

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

Especialidad en Derecho del Sistema de Responsabilidades de
Servidores Públicos.

*"El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos,
con la reforma al segundo párrafo del artículo 113 Constitucional, del
14 de junio de 2002."*

Tesina para obtener el grado de:

Especialista en Derecho del Sistema de Responsabilidades de Servidores
Públicos

Presenta:

Lic. José de Jesús Vázquez Méndez.

Tutor:

Dr. Eduardo de Jesús Castellanos Hernández.

Octubre de 2011



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>Tabla de contenido</i>		Pág
INTRODUCCIÓN.....		1
1.- La responsabilidad.....		4
1.1.- Concepto en el Derecho Romano.....		4
1.2.- El concepto jurídico fundamental.....		9
1.3.- Concepto de responsabilidad desde el punto de vista de Hans Kelsen.....		14
1.4.- Concepto de responsabilidad desde el punto de vista de Alf Ross.....		16
1.5.- Concepto de responsabilidad desde el punto de vista de H. L. A. Hart		16
1.6.- Tipos de responsabilidades de los servidores públicos.....		19
1.7.- Concepto de servidor público.....		22
1.8.- Principios de los procedimientos de responsabilidades de los servidores públicos.....		25
1.8.1.- Principio non bis in idem.....		25
1.8.2.- Principio indubio pro reo		27
1.8.3.- Principio nullum crimen, sine lege y nullum poena sine lege.....		29
1.8.4.- Principio de congruencia		30
1.8.5.- Principio de comparecencia personal.....		32
1.8.6.- Principio onus probandi.....		33
1.8.7.- Principio auditur et altera pars.....		34
1.8.8.- Principio de eventualidad.....		34
2.- El sistema de responsabilidades de los servidores públicos en documentos políticos y Constituciones Políticas de México.....		36
2.1.- Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.....		37
2.2.- Elementos de Nuestra Constitución de 1812.....		41
2.3.- Sentimientos de la Nación de 1813.....		41
2.4.- Constitución de Apatzingan de 1814.....		42
2.5.- Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822.....		47
2.6.- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.....		49
2.7.- Ley de 23 de Octubre de 1835.....		54
2.8.- Leyes Constitucionales de 1836.....		54
2.9.- Bases de Tacubaya de 1841.....		64
2.10.- Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843.....		64
2.11.- Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.....		70
2.12.- Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana		

de 1856.....	71
2.13.- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.....	75
2.14.- Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865.....	77
2.15.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que reforma la de 05 de febrero de 1857 (ab initio).....	78
2.16.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma publicada en el Diario Oficial el 28 de diciembre de 1982	87
2.17.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma publicada en el Diario Oficial el 14 de junio de 2002.....	95
3.- La responsabilidad política.....	97
3.1.- Concepto.....	97
3.2.- Sujetos de responsabilidad política.....	101
3.3.- Procedimiento del juicio político.....	105
3.3.1.- Etapa seguida ante el Órgano Instructor y de Acusación...	106
3.3.1.1- Inicio del procedimiento	106
3.3.1.1.1- Primer Requisito de procedibilidad: Tiempo de presentación de la denuncia.....	107
3.3.1.1.2- Segundo requisito de procedibilidad: Calidad del denunciante.....	108
3.3.1.2.- Etapa seguida ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados	111
3.3.1.3.- Etapa seguida ante la Subcomisión de Examen Previo...	112
3.3.1.4.- Etapa seguida ante el Pleno de las Comisiones Unidas...	113
3.3.1.5.- Etapa seguida ante la Sección Instructora.....	113
3.3.1.6.- Etapa seguida ante los Secretarios de la Cámara de Diputados.....	116
3.3.1.7.- Etapa seguida ante el Presidente de la Cámara de Diputados.....	116
3.3.1.8.- Etapa seguida ante el Órgano de Acusación.....	116
3.3.2.- Etapa seguida ante el Jurado de Sentencia.....	117
3.3.2.1.- Etapa seguida ante la Sección de Enjuiciamiento.....	118
3.3.2.2.- Etapa seguida ante la Secretaría de la Cámara de Senadores.....	119
3.3.2.3- Etapa seguida ante el Presidente de la Cámara de Senadores.....	119
3.3.3.- Sanciones.....	120
3.3.4.- Inatacabilidad de las declaraciones y resoluciones.....	121
3.3.5.- Principal crítica al juicio político	124
4.- La responsabilidad penal.....	126
4.1.- Concepto.....	126
4.2.- Sujetos de responsabilidad penal.....	127

