de la Cámara de Diputados, como para el fallo del Senado, que prácticamente borra las aparentes limitaciones jurídicas de las otras dos causales, referentes a conductas tipificadas por la ley penal.¹³⁹

En la doctrina argentina, el mal desempeño se configura por una serie de actos que deben ser irregulares, que deben causar perjuicio y, además, deben ser reiterados y habituales, a fin de no caer en una causal de arbitrariedad.¹⁴⁰

¹³⁹ Sabsay, Daniel Alberto, *Op. Cit.*, p. 506.

¹⁴⁰ Idem

El juicio político argentino, lo mismo que el de nuestro país, es un procedimiento en el cual el Poder Legislativo ejerce una función jurisdiccional. De dicho instituto, se señala que se denomina “político”, porque tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad, siendo un órgano político el que lo lleva a cabo.

No es un proceso penal, pues su principal objetivo es separar del cargo a quien se encuentra sometido a ese juicio y, eventualmente, inhabilitarlo para el ejercicio en el futuro de cargos públicos. La decisión sobre la contingente responsabilidad penal del funcionario depuesto queda en manos de los tribunales competentes y, en ese caso, el juicio hará las veces de antesala de la eventual condena criminal o civil.¹⁴¹

El juicio político argentino –igual que el de nuestro país- se desarrolla en dos etapas:

- La primera, a cargo de la Cámara de Diputados, quien funge como órgano de acusación.
- La segunda, ante el Senado de la Nación, a quien le compete emitir una resolución de absolución o condena del acusado.¹⁴²

El Reglamento de la H. Cámara de Diputados de la Nación argentina para los efectos de substanciar el juicio político prevé, entre las Comisiones Permanentes de asesoramiento de esa Cámara, a la Comisión de Juicio Político.¹⁴³

Dicha Comisión está facultada para investigar y dictaminar en las causas de responsabilidad que se intenten contra los funcionarios públicos sometidos a juicio político por la Constitución y los previstos en la ley 24946 y en las quejas o denuncias que contra ellos se presenten en la Cámara.

Cuando el pedido de remoción se dirige contra un funcionario público no sujeto a juicio político, la Comisión podrá disponer su archivo o remisión al órgano competente.

Es de mencionar que a través del Reglamento Interno de la Comisión de Juicio Político se regula el procedimiento a seguir en las causas sometidas a su dictamen. Ese Reglamento prohíbe a la Comisión de Juicio Político promover

¹⁴¹ Idem

¹⁴² Artículos 53, 59 y 60 de la Constitución Nacional de la República Argentina.

¹⁴³ Artículo 61 del Reglamento de la H. Cámara de Diputados de la Nación.

juicio político o presentar quejas o denuncias contra los funcionarios y magistrados que puedan ser sometidos a dicho enjuiciamiento.

Corresponde a la Cámara de Senadores juzgar a los acusados por la Cámara de Diputados. En relación con el desarrollo de esta etapa del procedimiento, el Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación prevé, entre las Comisiones Permanentes de asesoramiento de la Cámara, a la Comisión de Asuntos Constitucionales (artículo 60, numeral 1).

Esa Comisión tiene, entre sus funciones, la de dictaminar en todo lo relativo a reformas de leyes de procedimiento de juicio político, modificaciones al reglamento de procedimiento interno en materia de juicio político, en las causas de responsabilidad que se intenten contra el presidente, vicepresidente, jefe de gabinete de ministros y jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, sometidos a juicio político y en las quejas que contra ellos se presenten en la Cámara.¹⁴⁴

En el procedimiento ante el Senado de la Nación, se permite el ejercicio de defensa del encausado. En el procedimiento ante el Senado de la Nación, las posiciones contrarias están representadas, de un lado, por la comisión acusadora de la Cámara de Diputados, que acusa ante el Senado por las causales de mal desempeño, delito en el ejercicio de la función y crímenes comunes; y, por el otro, la defensa del acusado, que tratará de sostener que el desempeño de las funciones fue correcto y normal.

El Senado, constituido en Tribunal de Juicio Político juzga, en juicio público, a los acusados por la Cámara de Diputados, debiendo sus miembros prestar juramento para ese acto.

Cuando el acusado sea el Presidente de la Nación, el Senado será presidido por el Presidente de la Corte Suprema.

La resolución que dicte el Senado podrá ser absolutoria o condenatoria. Si la resolución es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución. También podrá declarársele incapaz de ocupar empleo de honor, de confianza o a sueldo en la Nación argentina.

Por último, es de hacer notar que el texto constitucional argentino no señala un plazo para la conclusión del trámite del juicio político. Tampoco establece plazo de

¹⁴⁴ Artículo 61 del Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación.

prescripción para hacer exigible la responsabilidad política, ni dispone que las resoluciones emitidas en el procedimiento por las Cámaras de Diputados y Senadores sean inatacables.

3.2 Bolivia

Es importante mencionar que Bolivia es un Estado libre, independiente, soberano, multiétnico y pluricultural, constituido en República Unitaria, que adopta para su gobierno la forma democrática representativa y participativa, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos. En la República de Bolivia la soberanía reside en el pueblo, es inalienable e imprescriptible, y su ejercicio está delegado a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La Constitución Política de la República de Bolivia, en sus artículos 62 y 66 establece el juicio de responsabilidad respecto de funcionarios de alta jerarquía, en un procedimiento conformado de dos etapas, una de ellas preparatoria.

De conformidad con el artículo 62, numeral 3, corresponde a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado a los Ministros de la Corte Suprema, a los Magistrados del Tribunal Constitucional, a los Consejeros de la Judicatura y Fiscal General de la República por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

El artículo 66, numeral 1, señala la atribución de la Cámara de Senadores de tomar conocimiento de las acusaciones hechas por la Cámara de Diputados.

Asimismo, indica que el Senado juzgará en única instancia a los Ministros de la Corte Suprema, a los Magistrados del Tribunal Constitucional, a los Consejeros de la Judicatura y al Fiscal General de la República imponiéndoles la sanción y responsabilidad correspondientes por acusación de la Cámara de Diputados motivada por querrela de los ofendidos o a denuncia de cualquier ciudadano. Al tiempo se indica que en esos casos será necesario el voto de dos tercios de los miembros presentes. Aunado a ello, establece que una ley especial dispondrá el procedimiento y formalidades de estos juicios.

En lo referente a cuanto a los sujetos, causas y procedimiento en el juicio de responsabilidad, en los artículos 62 y 66 de la Constitución Política de la República de Bolivia, podrán ser sujetos de juicio de responsabilidad:

- En la rama del Poder Ejecutivo, el Fiscal General de la República.

- En la rama del Judicial, los Ministros de la Corte Suprema, los Magistrados del Tribunal Constitucional y los Consejeros de la judicatura, no así los miembros de los tribunales inferiores.

Los integrantes del Poder Legislativo están excluidos del procedimiento de responsabilidad, debido a que el procedimiento está estatuido para exigir responsabilidad a los funcionarios públicos por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

En el caso de los Senadores y Diputados, de conformidad con el artículo 52° de la Constitución Política de la República de Bolivia, ellos están investidos de inmunidad penal, desde el día de su elección hasta la finalización de su mandato, sin discontinuidad, por lo que no pueden ser acusados y procesados en materia penal, ni privados de su libertad, sin previa autorización de la Corte Suprema de Justicia, por dos tercios de votos de sus miembros, a requerimiento del Fiscal General de la República, salvo el caso de delito flagrante.

También en el mismo artículo 52° de la Constitución Política de la República de Bolivia establece que los Diputados y Senadores son inviolables en todo tiempo por las opiniones que emitan en el ejercicio de sus funciones. En este caso la inmunidad es total, no podrán ser acusados y procesados en materia penal ni privado de su libertad, mientras dure su mandato.

Tampoco pueden ser sometidos al citado procedimiento de responsabilidad ante el Poder Legislativo, el Presidente y Vicepresidente de la República, los ministros de Estado y los Prefectos de Departamento, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

En ese caso, compete a la Corte Suprema, a requerimiento del Fiscal General de la República, previa autorización del Congreso Nacional, fundada jurídicamente y concedida por dos tercios de votos del total de sus miembros, instaurar el sumario, el cual estará a cargo de la Sala Penal, y si ésta se pronuncia por la acusación, el juicio se substanciará por las demás Salas, sin recurso ulterior. Ello de conformidad con lo dispuesto por el artículo 118, fracción I, inciso 5° de la Constitución Política de la República de Bolivia.

Tampoco pueden ser sujetos del referido procedimiento de responsabilidad ante el Poder Legislativo, el Contralor General de la República, los Vocales de las Cortes

Superiores, el Defensor del Pueblo, los Vocales de la Corte Nacional Electoral y los Superintendentes, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

En ese caso, compete también a la Corte Suprema, fallar en única instancia en tales causas de responsabilidad penal, a requerimiento del Fiscal General de la República, previa acusación de la Sala Penal. Ello por disposición del artículo 118, fracción I, inciso 6º de la Constitución Política de la República de Bolivia.

En el caso de Bolivia, podemos observar que su Constitución no contempla el Juicio Político como tal, aunque en el artículo 62, numeral 4º, señala que le corresponde a la Cámara de Diputados “acusar ante el senado a los Magistrados de la Corte Suprema por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones”.

Según el artículo 62, numeral 3, de la Constitución Política de la República de Bolivia se puede exigir responsabilidad a los Ministros de la Corte Suprema, a los Magistrados del Tribunal Constitucional, a los Consejeros de la Judicatura y al Fiscal General de la República por una causal amplia: delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

La causal es referente a conductas tipificadas por la ley penal. Sólo por la comisión de delitos vinculados al ejercicio de la función pública, los Ministros de la Corte Suprema, los Magistrados del Tribunal Constitucional, los Consejeros de la Judicatura y el Fiscal General de la República serán juzgados por el Congreso. Por la comisión de delitos comunes, no vinculados al ejercicio de sus funciones, los Ministros de la Corte Suprema, los Magistrados del Tribunal Constitucional, los Consejeros de la Judicatura y el Fiscal General de la República serán juzgados por la justicia ordinaria, imponiéndoles las sanciones correspondientes por acusación de la Cámara de Diputados, motivada por querrela de los ofendidos o a denuncia de cualquier ciudadano”. En este caso, es evidente que al hablar de “delitos” se refieren a cuestiones de carácter penal y no político, diferencia clara con el caso de México.

La “Ley Procesal para el Juzgamiento de Altas Autoridades del Poder Judicial y del Fiscal General de la República”, regula dicho procedimiento en dos etapas:

- ✓ La primera, que denomina: Procedimiento del Sumario (o Etapa Preparatoria).
- ✓ La segunda, llamada: Procedimiento del Juicio.

La cuarta atribución de la Cámara de Senadores, se refiere a que podrán “ separar temporal o definitivamente, con el acuerdo de dos tercios de votos, a cualesquiera de sus miembros por graves faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones”; por otro lado, encontramos que la séptima de las atribuciones ordena que el Senado puede “Aplicar sanciones a quienes cometan falta contra la Cámara o sus miembros, en la forma que establezcan sus reglamentos, debiendo asegurarse en estos el derecho de defensa”. En este caso es claro que no se esta haciendo referencia a cuestiones penales y si de carácter administrativo, pero que tampoco son de tipo político, en realidad se esta regulando acciones que corresponde a la organización interna de la Cámara de Senadores.

El artículo 68 numeral 12, manda que las Cámaras, se reunirán en Congreso para, “conocer, como sumariantes y conforme a la ley , de las demandas de responsabilidad contra el Presidente y Vicepresidente de la Republica, Ministros de Estado, Jefes de Misiones Diplomáticas y Contralor General de la Republica por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones”. Al hablar de “sumariantes” y de “delitos”, entendemos que estamos frente a u delito de carácter judicial. Además el Congreso únicamente conoce el asunto pero no tiene la potestad para sancionar.

Es importante señalar que de tales juicios compete a la Corte Suprema conocer. Ello a requerimiento del Fiscal General de la República, previa autorización del Congreso Nacional fundada jurídicamente y concedida por dos tercios de votos del total de sus miembros.

El sumario está a cargo de la Sala Penal. Si ésta se pronuncia por la acusación, el juicio se substanciará por las demás Salas, sin recurso ulterior.¹⁴⁵ Cabe mencionar que la sustanciación y resolución de esos juicios se encuentra establecida en la Ley 2445, promulgada el 13 de marzo de 2003.

De conformidad con esa Ley, el Presidente de la República, el Vicepresidente de la República, los Ministros de Estado y los Prefectos de Departamento podrán se enjuiciados, cuando en el ejercicio de sus funciones cometan uno o más de los delitos que a continuación se mencionan.

- Traición a la Patria y sometimiento total o parcial de la nación al dominio extranjero;
- Violación de los derechos y de las garantías individuales;
- Uso indebido de influencias;

¹⁴⁵ Artículo 118, fracción I, inciso 5° de la Constitución Política de la República de Bolivia.

- Negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas;
- Dictar resoluciones contrarias a la Constitución;
- Anticipación o prolongación de funciones;
- Delitos tipificados por los artículos 146, 150, 151, 152,153 y 163 del Código Penal;
- Genocidio;
- Soborno ;
- Cohecho, y
- Cualquier otro delito cometido en el ejercicio de sus funciones.

Para esos efectos, cualquier ciudadano podrá presentar una proposición acusatoria ante el Fiscal General de la República y este con base en la proposición recibida y con los antecedentes que pudiera acumular, en el plazo máximo de 15 días hábiles deberá formular el requerimiento acusatorio o, en su caso, el rechazo de la proposición acusatoria dictaminando el archivo de obrados por falta de tipicidad y/o de materia justiciable.

En caso de existir materia justiciable, el Fiscal General de la República requerirá, ante la Corte Suprema de Justicia el enjuiciamiento. El requerimiento, previa consulta a la Sala Penal, será remitido al Congreso Nacional pidiendo su autorización expresa para enjuiciar.

Así, el Congreso Nacional, con el voto afirmativo de dos tercios del total de sus miembros, concederá la autorización de juzgamiento y remitirá todos los antecedentes a la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia. La Corte Suprema de Justicia derivará a su Sala Penal, la que tramitará el sumario y deberá pronunciarse por la acusación o por el sobreseimiento.

Si se pronuncia por la acusación, el juicio se sustanciará por las demás Salas, sin recurso ulterior. En todo caso, la sentencia condenatoria será pronunciada por dos tercios del total de los miembros de la Corte Suprema de Justicia. Si el fallo es condenatorio, la notificación por edictos publicados en la prensa al condenado o a los condenados, los inhabilitará inmediata y definitivamente en el ejercicio de sus funciones, independientemente de las puniciones establecidas por el Código Penal.

Por otra parte, conjuntamente con la sanción legal, los condenados deberán resarcir al Estado el daño civil que derive del delito. Si la sentencia es de declaración de inocencia corresponde la acción contra el denunciante .A lo anterior, es de subrayar que en términos del artículo 4 de la citada ley 2445, el

juicio de responsabilidades prescribirá conforme lo establece el artículo 29 del Código de Procedimiento Penal boliviano, computándose a partir de la función pública.

Ahora bien, los Ministros del Estado son responsables de los actos de administración en sus respectivos ramos, conjuntamente con el Presidente de la República. Su responsabilidad será solidaria por los actos acordados en Consejo de su Gabinete. “Por otro lado, los Ministros serán juzgados conforme a la Ley de Responsabilidades por delitos que cometieren en el ejercicio de sus funciones”. (Arts. 101 y 107 respectivamente de la Constitución.) Nuevamente queda de manifiesto que aunque los servidores públicos de este país se enfrentan a responsabilidades propias de su encargo, no se hace mención a la responsabilidad política en particular.

3.3 Brasil

Es importante señalar que la Constitución de Brasil, vigente a partir del 5 de octubre de 1988, establece que la República Federal del Brasil, formada por la unión indisoluble de los Estados y Municipios y del Distrito Federal, se constituye en Estado Democrático de Derecho (artículo 1), y dispone las reglas referentes a la organización Político-Administrativa del Estado, que comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, todos autónomos, en los términos de la referida Constitución (artículo 18).

La Constitución brasileña vigente, en el Título IV, Capítulo I, Secciones III y IV, norma la responsabilidad política en que pueden incurrir el Presidente, el Vicepresidente de la República, los Ministros de Estado, los Ministros del Supremo Tribunal Federal, el Procurador General de la República y el Abogado General de la Unión. Para esos efectos, el artículo 51, fracción I, faculta a la Cámara de Diputados para autorizar, por dos tercios de sus miembros, el procesamiento del Presidente y del Vicepresidente de la República, así como de los ministros de Estado

Para ello en el artículo 51, fracción I, faculta a la Cámara de Diputados para autorizar, por dos tercios de sus miembros, el procesamiento del Presidente y del Vicepresidente de la República, así como de los ministros de Estado. En relación con dicho precepto, el artículo 52, fracción I, constitucional atribuye, privativamente, al Senado Federal procesar y juzgar al Presidente y al Vicepresidente de la República en los delitos de responsabilidad y a los Ministros de Estado en los delitos de la misma naturaleza conexos con aquellos.

El artículo 52, en su fracción II, por su parte, establece la competencia exclusiva del Senado para enjuiciar a los Ministros del Supremo Tribunal Federal, al Procurador General de la República y al Abogado General de la Unión en los delitos de responsabilidad.

En su parte final de dicho numeral 52, en un párrafo único, indica que en los casos previstos en las fracciones I y II –es decir, en los anteriores-, fungirá como Presidente del Senado Federal el del Supremo Tribunal Federal, limitándose la condena– la cual deberá ser acordada por dos tercios de los votos del Senado Federal a la pérdida del cargo, con inhabilitación durante ocho años para el ejercicio de la función pública, sin perjuicio de las demás sanciones.

Asimismo, en el artículo 85 constitucional señala, exhaustivamente, los “delitos de responsabilidad” en que puede incurrir el Presidente de la República. Tales conductas son las que atenten contra la Constitución Federal y, especialmente, contra la existencia de la Unión; contra el libre ejercicio del Poder Legislativo, del Poder Judicial, del Ministerio Público y de los Poderes constitucionales de las unidades de la Federación; contra el ejercicio de los derechos políticos, individuales y sociales; contra la seguridad interna del País; contra la probidad en la Administración; contra la ley presupuestaria, y contra el cumplimiento de las leyes y de las decisiones judiciales.

Por su parte el artículo 86 establece que el Presidente de la República será enjuiciado por los “delitos de responsabilidad”. Ese dispositivo también previene otro tipo de responsabilidad: por actos que constituyan “infracciones penales comunes en que incurra e, igualmente, alude a las autoridades competentes para substanciar el procedimiento, en una y otra clase de responsabilidad.

*Art. 86. Admitida la acusación contra el Presidente de la República por dos tercios de la Cámara de los Diputados, será sometido a juicio ante el Supremo Tribunal Federal, en las infracciones penales comunes, o ante el Senado Federal en los casos de responsabilidad.*¹⁴⁶

1o. El Presidente quedará suspendido en sus funciones:

En las infracciones penales comunes, una vez recibida la denuncia o I. la querrela por el Supremo Tribunal Federal;

En los delitos de responsabilidad después del procesamiento por el II. Senado Federal.