4.3.- El Presidente de la República como sujeto de responsabilidad penal.....	131
4.4.- Tipos penales de los delitos que pueden cometer los servidores públicos.....	131
4.5.- Tipos penales de los delitos que puede cometer el Presidente de la República.....	133
4.6.- El fuero constitucional.....	139
4.7.- Sujetos con fuero constitucional.....	140
4.8.- Declaración de procedencia.....	142
4.9.- Procedimiento de la declaración de procedencia.....	145
4.9.1- Inicio del procedimiento.....	145
4.9.2.- Etapa previa a que conozca la Sección Instructora.....	147
4.9.3.- Etapa de averiguación de la Sección Instructora.....	148
4.9.4.- Etapa seguida ante el Jurado de Procedencia.....	150
4.10- Declaración de procedencia del Presidente de la República..	151
4.11.- Procedimiento de declaración de procedencia del Presidente de la República.....	152
4.11.1.- Inicio del procedimiento.....	152
4.11.2.- Etapa previa a que conozca la Cámara de Senadores o de Acusación.....	153
4.11.3.- Resolución de la Cámara de Senadores de la declaración de procedencia del Presidente de la República.....	155
4.11.4.- Intervención del Ministerio Público en la declaración de procedencia del Presidente de la República.....	156
4.12.- Inatacabilidad de las declaraciones y resoluciones.....	158
4.13.- Procedimiento de la responsabilidad penal.....	160
4.14.- Penas.....	161
4.15.- Principal crítica a la responsabilidad penal de los servidores públicos.....	162
5.- La responsabilidad administrativa.....	164
5.1.- Concepto.....	164
5.2.- Sujetos de responsabilidad administrativa.....	173
5.3.- Procedimiento administrativo disciplinario.....	177
5.3.1.- Inicio del procedimiento.....	177
5.3.2.- Etapa de investigación.....	178
5.3.3.- Etapa de auditoría.....	180
5.3.4.- Abstención de iniciar el procedimiento administrativo disciplinario.....	183
5.3.5.- Citatorio.....	184
5.3.6.- Audiencia de Ley.....	187
5.3.7.- Periodo probatorio.....	188
5.3.8.- Resolución.....	188
5.3.9.- Abstención para imponer sanciones administrativas.....	189

5.3.10.- Sanciones.....	189
5.3.11.- Recurso de revocación.....	192
5.4.- La derogación del Artículo 33 y último párrafo del Artículo 34, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	194
5.5.- Principal crítica al procedimiento administrativo disciplinario.....	196
6.- La responsabilidad civil.....	198
6.1.- Responsabilidad civil en general.....	198
6.1.1.- Concepto.....	198
6.1.2.- Tipos de responsabilidad civil.....	199
6.1.3.- La responsabilidad civil por hecho ilícito.....	203
6.1.4.- La responsabilidad objetiva.....	209
6.2.- La responsabilidad civil del servidor público.....	214
7.- La responsabilidad patrimonial del Estado.....	222
7.1.- Concepto.....	222
7.2.- Tipos de responsabilidad patrimonial.....	223
7.3.- Antecedentes y evolución de la responsabilidad patrimonial del Estado Mexicano.....	224
7.4.- Elementos de la responsabilidad patrimonial del Estado Mexicano.....	228
7.5.- Procedimiento de la responsabilidad patrimonial.....	238
7.5.1.- Consideraciones preliminares.....	238
7.5.2.- Inicio del Procedimiento.....	239
7.5.3.- Requerimiento al particular o interesado.....	241
7.5.4.- Etapa de pruebas.....	242
7.5.5.- Etapa de alegatos.....	246
7.5.6.- Resolución.....	246
7.5.7.- Bases y forma de la indemnización.....	247
7.5.8.- Impugnación de la resolución.....	256
7.5.9.- Caducidad y prescripción.....	256
7.5.10.- Concurrencia.....	257
7.6.- Derecho del Estado de repetir en contra de los servidores públicos.....	259
7.7.- Principal crítica al procedimiento de responsabilidad patrimonial.....	260
CONCLUSIONES.....	262
FUENTES DE INVESTIGACIÓN.....	265

INTRODUCCIÓN.

El presente estudio inicio por la inquietud de poder determinar si la responsabilidad civil de los servidores públicos aún conformaba el sistema de responsabilidades de los servidores públicos vigente, dicha interrogante se gestó en las aulas de clases del posgrado, pues en el programa de estudios no está contemplada, pese a que los catedráticos la refieren como un tipo de responsabilidad.

Esta primigenia cuestión planteó otras interrogantes, verbigracia, ¿Cuáles son los tipos de responsabilidades que constitucionalmente conforman el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, con la reforma al segundo párrafo del artículo 113 Constitucional, del 14 de junio de 2002?, ¿Cuáles son los elementos y procedimiento de cada uno de los tipos de responsabilidades?

Para dar respuesta a tales cuestiones, este estudio abordará en el primer capítulo, el concepto jurídico fundamental de la “responsabilidad”, desde los puntos de vista de Hans Kelsen, Alf Ross y H.L.A Hart, lo anterior permitirá entender el concepto en nuestro sistema, los tipos de responsabilidad que existen y los principios que rigen a los diversos procedimientos de los servidores públicos.

Una vez visto el concepto jurídico fundamental, se estudiarán los Documentos Políticos y Constituciones Políticas de México, para de ésta forma, entender la evolución que ha tenido el sistema de responsabilidades desde el Bando de Abolición de la Esclavitud de 1810 hasta la Constitución de 1917, incorporando las reformas de éste último instrumento publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982 y el 14 de junio de 2002, así como el Decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de

2004 y de esta forma comprender las bases que rigen el actual sistema de responsabilidades de los servidores públicos, sobre este tópico versará el capítulo segundo.