¹⁴⁶ Constitución de la República Federal del Brasil, versión electrónica en: <http://www2.camara.gov.br/legislacao/constituicaoefederal.html>

- 2o. Si, transcurrido el plazo de ciento ochenta días, no estuviese concluido el juicio, cesará la suspensión del Presidente, sin perjuicio del regular proseguimiento del proceso.
- 3o. Entretanto no se dicte sentencia condenatoria, en las infracciones comunes, el Presidente de la República no estará sujeto a prisión.
- 4o. El Presidente de la República, durante la vigencia de su mandato, no podrá ser responsabilizado por actos extraños al ejercicio de sus funciones.

Es importante señalar que en el inciso b), fracción I, del artículo 102 constitucional permite al Supremo Tribunal Federal procesar y juzgar, originariamente, al Presidente de la República, al Vicepresidente, a los miembros del Congreso Nacional, al Procurador General de la República y a los propios Ministros del Supremo Tribunal por las “infracciones penales comunes” en que incurran.

Ese mismo precepto, en su inciso c), faculta también al Supremo Tribunal Federal para procesar y juzgar, originariamente, a los Ministros de Estado, a los miembros de los Tribunales Superiores, a los del Tribunal de Cuentas de la Unión y a los jefes de misiones diplomáticas de carácter permanente, en materia de “infracciones penales comunes” que cometan.

Igualmente, le confiere al Supremo Tribunal Federal la atribución de procesar y juzgar, originariamente a los miembros de los Tribunales Superiores, a los del Tribunal de Cuentas de la Unión y a los jefes de misiones diplomáticas de carácter permanente por los “delitos de responsabilidad” que realicen.

Al tenor de la normatividad constitucional brasileña, cabe distinguir, puntualmente, entre delitos de responsabilidad y delitos comunes (también llamados delitos penales ordinarios). Las sanciones son diferentes para una y otra categoría. De esas dos clases de ilícitos, interesa referirnos, esencialmente, a los denominados “delitos de responsabilidad”, porque son los que generan la responsabilidad política.

Por ello tenemos que En términos de los artículos 51, 52, 86 y 102 de la Constitución brasileña, podrán ser sometidos a enjuiciamiento por los “delitos de responsabilidad” en que incurran, los funcionarios públicos siguientes:

1. El Vicepresidente de la República.
2. Los Ministros de Estado.
3. Los Ministros del Supremo Tribunal Federal.
4. El Procurador General de la República.

5. El Abogado General de la Unión.
6. Los miembros de los Tribunales Superiores.
7. Los miembros del Tribunal de Cuentas de la Unión.
8. Los jefes de misiones diplomáticas de carácter permanente.

Podemos observar que la propia norma constitucional es precisa en indicar que:

De la responsabilidad del Presidente y el Vicepresidente de la República, así como de los ministros de Estado, conocerá el Senado, previa autorización de la Cámara de Diputados (artículos 51, fracción I, y 52, fracción I, constitucionales).

De la responsabilidad atribuible a los Ministros del Supremo Tribunal Federal, al Procurador General de la República y al Abogado General de la Unión, conocerá exclusivamente del Senado Federal (artículo 52, fracción II).

En cuanto a los “delitos de responsabilidad” cometidos por los miembros de los Tribunales Superiores, los del Tribunal de Cuentas de la Unión y los jefes de misiones diplomáticas de carácter permanente, conocerá originariamente, el Supremo Tribunal Federal (artículo 102, fracción I, inciso “b”) constitucional).

Es importante señalar que los diputados y senadores no están incluidos en el texto constitucional brasileño, entre los funcionarios públicos que pueden ser sometidos a enjuiciamiento por “delitos de responsabilidad”. De donde se deduce que tal responsabilidad es exigible a los altos funcionarios del Poder Ejecutivo y a los altos funcionarios del Poder Judicial, más no a los integrantes del Poder Legislativo.

Sin embargo, no se debe soslayar que si bien los diputados y senadores brasileños no están incluidos entre los sujetos de esa responsabilidad, sí lo están en otras responsabilidades, por ejemplo la penal. Precisamente, el inciso b), fracción I, del artículo 102 de la Constitución de Brasil es exacto en responsabilizar a los miembros del Congreso Nacional –entre otros funcionarios- por las “infracciones penales comunes” en que incurran.

En relación con la responsabilidad de los Diputados y Senadores por las “infracciones penales comunes” en que incurran, el artículo 53, numeral 4, constitucional reitera: “Los Diputados y Senadores serán sometidos a juicio ante el Supremo Tribunal Federal, con previa licencia de su Cámara. La denegación de la petición de licencia o la ausencia de deliberación suspende la prescripción mientras dure el mandato.”

Al tiempo, se señala que en ese mismo artículo que en el caso de delito flagrante no afianzable, los autos serán remitidos, en el plazo de veinticuatro horas, a la Cámara respectiva, para que, por el voto secreto de la mayoría de sus miembros, resuelva sobre la detención y autorice o no la instrucción de la causa.

De igual modo, dice que las inmunidades de los Diputados y Senadores subsistirán únicamente mediante el voto de dos tercios de los miembros de la Cámara respectiva, en los casos de actos practicados fuera del recinto del Congreso que sean incompatibles con la ejecución de la medida.

Asimismo, el artículo 54 constitucional consigna una serie de prohibiciones a los Diputados y Senadores:

Art. 54. *Los Diputados y Senadores no podrán:*¹⁴⁷

- I. *desde la expedición del acta:*
 - a. *firmar o mantener contactos con personas jurídicas de derecho a. público, organismos autónomos, empresas públicas, sociedades de economía mixta o empresas concesionarias de servicio público, salvo cuando el contrato obedeciese a cláusulas uniformes;*
 - b. *aceptar o ejercer cargo, función o empleo remunerado, incluso los b. que sean dimisibles "ad nutum", en las entidades señaladas en el párrafo anterior;*
- II. *desde la toma de posesión:*
 - a. *ser propietarios, administradores o directores de empresas que a. gocen de favor derivado de un contrato con personas jurídicas de derecho público, o ejercer en ellas función remunerada;*
 - b. *ocupar cargo o función de los que sean dimisibles "ad nutum" en b. las entidades señaladas en el inciso I, a);*
 - c. *patrocinar causas en los que esté interesada cualquiera de las c. entidades a que se refiere el inciso I, a);*
 - d. *ser titulares de más de un cargo o mandato electivo.*

El desacato a alguna de esas prohibiciones genera pérdida del mandato. Así lo codifica la fracción I del artículo 55 constitucional, precepto que, en conjunto, señala diversos motivos por los que un diputado o senador puede perder el encargo, algunas de las causas son:

- ✓ Infringir cualesquiera de las prohibiciones establecidas en el artículo 54;

¹⁴⁷ Constitución de la República Federal del Brasil, versión electrónica en: <http://www2.camara.gov.br/legislacao/constituicaoefederal.html>

- ✓ Dejar de comparecer, en cada sesión legislativa, a la tercera parte de las sesiones ordinarias de la Cámara a la que perteneciese, salvo licencia o misión autorizada por ésta;
- ✓ Perder o quedar suspendido en sus derechos políticos;
- ✓ Cuando lo decretare la Justicia Electoral, en los casos previstos en la Constitución; y,
- ✓ Sufrir condena penal por sentencia firme

El artículo 55 también establece que en los dos primeros casos y en el último la pérdida del mandato sea decidida por la Cámara de los Diputados o por el Senado Federal, mediante voto secreto y por mayoría absoluta, a instancia de la respectiva Mesa o de algún partido político representado en el Congreso Nacional, asegurándose amplia defensa. En los otros casos, la pérdida será declarada por la Mesa de la Cámara respectiva, de oficio o a instancia de cualquiera de sus miembros, y de un partido político representado en el Congreso Nacional, asegurándose amplia defensa.

El citado artículo 55 declara que es incompatible con el decoro parlamentario - además de los supuestos definidos en el reglamento interno- el abuso de las prerrogativas garantizadas a los miembros del Congreso Nacional, o la percepción de beneficios indebidos.

Asimismo, en la parte inicial del artículo 53 constitucional se señala que los diputados y senadores brasileños son inviolables por sus opiniones, palabras y votos, por lo que en esos casos cuentan con inmunidad absoluta y no se les puede fincar ningún tipo de responsabilidad.

Cabe señalar que el texto constitucional brasileño es omiso en establecer un listado de “delitos de responsabilidad”, para la totalidad de los funcionarios sujetos a responsabilidad política. Únicamente, en su Título IV, Capítulo II, Sección III, del artículo 85, la Constitución brasileña es precisa en instituir qué actos del Presidente de la República constituyen delitos de responsabilidad, a saber:

Art. 85. Constituyen delitos de responsabilidad los actos del Presidente de la República que atenten contra la Constitución Federal y, especialmente contra.¹⁴⁸

- I. *la existencia de la Unión;*

¹⁴⁸ Idem

- II. *el libre ejercicio del Poder Legislativo, del Poder Judicial, del Ministerio Público y de los Poderes constitucionales de las unidades de la Federación;*
- III. *el ejercicio de los derechos políticos, individuales y sociales;*
 - § *la seguridad interna del País;*
 - § *la probidad en la Administración;*
 - § *I. la ley presupuestaria;*
 - § *II. el cumplimiento de las leyes y de las decisiones judiciales.*

Asimismo, en el artículo 78 constitucional podemos observar que se infiere responsabilidad política para el Presidente y el Vicepresidente de la República. Y es que ese precepto señala que dichos funcionarios al tomar posesión, en sesión del Congreso Nacional, prestarán juramento de mantener, defender y cumplir la Constitución, observar las leyes, promover el bien general del pueblo brasileño, y sustentar la unión, la integridad y la independencia del Brasil. De dicho juramento se puede derivar la responsabilidad de esos funcionarios, por el incumplimiento a lo jurado.

En cuanto a los Ministros de Estado, el artículo 52, fracción I, constitucional faculta al Senado Federal a procesarlos y juzgarlos por delitos de responsabilidad, relacionados a los cometidos por el Presidente y el Vicepresidente de la República. De donde resulta que a los Ministros de Estado les pueden ser aplicables las causales de responsabilidad política en que incurran el Presidente y el Vicepresidente, en cuanto se hallen vinculadas con actos que les sean atribuibles a aquellos.

Sin embargo es importante mencionar que en relación con las causas de responsabilidad política es de hacer notar que la ley brasileña no 1.079, del 10 de abril de 1950, define a los delitos de responsabilidad. Ese ordenamiento jurídico, en el artículo 7º, determina casos constitutivos de delitos de responsabilidad contra el libre ejercicio de los derechos políticos, individuales y sociales.

Entre esos actos, señala los siguientes:

- ☞ Impedir por violencia, amenaza o corrupción el libre ejercicio del voto;
- ☞ Utilizar el poder federal para impedir la libre ejecución de la ley electoral;
- ☞ Servirse de las autoridades subordinadas para practicar abuso de poder, o tolerar que esas autoridades practiquen abuso de poder sin represalia por parte del superior jerárquico;

- ☞ Atentar, por medios violentos, contra el orden político y social;
 - ☞ Incitar a militares a la desobediencia a la ley, o a infringir la disciplina militar;
 - ☞ Provocar animosidad entre las clases armadas o contra ellas, o de ellas contra las instituciones civiles; y,
 - ☞ Tomar o autorizar durante el estado de sitio, medidas de represalia que excedan los límites establecidos en la Constitución.
- Además, en su artículo 13, la citada Ley no 1.079 enuncia delitos de responsabilidad imputables a los Ministros de Estado, a saber:
- ☞ Los actos definidos por dicha ley, cuando sean ordenados o practicados por los Ministros de Estado, y
 - ☞ Los actos previstos en dicha ley que los Ministros signaren con el Presidente de la República o por orden de éste practicaren.

La pena aplicable consistirá en la pérdida del cargo, así como la inhabilitación por ocho años para ejercer cualquier función pública, sin perjuicio de las demás sanciones judiciales que procedan.

La imposición de las referidas penas no excluye el proceso y juicio del acusado por infracciones penales comunes, ante la justicia ordinaria, en los términos de las leyes de proceso penal.¹⁴⁹

Es así que, la legislación no prevé un plazo en el que las aludidas penas deban aplicarse. Ello a diferencia de la normatividad de nuestro país que marca que las sanciones correspondientes se apliquen en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

Aquí se observa, que el Poder Legislativo, a través de la Cámara de Diputados y Senadores es el encargado de someter a juicio u juzgar los actos del Presidente de la República siempre y cuando estos constituyan delitos, es decir por causas penales y no políticas, lo que sin duda alguna representa una garantía para el Sistema de División de Poderes, así como para el equilibrio y desarrollo del llamado “sistema de pesos y contrapesos”, tan necesario en las democracias modernas.

¹⁴⁹ el artículo 3º de la Ley No 1.079, de 10 de abril de 1950.

3.4 Chile

Debemos recordar que Chile es una República democrática, en la que la soberanía reside esencialmente en la Nación. El Gobierno y la administración del Estado de Chile corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado. Su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República chilena, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

La Constitución chilena vigente, en su Capítulo V, referido al “Congreso Nacional”, norma la responsabilidad política en que pueden incurrir: el Presidente de la República, los Ministros de Estado, los magistrados de los tribunales superiores de justicia, el Contralor General de la República, los generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional, y los intendentes y gobernadores.

Por ello, el número 2 del artículo 48 constitucional confiere a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de las referidas personas; esa acusación, tratándose del Presidente sólo podrá interponerse mientras esté en funciones y en los seis meses siguientes a su expiración en el cargo. Durante este último tiempo no podrá ausentarse de la República, sin acuerdo de la Cámara de Diputados. Tratándose de los demás casos, la acusación podrá interponerse mientras el afectado esté en funciones o en los tres meses siguientes a la expiración en su cargo.

Interpuesta la acusación, el afectado no podrá ausentarse del país sin permiso de la Cámara de Diputados y no podrá hacerlo en caso alguno si la acusación ya estuviere aprobada por ella. Cabe mencionar que para declarar que ha lugar la acusación en contra del Presidente de la República se necesitará el voto de la mayoría de los diputados en ejercicio.

En los demás casos, se requerirá voto de la mayoría de los diputados presentes y el acusado quedará suspendido en sus funciones desde el momento en que la Cámara declare que ha lugar la acusación. La suspensión cesará si el Senado desestimare la acusación o si no se pronunciare dentro de los treinta días siguientes.

Asimismo, por su parte el artículo 49, en su numeral 1, de la propia Constitución chilena atribuye al Senado, en exclusivo, conocer de las acusaciones que la Cámara de Diputados entable; en ese caso el Senado resolverá como jurado y se

limitará a declarar si el acusado es o no culpable del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa.

La declaración de culpabilidad deberá ser pronunciada por los dos tercios de los senadores en ejercicio, cuando se trate de una acusación en contra del Presidente de la República, y por la mayoría de los senadores en ejercicio en los demás casos.

Ahora bien en cuanto a los sujetos, causas y procedimiento en el juicio político chileno, es importante señalar que de conformidad con el artículo 48 de la Constitución de Chile, podrán ser sometidos a enjuiciamiento político los funcionarios siguientes:¹⁵⁰

- El Presidente de la República,
- Los Ministros de Estado,
- Los magistrados de los tribunales superiores de justicia,
- El Contralor General de la República,
- Los generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional, y
- Los intendentes y gobernadores.

Es importante señalar que los diputados y senadores, igualmente, están exceptuados de entre los servidores públicos que pueden ser sometidos a enjuiciamiento político.

Asimismo, en el artículo 57, establece la sanción expresa de cese en su encargo al diputado o senador:

- Que se ausente del país por más de treinta días sin permiso de la Cámara a que pertenezca o, en receso de ella, de su Presidente.
- Que durante su ejercicio celebre o caucione contratos con el Estado, el que actúe como abogado o mandatario en cualquier clase de juicio contra el Fisco, o como procurador o agente en gestiones particulares de carácter administrativo, en la provisión de empleos públicos, consejerías, funciones o comisiones de similar naturaleza.
- Que acepte ser director de banco o de alguna sociedad anónima, o ejercer cargos de similar importancia en estas actividades.
- Que ejercite cualquier influencia ante las autoridades administrativas o judiciales en favor o representación del empleador o de los

¹⁵⁰ Constitución Política de Chile en: <http://www.camara.cl/>

trabajadores en negociaciones o conflictos laborales, sean del sector público o privado, o que intervengan en ellos ante cualquiera de las partes.

- Que actúe o intervenga en actividades estudiantiles, cualquiera que sea la rama de la enseñanza, con el objeto de atentar contra su normal desenvolvimiento.
- Que de palabra o por escrito incite a la alteración del orden público o propicie el cambio del orden jurídico institucional por medios distintos de los que establece la Constitución chilena, o que comprometa gravemente la seguridad o el honor de la Nación chilena.

Cabe indicar que quien perdiere el cargo de diputado o senador por cualesquiera de las causales señaladas no podrá optar a ninguna función o empleo público, sea o no de elección popular, por el término de dos años, salvo los casos del inciso séptimo del número 15.º del artículo 19 de la propia Constitución chilena, en los cuales se aplicarán las sanciones allí contempladas. Asimismo, de conformidad con el numeral 11.º del artículo 82 de la Constitución chilena, compete al Tribunal Constitucional pronunciarse sobre causales de cesación en el cargo de los parlamentarios.

Asimismo, es importante señalar que los diputados y senadores únicamente son inviolables por las opiniones que manifiesten y los votos que emitan en el desempeño de sus cargos, en sesiones de sala o de comisión, por lo que sólo en esos casos están exentos de toda responsabilidad.

El texto constitucional chileno no establece un listado de causas de responsabilidad política aplicables a la totalidad de los funcionarios sujetos a ella. Específicamente, indica los actos u omisiones de uno o varios de esos funcionarios por los que pueden ser acusados políticamente, a saber:¹⁵¹

1. El Presidente de la República podrá ser acusado por:

- *Actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación chilena.*
- *Actos de su administración que hayan infringido abiertamente la Constitución o las leyes chilenas.*

2. Los Ministros de Estado podrán ser acusados por:

- *Haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación.*
- *Infringir la Constitución o las leyes.*
- *Haber dejado sin ejecución las leyes.*

¹⁵¹ del artículo 48 de la Constitución Política de la República de Chile.

- *Haber cometido delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno.*
3. *Los magistrados de los tribunales superiores de justicia y el Contralor General de la República, podrán ser acusados por:*
 - *Notable abandono de sus deberes.*
 4. *Los generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional, podrán ser acusados por:*
 - *Haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación.*
 5. *Los intendentes y gobernadores, podrán ser acusados por:*
 - *Infringir la Constitución.*
 - *Haber cometido delitos de traición, sedición, malversación de fondos públicos y concusión.*

Asimismo, en el numeral 2 del artículo 48 de la Constitución Política de la República de Chile faculta de manera exclusiva, a la Cámara de Diputados para declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen -por las causas que en ese precepto se indican- en contra del Presidente de la República; de los Ministros de Estado; de los magistrados de los tribunales superiores de justicia; del Contralor General de la República; de los generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional, y de los intendentes y gobernadores.

El texto constitucional también manda que la acusación contra el Presidente sólo pueda interponerse mientras esté en funciones y en los seis meses siguientes a su expiración en el cargo. Durante ese último tiempo el Presidente no podrá ausentarse de la República sin acuerdo de la Cámara de Diputados.¹⁵²

Asimismo, instituye que en los demás casos, las acusaciones podrán interponerse mientras el afectado esté en funciones o en los tres meses siguientes a la expiración en su cargo. Interpuesta la acusación, el afectado no podrá ausentarse del país sin permiso de la Cámara de Diputados y no podrá hacerlo en caso alguno si la acusación ya estuviere aprobada por ella.

Por otra parte, el número 1 del artículo 49 de la misma Constitución Política de la República de Chile atribuye exclusivamente al Senado el conocer de las acusaciones que la Cámara de Diputados entable con arreglo al artículo 48.

¹⁵² Silva Bascuñán, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 2000 (2ª edición), Tomo V, p. 92.

Al respecto, el Senado resolverá como jurado y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa. La declaración de culpabilidad deberá ser pronunciada por los dos tercios de los senadores en ejercicio cuando se trate de una acusación en contra del Presidente de la República, y por la mayoría de los senadores en ejercicio en los demás casos.

Es importante señalar que los detalles de la tramitación del procedimiento de responsabilidad política se consignan en el Título IV denominado: “*Tramitación de las Acusaciones Constitucionales*”, artículos del 37 al 52, de la Ley Orgánica Constitucional de 26 de enero de 1990.

3.5 Ecuador

Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es la base de la autoridad, que ejerce a través de los órganos del poder público y de los medios democráticos previstos en esta Constitución.

La Constitución Política de Ecuador, en su Título VI, “*De la Función Legislativa*”, Capítulo I, “*Del Congreso Nacional*”, norma la responsabilidad política. Así en el numeral 9 del artículo 130 constitucional establece el deber y la atribución del Congreso Nacional para proceder al enjuiciamiento político del Presidente y Vicepresidente de la República, de los ministros de Estado, del Contralor General y Procurador del Estado, del Defensor del Pueblo, del Ministro Fiscal General; de los superintendentes, de los vocales del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo Electoral.

Asimismo, se dispone que puedan pedir el juicio político al menos una cuarta parte de los integrantes del Congreso Nacional. Esa sí que para considerar el porcentaje del diez por ciento, se debe tener en cuenta que la Constitución Política de Ecuador establece que el Congreso Nacional estará integrado por diputados que serán elegidos por cada provincia en número de dos, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que pase de ciento cincuenta mil. El número de habitantes que servirá de base para la elección será el establecido por el último censo nacional de población, que deberá realizarse cada diez años.

Por ello, se señala el plazo en el cual puede pedirse el enjuiciamiento, a saber: durante el periodo en que el funcionario ejerce el cargo y hasta un año después de terminadas sus funciones.

En lo que refiere al Presidente y Vicepresidente de la República, instituye que sólo podrán ser enjuiciados políticamente por la comisión de delitos contra la seguridad del Estado o por delitos de concusión, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito, y su censura y destitución sólo podrá resolverse con el voto conforme de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso. El precepto aclara que no será necesario enjuiciamiento penal para iniciar el proceso político.¹⁵³

Además solo se podrá enjuiciar a estos y otros funcionarios, durante el tiempo de su encargo y hasta un año después de haberlo terminado, lo cual evita con el paso del tiempo se persiga a funcionarios o ex funcionarios por razones distintas a las de la justicia.

En cuanto a los demás funcionarios, ordena que puedan ser enjuiciados políticamente por infracciones constitucionales o legales, cometidas en el desempeño del cargo. En este caso, el Congreso podrá censurarlos en el caso de declaratoria de culpabilidad, por mayoría de sus integrantes. Pero también se especifica que la censura producirá la inmediata destitución del funcionario, salvo en el caso de los ministros de estado, cuya permanencia en el cargo corresponderá decidir al Presidente de la República.

La norma es omisa en establecer la sanción de inhabilitación para desempeñar cargos públicos, como parte de la sanción derivada del enjuiciamiento político, limitándose a disponer la destitución del cargo. En su parte final, el precepto instaura que si de la censura se derivaren indicios de responsabilidad penal del funcionario, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento del juez competente.

Ello significa que resuelta la acusación política en el órgano legislativo pasará el asunto a los jueces competentes. Esto ocurre siempre que haya indicios de que además de la responsabilidad política puede existir responsabilidad penal.

La Constitución ecuatoriana no cuenta con un Título o Capítulo destinado a las responsabilidades de los servidores públicos. Sin embargo, posee una regla que ordena que no habrá dignatario, autoridad, funcionario ni servidor público exento

¹⁵³ Numeral 9 del artículo 130 constitucional de la Carta Magna de Ecuador

de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones.¹⁵⁴

Pero también se señala que el ejercicio de dignidades y funciones públicas constituye un servicio a la colectividad, que exigirá capacidad, honestidad y eficiencia.

Por lo demás, es escrupulosa en diferenciar los tipos de responsabilidad en que puede incurrir cualquier funcionario público en el desempeño de su cargo, a saber: responsabilidad administrativa, civil y penal, además de la política.

Asimismo, el Código Supremo de Ecuador reserva para los altos funcionarios públicos la responsabilidad política, igual que sucede en nuestro país, que registra otras responsabilidades en las que se puede incurrir el servidor público.

La Constitución de Ecuador establece como sujetos de enjuiciamiento político a los siguientes funcionarios superiores:¹⁵⁵

- El Presidente y Vicepresidente de la República,
- El Vicepresidente de la República
- Los ministros de Estado,
- El Contralor General del Estado
- El Procurador del Estado,
- El Defensor del Pueblo,
- El Ministro Fiscal General, y
- Los superintendentes, de los vocales del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo Electoral.

Es importante señalar que es muy puntual y precisa esta parte, debido a que no se podrá agregar ningún otro alto funcionario, sin importar su alta jerarquía ni su origen de elección popular, o de designación por un órgano del Estado.¹⁵⁶

De ese listado, el jurista Hernán Salgado Pesantes hace notar que no constan los magistrados de la Corte Suprema de Justicia ecuatoriana, a quienes mencionase

¹⁵⁴ Artículo 120, párrafo primero de la Carta Magna de Ecuador

¹⁵⁵ Párrafo primero del numeral 9 del artículo 130 de la Carta Magna de Ecuador

¹⁵⁶ Salgado Pesantes, Hernán, “Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana”, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Honrad-Adenauer-Stiftung, Tomo I, Edición 2004. p. 391.

les excluyó del juicio político con el propósito de impedir que estén sometidos a cualquier tipo de coacción indebida y pueda interferirse en la administración de justicia, Salgado explica que fue debatida en la asamblea constituyente de 1998.

Cabe hacer mención que no figuran los integrantes del Congreso Nacional. De modo que los legisladores también están exceptuados de juicio político. Esta nota evidencia que el juicio político en Ecuador es un instrumento de control parlamentario del Congreso, respecto de los funcionarios superiores del Estado, con la salvedad de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, quienes quedan ajenos a ese control político.

Se puede observar que en Ecuador, el Presidente de la República si forma parte de la lista de funcionarios que pueden ser sometidos a juicio político. Es relevante este dato debido a que si consideramos que en ese país rige un sistema presidencialista, donde el Primer Mandatario es electo directamente por el pueblo, no por designación del Congreso, y su cargo tiene una importancia especial en comparación con el régimen parlamentario, y no obstante ello se le puede exigir responsabilidad política, con las consecuencias que eso implica.

Ahora bien, toda vez que el control parlamentario tiene que ver con el desempeño del cargo público, la Constitución ecuatoriana -lo mismo que la nuestra- es precisa en establecer que el juicio político pueda llevarse a cabo durante el periodo en que el servidor público ejerza el encargo, e incluso dentro de un año después de terminada la función.

En Ecuador, el juicio político se encamina a la aplicación por parte del Congreso Nacional de la sanción de destitución inmediata a los funcionarios que son declarados culpables. Ello con excepción de los ministros de Estado, cuya permanencia en el cargo de conformidad con el párrafo cuarto del numeral 9 del artículo 130 constitucional- incumbe al Presidente de la República.

De modo que la destitución de los ministros de Estado no opera –o no opera de inmediato- como consecuencia de la resolución emitida por el Congreso. La separación del encargo dependerá de lo que determine el Presidente de la República. Esto debido a que en el sistema ecuatoriano se piensa que siendo el titular del Ejecutivo quien nombra a los ministros, es a él a quien compete, en última instancia, resolver si los remueve.

También la destitución de los ministros de Estado por el Congreso es un elemento propio del régimen parlamentario, pero ajeno al sistema presidencial como el que rige en Ecuador, siendo la destitución la única sanción del juicio político ecuatoriano, la inhabilitación del funcionario removido se encuentra descartada.

En la norma constitucional ecuatoriana vigente suprime la inhabilitación que proverbialmente había venido instituyéndose en las cartas constitucionales anteriores a la vigente. Ello, es una de las diferencias que podemos percibir a diferencia de nosotros, debido a que en la sanciones consisten en la destitución del servidor público y en la inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Asimismo, es importante señalar que siendo la destitución la única sanción en el juicio político en Ecuador, si el funcionario renuncia o deja el encargo por cualquier otra causa, no habrá la posibilidad de sancionarlo políticamente.

3.6 Estados Unidos de América

Algunas consideraciones sobre el juicio político o *impeachment* en los Estados Unidos, creo que resultara muy valioso conocer la noción que Alexis de Toqueville tenía del mismo:¹⁵⁷

Entiendo por juicio político la sentencia que pronuncia un cuerpo político, momentáneamente revestido del derecho a juzgar.

En los gobiernos absolutos, es inútil dar a los juicios formas extraordinarias, el príncipe, en nombre del cual se persigue al acusado, al ser señor de los tribunales como de todo lo demás, no necesita buscar garantía en otra parte que no sea en la idea que se tiene sobre su poder. El único temor que puede concebir es que ni siquiera se conserven las apariencias externas de la justicia, y que no se deshonre su autoridad queriéndola afirmar.

Pero en la mayor parte de los países libres, donde la mayoría no puede actuar nunca sobre los tribunales, como lo haría un príncipe absoluto, ha ocurrido, a veces, que se ha colocado momentáneamente el poder judicial en las manos de los representantes mismos de la sociedad. Se ha preferido confundir de esta forma, momentáneamente, los poderes, a violar el principio necesario de la unidad de gobierno, Inglaterra, Francia y los Estados Unidos han introducido en el juicio político en sus leyes: es curioso examinar el partido que estos tres pueblos han sacado de ello.

En Inglaterra y en Francia, la Cámara de los Pares, se encuentra otro poder político, revestido del derecho a acusar. La única diferencia que existe, en este punto, entre los dos países, es esta: en Inglaterra, los diputados pueden acusar ante los pares a quien parezca; mientras que en Francia; no pueden acusar de esta manera más que a los ministros del rey.

Por lo demás, en los dos países, la Cámara de los Pares tiene a su disposición todas las leyes penales, para castigar con ellas a los delincuentes.

En los Estados Unidos, como en Europa, una de las dos ramas de la legislatura esta revestida del derecho de acusar, y la otra del derecho a juzgar. Los representantes denuncian al culpable, el Senado lo castiga.

Pero el Senado no puede quedar constituido en tribunal más que por los representantes, y los representantes no pueden acusar ante el más que a los

¹⁵⁷ De Toqueville, Alexis, 7, *Del Juicio Político en los Estados Unidos de Norteamérica*.

funcionarios públicos. De esta forma, el Senado tiene una competencia más restringida que el tribunal de los Pares en Francia, y los representantes tienen un derecho a la acusación más amplio que el de nuestros diputados.

Pero he aquí la mayor diferencia que existe entre América y Europa: en Europa, los tribunales políticos pueden aplicar todas las disposiciones del código penal, en América, cuando le han arrebatado a un culpable el carácter público del que estaba revestido, y lo han declarado indigno de ocupar algunas funciones políticas en el porvenir, su derecho queda agotado, y empieza la tarea de los tribunales ordinarios.

Cuando un tribunal político, francés o inglés, considera injusticiable a un funcionario público, y pronuncia contra él una condena, le arrebatada por ese mismo hecho sus funciones, y puede declararle indigno de ocupar ninguna en el porvenir: pero aquí la destitución y la interdicción políticas son una consecuencia de la sentencia, y no la sentencia misma.

En Europa, el juicio político es, pues, más bien un acto judicial que una medida administrativa.

Lo contrario ocurre en los Estados Unidos, y es fácil convencerse de que el juicio político, allí es más bien una medida administrativa que un acto judicial.

Es cierto que la sentencia del Senado es judicial en cuanto a la forma; para hacerla tal, los senadores están obligados a ceñirse a la solemnidad y a los usos del procedimiento. Es también judicial por los motivos en que se basa; el Senado, en general está obligado a tomar, como base de su decisión, un delito de derecho común. Pero es administrativo por su objeto.

Si el fin principal del legislador americano hubiese sido, realmente, armar a un cuerpo político con un gran poder judicial, no hubiera encerrado su acción en el círculo de los funcionarios públicos, porque los enemigos más peligrosos del Estado pueden no estar revestidos de ninguna función: esto es verdad, sobre todo, en las repúblicas, donde el favor de los partidos es la primera potencia, y donde, a menudo, se es tanto más fuerte cuanto que no se ejerce legalmente, ningún poder.

Ahora bien, en los Estados Unidos de Norteamérica el Poder Legislativo reside en un Congreso que se compone de un Senado y de una Cámara de

Representantes. La Cámara de Representantes se conforma de miembros elegidos cada dos años por el pueblo de los distintos estados. El Senado se integra de dos senadores por cada estado, elegidos por sus respectivas Asambleas Legislativas por el término de seis años. Cada senador tendrá derecho a un voto.

El texto constitucional norteamericano es omiso en señalar un catálogo exhaustivo de los altos funcionarios públicos que puedan ser sujetos de las acusaciones oficiales. Únicamente refiere, designándolos expresamente, al Presidente y al vicepresidente de los Estados Unidos de América, para insertar después una fórmula general que engloba a todos los funcionarios civiles, sin distinción, a saber:¹⁵⁸

El presidente, el vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán destituidos de sus cargos mediante procedimiento de residencia, previa acusación y convictos que fueren de traición, cohecho u otros delitos graves y menos graves.

Asimismo, Manuel González Oropeza cita la opinión de Edgard Corwin, quien califica al impeachment como un instrumento para fincar responsabilidad sólo a los miembros del Poder Ejecutivo ya que los órganos del Congreso –dice- están sujetos a la disciplina propia y expulsión de sus respectivas Cámaras según se desprende de las secciones 5 y 6 del artículo I de la Constitución de los Estados Unidos de América.¹⁵⁹

Existe un comentario en “El Federalista”, den donde señala la idea de que la práctica de las acusaciones de juicio de responsabilidad oficial se constituye, precisamente, como un freno a los servidores ejecutivos del gobierno, que se pone en manos del cuerpo legislativo.¹⁶⁰

González Oropeza señala que la experiencia en los Estados Unidos de América ha demostrado que el procedimiento de responsabilidad política ha sido instituido en contra de miembros de los tres poderes -ejecutivo, legislativo y judicial-, habiendo sido enjuiciados un presidente, 397 un miembro del gabinete, un senador

¹⁵⁸ Artículo II, Sección 4, de la Constitución de los Estados Unidos de América.

¹⁵⁹ González Oropeza, Manuel. “Experiencia parlamentaria sobre la responsabilidad de los servidores públicos (1917-1983)”, en la obra colectiva denominada: Las responsabilidades de los servidores públicos, Colección Políticas Manuel Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G. Estudios Doctrinales, núm. 88, coordinadores maestro J. de Jesús Orozco Henríquez y doctor José Luis Soberanes Fernández, México, 1984.

¹⁶⁰ Hamilton A., Madison J., y Jay J., El Federalista, prólogo y traducción Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, 1994. p. 278.

y diez jueces federales. Los casos de responsabilidad documentados por González Oropeza son los siguientes: en 1804, John Pickering, juez de distrito en New Hampshire; en 1862, West H. Humphreys, juez del Distrito de Tennessee; en 1913, Robert W. Archbald, de la Corte de Comercio, y en 1936, Halsted L. Ritter, juez del distrito de Florida.¹⁶¹

Con esos antecedentes, la doctrina americana discute si el impeachment es el único medio para remover a los jueces federales. Sin embargo, es de hacer notar la escasa aplicación práctica que ha tenido en los Estados Unidos de América porque sólo a cuatro funcionarios –todos ellos jueces–, desde 1787 hasta la fecha, se les ha fincado responsabilidad política.

En lo que refiere a las causales que dan lugar al impeachment, la Constitución de los Estados Unidos de América determina que sean las mismas conductas sancionables tanto para todos los sujetos, trátase del Presidente o del Vicepresidente de los Estados Unidos o de los demás funcionarios civiles.

Esto lo podemos observar en el artículo II, Sección 4:

“El presidente, el vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán destituidos de sus cargos mediante procedimiento de residencia, previa acusación y convictos que fueren de traición, cohecho u otros delitos graves y menos graves.”

A ello podemos apreciar que las causales de responsabilidad política se reducen a conductas delictivas, de las cuales la primera de ellas, traición, está bien concretada; mientras las otras, delitos graves y menos graves, abarcan hipótesis muy amplias que dejan al ámbito subjetivo de la interpretación definir la gravedad mayor o menor del hecho delictivo, lo que implica, en último caso, una indeterminación y vaguedad de conceptos.

En lo que refiere al delito de traición, el propio texto constitucional, en el artículo III, Sección 3, párrafo inicial menciona lo siguiente:

“El delito de traición contra los Estados Unidos consistirá solamente en tomar las armas contra ellos o en unirse a sus enemigos, dándoles ayuda y facilidades.”

161 González Oropeza, Manuel, “La responsabilidad política en el derecho constitucional americano”, Op. Cit., pp. 471 y 477.

A lo cual podemos apuntar que nadie será convicto de traición sino por el testimonio de dos testigos del hecho incriminatorio o por confesión en corte abierta. La propia norma asigna al Congreso la potestad para fijar la pena correspondiente a ese delito, pero con la restricción de que la sentencia no alcance en sus efectos a los herederos del culpable ni lleve consigo la confiscación de sus bienes, salvo durante la vida de la persona sentenciada.

Cabe hacer mención que en “El Federalista” explica que las actuaciones en el procedimiento de responsabilidad política no pueden atender a reglas tan estrictas: [...] nunca pueden conformarse a reglas tan estrictas, ni en lo que se refiere a la definición del delito por parte de los acusadores, ni a su interpretación [...] como las que sirven en casos ordinarios para limitar el arbitrio de los tribunales a favor de la seguridad personal.

Ahora bien, en el artículo I, Sección 2 párrafo final, de la Carta Magna norteamericana asigna a la Cámara de Representantes la facultad exclusiva de iniciar los procedimientos de responsabilidad oficial:

“La Cámara de Representantes elegirá su Presidente y demás funcionarios y sólo ella tendrá la facultad de iniciar procedimientos de residencia.”

A lo que en el artículo I, en su Sección 3, párrafo penúltimo, concede al Senado la facultad exclusiva para conocer de los procedimientos políticos.

“Tan solo el Senado podrá conocer de procedimientos de residencia. Cuando se reúna para este fin, los senadores prestarán juramento o harán promesa de cumplir fielmente su cometido. Si se residenciare al Presidente de los Estados Unidos, presidirá la sesión el Juez Presidente del Tribunal Supremo. Nadie será convicto sin que concurren las dos terceras partes de los senadores.”

Así, al procedimiento de responsabilidad política norteamericano se compone de dos etapas:

- I. La de investigación y acusación que compete a la Cámara de Representantes.
- II. La de resolución de la acusación que incumbe al Senado.