Una vez abarcada la evolución histórica del sistema de responsabilidades, se estudiarán los tipos de responsabilidades que se encuentran contempladas en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dedicándosele un capítulo a cada uno de ellos.

Por lo cual, en el tercer capítulo se estudiará a la responsabilidad política, su concepto, los sujetos, el procedimiento, los requisitos de procedibilidad y las sanciones, se tratará de abarcar de la forma más amplia el procedimiento, pues es un aspecto poco estudiado por los doctrinarios, culminando con una sana crítica al respecto.

El cuarto capítulo versará sobre la responsabilidad penal, su concepto, los sujetos, los presupuestos procesales de la responsabilidad penal, su procedimiento, sus etapas, las penas; además se presentará como aspecto novedoso la responsabilidad penal del Presidente de la República, los tipos penales en que puede incurrir y el procedimiento para proceder en su contra.

En el quinto capítulo se estudiará a la responsabilidad administrativa, su concepto, sus elementos, los sujetos, el procedimiento disciplinario, sus etapas, las sanciones, los recursos, sus incongruencias y sus críticas.

En el sexto capítulo se tratará a la responsabilidad civil en general, sus conceptos, sus tipos, se procurarán determinar un concepto de responsabilidad civil del servidor público en específico y se dilucidará sobre la existencia de tal responsabilidad en el actual sistema de responsabilidades.

Finalmente, en el último capítulo se estudiará a la responsabilidad patrimonial, su concepto, los tipos, sus antecedentes, evolución, sus elementos, el procedimiento, sus etapas, sus requisitos, los recursos, el singular derecho del Estado de repetir en contra de los servidores públicos y sobre el tipo de responsabilidad que genera.

En todos los capítulos se analizarán las posturas de diversos jurisconsultos nacionales como extranjeros, así como los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se tratará de dar una humilde opinión al respecto.

Como puede apreciarse es un trabajo ecléctico, que pretende abarcar de la forma más completa el actual sistema de responsabilidad, porque desafortunadamente los textos que existen están desfasados con el devenir de las últimas reformas constitucionales y legales, además de que no versan sobre cuestiones procesales, las cuales se tratarán de exponer desde el punto de vista, no sólo de un estudiante del posgrado, sino de un abogado postulante o litigante, según sea el caso.

Octubre de 2010

1. - *La responsabilidad*

1.1.- *Concepto en el Derecho Romano.*

Para poder estudiar el sistema de responsabilidad de los servidores públicos en México es conveniente obtener un concepto del término responsabilidad en general.

Es por todos sabido que la mayoría de las instituciones y figuras jurídicas de nuestro sistema provienen del Derecho Romano, por lo cual es necesario, recurrir a los conceptos latinos, para de ésta forma obtener el antecedente del actual concepto de responsabilidad.

La palabra responsabilidad proviene del verbo latino **respondeo-respondes-respondere-respondi-responsum**, compuesto del prefijo inseparable **re-**, intensidad, repetición y del verbo **spondeo**, que significa obligarse a su vez, responder a una obligación contraída solemnemente; el sufijo **-dad**, indica cualidad.¹

Se aprecia que el término “responsabilidad” corresponde a un verbo latino, sin embargo, estudios de Derecho Romano, entre los que destacan, los de los maestros Sabino Ventura, Iglesias y Arias Ramos, no conceptualizan el término responsabilidad de forma independiente, sino que lo deducen del estudio de la **obligatio**.

El maestro Sabino Ventura asevera que:

La obligación se encuentra comprendida por dos elementos el **debitum**: **Schuld** de los alemanes, es decir, el deber de prestar cierta conducta y la

¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, “Etimología jurídica”, 5ª ed., Editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2008, pág. 415.

responsabilidad: **Haftung**: que otorga al acreedor un medio de ejecución.²

Es evidente, que el término débito tiene correspondencia a su similar alemán **Schuld** y al latino **Debitum**; en cambio el término responsabilidad únicamente al alemán **Haftung**.

Para Juan Iglesias, “la distinción de débito y responsabilidad corresponden a **debitum** y **obligatio**, o entre **Schuld** y **Haftung**”³; como se puede apreciar la propia **Obligatio** es el término latino correspondiente.

La obligación en un principio no contenía al **debitum** y por lo tanto el acreedor no podía lograr la ejecución forzada de la prestación misma. Para que pudiera nacer la **responsabilidad**, se requería dos actos, uno que originara la obligación y otro que fundara la responsabilidad para el caso de incumplimiento.