En lo que refiere a la etapa de investigación y acusación, la Constitución norteamericana es omisa en señalar a quien corresponde la petición de iniciación ante la Cámara de Representantes.

Cabe señalar que e toma por mayoría de miembros de la Cámara de Representante para la determinación de procedencia de la petitoria de impeachment.

Esto lo hace mención en el artículo I, Sección 5 párrafo inicial, de la Carta Magna norteamericana, que dice:

“Cada Cámara será el único juez de las elecciones, resultado de las mismas y capacidad de sus propios miembros; y la mayoría de cada una de ellas constituirá quórum para realizar sus trabajos; pero un número menor podrá recesar de día en día y estará autorizado para compeler la asistencia de los miembros ausentes, en la forma y bajo las penalidades que cada Cámara determinare.”

Asimismo, en lo se refiere al método de investigación de la Cámara de Representantes, es de apuntar que ese órgano ha seguido la práctica de instituirse en una especie de fiscal que aclara posibles cargos y ofrece pruebas y el inculpado puede presentarse ante la Cámara, por sí o por representante, para presentar pruebas y alegatos.¹⁶²

En cuanto a la etapa ante el Senado, se consignan las reglas de procedimiento y práctica, adoptadas el 2 de marzo de 1868, con la excepción de la regla XI que lo fuera el 28 de mayo de 1935, las cuales establecen las formalidades mínimas del juicio de responsabilidad oficial, como las siguientes:¹⁶³

- El Senado referirá los “artículos del impeachment” a un Comité para su investigación inicial.
- El funcionario sujeto a impeachment puede estar presente en la investigación o por medio de representantes, sólo a juicio del Comité Judicial.
- La discusión de los cargos del impeachment es el análisis de cada uno de los “artículos del impeachment”
- La Cámara de Representantes puede cambiar los artículos de impeachment formulados por la Comisión respectiva.

¹⁶² González Oropeza, Manuel “La responsabilidad política en el derecho constitucional americano”, *Op. Cit.*, p. 478.

¹⁶³ *Ibid* p 479 y 480

- La Cámara de Representantes vota separadamente la resolución sobre si continúa el procedimiento ante el Senado y los artículos de impeachment individualmente considerados
- La duración del impeachment ha sido variable, aunque el menor tiempo para sustanciar su procedimiento ha sido el de un mes, se ha llegado a un periodo máximo de un año.
- El juicio político puede declararse sobreseído cuando el funcionario inculcado renuncia el cargo antes de dictarse la resolución.

Ahora bien, si funcionario sujeto al juicio de responsabilidad oficial es encontrado culpable, será sancionado por el Senado con la destitución del cargo y la inhabilitación permanente a ocupar puestos en el Gobierno de los Estados Unidos. Así lo establece el artículo I, Sección 3, párrafo último de la Constitución:

“La sentencia en procedimientos de residencia no podrá exceder de la destitución del cargo e inhabilitación para obtener y desempeñar ningún cargo de honor, de confianza o de retribución en el Gobierno de los Estados Unidos; pero el funcionario convicto quedará, no obstante, sujeto a ser acusado, juzgado, sentenciado y castigado con arreglo a derecho.”

Ahora bien el artículo II, Sección 4, establece:

El presidente, el vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán destituidos de sus cargos mediante procedimiento de residencia, previa acusación y convictos que fueren de traición, cohecho u otros delitos graves y menos graves.

Como podemos observar en el Senado se podrán sancionar con destitución e inhabilitación, pero no podrá imponer ningún otro castigo. No obstante, la persona podrá ser juzgada también en tribunales ordinarios.

Es importante mencionar que la resolución en el juicio político lleva consigo la inmediata destitución, pero si el enjuiciado renuncia al cargo queda liberado.

Ahora bien es importante recordar que la Constitución de los Estados Unidos de América faculta al Presidente a conceder indultos por delitos contra los Estados Unidos, salvo en casos de juicios de responsabilidad oficial:¹⁶⁴

El presidente será jefe supremo del ejército y de la armada de los Estados Unidos, así como de la milicia de los distintos estados cuando ésta fuere llamada al

¹⁶⁴ Artículo II, Sección 2 párrafo primero.

servicio activo de la Nación. Podrá exigir opinión por escrito al jefe de cada departamento ejecutivo sobre cualquier asunto que se relacione con los deberes de sus respectivos cargos y tendrá facultad para suspender la ejecución de sentencias y para conceder indultos por delitos contra los Estados Unidos, salvo en casos de residencia.

Finalmente, en el artículo III, Sección 3, de la Constitución de los Estados Unidos de América, se hace mención que: tratándose del delito de traición, el Congreso tiene poder para fijar la pena correspondiente; pero la sentencia no alcanzará en sus efectos a los herederos del culpable, quienes no comparten la responsabilidad de éste, ni llevará consigo la confiscación de sus bienes, salvo durante la vida de la persona sentenciada.

CAPÍTULO IV. DERECHO CONSTITUCIONAL Y PARLAMENTARIO. INICIATIVAS PRESENTADAS DURANTE LA LX LEGISLATURA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PÚBLICA.

Ante la necesidad de clarificar y mejorar las disposiciones que norman las responsabilidades de los servidores públicos, en lo que va de la LX Legislatura a la fecha, diversas han sido las iniciativas -tanto a nivel constitucional como de Ley reglamentaria- que se han presentado ante la Cámara de Diputados en la materia.

El desenvolvimiento de las instituciones modernas es producto de fórmulas de responsabilidad, entendimiento y del compromiso de asegurar la dirección pública de la sociedad civil. En particular las instituciones del Estado son las más comprometidas con el valor de la responsabilidad, pues de él depende cómo se orientan y coordinan los esfuerzos privados y públicos a favor del bien común.

Para el Estado mexicano, la responsabilidad tiene ahora nuevas condiciones que se caracterizan por el ejercicio cada más abierto del poder público. La nueva institucionalidad que viene germinando en todos los órdenes de su espacio existencial, da cuenta de que la burocracia y los sistemas administrativos son parte medular de la responsabilidad colectiva.

El aprendizaje de la responsabilidad es cada vez visible, porque la democratización que el país vive, obliga a la apertura de las instituciones y a la evaluación que desde la sociedad civil y con diferentes medios-voto electoral, movilización ciudadana, opinión pública y comportamiento de los medios de comunicación- inciden de manera directa en el desempeño de los servidores públicos y en los directivos de primer nivel.

Gobernar y administrar la sociedad es un compromiso que no cesa, dado que la sociedad en movimiento-problemas, conflictos, expectativas, necesidades e incentivos- es un reto que implica vencer restricciones propias y ajenas.

En tal sentido, la burocracia gubernamental es la responsable de dirigir y armonizar los esfuerzos compartidos teniendo como referente la protección y seguridad del Estado, así como el desarrollo y el bienestar de la sociedad.

Como un cuerpo de especialistas dedicados con lo mejor de su capacidad a las actividades de orden compartido, la burocracia es el eje de la toma de las decisiones, la distribución de los recursos públicos y la formación de la agenda gubernamental. Las responsabilidades que cumple no son reflejo de lo estatal,

sino que responden a la médula del propio Estado, al valorarlo como una institución que tiene identidad propia y por tanto, necesita de la lealtad de la burocracia para sobrevivir como un organismo de poder y como un sistema efectivo de relaciones de mando y obediencia.

4.1 INICIATIVAS PRESENTADAS EN MATERIA CONSTITUCIONAL.

Las iniciativas de reformas al Título Cuarto de la Constitución Política, establecen las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, que desnaturaliza la función encomendada, así como garantizar su buena prestación.

El día 24 de octubre del año 2006 en sesión de Cámara de Diputados, la Diputada Federal Valentina Valia Batres Guadarrama, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, sometió a la consideración la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 62 y 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto que reforma y adiciona los artículos 62 y 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁶⁵

Artículo Único. Se adicionan los artículos 62 y 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como siguen:

Artículo 62. Los diputados y senadores propietarios, durante el periodo de su encargo no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la federación o de los estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio.

Tampoco podrán emprender un negocio comercial o litigioso, por sí o en nombre de un tercero, con o en contra de cualquiera de las instituciones del Estado, del que esperen algún tipo de retribución cuantificable pecuniariamente, a menos que se trate de la defensa de derechos afectados por un acto administrativo individualizado que le afecte directamente su esfera jurídica.

¹⁶⁵ Gaceta Parlamentaria número 2119, martes 24 de octubre de 2006, Cámara de Diputados.

La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador y **deberá devolver la retribución que como Diputado o Senador recibió mientras incumplió este artículo.**

Artículo 108.

.....

.....

.....

El desempeño de los cargos del servicio público es compatible con las actividades académicas, docentes y de investigación científica en las instituciones públicas y privadas de educación. Los servidores públicos tienen prohibido realizar cualquier tipo de actividad comercial o litigiosa remunerada o no, por sí o por un tercero, con o en contra de los poderes u órganos autónomos federales, estatales o municipales.

De aquí podemos observar que con las reformas al artículo 62 se pretende establecer una prohibición, de la que derivan una excepción a esa prohibición y una obligación; esto debido a que en el artículo 62 prohíbe específicamente a diputados y senadores que durante el periodo de su encargo inicien un negocio comercial o litigioso por sí o en nombre de un tercero del que espera alguna retribución pecuniaria, con o en contra de cualquier institución del Estado. Al respecto establece como excepción que podrá hacerlo cuando se trate de la defensa de derechos afectados por un acto administrativo individualizado, es decir que afecte directamente su esfera jurídica. Además establece la obligación de devolver la retribución que como diputado o senador recibió mientras incumplió el artículo.

Por otra parte, con las reformas que se proponen para el artículo 108, se establecen compatibilidades y prohibiciones para quienes desempeñan cargos del servicio público. Esta iniciativa prohíbe que los servidores públicos realicen cualquier tipo de actividad comercial o litigiosa remunerada o no, ya sea que la entable por sí mismo o a través de un tercero, en contra de los poderes u órganos autónomos de cualquier nivel de gobierno.

Asimismo, el martes 21 de noviembre del año 2006, el Diputado Federal Alan Notholt Guerrero, diputado de la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, solicitó se turnara a las comisiones correspondientes para su dictamen y posterior

discusión en el Pleno de la Cámara de .los Diputados de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto.

Decreto por el que se reforman los artículos 108 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 5 y 29 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en materia de coadyuvancia.¹⁶⁶

Artículo Primero. Se adiciona un segundo párrafo y se recorren los demás del artículo 108; y, se agrega un enunciado al último párrafo del artículo 109 ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 108. ...

Las leyes garantizarán para el caso de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos a los que alude el presente artículo, la facultad de los ciudadanos que lleven a cabo la denuncia de hechos en contra de los servidores públicos señalados en el párrafo que antecede, como coadyuvante dentro de los procedimientos que fijen las leyes.

...

...

...

Artículo 109. ...

I. ...

...

II. ...

III. ...

...

...

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo. **Se garantizará el derecho de los ciudadanos a coadyuvar y que le sea reconocida su personalidad en los procedimientos a que se refieren este y el artículo anterior.**

¹⁶⁶ Gaceta Parlamentaria número 2119, martes 24 de octubre de 2006, Cámara de Diputados.

Artículo Segundo. Se adiciona un octavo párrafo al artículo 5º.; y, se adiciona el artículo 29, ambos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para quedar como sigue:

Artículo 5. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

...

...

Quejoso: Al ciudadano o ciudadana que denuncie los hechos con los que se inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, garantizándole en todo momento, el derecho a coadyuvar y que le sea reconocida personalidad a fin de que pueda actuar e imponerse de los autos del expediente correspondiente.

Artículo 29. Las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrán ser impugnadas por la Secretaría, el contralor interno, el titular del área de responsabilidades o por el Quejoso según corresponda.

A través de esta iniciativa podemos observar que con estas reformas a los artículos 108 y 109, se pretende que las leyes garanticen para el caso de las responsabilidades administrativas, la facultad de los ciudadanos para que lleven a cabo la denuncia de hechos en contra de los servidores públicos, y que les sea reconocida su personalidad en los procedimientos que fijen las leyes.

Por lo que hace a las adiciones señaladas en los artículos 5 y 29 de la ley de la materia, se concretizan, dentro de dicho dispositivo las facultades a fin de que puedan no solo coadyuvar, sino que le sean reconocida la personalidad a fin de que también puedan acudir, mediante el recurso de revocación, a una segunda instancia procesal a fin de que se pueda cumplir con los fines de control y sanción de la ley federal y el propio texto constitucional.

Por otra parte, el martes 12 de diciembre de 2006 el Diputado Federal Jacinto Gómez Pasillas, integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, presentó la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con base en el siguiente:¹⁶⁷

Decreto. Se reforma el tercer párrafo del artículo 108 y se adiciona un párrafo siete, al artículo 111, de este último, se recorre en su orden el actual siete que deviene a ser el ocho y así sucesivamente, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se adiciona un cuarto párrafo al artículo 25, de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para quedar como sigue.

Artículo Primero. Se reforma el tercer párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue.

Artículo 108.

.....

.....

Los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, y en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución, a las leyes federales y locales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales; **en estos casos, dichos servidores públicos responderán de manera directa ante las autoridades competentes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 111 de esta Constitución.**

.....

Artículo Segundo. Se adiciona un párrafo siete, en este caso, se recorre en su orden el actual siete que deviene a ser el ocho y así sucesivamente, al artículo 111, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 111.

.....

.....

.....

.....

.....

¹⁶⁷ Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2150-I, martes 12 de diciembre de 2006.

Los servidores públicos a los que se refiere el presente artículo responderán ante las autoridades competentes, sin que se requiera declaración de procedencia en los casos de delitos graves del fuero común y federal, o cuando se trate de flagrante delito, de conformidad con la ley respectiva.

.....

.....

.....

.....

Artículo Tercero. Se adiciona un cuarto párrafo al artículo 25 de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para quedar como sigue.

Artículo 25.

.....

.....

Para los efectos del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se requiere declaración de procedencia en los casos de delitos graves del fuero común y federal, o cuando se trate de flagrante delito.

Derivado de lo anterior podemos apreciar que se plantea la necesidad de que los servidores públicos respondan directamente sin requerirse el juicio de declaración de procedencia cuando cometan delitos graves y además sean sorprendidos en flagrancia.

Asimismo, a través de reformas a los artículos 108 y 111, se pretende establecer que los servidores públicos respondan ante las autoridades competentes sin que se requiera declaración de procedencia en los casos de delitos graves del fuero común y federal, cuando se trate de flagrante delito.

Por otra parte en el artículo 111 constitucional, prevé el procedimiento de Declaración de Procedencia, por lo que cabe aclarar que sólo es viable en caso de responsabilidad penal, quedando excluidos, tanto la responsabilidad civil, como el Juicio Político, marcado en el artículo 110 de la misma Norma Suprema; por ello, la iniciativa que se propone, no se traduce en evitar que el servidor lleve eficientemente el ejercicio público, sino que éste se realice lo mas transparente

posible, toda vez que el funcionario que sea enjuiciado, al demostrar su inocencia o irresponsabilidad penal puede reanudar su función pública

Las disposiciones contenidas en la norma fundacional de nuestro sistema jurídico y político quedan incompletas sino se aterrizan en la ley secundaria que le da operatividad, como es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyo contenido contempla el procedimiento del Juicio Político y el de Declaración de Procedencia, por ello, es preciso adecuar la norma secundaria mediante la adición de un párrafo cuarto al artículo 25 de la aludida ley para establecer que no es necesaria la declaración de procedencia cuando se actualicen los supuestos previstos en el correlativo artículo 111 Constitucional, cuando se trate de delitos graves cometidos por los servidores públicos, sean éstos del fuero común o federal, o en flagrancia, es decir que se sorprenda al funcionario público, en el momento mismo de la perpetración del delito; se entiende como delitos graves, aquellos que afectan de manera importante los valores fundamentales de la sociedad.

Por otra parte, el miércoles 24 de enero del año 2007, el Diputado Federal, Raúl Cervantes Andrade, integrante del Grupo Parlamentario del PRI de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, sometió la siguiente iniciativa que reforma los artículos 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como sigue:

Decreto por el que se reforman los artículos 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁶⁸

Artículo Primero. Se reforma el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 111. ...

...

...

...

No se requerirá declaración de procedencia cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el artículo 108 de la presente constitución, sea detenido en flagrancia por la comisión de un delito grave, así calificado por la ley penal.

¹⁶⁸ Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2179-I, miércoles 24 de enero de 2007

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda. **No se requerirá declaración de procedencia cuando alguno de estos servidores públicos, sea detenido en flagrancia por la comisión de un delito grave, así calificado por la ley penal.**

...

...

...

...

...

Artículo Segundo. Se reforma el artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que este **se encuentre gozando de licencia de su cargo.**

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o **ha tomado posesión de** otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

Es así que, en esta iniciativa establece dos supuestos bajo los cuales no se requerirá de la declaración de procedencia para poner bajo disposición de las autoridades correspondientes a un servidor público ya sea del ámbito federal o local:

1. El primer supuesto se encuentra en las reformas al artículo 111 y se dará cuando el servidor público sea detenido en flagrancia por la comisión de un delito grave, así calificado por la ley penal.
2. Cuando el servidor público cometa un delito durante el tiempo en que éste se encuentre gozando de licencia en su cargo.

Asimismo, el martes 20 de febrero de 2007, los Diputados Federales Carlos Navarro Sugich y Antonio Valladolid Rodríguez, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, presentaron una iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de juicio político, siendo esta la siguiente:

Decreto por el que se reforma el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de juicio político.¹⁶⁹

Único. Se reforma el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 110. ...

Los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Es importante observar que en esta iniciativa se aprecia que se elimina completamente la figura de declaración de procedencia y establece la instauración de un juicio penal directo. Para llevar a cabo lo anterior se propone que, cuando un servidor público -de los previstos en el artículo 111, federal o local- sea acusado por la comisión de un delito durante el tiempo de su encargo, no podrá ser privado de su libertad durante el procedimiento penal que al efecto se siga, sino hasta que exista sentencia firme de la autoridad judicial.

También señala que en caso de delito flagrante grave, los servidores públicos a que alude el mencionado artículo podrán ser detenidos y sujetos al procedimiento penal que determine la ley. Asimismo, especifica que en demandas que no sean de naturaleza penal no se observarán las disposiciones del artículo 111.

Por otra parte, con esto se tendría que reformar los artículos 112 y 114. En el 112 se dispone que no se observe el seguimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 111 si los servidores públicos comenten un delito estando separados de su encargo por virtud del otorgamiento de una licencia o su equivalente, es decir,

¹⁶⁹ Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2197-I, martes 20 de febrero de 2007

si un servidor público comete un delito durante el goce de una licencia, podrá ser detenido sin que aún haya sido dictada una sentencia firme.

Asimismo, derivado de las iniciativas anteriormente presentadas podemos ver que principalmente los temas para reformar las disposiciones constitucionales y que han sido abordados en las iniciativas son las siguientes:

- I. Las prohibiciones y semejanzas con el desempeño de los cargos de diputados y senadores en específico y de los servidores públicos en general.
- II. Avalar la facultad de los ciudadanos para que presenten una denuncia de hechos en contra de los servidores públicos que regula el Título IV Constitucional, fungiendo como colaborador dentro de los procedimientos, haciendo notar que ésta facultad procederá en materia de responsabilidad administrativa
- III. Responder directamente ante las autoridades competentes los mismos servidores públicos, sin que se requiera la declaración de procedencia, los casos de delitos graves del fuero común y federal, o cuando se trate de flagrante delito.
- IV. Cuando se trata de procedimientos de juicio político en contra de servidores públicos del ámbito local, descartar los efectos declarativos de las resoluciones del Congreso de la Unión, y eliminar la intervención de las legislaturas locales.
- v. Añadir al catálogo de servidores públicos que deben responder por el desempeño de sus cargos o comisiones, al Auditor Superior de Fiscalización del Distrito Federal y los servidores públicos de los organismos autónomos

4.2 INICIATIVAS PRESENTADAS EN EL MARCO DE LA LEY REGLAMENTARIA.

En un Estado de Derecho el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la Ley y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos.

El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Es así que las nuevas bases de responsabilidad de los servidores públicos del año 1982 dando como fin y creación la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, sin embargo se han hecho propuestas para su adaptación y actualización de acuerdo con las demandas de un pueblo dinámico que se ha desarrollado en todos los órdenes desde 1917, pero no así en el régimen de responsabilidades de sus servidores públicos.

El día jueves 07 de septiembre del 2007, en representación de los diputados Cenecistas del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión, se presentó la iniciativa que contiene el proyecto de decreto de adición a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y de adición y reforma a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la siguiente manera:

Artículo 53. Las sanciones por falta administrativa consistirán en:¹⁷⁰

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública;
- III. Suspensión;
- IV. Destitución del puesto;
- V. Sanción económica;
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público;
- VII. Pena privativa de libertad, cuando expresamente así se disponga.**

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

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación

¹⁷⁰ Publicada en la Gaceta Parlamentaria Número 2090, jueves 7 de septiembre de 2006, Cámara de Diputados.

impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé a viso a la secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

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

Adición del artículo 56 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Artículo 56 Bis. Se impondrá de 3 a 6 años de prisión a aquella autoridad o servidor público que por culpa, dolo, mala fe o negligencia no ejerza de forma oportuna, eficaz y eficientemente, los recursos públicos agrícolas y pecuarios, conforma a los calendarios establecidos para las siembras y cosechas de cada año.

Se puede observar que esta iniciativa propone en materia de sanciones por faltas administrativas, incorporar la pena privativa de libertad cuando se disponga expresamente a aquellos servidores públicos que, por culpa, dolo o negligencia no ejerzan en tiempo y forma los recursos destinados al campo conforme al ciclo agrícola y pecuario, considerando el fundamental apoyo que para los destinatarios representan dichos recursos.

Para complementar esta disposición se pretendió la adición del artículo 56 Bis, éste hacía hincapié a la pena privativa de libertad sólo que aplicada a un caso concreto como consecuencia jurídica del no ejercicio de los recursos públicos agrícolas y pecuarios conforme a los calendarios de siembras y cosechas de cada año, bajo culpa, dolo mala fe o negligencia. Asimismo, se propone que dicha omisión sea castigada con una pena de entre 3 y 6 años de prisión, basados en el razonamiento de que no existe un solo agraviado por la falta del ejercicio de los recursos, sino que también la sociedad en su conjunto se ve afectada, todos nosotros como consumidores de productos agrícolas o pecuarios nos quedaríamos sin alimento diario.

Asimismo, en la sesión celebrada el jueves 9 de noviembre de 2006, la Diputada Federal Alliet Mariana Bautista Bravo, integrante de la LX Legislatura e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó una iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma las leyes Orgánica de la Administración Pública Federal; Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en materia de protección a los derechos fundamentales) siendo la siguiente:

Decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en materia de protección de los derechos fundamentales).¹⁷¹

Artículo Segundo. Se reforma la fracción XXI del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para quedar como sigue:

Artículo 47. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

I. a XX.

XXI. Proporcionar en forma oportuna y veraz toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquella pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan; **asimismo, para efectos de aceptar o desechar una recomendación deberán fundar y motivar las razones de su cumplimiento u omisión.**

Ante ello, podemos apreciar que esta iniciativa está encaminada a establecer como obligación de los servidores públicos, la fundamentación y motivación de las razones por las cuales le den cumplimiento o hagan caso omiso, cuando acepten o desechen una recomendación emitida por la institución que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos.

En reunión celebrada el martes 12 de diciembre de 2006, el Diputado Federal Jacinto Gómez Pasillas, integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, presentó una iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, siendo esta la siguiente:

¹⁷¹ Publicada en la Gaceta Parlamentaria Número 2129-i, jueves 9 de noviembre de 2006, Cámara de Diputados.

Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:¹⁷²

Artículo Tercero. Se adiciona un cuarto párrafo al artículo 25 de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para quedar como sigue.

Artículo 25.

.....

.....

Para los efectos del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se requiere declaración de procedencia en los casos de delitos graves del fuero común y federal, o cuando se trate de flagrante delito.

En esta iniciativa, principalmente podemos observar que señala que no se requerirá de declaración de procedencia en caso de flagrante delito.

Asimismo, en la sesión del jueves 16 de noviembre del año 2006, Arely Madrid Tovilla, Edgar Mauricio Duck Núñez y Francisco Javier Santos Arreola, Diputados Federales integrantes de la Comisión Jurisdiccional, presentaron una iniciativa, que reformaba los artículos 3, 10, 11 y 12 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que fue como siguiente:

Decreto que reforma los artículos 3, fracción II, 10, 11 y 12, inciso e), de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:¹⁷³

Artículos 3, 10, 11 y 12.

Artículo 3. Las autoridades competentes, para aplicar la presente ley, serán:

I.

I Bis.

II. La Secretaría de la Función Pública.

III. a IX.

¹⁷² Publicada en la Gaceta Parlamentaria Número 2150-i, martes 12 de diciembre de 2006, Cámara de Diputados.

¹⁷³ Publicada en la Gaceta Parlamentaria número 2134-i, jueves 16 de noviembre de 2006, Cámara de Diputados.

Artículo 10. Corresponde a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano instructor y de acusación, y a la Cámara de Senadores fungir como jurado de sentencia.

La Cámara de Diputados sustanciará el procedimiento de juicio político por conducto de las **Comisiones Unidas de Gobernación, y de Justicia**, quienes al momento de su instalación designarán a cinco miembros de cada una de ellas para que, en unión de sus presidentes y un secretario por cada comisión, integren la Subcomisión de Examen Previo de denuncias de juicios políticos que tendrá competencia exclusiva para los propósitos contenidos en el Capítulo II de esta ley.

Artículo 11. Al proponer, la **Junta de Coordinación Política** de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, la constitución de Comisiones para el despacho de los asuntos, propondrá la integración de una comisión para sustanciar los procedimientos consignados en la presente ley y en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Aprobada la propuesta a que hace referencia el párrafo anterior, por cada Cámara se designarán de cada una de las Comisiones cuatro integrantes para que formen la Sección Instructora en la Cámara de Diputados y la de Enjuiciamiento en la de Senadores.

Las vacantes que ocurran en la Sección correspondiente de cada Cámara serán cubiertas por designación que haga la **Junta de Coordinación Política** de entre los miembros de las Comisiones respectivas.

Artículo 12. La determinación del juicio político se sujetará al siguiente procedimiento:

a)

b)

c)

d)

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

Derivado de lo anterior se puede apreciar que se pretendía lograr la concordancia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en materia de juicio político con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, pues la discrepancia que existe a raíz de las reformas hechas a ésta última Ley desde 1999 han generado un conflicto al momento de conformar la

subcomisión de Examen Previo, misma que debe integrarse junto con las comisiones ordinarias, lo mismo sucede respecto a la Sección Instructora.

También se propone concordar las autoridades que son competentes para aplicar la Ley de Responsabilidades, toda vez que, actualmente señala que una de esas autoridades es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y es menester actualizarla pues dicha secretaría se denomina de la Función Pública.

Estas iniciativas proponen reglamentar reformas constitucionales a fin de que los servidores públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia. Asimismo, definir las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurrir por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

4.3 PROPUESTA DE INICIATIVA DE LEY QUE MODIFIQUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PÚBLICA DE LOS LEGISLADORES FEDERALES.

El suscrito, diputado de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 71 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el primer párrafo del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de motivos

La función primigenia del Estado como lo han señalado diversos autores es en términos generales el bien común, cuestión irrenunciable e impostergable dentro de un Estado de Derecho, como lo es el nuestro. Es por ello que todas las medidas que deban ser tomadas a favor de cumplir con ambos preceptos, el de irrenunciabilidad y el de impostergabilidad, deben ser ejecutadas de manera expedita y efectiva.

Para que los individuos tengan la posibilidad de desarrollarse en su entorno, es necesario que existan determinados mecanismos legales, cívicos y éticos que hagan posible la conciliación de los intereses individuales con los colectivos. Esto es, las leyes deben fungir como rectores para la definición de metas y procedimientos; las instituciones políticas deben constituir instrumentos de la sociedad y su gobierno para alcanzar metas como la justicia y el bienestar general.

Si bien la estructura jurídica de nuestro país ha servido para fundamentar un Estado de Derecho, el cual ha cumplido la función de ser la base para crear las instituciones políticas que hoy sustentan a México, éstas, tanto las instituciones, como la estructura jurídica, requieren de perfeccionamiento y ser dotadas de dinamismo para responder a las necesidades de nuestro tiempo.

Vale la pena subrayar que el adelanto democrático de México requiere forzosamente del constante escrutinio de las reglas que estipulan los principios morales y valores éticos a los que debe sujetarse el proceder de los servidores públicos al servicio del Estado.

Dada la importancia de la manutención del Estado de Derecho y del cumplimiento cabal de la función del Estado, los mecanismos sancionatorios para quien o quienes impidan el cumplimiento de dichas funciones deben ser precisos, contundentes y sobretodo deben estar fundamentados en nuestros ordenamientos jurídicos. Esto es, las leyes que estipulan sus responsabilidades y determinan los dispositivos para sancionarles cuando inciden en una falta administrativa, política o penal, deben ser ejemplares y sumamente precisos. Lo anterior, por supuesto comenzando por nuestra Constitución Política.

Es por ello que la reforma que ampara la presente iniciativa, parte de la consideración de que los servidores públicos tienen una gran responsabilidad con la sociedad mexicana y su desempeño debe ser ético y comprometido con su país.

Resulta pues ineludible la responsabilidad del Poder Legislativo de enriquecer la ley para favorecer el cambio positivo de nuestro país, por ello, es que se plantea un cambio al Título Cuarto de nuestra Constitución Política a fin de ampliar el concepto relativo a los servidores públicos, en cuanto a cuáles de ellos son sujetos de enfrentar juicio político. Cabe mencionar que este Título

no ha sido reformado de manera integral desde hace poco más de dos décadas.

Ahora bien, el Título Cuarto de nuestra Constitución Política tiene severos y diversos desarreglos en cuanto a quienes se consideran servidores públicos sujetos de someterse a juicio político, por haber incurrido en responsabilidades administrativas, así como las faltas por las que pudieran ser inquiridos.

En este sentido, la responsabilidad administrativa esta especificada en el propio artículo 110 Constitucional, aunque se dejan de lado conceptos como la responsabilidad política, la responsabilidad económica y la responsabilidad patrimonial, todas ellas importantes y que finalmente representan transgresiones a las leyes en perjuicio del cumplimiento de la responsabilidad estatal.

Así pues, está identificada la necesidad de ampliar el universo de aquellos servidores públicos que serán sujetos de afrontar un juicio político a consecuencia de una falta administrativa en el ejercicio de sus funciones.

Para comenzar la fundamentación del problema es preciso tener claros ciertos conceptos, por supuesto apegándonos a la propia norma. Dentro del mismo Título Cuarto, el artículo 108 define a los servidores públicos como:

... 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 el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

A fin de contar con mayores elementos que permitan la comprensión de lo que es el servicio público, a continuación se presentan un par de concepciones:

Por su parte, Waline, define como servicio público como:

... Una actividad de interés público en que, en unos casos, la Administración tiene directamente la responsabilidad financiera y en otros casos carece de ella, esto es, que algunas veces la administración del servicio público se efectúa, en forma directa y, en otras ocasiones, la Administración pública sólo provoca la organización del servicio público y se contenta con su control.

Autores como Hauriou, definen el servicio público como:

... un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública.

Fleiner lo conceptúa como:

... un conjunto de personas y de medios constituidos técnicamente en una unidad y destinados a servir de una manera permanente a un fin público particular.

Finalmente, Yename define en su libro “Servicio público y su régimen jurídico en México” el servicio público de la siguiente manera:

Es una actividad derivada de la función administrativa, cuyos realizadores se apoyan en la obra pública existente, en su ampliación o en construcciones nuevas, para la continua, eficaz y regular satisfacción de un interés general o colectivo.

Ahora bien, una vez establecido un concepto de servicio público, debemos entender que la importancia del servicio público y del servidor público para desarrollar la función del Estado resulta primordial, puesto que de ambos elementos dependerán el éxito o el fracaso del cumplimiento de los objetivos de los tomadores de decisiones dentro del gobierno, así como de la función del propio Estado.

En razón de lo anterior entendemos que las faltas a la Constitución Política representan sin duda alguna un atentado a los objetivos del Estado y al cumplimiento de las funciones del mismo. En este sentido, Vale la pena rescatar la crítica que han realizado diversos juristas al respecto de la gravedad de las violaciones a la Carta Magna.

Marybel Martínez, en su obra “El juicio político en México”, resalta que sí bien existen violaciones graves y faltas menores, todas aquellas violaciones a la Constitución Política deben necesariamente ser consideradas como graves, puesto que es precisamente de dicho texto jurídico del que se desprenden el resto de leyes y normas que rigen y sostienen el sistema jurídico – político de nuestro país.

Resultado de la incursión en alguna de las conductas atípicas por algún servidor público, señaladas en el artículo 109 de la Constitución Política se adquieren sanciones, para el caso de los servidores públicos, estas pueden ser de carácter penal y administrativo, dada la naturaleza de su labor.

Uno de los mecanismos sancionatorios en este respecto es el de juicio político, el cual fue definido por Joaquín Escriche en su “Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia” como:

...la controversia y decisión legítima de una causa ante y por el juez competente; o sea, la legítima discusión entre el actor y el reo ante juez competente que la dirige y determina con su decisión o sentencia definitiva...

Es pues, el juicio político la ejecución de una atribución de carácter jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político; el fin de dicho procedimiento es remover de su cargo o en su defecto inhabilitar para encargos posteriores a algún servidor público.

Producto de este juicio político, se impone una responsabilidad de orden político a determinados servidores públicos, que han incurrido en conductas violatorias de la legislación nacional. En este sentido, la sanción directamente derivada del juicio político es puramente política, sin que ello no signifique la evasión de aquellas de carácter civil o penal que resulten de la falta en la que haya incurrido dicho servidor público.

Es preciso mencionar que el juicio político es un juicio de carácter administrativo y procedimental, ya que no otorga la facultad al órgano político que lo lleva a cabo, que es el Congreso de la Unión, de privar de la libertad al servidor público que enfrenta el proceso; sino que constituye la declaración de procedencia de las acusaciones de las cuales el inculpado es sujeto.

La instancia de juzgar y sancionar las conductas delictivas del servidor público, atendiendo sobre todo al principio de la división de poderes, será siempre el Poder Judicial.

La idea del juicio político está basada en la idea de que algunos de los servidores públicos de los poderes de la unión no pueden ser inquiridos por las ideas que estos manifiesten, esto es, la figura de inmunidad otorgada por la Carta Magna llamada “fuero constitucional”. La anterior concesión está dada con el objetivo de que los servidores públicos puedan ejercer cabalmente sus funciones sin ser inquiridos por acciones o decisiones so pretexto del cumplimiento de sus facultades. Además, esta inmunidad procesal es otorgada ante la posibilidad de posibles obstrucciones, agresiones, represiones o falsas acusaciones durante el ejercicio de su función.

La ampliación del universo que comprende a los servidores públicos sujetos a juicio político está basada en la atención que se debe dar al artículo 108 el cual habla de las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado, esto es, la responsabilidad que tiene toda persona que maneje o ejerza recursos propios del Estado. Aunque dicha definición establece un universo amplio de servidores públicos, el juicio político habrá de ser iniciado contra aquellos servidores públicos o funcionarios que afecten los fines fundamentales del Estado con su conducta.

La anterior consideración está basada en el hecho de que ninguna violación a la ley es menor, puesto que las leyes están hechas para que el Estado tenga los elementos para cumplir su función.

Es por ello que la figura del juicio político debe ser necesariamente aplicable para todo funcionario público al servicio del Estado que incurra en faltas a la Constitución Política, así como a las leyes que de ella emanan.

Como toda ley, la aplicación universal de la figura del juicio político, traerá consigo efectos coercitivos, lo cual sin duda ayudará a que el Estado cuente entre sus filas de servidores públicos con personas honestas, responsables y honorables en el auxilio del cumplimiento de su labor.

Fenómenos tales como la corrupción, el abuso del fuero constitucional, la exhibición pública de la ilegalidad y la impunidad, han lastimado gravemente a la política, por ello, hoy en día existe una rigurosa demanda social en lo que

respecta a tomar el servicio público como tal, apartado de visiones corruptas e individualistas.

La sociedad exige con toda razón y en función de la soberanía que mediante su sufragio efectivo ha delegado al Estado, total y estricto apego a las leyes, así como el ejercicio de la administración estatal bajo estrictos criterios de transparencia y rendición de cuentas, en particular en lo que se refiere a las cuestiones referentes al desarrollo nacional.

Es por ello que creo firmemente que es absolutamente necesario precisar la redacción del artículo 110 de nuestra Constitución Política, para delinear el camino que nos conduzca a un orden Constitucional y jurídico más sólido, perfeccionando ante todo los alcances y la materia de los servidores públicos al servicio del Estado y por ende de los mexicanos.

Por las anteriores consideraciones presento ante esta soberanía el siguiente:

Proyecto de Decreto

Único. Se adiciona el primer párrafo del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. **Así como los servidores públicos comprendidos dentro del mismo Título Cuarto, artículo 108 de la presente Constitución.**

...

...

...

...

...

Transitorios

Artículo Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dip. Fed.

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, a los __ días del mes de _____ de 2009.

4.4 PROPUESTA DE INICIATIVA DE LEY QUE MODIFIQUE LA LEY REGLAMENTARIA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PÚBLICA.

El suscrito, diputado de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 71 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en materia de Juicio Político, al tenor de la siguiente:

Exposición de motivos

El Título Cuarto de nuestra Constitución Política norma las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado, es decir, regula los aspectos referentes a los sujetos al servicio del Estado con responsabilidades

en el servicio público; las obligaciones dentro del servicio público, además de las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público.

Este Título especifica y regula de igual forma las conductas y sanciones que habrán de aplicarse mediante juicio político, estipula las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia de dichos juicios para proceder penalmente contra los servidores públicos que gozan de fuero constitucional.

Es preciso subrayar que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, abona el derecho de los ciudadanos para presentar ante órganos políticos como lo es el Congreso de la Unión, ello con el fin de demandar una conducta atípica de algún servidor público, lo anterior, ya sea en el terreno administrativo o por medio de una denuncia de orden penal.

A fin de contextualizar adecuadamente el concepto de juicio político, en el mundo, aparece su primer antecedente documentado en el año de 1641, año en el que el Parlamento Inglés inició un juicio a Thomas Stanford, quien fungía en aquel entonces como Ministro de la Corona durante los incesantes desafíos de ésta contra el Parlamento Inglés. En el caso de nuestro país, vale la pena recordar que dicho término fue agregado al texto constitucional por los miembros del Congreso Constituyente en el año de 1917, texto avalado por el entonces Presidente Venustiano Carranza.