De igual forma, el término **sponsio**, puede considerarse la base del término responsabilidad, así lo afirma Juan Iglesias, quien discurre al respecto:

Da vida a una responsabilidad que sólo se hará efectiva en el caso de incurrir la prestación... Fundidos así **debitum** y **obligatio**, ambos elementos son la misma cosa – la obligación, como concepto unitario-en la ciencia jurídica romana, en esa ciencia nace, precisamente, cuando tal fusión se había ya consumado.⁴

Para Edgar Elías Azar, el término responsabilidad se encuentra implícito en diversos aforismos y expresiones latinas, que son citadas a continuación:

221. **Actio de pecunia constituta**. Acción concedida al acreedor para el cumplimiento de la obligación por el deudor...276. **Actio locatis**. Acción de buena fe en el contrato de arrendamiento para demandar el cumplimiento de las obligaciones...1510. **Casus a nullo praestatur**. Del caso fortuito nadie es responsable...1516. **Casus fortuiti a nemine praestantur**. Los casos incidentales no inculpan a nadie...1518. **Casus fortuitus in nullo contractu praestantur**. En el contrato nadie responde del caso incidental...1806. **Compromissum ad similitudinem iudiciorum**

² VENTURA SILVA, Sabino, “Derecho Romano”, 18ª ed., Editorial Porrúa, México, 2002, pág. 272.

³ IGLESIAS, Juan, “Derecho Romano”, 11ª ed., Editorial Ariel S.A., Barcelona, 1993, pág. 330.

⁴ *Ibidem* págs. 331- 332.

redigitur. El compromiso se forma a semejanza de los juicios...1807. **Compromissum.** Subordinarse las partes a un árbitro...2557. **Depositarium non minorem salva fide rei depositae, quam suis rebus diligentiam praestabit.** El depositario prestará bajo su entera responsabilidad a la cosa depositada un cuidado no menor que a las suyas propias...2754. **Dolus Semper praestatur.** El dolo siempre crea responsabilidad...2862. **Ea damna quae casu ita acciderint ut servo nihil possit imputari, non pertinent ad reliquorum onus.** Los daños que hayan sobrevenido causalmente, de tal manera que nada pueda imputarse al esclavo, no corresponden a la responsabilidad de los demás...2950. **Eius nulla culpa est cui parere necesse sit.** No tiene culpa alguna el que se ve obligado a obedecer por necesidad...3581. **Fructuarius custodiam praestare debet.** El usufructuario se responsabiliza por la custodia de la cosa...3702. **Hactenus mihi obesse res videtur, quatenus sum praestaturus.** En tanto la cosa que perjudica en cuanto que tengo que responder de ella...5277. **Longe aliud est plures teneri ad idem in solidum, et aliud obligationem esse individuum.** Una cosa es que varios respondan solidariamente de una misma obligación y otra tener un solo obligado individual...6199. **Negotium gerentes alienum non interveniente speciali pacto.** El gestor de negocios ajenos no responde de caso fortuito, salvo pacto...6262. **Nemo deum negat exiit quamvis capite minutus sit.** Nadie queda exonerado de la responsabilidad de los delitos, aun cuando ha sufrido la disminución de la capacidad...6759. **Non infringitur promissio quae in melius commutatur.** No se quebranta una promesa si se mejora...6988. **Noxa caput sequitur.** La responsabilidad del delito es de quien lo comete...8038. **Post mortem auctoris.** Después de la muerte del responsable...8417. **Qua sine culpa accidunt a nullo praestantur.** Los accidentes sin culpa no producen responsabilidad...8473. **Quae sine culpa accidunt a nullo praestantur.** Lo que acaece sin culpa, no implica responsabilidad...8770. **Qui res alienas rapit, tenetur quidem etiam furti.** El que arrebató la cosa de otro es responsable ciertamente por la acción de robo...8954. **Quod culpa corrupti iudicii.** La responsabilidad de la corrupción de los juicios...9237. **Receptum nautarum, cauponum, stabulariorum.** Responsabilidad de los armadores, posaderos y estableros...9580. **Sc. iuncianum.** El que obligaba al fideicomisario a ser patrono del liberto...9585. **Sc. Macedonianum.** El que releva al hijo de la obligación de reintegrar el préstamo tomado...9599. **Sc. Velleianum.** El que prohibía a la mujer obligarse por otro...9868. **Si forte qui ex facto alterius tutoris condemnatus praestiterit, vel ex communi gesto, nec ei mandatae sunt actiones, constitutum est.** A menos que el que fuera condenado por el hecho de otro tutor haya quedado reivindicado o que haya quedado a salvo porque no se le hubieran fincado responsabilidades por una gestión común...9888. **Si ita stipulatus fuero decem aut quinque dari spondes, quinque debentur.** Si yo hubiera sido comprometido a dar diez o cinco si deben cinco...9932. **Si plures sunt fideiussores, quotquot erunt numero, singuli in solidum tenentur.** Si hubiera varios fiadores, cuantos quiera que sean, cada uno está comprometido por el todo...9946. **Si quid universitati debetur, singulis non debetur, nec quod debet universitas, singuli debent.** Lo que se debe a una corporación, no se debe a los socios; ni lo que la corporación debe, lo adeuda cada uno de ellos...9951. **Si quis alium daturum facturumve quid sponderit, non obligabitur.** Si alguno responde que otro dará o hará, no está obligado...9965. **Si quis interrogatus in iure est confessus obligatus est.** Si alguien es interrogado conforme a derecho y confiesa, se obliga...9971. **Si quis obligatione liberatus sit, potest videri cepisse.** El