La figura jurídica que representa el juicio político conlleva llevar a cabo una facultad jurisdiccional ejecutada por un órgano político, en este caso el Congreso de la Unión, con el objetivo de remover de su cargo y establecer un proceso legal contra un servidor público. Dicho proceso puede tener consecuencias como una amonestación, la inhabilitación para laborar en el sector público o la privación de la libertad, según lo determine la instancia judicial correspondiente.

Mediante este proceso penal, es posible fincar responsabilidades políticas de igual forma a los servidores públicos que han incurrido en conductas delictivas, producto de las cuales las sanciones son netamente políticas, sanciones a cargo del órgano político mencionado anteriormente.

Dicho órgano político es el Congreso de la Unión, institución política nacional donde convergen las diversas corrientes de pensamiento y donde la pluralidad y composición de nuestro país están reflejadas, siendo así, el lugar donde los intereses confluyen y encuentran conciliación.

En este sentido, sin menoscabo de la responsabilidad penal derivada de las conductas atípicas estipuladas en los códigos de la materia presentadas por el servidor público enjuiciado, las conductas relacionadas con el juicio político, las sanciones e infracciones de carácter político como ya se mencionó anteriormente, están estipuladas dentro de la propia Constitución Política, dentro del Título Cuarto, así como en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, legislación secundaria que atiende el mencionado Título.

Ahora bien, vale la pena revisar un par de definiciones del concepto de juicio político:

Tena Ramírez lo define:

... el juicio político no es desafuero, sino al contrario, expresión la más propia del fuero; pero si el juicio político remata en sentencia condenatoria, el desafuero se produce.

Para el jurista González Rubio:

...el juicio político tiene por objeto destituir de su cargo e inhabilitar a un funcionario o empleado. No es un castigo, no es una pena; su función es la de preservar el orden constitucional; la Constitución establece que el juicio político no sustituye al proceso penal; no libera al inculcado de la responsabilidad penal. El proceso penal es impropio para valorar o juzgar la conducta política. El juicio político tiende a salvaguardar los actos u omisiones que atentan contra la forma de gobierno; su fin se manifiesta en lo limitado de su acción: remover e inhabilitar.

Resulta pues la figura del juicio político una sanción de carácter eminentemente político, de pérdida de credibilidad y señalamiento por parte de la opinión pública.

El artículo 110 de nuestra Constitución Política regula lo referente al juicio político, ahí se especifican los sujetos de dicho procedimiento legal, además de los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho y el Procurador General de la República, el primer párrafo de dicho artículo añade como sujetos de juicio político a los jefes de departamentos administrativos, al

Jefe de Gobierno del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, a los Magistrados de Circuito y a los Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, así como a los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Cabe mencionar que el incremento de los sujetos de juicio político innegablemente es acertado, puesto que posibilita que el Congreso de la Unión sancione con la destitución o inhabilitación a aquellos servidores públicos del gobierno federal pertenecientes a los mandos de alto nivel que aparte de haber incidido en algún otro tipo de responsabilidad durante su administración afectaron los intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los mismos.

En este sentido, resulta pertinente rescatar el pronunciamiento del Dr. Fix Zamudio durante el Foro: "Juicio Político, Historia, Realidad y Perspectiva":

... existen una serie de confusiones en torno a la responsabilidad de los servidores públicos, la responsabilidad administrativa está muy dispersa y la responsabilidad económica, todavía no existe. Estamos muy atrasados en responsabilidad patrimonial, la cual obligaría a los empleados y funcionarios a ser más cuidadosos por la repercusión en su persona.

Agregó en lo que respecta al artículo 110 que:

... el artículo 110 de la Constitución, el cual establece el juicio político, partió de un concepto de servidor público equivocado y se entra en contradicción porque enlista a altos funcionarios, agrega a funcionarios de menor jerarquía (magistrados de circuito, jueces de distrito, magistrados y jueces locales), así como a directores de organismos descentralizados, directores de empresas y fideicomisos públicos. No se puede dar una inmunidad generalizada a todos los empleados ni a todos los funcionarios.

En este sentido, dicha atribución del Congreso de la Unión resulta complementaria de aquellas otorgadas por el artículo 93 de nuestra Constitución Política para citar y solicitar información de los encargados de todas las dependencias centralizadas, organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, con motivo de la discusión de

alguna ley o del estudio de una decisión concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Ahora bien, el artículo 108 de la propia Constitución Política define el perfil de los servidores públicos, señala dentro de este universo a funcionarios como, se cita a continuación:

... 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 el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

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

Bajo estos supuestos, existen dos conceptos que bien vale la pena sean escrutados y uno de ellos ocupa la presente iniciativa.

El primero, objeto de este documento, es que deben ser considerados servidores públicos todos aquellos trabajadores al servicio del Estado que ejerzan de alguna manera recursos provenientes del erario, lo anterior tiene un fundamento. La afectación de intereses públicos o el buen despacho de los mismos, ambos pueden darse en diversas escalas y bajo diferentes campos; esto es, desde el incumplimiento de la repartición de recursos de un programa de asistencia social, hasta la errónea toma de decisiones respecto de la ubicación de un proyecto productivo nacional.

Para el caso de los servidores públicos o quienes participan en la administración pública, no existen errores pequeños o malas decisiones menores, no debemos de perder de vista que estas impactan a millones de habitantes que dependen de la correcta o no ejecución de una decisión de gobierno, la cual debe estar siempre y necesariamente pensada en función del Estado, con la contundencia que esto requiere.

El segundo, es el término referente a las violaciones graves a la Constitución Política y las leyes que de ella emanan, así como la reiteración de dichas faltas. En este sentido, es obvio el planteamiento que dice que toda violación a la ley fundamental de nuestro país es grave, así como aquellas cometidas contra las leyes que de ella emanan, que son el conjunto de leyes secundarias que sostienen el segundo escalón de nuestro andamiaje jurídico.

La trascendencia de la función del Estado requiere que su estructura jurídica sea sólida, clara y al mismo tiempo contundente, es por ello que no puede ni debe dar lugar a lagunas ni recovecos que permitan evadir las responsabilidades que genera, ni a los ciudadanos, a quienes les permite hacer todo aquello que no está expresamente prohibido, ni a los servidores públicos a quienes en contraparte, permite hacer únicamente aquello que estipula en sus textos.

Los planteamientos anteriormente expuestos arrojan a juicio del proponente dos conclusiones:

La primera, es necesario ampliar el espectro de servidores públicos sujetos a enfrentar un juicio político sin menos cabo de procesos penales, administrativos o civiles que puedan derivar del mismo proceso judicial; y

La segunda, es necesario clarificar todos los criterios o supuestos bajo los cuales se abrirán procesos de juicio político contra servidores públicos, con el fin de clarificar esas conductas y abarcar un mayor número de ellas.

Por las anteriores consideraciones presento ante esta soberanía el siguiente:

Proyecto de Decreto

Único. Se adiciona el numeral IX al artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para quedar como sigue:

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

I.- a VIII.- ...

IX.- Por falta de responsabilidad administrativa _____.

...

...

Transitorios

Artículo Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dip. Fed.

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, a los __ días del mes de _____ de 2009.

Conclusiones.

Históricamente en México los funcionarios públicos nunca han dado cuentas de sus actos. La ausencia de responsabilidad pública por los actos de gobierno ha sido una constante.

En consecuencia, aquellos individuos que han estado en el poder o cerca de él, generalmente se han beneficiado de la opacidad con la cual actúan, tratando de aparecer ante la sociedad como si estuvieran envueltos en un halo de honestidad y de que sus actos siempre son guiados por la búsqueda del bienestar de la población.

En las democracias liberales, la responsabilidad jurídica no surge de una imputación arbitraria sino de una norma jurídica, que a diferencia de la norma moral procede de un organismo externo al sujeto, principalmente el Estado, y es coercitiva.

Generalmente puede atribuirse la responsabilidad jurídica a todo sujeto de derecho, tanto a las personas naturales como jurídicas, basta que el sujeto de derecho incumpla un deber de conducta señalado en el ordenamiento jurídico, o en el caso de la responsabilidad objetiva, que esté en la situación por la que el ordenamiento le señala como responsable.

Para que una sociedad pueda ser considerada como democrática y logre los fines económicos, políticos y culturales que se plantea, necesita de una serie de elementos fundamentales como el equilibrio entre poderes públicos; la creación de un sistema de partidos competitivo; elecciones transparentes y confiables; ciudadanos libres y autónomos; servidores públicos responsables y comprometidos con su función pública y social, así como una opinión pública informada y quien está ante una coyuntura de movilidad y expectativas diferenciadas de otros tiempos.

El principio de legalidad se convierte en el elemento fundamental para que las normas, creadas por la propia sociedad a través de sus representantes electos democráticamente, se cumplan de manera satisfactoria; de no ser así se ponen en riesgo el conjunto de principios democráticos y valores éticos como la libertad, igualdad, tolerancia, certeza, solidaridad, justicia, participación social, equidad de género, seguridad, respeto, honestidad, entre otros. De ahí que cualquier situación en donde la legalidad se vea afectada, impactará en mayor o menor grado al resto de valores democráticos.

La cultura de la legalidad se puede definir como el conocimiento que una sociedad tiene de sus derechos y obligaciones. Este conocimiento se consigue a través de las acciones y esfuerzos de instituciones públicas y organizaciones sociales que promueven el contenido y los alcances de las normas jurídicas y que además,

muestran los beneficios sociales e individuales que se tienen al cumplir las leyes o reglas establecidas.¹⁷⁴

La cultura de la legalidad no puede limitarse exclusivamente a la socialización, internalización y cumplimiento de las normas jurídicas, ni a las acciones emprendidas por el gobierno, las organizaciones sociales y los individuos; por el contrario, al momento de evaluar el grado de cultura de la legalidad que existe en una sociedad determinada, se debe tomar en cuenta la forma en que conviven y se desarrollan los distintos valores éticos.

Es así que tanto el derecho comparado como las iniciativas presentadas en este tema de investigación, pueden ser un verdadero apoyo en cuestión de antecedentes para mejorar todo proyecto de reforma de ley, que permita perfeccionar la vigilancia y supervisión de las responsabilidades de los servidores públicos. Por ello se estudiarán y analizarán las distintas iniciativas que se han presentado con respecto al tema de responsabilidad pública.

Vista desde esta perspectiva, la cultura de la legalidad no se puede separar de las obligaciones y funciones de los servidores públicos, ya que ellos requieren desarrollarla para fortalecer la estabilidad del gobierno y de la sociedad. La cultura de la legalidad promueve una convivencia social y política marcada por el ejercicio pleno de derechos y el cumplimiento de las obligaciones por parte de quienes gobiernan (administración pública), de quienes hace y regulan las leyes (poder legislativo) y de quienes son gobernados (sociedad entera).

El juicio político analizado en este estudio, es un mecanismo jurídico político; para fincar responsabilidad de esa misma naturaleza y sancionar con destitución y/o inhabilitación a funcionarios o servidores públicos de alto nivel que, en el ámbito de sus atribuciones, han incurrido en arbitrariedad o abuso o acceso de poder.

Su origen de manera posicional, se halla en el procedimiento *–impeachment–* referido al Rey Carlos I, y aplicado seguido por la Cámara de los Comunes del Parlamento Inglés, órgano de carácter legislativo que, se refería a la soberanía popular, sentenció al soberano a pena de muerte, acusado de tirano, traidor, asesino y enemigo del Estado.

De ahí, el proceso pasó a la Constitución de los Estados Unidos de América, ordenamiento que sirvió de modelo a la mayoría de las Constituciones de los países del continente y que siguieron muy de cerca el instituto de *impeachment* del mismo Estado norteamericano.

¹⁷⁴ Gerardo Laveaga, “La cultura de la legalidad”, en *Estudios Jurídicos*, núm. 8, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000.

Ese procedimiento, también es antecedente del juicio político en América y desde luego parte importante en la construcción de nuestro actual sistema de responsabilidades. En las leyes vigentes en la Época Colonial existió el denominado *juicio de residencia*, al que estaban sujetos los altos funcionarios de la Monarquía, incluidos los propios virreyes y gobernadores.

El juicio político es un instrumento que ha tomado carta de naturalización en las normas supremas de diversos países, instituyéndose como figura característica del constitucionalismo moderno y de la forma republicana de gobierno, de los sistemas presidenciales, asumiendo generalmente el carácter de función parlamentaria de control político.

Para el caso del presente estudio, el juicio político en México es una función jurisdiccional reservada en primera instancia a la competencia del Congreso de la Unión, a través de sus dos Cámaras. Es una función formalmente legislativa, pero materialmente jurisdiccional. En donde el factor político esta de manera presente como factor de decisiones.

Esta misma naturaleza es la que se observa en buena parte de los países comparados en este estudio, en que es compete al Poder Legislativo de conocer del enjuiciamiento señalado.

Para el caso de México, la Propia Constitución Política, es precisa en determinar la diferencia de los procedimientos para la aplicación de las sanciones políticas, penales y administrativas. El sistema de responsabilidades de los propios servidores públicos, referidos en el título cuarto de la misma, se hace descansar en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituye en órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias.

Es así que en el derecho procesal, positivo mexicano; los servidores públicos que pueden ser sujetos de juicio político son los de “alta jerarquía” del ámbito de la Federación, en las tres ramas: Ejecutiva, Legislativa y Judicial; en donde los Diputados Federales tienen una muy importante función: así mismo, están incluidos los denominados “altos” funcionarios del Instituto Federal Electoral – organismo constitucionalmente autónomo-; igualmente, quedan comprendidos servidores públicos de alto nivel en el ámbito estatal (Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales).

En la generalidad de los países comparados en este análisis, se nota que los miembros del Poder Legislativo están excluidos de juicio político.

De igual manera es conveniente apuntar que en la mayoría de los países comparados en este estudio se nota la escasa aplicación práctica que ha tenido el juicio político.

De donde resulta que el juicio político asume el carácter primordial de instrumento de control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo y el Judicial, siendo los altos funcionarios adscritos a estas dos ramas los que pueden ser enjuiciados políticamente ante el Congreso, no así los propios congresistas.

En nuestro derecho mexicano el Presidente de la República goza de cierta inmunidad de tipo absoluta, por lo que se refiere a sus actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, de donde resulta que no puede ser sometido a juicio político.

Esa exención se justifica por la doctrina y la jurisprudencia mexicana, incluso de carácter histórica con el argumento de que sustenta la investidura de jefe de Estado mexicano, característica que supone factores meta constitucionales estudiados de manera importante por juristas y politólogos tanto propios como extranjeros; y que han coincidido en su preponderancia que como poder supone el ejecutivo sobre los otros dos.

Empero, considero de manera concluyente, que tal sistema genera un régimen de excepción y privilegio que resulta inadmisibles en la época actual.

Es así que en el sistema político mexicano, las causales de juicio político se dividen en las siguientes categorías: primero, las que se pueden exigir a los altos servidores públicos federales es decir: actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; y segundo; las concernientes a los servidores públicos de alta jerarquía de los Estados miembros de la federación, referidas a violaciones graves a la Constitución Federal y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo incorrecto de fondos y recursos federales.

En nuestro caso, desde 1921 se planteó un proyecto para someter a juicio político al Presidente de la República, pero su autor, el ex presidente Álvaro Obregón, lo desechó.

Un referente importante y por ello mismo más reciente en esa materia –a la fecha de elaboración de este estudio- es el de 24 de abril de 2007, fecha en que se presentó ante el pleno de la Cámara de Diputados, una iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Ruth Zavaleta Salgado, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

En esta iniciativa, la referida legisladora, propuso reformar el artículo 108 constitucional para que el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, pueda ser acusado por el delito de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común. Igualmente, plantea que en el artículo 110 constitucional se inserte entre los servidores federales que podrán ser sujetos de juicio político, el presidente de la República. *Vid.*, la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 2239-V, martes 24 de abril de 2007.

Es importante señalar el contexto político en el que se presenta esta iniciativa; ya que fue esta misma legisladora quien tuvo un papel destacado, siendo presidenta de la mesa directiva de la misma cámara e importante legisladora del partido quien como oposición ocupa la segunda fuerza numérico-representativa en la propia cámara.

Lo anterior es importante ya que como hemos venido sosteniendo, para el adecuado ejercicio de funciones y responsabilidades públicas, el papel de la oposición legislativa es de gran importancia en el proceso legislativo, tanto de juicio de procedencia, como el mismo de juicio político, no solo en las discusiones legislativas como forma argumentativa de prueba y descargo; sino tanto en las votaciones respectivas, como en la función que de equilibrios, pesos y contrapesos que regulen acuerdos.

Igualmente hay que señalar que una de las razones fundamentales, a manera de argumento, jurídico, administrativo para incluir al Presidente de la República entre quienes estén sujetos a juicio político, es que; como consecuencia de su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, se derive que deje de percibir por parte del Erario Federal las cantidades que recibe un ex presidente; tema ya cuestionado a debate en el propio congreso, asimismo, que dejen de contar con los demás apoyos, administrativos, de seguridad y asistenciales que se siguen proporcionando a los ex presidentes.

En México, virtuosamente la soberanía popular, radica en el pueblo; es por ello que administrativamente el inicio del juicio político tiene lugar cuando cualquier ciudadano, en el ejercicio de su voluntad ciudadana, y en una, mera y estricta responsabilidad ciudadana y mediante la presentación de elementos de prueba,

puede presentar formula una denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Es por ello que la Constitución Federal señala que para que proceda iniciar el proceso de juicio político el ciudadano común, tiene que presentar la denuncia contra el servidor público, esto como cualquier proceso jurisdiccional de acusación en el que el peso de la prueba es concluyente, y durante el periodo en el que éste desempeña su cargo o dentro de un año después. Es por ello que la misma Constitución dispone que las sanciones correspondientes al juicio político se apliquen en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

El juicio político tiene un resultado contundente, que es la destitución y otro que es la inhabilitación del funcionario removido para desempeñar cargo público o función, durante determinado tiempo o permanentemente, lo anterior, según la gravedad de la infracción tanto probada como consumada.

Para ello las sanciones consisten en la destitución del servidor público y en su inhabilitación que puede ser de uno hasta veinte años para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Esa sanción es independiente de las correspondientes a otras responsabilidades tanto de tipo penal, civil, administrativa y resarcitoria.

En el derecho mexicano nuestro texto fundamental, insisto el constitucional, señala que las declaraciones y resoluciones tanto de las Cámaras de Diputados como la de Senadores, en materia de juicio político son inatacables, lo que las dota una función de definitividad en la sanción.

Por lo que concluyentemente hablando en nuestro país, y de acuerdo a nuestro sistema jurídico ya comparado; es en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde se contiene una distinción muy precisa de la responsabilidad política respecto de la penal, lo anterior es de vital importancia el señalarlo ya que esto le da el carácter de sustento constitucional propiamente dicho, y con esto su supremacía jurídica.

Así, es en nuestro sistema jurídico en el que las pautas del juicio político se establecen en la ley reglamentaria, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual sustenta de igual manera también la responsabilidad administrativa de los servidores del Distrito Federal.

Considero por ello que lo ideal sería que deberá ser la Ley Orgánica del Congreso General de Los Estados Unidos Mexicanos ordenamiento que se ocupa de la

organización y funcionamiento del Congreso, donde se deberá de regular los aspectos procesales que corresponden a congreso del juicio político.

En lo que refiere al trabajo legislativo, este definitivamente tiene que profesionalizarse en dos sentidos, uno con una legislatura igualmente más profesionalizada, donde la cultura política y la formación cívica este presente en cada uno de los legisladores que ingresen al congreso, esto además de un tanto de cultura democrática; si bien el espacio natural de discusión y apertura es el salón del pleno; este se ha visto disminuido con espectáculos poco aceptables en una democracia en crecimiento, el echo es que buena parte de estos no gratos espectáculos son por la poca calidad de los legisladores, no desdeñando su posición política o partidista, sino la falta de capacidades consensuales donde la cultura política, y la formación cívica, insisto; este mínimamente presente.

Lo anterior, aunado a un mayor conocimiento tanto de la vida legislativa, sus prácticas y procedimientos; como del sustento jurídico que sustenta la vida procedimental de la misma, lo anterior supone tener clara la diferencia entre “Técnica Legislativa”, “Proceso Legislativo” y “Practica Parlamentaria”; La primera, la técnica legislativa, son los procedimientos técnicos y jurídicos que no cambian, de legislatura en legislatura, esto en tanto no se modifique el reglamento que permite tanto la realización de productos legislativos, como la iniciativa de ley, como el también respectivo dictamen; el punto de acuerdo, la excitativa, el memorial de particulares, como su procedimiento implementación y sustentación.

Por lo que podemos decir que ésta, la técnica legislativa no cambia, es similar de legislatura a legislatura, ésta alimenta al proceso legislativo; esté, el proceso legislativo son los pasos procedimentales (sustentados en constitución, Ley orgánica y reglamento) que permiten vida legislativa y que el propio Poder Legislativo se ejerza como poder político. Sin este el proceso legislativo, no habría manera de dar respuesta a los requerimientos de trabajo tanto en el pleno como de las comisiones legislativas, además que en esta fase es muy importante las áreas administrativas que de Cámara apoyan al trabajo legislativo, tanto en fechas de periodos ordinarios como en los respectivos recesos, donde trabaja el congreso en comisiones.

En donde quisiera hacer mención especial es en la practica parlamentaria, esta se modifica dependiendo con la legislatura en turno, e incluso de acuerdo con cada presidencia de Cámara y de quien presida la Junta de Coordinación Política, pues al ser órganos de búsquedas de consenso y deliberación política, es tanto el mismo actor político, como la coyuntura igualmente política; quien determina circunstancias tanto de toma de decisión como de operación. Hecho que influye de manera determinante en la forma de conducción de los trabajos legislativos como de sus propios resultados.

El echo importante es considerar que los Diputados Federales están obligados a sujetarse a un régimen no diferenciado de responsabilidades tanto políticas como

administrativas, hemos visto como en otros países de similar régimen jurídico, tienen mas alcances jurídicos, y en otros casos de índole administrativos de igual precisión, es por ello que se hace valida la hipótesis de que en la medida en que los Diputados Federales tengan una rigurosa, clara y más específica reglamentación en el tema de responsabilidades estos se sujetarán a una cada vez mayor profesionalización del trabajo legislativo.

De la misma manera, las decisiones que toman los Diputados Federales en el pleno del congreso y las que después de su respectivo proceso legislativo se aprueban, y que se convierten en política pública; están sustentadas en un acto y proceso administrativo, este la mas de las veces tiene consecuencias, unas positivas otras no así; lo importante es que estén puedan estar sujetas a responsabilidad tanto política como administrativa, y en su caso penal, y no solamente en el señalamiento político.

Sociedades más democráticas donde el poder ciudadano es base de toma de decisiones, suponen un sistema jurídico cada vez más acabado, la mejor ley, la buena ley es la que es clara en su entendimiento y contundente en su aplicación; esto es tarea permanente de los propios legisladores, en la actual legislatura y subsecuentes; quienes en un acto de igual responsabilidad legislativa, asuman una igual responsabilidad publica y legislen para que la credibilidad de su función y de su actuación mejore en términos de aceptación social.

Las propuestas de iniciativas que presento en este documento, son propuestas validas toda vez que son posiblemente concretadas en acuerdos político partidistas; lo anterior lo afirmo ya que en los trabajos internos del congreso los diputados han manifestado cierta aceptación por acercarse cada vez más a un régimen de responsabilidades, esto en un proceso gradual y sistemático; por lo que bien puedo afirmar que son iniciativas que si pueden concretarse en una modificación real, tanto en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en la propia ley reglamentaria, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Finalmente, mi actuación académica me obliga a responder con objetividad y concreción a los muchos diferendos sociales; pero también sustentada esta postura en ciencias sociales, en argumentos de tesis y antítesis; solo así se llega a una adecuada síntesis, la Universidad Nacional Autónoma de México me ha dado desde mi primera formación, conciencia de clase, identidad y compromiso; sentido de sorpresa y siempre en la búsqueda de la justicia. Es por ello que en estas líneas he tratado de hacer valida la máxima de que: "Por mi raza hablara el espíritu"

FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliografía

- 📖 Alessio Robles, Miguel, *La responsabilidad de los altos funcionarios*, México, Editorial Cultura, 1935.
- 📖 Aragón, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- 📖 Arendt, Hannah: *La condition de l'homme moderne*, París, Calmann-Lévy, 1961.
- 📖 Arteaga Nava, Elizur, *Derecho Constitucional*, México, Oxford University Press, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, 2002.
- 📖 Arroyo Herrera, Juan Francisco, *El régimen jurídico del servidor público*, 3ª. Ed, México, Porrúa, 2000
- 📖 Augoyard, J.F. *Pas á pas. Essai sur le cheminement quolidien en milieu urbain*. París: Éditions du Seuil, 1979.
- 📖 Bejarano Sánchez, Manuel, *Obligaciones civiles*, México, Oxford, 5ª.edición, 1999.
- 📖 Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003 (5ª. Reimpresión).
- 📖 Bonnin Charles "Principios de administración pública" Francia., 1824., en Gerrero Omar *Estudio Introductorio México.*, FCE., 2004.
- 📖 Brizio Rodríguez, Guillermo, "Combate al a corrupción, aéreas y temas críticos", *Control gubernamental*, Toluca, México, núm. 6, enero-junio, 1995.
- 📖 Burga, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, 19 Edición, México, 2007.
- 📖 -----, *Curso de Derecho Constitucional*, Tomo I.
- 📖 -----, *Teoría de la Constitución*, Edición 1982.
- 📖 Cámara de Diputados, *Proceso legislativo de la iniciativa presidencial de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, México, LII Legislatura del Congreso de la Unión 1983.
- 📖 Cárdenas, Raúl F., *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*, Editorial Porrúa, México, 1982.
- 📖 Cárdenas, Raúl F., *Responsabilidad de los Servidores Públicos*, 1era. ed., Ed. Porrúa, México, 1982.
- 📖 Carlos Marx, "El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte", en Marx y Engels, *Obras escogidas*, Progreso, Moscú, s.f. dos tomos, t.1, 1994.
- 📖 Carrillo Flores, Antonio, "La responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación", *Relaciones*, Zamora, Michoacán, Vol. II, núm. 11, 1982.

- 📖 Castro Estrada, Álvaro, responsabilidad patrimonial del Estado, México, Porrúa.
- 📖 Castro, Juventino V., “Responsabilidad de los servidores públicos”, Revista de Investigaciones Jurídicas, México, Vol., V, núm. 3, julio-septiembre, 1987.
- 📖 Campos A. T, Ricardo. *Apuntes sobre el Estado, la Administración Pública y sus reformas, liberalismo y democracia*. Editorial Géminis, México, 2000.
- 📖 Castelazo, José R. “Hacia la formación de una Teoría de la Administración pública”. *En La teoría política y administrativa contemporánea sobre los países en vías de desarrollo*, CCPyAP N° 5, México, 1979.
- 📖 Charles- Jean Bonnin, Compendio de los principios de administración,
- 📖 Constant, Benjamin: De la liberté chez les modernes (compilación de textos con prefacio de Marcel Gauchet), París, Hachette, 1980.
- 📖 Constantinesco, L.J. “*Introduzione al diritto comparato*” Turín, Giappichelli, 1996.
- 📖 De Bufala-Ferrer Vidal, Pablo, Derecho parlamentario, México, Oxford, 1999.
- 📖 -----, El Parlamentarismo: algunas consideraciones sobre el tema, tesis doctoral, México, Facultad de Derecho, División de Estudios de Posgrado, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990.
- 📖 De Pina Vara, Rafael, *Diccionario Jurídico* Editorial Porrúa, México, 2000.
- 📖 De Toqueville, Alexis, 7, Del Juicio Político en los Estados Unidos de Norteamérica.
- 📖 De vergottini, Giuseppe “*Diritto Costituzionale Comparato*” 5ta. Edición, Padua, Cedam, 1999, p. 41. Traducción de Claudia Herrera, México. UNAM, 2004.
- 📖 Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
- 📖 *Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano*, Cambio XXI, Fundación Mexicana, 2da. Ed., México, 1993.
- 📖 *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, Tomo I-O, México, 1999.
- 📖 *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo VI, Q-Z, IJ-UNAM, Editorial Porrúa, Primera edición, México, 2002.
- 📖 *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, México, 1997.
- 📖 *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Tomo IV, F-L, IJ-UNAM, Editorial Porrúa, Primera edición, México, 2002.
- 📖 Dimock Marshall “The Meaning and Scope of Public Administration” en John Gaus et al. *The frontiers of public administration* NY, USA., Russell and Russell., 1967.
- 📖 Dworkin, Ronald, Los derechos en serio, Buenos Aires, Planeta, 1992.
- 📖 El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Decreto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 31 diciembre, 1982

- 📖 *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Tomo VI, Q-Z, IJ-UNAM, Editorial Porrúa, Primera edición, México, 2002.
- 📖 Fellini, Zulita “Responsabilidad de los servidores públicos en México”, *Alegatos*, México, núm. 6, mayo-agosto, 1987.
- 📖 Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón*, Madrid, Trotta, 1994
- 📖 Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo*, México, McGraw Hill, 1997.
- 📖 -----, *Poder legislativo*, México, Editorial Porrúa, Universidad, Nacional, Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie Doctrina Jurídica, Núm. 137), 2003.
- 📖 Fernández Segado, Francisco *Aproximación a la ciencia del derecho constitucional*. Perú. Ediciones Jurídicas. 1995.
- 📖 Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Editorial Porrúa, Universidad, Nacional, Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie Doctrina Jurídica, Núm. 19), *Obras de investigadores del Instituto publicadas por Editorial Porrúa*, 2007 (quinta edición).
- 📖 -----, “Las responsabilidades de los servidores públicos en el derecho comparado” en la obra colectiva denominada: *Las responsabilidades de los servidores públicos*, Colección Políticas Manuel Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G. Estudios Doctrinales, núm. 88, coordinadores maestro J. de Jesús Orozco Henríquez y doctor José Luis Soberanes Fernández, México, 1984.
- 📖 Foronda de Valentin. *Cartas sobre la policia*, Esp., Imprenta Ramón Domingo., 1820
- 📖 Gallardo De La Peña, Francisco, “Evolución y perspectiva del sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México”, *Control Gubernamental*, Toluca, México, año II, núm. 5, octubre-diciembre, 1994.
- 📖 Gamas Torruco, José, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Porrúa, 2001.
- 📖 García, Eloy, *Inmunidad parlamentaria y estado de partidos*, Madrid, Tecnos, 1989
- 📖 García Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, p. 102 Edición, Madrid, 1957.
- 📖 Goffman, E. *Relaciones en Público*. Microestudios de Orden Público. Madrid: Alianza. 1979.
- 📖 Gonzáles, Florentino. *Elementos de ciencia administrativa* Bogota, J. A. Cualla 1840.
- 📖 González Rivas, Juan José, “Algunas consideraciones sobre la inmunidad parlamentaria y su regulación actual”, *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, vol. II, 1985.

- 📖 González Oropeza, Manuel, Las responsabilidades de los servidores públicos, “Experiencia parlamentaria sobre la responsabilidad de los servidores públicos (1917-1983)”, Colección Políticas Manuel Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G. Estudios Doctrinales, núm. 88, México, 1984.
- 📖 -----, “La responsabilidad política en el derecho constitucional americano”, Anuario Jurídico XI, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de investigaciones Jurídicas, 1984.
- 📖 Gual, Ma. De los Ángeles, *Guía legal sobre los Derechos y Deberes del Funcionario*, Ediciones Catálogo, Barcelona.
- 📖 Gudiño Pelayo, José de Jesús, controversia constitucional 26/97, promovida en contra de la resolución de procedencia e instauración de juicio político a un Juez por el dictado de su sentencia emitida por el Congreso del estado de Jalisco, de fecha nueve de abril de mil novecientos noventa y nueve, México, Lex, Colección de Ley y Jurisprudencia, Editora Laguna, 1999.
- 📖 Guerrero, Omar, *El Funcionario, el Diplomático y el Juez*, Universidad de Guanajuato, INAP y otros, Plaza y Valdés Editores, Primera Edición, México, 1998.
- 📖 -----, *Gerencia pública en la globalización*. UAEM-Porrúa, México, 2003
- 📖 -----, *Teoría administrativa de la Ciencia Política*, UNAM, México, 1976.
- 📖 -----, *Teoría Administrativa Del Estado*, México, Oxford, 2000.
- 📖 -----, *La teoría de la administración pública*. Harla, México, 1986
- 📖 Habermas, Jurgen, *Léspace public*, París, Payot, 1978.
- 📖 -----, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho n términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta, 1998.
- 📖 Hamdan Amad, Fauzi, “Notas sobre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, revista de Investigaciones Jurídicas, año 7, núm. 7, 1993.
- 📖 Gudiño Pelayo, José de Jesús, controversia constitucional 26/97, promovida en contra de la resolución de procedencia e instauración de juicio político a un Juez por el dictado de su sentencia emitida por el Congreso del estado de Jalisco, de fecha nueve de abril de mil novecientos noventa y nueve, México, Lex, Colección de Ley y Jurisprudencia, Editora Laguna, 1999.
- 📖 Hernández Licon, Juan Manuel, “Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos Comentada”. Publicada en “Expediente Parlamentario 9”, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2006, México. Comentarios al artículo 101.

- 📖 Hermann Heller, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1963
- 📖 Hohfeld, W. N., *Conceptos jurídicos fundamentales*, 4ª ed., México, Fotamara, 1997.
- 📖 Hugo A. Cancha Cantú, Héctor Fix-Fierro, Julia Flores, Diego Valdez, *Cultura de la Constitución en México (Una Encuesta Nacional De Actitudes, Percepciones Y Valores)*, UNAM, México, 2004.
- 📖 Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Tomo II, Decimocuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 1999.
- 📖 Instancia: Pleno; Fuente: Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Junio de 1996; Tesis: P/J 37/96; Pagina: 388; Rubro: Controversias Constitucionales, Fuero.
- 📖 Instancia: Pleno; Fuente: Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta Junio de 1996; Tesis: P/J 38/96; Pagina: 387; Rubro: Controversias Constitucionales, desafuero, procedimiento de sus notas distintivas.
- 📖 Instituto De Investigaciones Jurídicas, UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, D-H, Editorial Porrúa, México, 1998.
- 📖 Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, *Enciclopedia Jurídica Mexicana, F-L*, Editorial Porrúa, México, 2002.
- 📖 Jean- Marc Ferry, Dominique Walton. *El nuevo espacio público*, ed Gedisa, España, 1989.
- 📖 Joseph, I. *El transeúnte y el espacio urbano. Ensayo sobre la dispersión del espacio urbano*. Barcelona: Gedisa. 2002
- 📖 Joseph, I. Erving Goffman. *La microsología*. Barcelona: Gedisa, 1999.
- 📖 Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, pp. 150 y 151. Ediciones Ariel. Barcelona 1965.
- 📖 Kelsen, Hans, *Qué es la teoría pura del derecho*, 7ª. Ed., México, Fotorama, 1999.
- 📖 Koselleck, Reinhardt: *Le régné de la critique*, París, Ed. De Minuit, 1978.
- 📖 Larrañaga, Pablo, *El concepto de responsabilidad*, Fontamara, México, D.F., 2000 (fragmento de la tesis doctoral dirigida por el Prof. Manuel Atienza con el título *El concepto de responsabilidad en la teoría del derecho contemporánea*, diciembre de 1996, Universidad de Alicante).
- 📖 Laveaga, Gerardo, "La cultura de la legalidad", en *Estudios Jurídicos*, núm. 8, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000.
- 📖 Lares Teodocio. *Lecciones de Derecho Administrativo México.*, Ignacio Cumplido Imprenta., 1852.
- 📖 Lofland, L.H. *The Public Realm. Exploring the City's Quitesential Social Terrytori*. Nueva York: Aldine de Gruyter, 1998.

- 📖 Lombardi, G. *“Premese al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo”*. Milán, Giuffré, 1986.
- 📖 López Ríos, Pedro, “La responsabilidad patrimonial del Estado y de los servidores públicos”, Memoria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Toluca, México, núm. 9, mayo-junio, 1995.
- 📖 Los Derechos del Pueblo Mexicano, *México a través de sus constituciones*, tomo VIII, 4ª ed, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, México, 1984.
- 📖 Lozza, G. *“Introduzione a Aristotele”, La Costituzione degli atenéis*. Milan, Mondadori, 1991.
- Loewenstein, Kart, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Editorial Ariel, 1983.
- 📖 *Manual para una reforma integral al Juicio Político en México*, LVIII Legislatura, México.
- 📖 Manna Giovanni en Giannini Massimo *Corso di Diritto Administrativo*. Milan., Giuffre Dolt.1965.
- 📖 Martínez Alfaro, Joaquín, *Teoría de las obligaciones*, México, 5ª.edición, Editorial Porrúa, 1998.
- 📖 Mijangos Borja, María de la Luz, “*La fiscalización de los recursos públicos*”, en García Colorado, Gabriel y Palomino Ortega, Francisco (coords), *El Órgano Superior de Fiscalización y sus repercusiones institucionales*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 2000.
- 📖 Mirkine-Guetzevich, B *“I metodi di studio del diritto costituzionale comparato”* II Político. Milán, Giuffré, n° 2 1951.
- 📖 Moreso, José Juan. *Normas jurídicas y estructura del derecho*. México. Fontamara. 1997
- 📖 Morris, Stephend, D., *Corrupción y política en el México contemporáneo*, México, Siglo XXI, 1992.
- 📖 Nava Vázquez, Coner. *La División de Poderes y de Funciones*, México, Porrúa, 2008.
- 📖 Nino, Carlos Santiago, *Introducción al análisis del derecho*, Barcelona, Ariel Derecho, 1999
- 📖 Nuria Cunill Grau, *Repensando lo público a través de la sociedad*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1997.
- 📖 Orozco Henríquez, José de Jesús, “*Régimen Constitucional de responsabilidades de los servidores públicos*”, en la obra colectiva denominada: *Las responsabilidades de los servidores públicos*, Colección Políticas Manuel Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G. Estudios Doctrinales, núm. 88, coordinadores maestro J. de Jesús Orozco Henríquez y doctor José Luis Soberanes Fernández, México, 1984.
- 📖 Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *responsabilidades legales de los servidores públicos*, 2ª. Ed., México, Porrúa, 1991.
- 📖 Pedroza de la llave, Susana Talía, *El control del gobierno: función del Poder Legislativo*, México, INAP 1996.