que se libere de una obligación puede estimarse que adquirió...9974. ***Si quis ratum habuerit quod gestum est, obstringitur mandati actione.*** Si alguien ratificara lo que se realizó, queda obligado por la acción del mandato...9975. ***Si quis rem aliquam voverit, voto obligatur.*** Si alguien prometió en voto alguna cosa, el voto lo obliga...9977. ***Si quis velit alienum factum promittere, poenam vel quanti es res est potest promittere.*** Si alguien quisiera obligarse a un hecho ajeno, puede obligarse a un hecho ajeno, pueda obligarse a garantizarlo con una pena o con un importe de la cosa prometida...10016. ***Si tibi mandavi ut hominem emeris, tuque emisti, teneberis ut restituas.*** Si yo te mandé que compraras un hombre y tu lo compraste, estarás obligado a entregármelo...10020. ***Si tutor pupillo nolit auctor fieri, non debet eum praetor cogere.*** Si el tutor no quisiera autorizar a su pupilo, el pretor no debe obligarlo...10038. ***Sibi imputare debent.*** Deben imputársele...10081. ***Sine causa nulla obligatio.*** Sin causa no hay obligación...10099. ***Singuli solidum debent.*** Cada uno de por sí debe el total...10132. ***Socii mei socius, meus socius non est.*** El socio de mi socio no es mi socio...10134. ***Socius socio etiam culpae nomine tenetur, id est desidiare atque negligentiae.*** El socio es responsable ante el socio también por la culpa, o sea, por la desidia y la negligencia...10158. ***Solus consensus obligat.*** El solo consentimiento obliga...10165. ***Solutio.*** Satisfacer una obligación...10240. ***Stipulatio.*** Compromiso verbal, pacto...10269. ***Sub condicione herede instituto, si substituamus, nisi eandem conditionem repetemus, pure substituere intellegimus.*** Instituído un heredero bajo condición, si lo substituímos y no repetimos la condición, se entiende substituído puramente...10270. ***Sub condicione stipulatio fit, cum in aliquem casum differtur obligatio, ut si aliquid factum fuit aut non fuerit, mittatur.*** La estipulación se debe hacer bajo condición, cuando la obligación se halla subordinada a algún acontecimiento incierto, de manera que la estipulación debe tener efecto si tal cosa sucede o no sucede...10271. ***Sub conditone; sine conditone.*** Bajo condición; sin condición...10286. ***Substantia potius intuenda, quam opinio.*** Debe tomarse más en cuenta la realidad que la creencia...10305. ***Sufficit eos qui negotia gerunt consentire.*** Cualquier forma de comprometerse implica el consentimiento.⁵

En el Derecho Romano no existe un concepto exacto de responsabilidad, si bien, la palabra adquiere relevancia cuando se traducen los términos latinos, cierto es que, se usa indiscriminadamente como sinónimo de deber, obligación, negocio, restitución, compromiso, etc.

En la obra clásica denominada el *Tesoro de la Lengua Castellana o Española*, del erudito Sebastián de Covarrubias Orozco, publicada en 1611, la palabra responsabilidad no se encuentra prevista dentro de su catálogo de conceptos y definiciones.

⁵ Cfr. EDGAR ELÍAS AZAR, "Frasas y expresiones latinas", 2ª ed., Editorial Porrúa, México, 2002, págs. 7-382.

La obra clásica únicamente prevé la definición del término “responder”, de la siguiente forma:

Dar satisfacción de palabra al que nos ha preguntado una cosa; **2.** Vale también ser uno agradecido y **responde(r)** con buenas obras al que las ha hecho. **3.** No **responder** al valor de sus pasados, es declinar de su nobleza. De allí. **4. Respuesta**, lo que se responde; **5.** Algunas veces significa el tronido que da el arcabuz cuando le disparan a otra pieza, y es porque responde en el aire si ha sido fuerte su eco.⁶

Se puede deducir entonces, que en el sistema jurídico Romano y Español del siglo XVII, el término responsabilidad no tenía la importancia jurídica que tiene en nuestra época.

Actualmente, la Real Academia Española de la Lengua define a la responsabilidad como la:

1. f. Cualidad de responsable. **2.** f. Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal. **3.** f. Cargo u obligación moral que resulta para alguien del posible yerro en cosa o asunto determinado. **4.** f. *Der.* Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente.~ **subsidiaria.** **1.** f. *Der.* La que entra en juego en defecto de la directa y principal de otra persona. **de ~.** **1.** loc. adj. Dicho de una persona: De posibles y digna de crédito.⁷

El Diccionario para Juristas de Juan Palomar de Miguel, la define como:

f. Deuda, obligación de satisfacer y reparar, por sí o por otro, a consecuencia de una culpa, delito u otra causa legal.// Cargo u obligación moral que resulta para uno del posible yerro en cosa o asunto determinado.// **Objetiva.** Aquella que se aparta del fundamento forzoso en culpa o dolo para exigir el resarcimiento de los daños o perjuicios. // **oficial.** *Der.* Aquella en que incurren los empleados y funcionarios judiciales por delitos o faltas cometidos en el desempeño de sus labores o funciones.// **Incurrir en responsabilidad.** *Frs. Der.* Cometer falta o delito un funcionario en el ejercicio de sus funciones.⁸

⁶ <http://books.google.com.mx/books?id=EL7HpDaFxcC&printsec=frontcover&dq=tesoro+de+la+lengua+castellana>, consultado el 13 de julio de 2009, a las 17:21 hrs.