- 📖 Quere, L y Brezger, D “*L'étrangeté mutuelle des passants. Le mode de coexistence du public urbain*”. Les Annales de la Recherche Urbaine, 1992.
- 📖 Quintana Valtierra, Jesús Franco Carreño García, *Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México*, Principios Generales, Editorial Porrúa, México, 2006
- 📖 Real Academia de la Lengua, Diccionario de la lengua española, 21ª ed., Madrid, Espasa, 1992.
- 📖 Rentería, Adrián, *Discrecionalidad judicial y responsabilidad*, México, Fontorama, 2001.
- 📖 Siéyes: *Quést-ce que le Tiers-état?*, París, PUF, 1982.
- 📖 Rincón Gallardo Gilberto. *Entre el paso definitivo y el futuro posible*, F.C.E. México, 2008.
- 📖 Sabsay, Daniel Alberto, “El juicio político a la Corte Suprema en la Argentina”, *Anuario Americano de Justicia Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, número 8, 2004.
- 📖 Salazar Abaroa, Enrique Armando, *Derecho político parlamentario, principios, valores y fines*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, 2006.
- 📖 Salgado Pesantes, Hernán, “Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Honrad-Adenauer-Stiftung, Tomo I, Edición 2004.
- 📖 Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, 4ta. Ed., Ed. Porrúa, México, 1999
- 📖 Sánchez, José Juan. *Los nudos históricos de la administración pública. La Administración Pública Mexicana ante el Futuro en: Revista de Administración Pública N°100*. INAP, México, 1999.
- 📖 Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, España, Editorial Espasa, Calpe, 1990.
- 📖 Silva Bascuñán, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 2ª edición, Tomo V, 2000.
- 📖 Soberantes Fernández, José Luis, “El régimen de responsabilidades de los servidores públicos del nuevo título cuarto de la Constitución”, *reformas legislativas 1982-1983*, México, UNAM, 1983, pp. 63-85.
- 📖 -----, “Responsabilidades de los servidores públicos”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, 1984, t. VIII, pp. 50-52.
- 📖 Suprema Corte de Justicia, *La interpretación constitucional*, México, Fotorama, núm. 12 colección Doctrina Jurídica Contemporánea, 2002
- 📖 Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1999*, Editorial Porrúa, México, 1999.
- 📖 Valdés, Clemente, “Las incoherencias del juicio político”, *El Mundo del Abogado*, Año 2, Núm. 12, abril de 2000.

- 📖 Valentín de Foronda, Cartas sobre la policía, Imprenta de Ramón Domingo, Pamplona, 1820.
- 📖 Varios, Servidores públicos y sus nuevas responsabilidades, México, INAP, 1984.
- 📖 -----, Las responsabilidades de los servidores públicos, México, UNAM-Librería de Manuel Porrúa, 1984.
- 📖 Von Mohl Robert “Die policey –Wissenschaft” en *Administrative Science Quarterly*, 1956.
- 📖 Zagrebelsky, Gustavo, El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia, Madrid, Trotta, 1997.

Hemerografía

- 📖 Barragán, José, “Antecedentes históricos del régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos”, en la obra colectiva denominada: Las responsabilidades de los servidores públicos, Colección Políticas Manuel Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G. Estudios Doctrinales, núm. 88, coordinadores maestro José de Jesús Orozco Henríquez y doctor José Luis Soberanes Fernández, México, 1984.
- 📖 Cárdenas, Jaime, “Remover los dogmas”, Cuestiones constitucionales, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm 6, enero-junio de 2002.
- 📖 Chaires Zaragoza, Jorge, “La naturaleza jurisdiccional del juicio político”, *Revista Jurídica Jalisciense*, Año 13, Núm. 1, enero-junio de 2003, México.
- 📖 Chelkoff, G. y Thibaud, J.P. (1992) “L’ espace public, modes sensible. Le regard sur la ville”. Les Annales de la Recherche Urbaine, n° 57-58.
- 📖 Cossío Díaz, José Ramón, Dogmática constitucional y régimen autoritario, México, Fotorama, Biblioteca de ética, Filosofía del Derecho y Política, núm 71, 2000.
- 📖 Mark Rutgers, “Beyond Woodrow Wilson: The Identity Study of Public Administration”, en *Administration and Society*, Londres, vol. 29, núm 3, 1997.
- 📖 Manzanares, Henri. “El régimen parlamentario en Europa Occidental, Revista de Estudios Políticos, Madrid, nums. 171 y 172, Instituto de Estudios Políticos, 1970.
- 📖 Rhina Roux. “Historia y comunidad estatal en México”, en Viento del Sur México, Núm 15, julio 1999.

Gaceta Parlamentaria:

- 📖 Número 2090, jueves 7 de septiembre de 2006, Cámara de Diputados.
- 📖 Número 2119, martes 24 de octubre de 2006, Cámara de Diputados.
- 📖 Número 2129-i, jueves 9 de noviembre de 2006, Cámara de Diputados.
- 📖 Número 2132-I, martes 14 de noviembre de 2006, Cámara de Diputados
- 📖 Número 2134-i, jueves 16 de noviembre de 2006. Cámara de Diputados.
- 📖 Número 2136-I, martes 21 de noviembre de 2006, Cámara de Diputados.
- 📖 Número 2150-I, martes 12 de diciembre de 2006, Cámara de Diputados.
- 📖 Número 2157, jueves 21 de diciembre de 2006, Cámara de Diputados.
- 📖 Número 2179-I, miércoles 24 de enero de 2007, Cámara de Diputados.
- 📖 Número 2197-I, martes 20 de febrero de 2007, Cámara de Diputados.

Legislación

- 📖 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. □
- 📖 Constitución de la Nación Argentina. □
- 📖 Constitución Política de la República de Bolivia. □
- 📖 Constitución para la República Federal del Brasil. □
- 📖 Constitución Política de la República de Chile. □
- 📖 Constitución Política de Ecuador. □
- 📖 Constitución de los Estados Unidos de América. □
- 📖 Ley de Fiscalización Superior de la Federación. □
- 📖 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados. Publicada en el Diario oficial de la Federación de 4 de enero de 1980.
- 📖 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- 📖 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. □
- 📖 Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.
- 📖 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. □

- 📖 Ley Orgánica Constitucional de la República de Chile.
- 📖 Ley Orgánica de la Función Legislativa de Ecuador.
- 📖 Ley Reglamentaria de la fracción VI del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 📖 Ley N° 24.946 (Ley del Ministerio Público y Normas Reglamentarias y Complementarias) de Argentina.
- 📖 Ley Procesal para el Juzgamiento de Altas Autoridades del Poder Judicial y del Fiscal General de la República de Bolivia.
- 📖 Ley 2445, promulgada el 13 de marzo de 2003 (establece la sustanciación y resolución de los Juicios de Responsabilidades contra el Presidente de la Republica, Vicepresidente de la Republica de Bolivia, Ministros de Estado y Prefectos de Departamento, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones).
- 📖 Ley N° 1.079, de 10 de abril de 1950, de la República Federal del Brasil. □
- 📖 Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación de Argentina. □
- 📖 Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina.
- 📖 Reglamento de la Cámara de Senadores de la República Bolivia. □
- 📖 Reglamento de la Cámara de Diputados de la República de Bolivia. □
- 📖 Reglamento Interno de la Comisión Juicio Político de la H. Cámara de Diputados de la Nación Argentina.
- 📖 Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de la República Federal del Brasil.
- 📖 Reglamento Interno del Senado Federal de la República Federal del Brasil.
- 📖 Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile.
- 📖 Reglamento del Senado de Chile.
- 📖 Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- 📖 Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.
- 📖 Código Penal Federal, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 2004.

Diario Oficial de la Federación:

- 📖 28 de diciembre de 1982.
- 📖 10 de agosto de 1987.
- 📖 03 de septiembre de 1999.
- 📖 31 de diciembre de 1994.
- 📖 22 de agosto de 1996.
- 📖 14 de junio de 2002.

📖 13 de marzo de 2003.

📖 30 de julio de 1999

Medios Electrónicos:

- 📖 Constitución de la Nación Argentina, versión electrónica en:
<http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/cuerpo1.php>
- 📖 Constitución de la República Federal del Brasil, versión electrónica en:
<http://www2.camara.gov.br/legislacao/constituicaoofederal.html>
- 📖 Constitución Política de Chile en: <http://www.camara.cl/>
- 📖 Constitución de 1787 en:
<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/USA/eeuu1787.html>
- 📖 *Responsabilidad del Estado*, en:
<http://cnh.gob.mx/documentos/8/5/art/archivos/wtd9d1r6.html>
- 📖 *Diccionario de la Lengua Española*, Vigésima segunda edición, versión electrónica en: <http://www.rae.es/>
- 📖 Fernández de Castro, Pablo, *Relación del Estado con los servidores públicos*. In: *Ámbito Jurídico*, mar/2001 [Internet]
<http://www.ambitojuridico.com.br/aj/da0026.htm>
- 📖 Lic. Pedro Noguero de la Roquette Facultad de Derecho de la UNAM. "Función Pública". Dirección en Internet:
<http://pnoqueron.8k.com/funciona1-1.htm>
- 📖 Ochoa Urioste, Mauricio, *El juicio de responsabilidades en Bolivia*, <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2006051310>
- 📖 Ortega Ortiz, Reynaldo, *Ejecutivo, ¿impunidad legal?*, Carlos Padilla Ríos y Carmen García Bermejo,
<http://www.prd.org.mx/ierd/coyuntura93/el.htm>
- 📖 Tulio Zaldívar, Carrera, *¿Desaforarán a Bejarano?*, en
<http://www.lacrisis.com.mx/cgi-bin/cris-cgi/DisComuni.cgi?colum25|20040325022340>.

Anexo

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES E HISTÓRICOS DEL JUICIO POLÍTICO.

REFERENCIAS PRECONSTITUCIONALES (CORTES DE CÁDIZ)

PRINCIPIO O FUNDAMENTO	MARCO JURÍDICO	CONTENIDO
Primer antecedente	Orden Real sobre peculado en el manejo de caudales públicos (14 de marzo de 1807)	<p>Se establecen las disposiciones para la recaudación y administración de la Hacienda Pública.</p> <p>También se establecen las penas o sanciones a los funcionarios que por malicia, omisión o cualquier otra forma contribuyan a la quiebra o al debilitamiento de los recursos de la Hacienda Pública.</p> <p>Se establece una junta que examine sobre los excesos de los administradores y empleados que tuvieran a su cargo el uso de los recursos reales y, la responsabilidad de entregar cuantas de los mismos, siendo sancionado el uso de los recursos para aquellos fines que no estuvieran previamente establecidos por la Corte Real.</p>
Segundo antecedente	Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz (19 de marzo de 1812)	<p>Artículos 131, 226, 228, 229, 252.</p> <p>Aquí se establecen las facultades de las cortes reales, las cuales son las encargadas de garantizar el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos y los secretarios de despacho. Siendo estos últimos los responsables de autorizaciones que contravengan a la Constitución.</p>
Tercer antecedente	Ley de responsabilidades de magistrados, jueces y empleados públicos (24 de marzo de 1813)	<p>Se establece la normatividad que garantice la responsabilidad de los empleados públicos, cuando estos no cumplan con el desempeño de sus funciones.</p> <p>En el Capítulo I se establecen las sanciones de jueces y magistrados que incurran en acciones</p>

		<p>contra derecho, siendo destituidos de su cargo y debiendo pagar los daños a los afectados; asimismo se establecen las sanciones para aquellos que sean partícipes del acto de soborno, seducción o actos de inmoralidad, con las mismas sanciones anteriores.</p> <p>Se establece al Tribunal Supremo de Justicia como el encargado de dar cuenta al rey de las acusaciones que se den en contra de jueces y magistrados.</p> <p>En el Capítulo II se establecen las sanciones para los empleados públicas que hagan mal uso de su cargo y que por sus acciones perjudiquen la Hacienda Pública o los intereses de los particulares, siendo castigados con la destitución de su cargo y su inhabilitación permanente debiendo subsanar los daños causados. Asimismo las acusaciones de los empleados del reino serán interpuestas ante las Cortes, el mismo Rey o ante las diputaciones provinciales de los delitos que fueran de su competencia.</p>
Cuanto antecedente	Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán (22 de octubre de 1814)	<p>Diputados sujetos a juicio de residencia en materia de administración pública, por el mal uso de los recursos públicos.</p> <p>Las sentencias que el tribunal de residencia establezca se remitirán al Supremo Gobierno, para que este se encargue de ejecutar la sentencia, por medio del tribunal correspondiente, y pasará al Congreso para ser archivada.</p>
Quinto antecedente	Reglamento del soberano Congreso (25 de abril de 1823)	<p>Sanciones para las faltas en el ejercicio de las funciones de los diputados, que se realizará por el Congreso en sesión secreta, que se pasará a comisión especial para el dictamen para ver si hay o no lugar para la formación de la acusación.</p>
Sexto antecedente	Reglas para que se haga efectiva la responsabilidad de los empleados públicos (15 de mayo de 1823)	<p>Capítulo I:</p> <p>Se establece que el magistrado o juez que cometa un acto contra derecho será destituido de su cargo y quedará inhabilitado permanentemente de su cargo, teniendo que reponer los daños a los afectados.</p> <p>“Por regla general...un juicio que ha tenido todas las instancias que le corresponden por ley, debe</p>

		<p>considerarse irrevocablemente fenecido por última sentencia, a menos que interpuesto el recurso de nulidad se mande reponer el proceso...”</p> <p>Capítulo II: Establece las sanciones a los empleados públicos que hagan mal uso de su cargo o mal uso de los recursos públicos, sancionados con la destitución de su cargo y su inhabilitación permanente, teniendo que reparar todos los daños causados.</p>
--	--	--

PERÍODO CONSTITUCIONAL DE 1824 A 1856

PRINCIPIO O FUNDAMENTO	MARCO JURÍDICO	CONTENIDO
Séptimo antecedente	Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos (4 de octubre de 1824)	Es facultad de las Cámaras conocer sobre las acusaciones que se realicen en contra de: el Presidente de la República (por cargo de traición contra la independencia nacional o la forma de gobierno, actos que no permitan las elecciones libres) los integrantes de la Corte Suprema de Justicia (por delitos cometidos durante su cargo) o de los gobernadores de los Estados (por acciones que contravengan la Constitución o normas federales).
Octavo antecedente	Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General (21 de diciembre de 1821)	El Congreso general será el encargado de las acusaciones ejercidas sobre personas que gocen del fuero constitucional, estableciendo que todos y cada uno de los individuos de sección y sus secretarios correspondientes serán los responsables del procedimiento.
Noveno antecedente	Primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana (1842)	Establece en su artículo 68 que “todo funcionario público será sujeto al juicio de residencia en los casos y forma que dispongan las leyes.” Siendo en este caso el Congreso Nacional el encargado de los dictámenes de responsabilidad constitucional.
Décimo	Decreto del gobierno sobre que la Junta	Establece que los miembros de la Junta, al ser representantes de la nación organizarán a su

antecedente	Nacional Legislativa organice su jurado (16 de marzo de 1843)	propio jurado, además de establecer los términos y condiciones en los que se establecerán los juicios de sus miembros, que se encuentre en ejercicio de sus funciones.
Décimo primer antecedente	Base de organización política de la República Mexicana	Establece que las acusaciones por delitos oficiales en contra de los secretarios de despacho, ministros de la Corte Suprema y gobernadores serán establecidas por alguna de las dos cámaras. En acusaciones contra el Presidente serán hechas con ambas cámaras reunidas. El Congreso General tendrá la facultad de decretar con respecto a la Suprema Corte de Justicia.
Décimo segundo antecedente	Voto particular de Mariano Otero (1847)	De las acusaciones contra el poder Ejecutivo, en el que se establece a la cámara de Diputados como la encargada de establecer si ha o no lugar a la formación de causa de la acusación, y a la cámara de Senadores que le corresponde dar el fallo sobre el hecho, estableciendo una diferente forma de juicio para los delitos de carácter político de los delitos de carácter común, y correspondiendo al poder Judicial la asignación de la pena en un juicio político o en caso de juicio común de todo el proceso.
Décimo tercer antecedente	Acta constitutiva y de reformas sancionadas por Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos	Se establece la responsabilidad del presidente, en los delitos que cometa el mismo durante el ejercicio de su cargo y a los secretarios de despacho de las acciones que cometan en contra de la legislación.
Décimo cuarto antecedente	Dictamen y proyecto de Constitución Política de la República Mexicana (1856)	La finalidad del juicio político se limita a retirar del cargo al funcionario acusado, y se le reduce a la condición de un individuo particular, por lo que es sometido a un tribunal ordinario para el castigo de los delitos en los que haya cometido, además de la respectiva indemnización de los daños. En el entendido de un juicio político, el tribunal

		político debe garantizar la imparcialidad, integridad e independencia de su juicio, debido a la importancia de separar lo político de lo civil.
Décimo quinto antecedente	Estatuto orgánico provisional de la República Mexicana (1856)	Establece la base del presupuesto y el uso de los recursos públicos, donde ningún gasto puede realizarse sino está contemplado en la presupuestación.
Décimo sexto antecedente	Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana (1856)	Individuos que estarán sujetos al juicio político son los secretarios de despacho, integrantes de la Suprema Corte de Justicia, jueces de circuito y distrito, así como funcionarios de elección popular, que encontrándose en ejercicio de su cargo hubieran hecho mal uso de él. El juicio político se establece mediante un jurado de acusación (integrado por un individuo de cada estado y que recibirá las acusaciones) y un jurado de sentencia (será el Congreso de la Unión, que emitirá el fallo de sentencia, que será únicamente absolver o destituir al acusado).

PERÍODO CONSTITUCIONAL DE 1857 A 1916

PRINCIPIO O FUNDAMENTO	MARCO JURÍDICO	CONTENIDO
Décimo séptimo antecedente	Constitución Política de la República Mexicana (1857)	Artículo 105: Competencia en caso de delitos oficiales del Congreso (como jurado de acusación, declarará si el acusado es o no culpable, si es positiva seguirá en el ejercicio de sus funciones, si es negativa quedará destituido de su cargo) y la Suprema Corte de Justicia (como jurado de sentencia, si la sentencia fuese condenatoria el acusado quedaría bajo su disposición).
	Adiciones y reforma introducidas en la	Artículo 103: Son responsables de delitos cometidos durante el ejercicio de sus atribuciones los senadores,

Décimo octavo antecedente	Constitución de 1857	diputados, integrantes de la Corte y secretarios de despacho. En el caso de los gobernadores de los estados será por faltas a la constitución o leyes federales y en el Presidente de la Nación por delitos de traición a la patria, violación directa de la Constitución o violación contra la libertad electoral. Artículo 105: Facultades de las cámara en delitos oficiales. Siendo la cámara de Diputados (jurado de acusación) la encargada de absolver o condenar al acusado, permitiéndole o no el ejercicio de sus atribuciones; y la cámara de Senadores (jurado de sentencia) la encargada de aplicar la pena asignada por la ley.
Décimo noveno antecedente	Decreto reformando algunos artículos de la Ordenanza General de Aduanas (2 de abril de 1901)	Establece la responsabilidad de los jueces de distrito al no absolver a los demandantes de aquellos casos que fuesen perdidos por sus representantes.
Vigésimo antecedente	Mensaje y proyecto de constitución de Querétaro (1 de diciembre de 1916)	Artículo 110: Eliminación del fuero constitucional por faltas o delitos en el ejercicio de funciones de altos funcionarios de la Federación.