⁷ http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=responsabilidad, consultado 27 de Febrero de 2008, a las 16:03 hrs.

⁸ PALOMAR DE MIGUEL, Juan, “Diccionario para Juristas”, Mayo ediciones S. de R. L., México, 1981, pág. 1188.

Por su parte, el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, de Cabanellas y Alcalá y Zamora, la precisa como:

Obligación de reparar y satisfacer por uno mismo, o en ocasiones especiales por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado.// Deuda.// Deuda Moral.// Cargo de conciencia por un error. // Deber de sufrir las penas establecidas para los delitos por dolo o culpa. // Capacidad para aceptar las consecuencias de un acto consciente y voluntario.”⁹

Al respecto la Enciclopedia Jurídica Omeba, establece que:

La expresión surge del latín *respondere*, que significa “estar obligado”... Es decir, que la responsabilidad será para una doctrina muy generalizada el tramo obligacional que nace con el incumplimiento de la obligación y eventualmente puede llegar hasta la ejecución de los bienes del deudor.¹⁰

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, afirma que:

En el ámbito jurídico esta palabra tiene un amplio campo semántico. En sentido general es la obligación de responder de un daño ante la justicia y responder por las consecuencias civiles, penales, disciplinarias, etc., de ese daño... En el derecho privado, cuando se emplea sola esta palabra designa toda una obligación, en cuanto autor de un daño causado a otro, de repararlo.¹¹

Una vez visto lo anterior, se puede válidamente afirmar que el término responsabilidad en nuestro sistema jurídico vigente se refiere al deber de responder, satisfacer o reparar las consecuencias generadas por el incumplimiento de una determinada obligación.

1.2.- El concepto jurídico fundamental.

Un concepto puede revestir distinta naturaleza, verbigracia, histórica, filosófica, jurídica, económica, etc.

⁹ CABANELAS, Guillermo, et al., “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual”, 12ª ed., Editorial Heliasta S.R.L., Argentina, 1979, Tomo V, P-R, pág. 735.

¹⁰ ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, S.N.E., Editado por Driskill S.A., Buenos Aires, Argentina, 1977, Tomo XXIV, REAL-RETR, págs. 790 y 791

¹¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, “Etimología jurídica”, Op. Cit., pág. 415.

Como la tesina versa sobre cuestiones de naturaleza jurídica, es de suma importancia entender que es un concepto jurídico.

Para el maestro Rojina Villegas, los conceptos jurídicos fundamentales:

Son los elementos constantes y necesarios en toda relación jurídica que se produce por la aplicación de la norma a los casos concretos... se convierten en las categorías esenciales de todo derecho, presente o pasado, positivo o natural, justo o injusto, legislado o consuetudinario, de tal manera que son los instrumentos imprescindibles del jurista y del legislador para pensar y resolver cualquier problema jurídico.¹²

Para Pablo Larrañaga, *“los conceptos jurídicos son nociones jurídicas que utiliza la ciencia jurídica para describir su objeto, es decir, el Derecho.”*¹³

Luis Recanses Siches, los denomina “conceptos universales o esenciales del Derecho” y los define como:

La estructura esencial de toda norma, de toda figura y de toda situación jurídica. Son nociones no exclusivas de determinados ordenamientos, sino enteramente comunes a todos ellos. No son resultado empírico de una creación humana contingente, producida en determinado lugar y en cierto momento, sino que constituyen conceptos puros ajenos a la experiencia, necesarios en toda realidad histórica posible, condicionantes de todo pensamiento...Sin embargo, existen conceptos jurídicos, que son vagos, que son indeterminados, toda vez que los contextos, condiciones y consecuencias son diversos y por lo tanto su concepción sigue esta misma generalidad y abstracción.¹⁴

Alf Ross, los define como “términos sistemáticos” o “tû tû”, los cuales en sí mismos carecen de significado, afirma que los mismos no sirven para designar ningún hecho o cualidad, ni una relación, evento o proceso, sino únicamente

¹² ROJINA VILLEGAS, Rafael, *“Compendio de Derecho Civil. Introducción, Personas y Familia”*, 26ª ed., Editado por Porrúa, México, 1995, Tomo I, pág. 67.

¹³ LARRAÑAGA, Pablo, *“El Concepto de Responsabilidad”*, Editado por Distribuciones Fontamara, S.A., México, 2004, pág. 44.

¹⁴ RECASENS SICHES, Luis, *“Filosofía del Derecho”*, 18a. ed., Editado por Porrúa, México, 2006, pág. 12.

*“una correlación sistemática entre una pluralidad disyuntiva de hechos y una pluralidad acumulativa de consecuencias jurídicas”.*¹⁵

El citado autor obtuvo el término “tû tû” de un estudio de Ilirio Eidan respecto de una tribu denominada Aisat-naf de las Islas Nousuli en el Pacífico Sur, de la que expone:

Esta tribu, de acuerdo con Eidan, está en la creencia de que en caso de que se viole un determinado tabú- por ejemplo, si un hombre se encuentra con su suegra, o si se mata un animal tótem, o si alguno ingiere comida preparada para el jefe- surge lo que es denominado tû tû. Los miembros de la tribu dicen, además que quien comete la infracción se pone tû tû. Es muy difícil de explicar esto. Quizás lo más cercano a una explicación sea decir que tû tû es concebido como una especie de fuerza o lacra peligrosa que recae sobre el culpable y amenaza a toda la comunidad con el desastre. Por esta razón una persona que este tû tû tiene que ser sometida a una ceremonia especial de purificación.¹⁶

A decir de H.L.A. Hart:

Los conceptos jurídicos fundamentales como norma, derecho, persona jurídica y responsabilidad, son utilizados indiscriminadamente por abogados, jueces, teóricos y vulgo...La ciencia jurídica exige definiciones que sean utilizadas y sean válidas tanto para la teoría (teorización) como para la práctica (utilización del derecho). Son categorías o nociones irreductibles, en cuya ausencia resultaría imposible entender un orden jurídico cualquiera.¹⁷

La Suprema Corte de Justicia, los denomina indeterminados, flexibles o laxos y estima que, aunque en apariencia carecen de una definición concreta, son peculiares en las leyes que, al ser generales, impersonales y abstractas, tienen que incluir términos universales ante la imposibilidad de un casuismo riguroso, distinguiendo dos tipos, a saber: a) Conceptos de experiencia que consisten en apreciar hechos, y b) Conceptos de valor donde además de apreciar los hechos, se implican juicios de valor que pueden ser técnicos, por ejemplo, impacto ambiental, interés público, utilidad pública.

¹⁵ ROSS, Alf, *“La definizione nel linguaggio giuridico”*, citado por LARRAÑAGA, Pablo. *“El Concepto de Responsabilidad”*, Op. Cit., pág. 55.

¹⁶ ROSS, Alf, *“Tû-Tû”*, S.N.E., Editado por Abeledo- Perrot, Buenos Aires, 1961, Colección Nueva Teoría, pág. 8.

¹⁷ HART, H.L.A., *“Definition and Theory in Jurisprudence”*, citado por Larrañaga, Op. Cit., págs. 85-86.

Se estima que para poder actualizar el concepto jurídico al caso específico, preciso y concreto, se debe conceptualizar los hechos del caso, verificando si se obtienen o no los objetivos y fines que deben alcanzar, derivando además las consecuencias respectivas, tomando en consideración los intereses en conflicto, de tal forma que permitan encontrar una solución concreta y práctica, y así realizar un proceso argumentativo en el que se agreguen valoraciones político-morales vigentes en el medio social.

Así lo refieren las tesis I.4o.A.594 A y I.4o.A.59 K, que aparecen publicadas bajo los siguientes rubros:

CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS O FLEXIBLES. LA FALTA DE UNA DESCRIPCIÓN PORMENORIZADA DE LOS HECHOS O CIRCUNSTANCIAS ESPECÍFICAS DE MODO, TIEMPO Y LUGAR PARA VALORARLOS Y FIJAR SU ALCANCE Y SENTIDO ES UN HECHO QUE PUEDE SUBSANARSE AL MOMENTO DE APLICARLOS SIN QUE ELLO IMPLIQUE QUE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PUEDA DICTAR SUS RESOLUCIONES EN FORMA ARBITRARIA.

Los conceptos jurídicos indeterminados o flexibles aunque en apariencia carecen de una definición concreta, son peculiares en las leyes que, al ser generales, impersonales y abstractas, tienen que incluir términos universales ante la imposibilidad de un casuismo riguroso. Por tanto, la compleja indeterminación de tales enunciados ha de ser dotada de contenido concreto mediante la aplicación, correlación, calificación y ponderación de los hechos o circunstancias específicas de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento en que se realice su valoración, y que puedan resultar congruentes con su expresión genérica. Así, esa definición en abstracto, de conceptos laxos o inciertos (precio justo, justicia, autonomía) cuyo contenido puede ser científico, tecnológico, axiológico, económico, político, sociológico o perteneciente a otras disciplinas a las que es menester acudir, adquiere un significado específico, preciso y concreto en presencia de las circunstancias definidas en cada caso particular; esto es, al ser contextualizadas con los hechos del caso, es posible verificar si se obtienen o no los objetivos y fines que deben alcanzar y derivar las consecuencias respectivas, que tomando en cuenta los intereses en conflicto permitan encontrar una solución concreta y práctica, por lo que la aparente vaguedad por falta de una descripción pormenorizada que no detalla los citados medios para una predeterminación a priori del alcance, sentido o contenido limitativo del concepto, es un hecho que puede subsanarse al momento de ser aplicado y no implica dejar en manos de la autoridad la facultad de dictar arbitrariamente la resolución correspondiente, pues el ejercicio de la función administrativa está sometido al control de las garantías de fundamentación y motivación tanto en los casos de las facultades regladas como en el de aquellas donde ha de hacerse uso del arbitrio o la discreción, explicitando mediante un procedimiento argumentativo por qué los hechos o circunstancias particulares encuadran en la hipótesis normativa que, entonces sí, resulta concretada al momento de subsumir

los acontecimientos y motivar de esa manera la decisión, evitando visos de arbitrariedad.¹⁸

CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS. LA FORMA DE ACTUALIZARLOS AL CASO CONCRETO EXIGE UN PROCESO ARGUMENTATIVO QUE DEBE REDUCIR LA DISCRECIONALIDAD Y LAS APRECIACIONES SUBJETIVAS, ELIMINANDO LA ARBITRARIEDAD. Definir un concepto jurídico indeterminado puede ser complejo y requerir de una especial valoración, sobre todo cuando el lenguaje empleado en su redacción implique conceptos científicos, tecnológicos, axiológicos, económicos, políticos, sociológicos o de otras disciplinas, pues de suyo requiere acudir a ellas. Frente a tal caso es menester acudir a valores, principios e intereses que resulten compatibles con el fin de los actos administrativos para esclarecer el contenido y alcance de dichos conceptos. Por tanto, la subsunción puede ser discutible y opinable e implica estar en zonas de incertidumbre decisoria o probabilidad que necesariamente conducen a una discrecionalidad cognitiva o de juicio. Sin embargo, tener que sortear tales imprecisiones y vaguedad en la apreciación intelectual y cognoscitiva no es en realidad un caso de discrecionalidad ni de apreciaciones subjetivas. Efectivamente, al tenor de la intelección de los fines de la norma, aunado a la estimación de valores, políticas, principios e intereses en conflicto, todo ello situado en su contexto e interactuando, se obtiene que la autoridad debe encontrar una solución o respuesta en el caso concreto. Para completar la idea conviene distinguir que los conceptos jurídicos indeterminados pueden ser: a) Conceptos de experiencia que consisten en apreciar hechos; la competencia del Juez es ilimitada y b) Conceptos de valor donde además de apreciar los hechos, se implican juicios de valor que pueden ser técnicos, por ejemplo, impacto ambiental, interés público, utilidad pública. Ello exige un proceso argumentativo en el que entran en juego valoraciones político-morales vigentes en el medio social pues sólo así es posible adscribir un significado a los conceptos indeterminados frente a la situación prevaleciente, de suerte que la autoridad debe motivar cómo es que valoró y connotó, hecho y derecho, ya que a pesar de las apariencias se trata de un esquema condicional en el que se debe aplicar la regla a través de la subsunción y asignación de las consecuencias que el fin de la norma exige atender -intención y propósito del sistema normativo-. Así pues, la teoría de los conceptos jurídicos indeterminados reduce la discrecionalidad administrativa, eliminando la arbitrariedad de todo aquello que deba ser juzgado en términos de legalidad o justicia, pues la interpretación del concepto no necesariamente deriva del texto de la disposición que lo establece, sino del sentido contextual del ordenamiento.¹⁹

¹⁸ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo directo 46/2007, Rebeca Antonieta Hernández Luna, 14 de febrero de 2007, Unanimidad de votos, Novena Época, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVI, julio de 2007, pág. 2472, con número de registro 172068 en el IUS 2010.

¹⁹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Revisión fiscal 49/2005. Administrador de lo Contencioso de Grandes Contribuyentes en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Jefe del Servicio de Administración Tributaria y de la autoridad demandada, 13 de abril de 2005, Unanimidad de votos, Novena Época, Cuarto Tribunal Colegiado en

Por consiguiente, la responsabilidad es un concepto jurídico fundamental, pues es una noción que se utiliza para describir el Derecho, por lo cual es conveniente estudiar la concepción jurídica que Hans Kelsen, Alf Ross y H.L.A. Hart, tienen al respecto.

1.3.- Concepto de responsabilidad desde el punto de vista de Hans Kelsen.

Sin duda alguna, Hans Kelsen y su teoría pura del Derecho es un parte aguas en la teoría jurídica y sus concepciones, es por ello que resulta indispensable estudiar su concepto jurídico “puro” de responsabilidad.

En su obra denominada “Teoría General del Derecho y del Estado, asevera:

Un concepto esencialmente ligado al de obligación jurídica, pero que corresponde diferenciar, es el de responsabilidad jurídica. Un individuo se encuentra jurídicamente obligado a determinada conducta cuando su conducta contraria es condición de un acto coactivo (como sanción). Pero ese acto coactivo, esto es la sanción como consecuencia del ilícito, puede dirigirse no contra el individuo obligado, es decir, el individuo cuyo comportamiento es condición del acto coactivo, contra el delincuente sino que puede dirigirse también contra otro individuo que se encuentre en alguna relación con el primero, determinada por el orden jurídico. El individuo contra el que se dirige la consecuencia de lo ilícito responde por el delito es jurídicamente responsable de él. En primer caso, responde de la propia ilicitud; tenemos entonces que el individuo obligado y el individuo responsables son idénticos. Responsable es el delincuente potencial. En el segundo caso, responde un individuo del delito cometido por otro; el individuo obligado y el individuo responsable no son idénticos. Se está obligado a un comportamiento contrario a derecho.²⁰

De lo transcrito con antelación, se puede apreciar que Kelsen considera que la responsabilidad es una condición de la sanción.

Materia Administrativa del Primer Circuito, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, Septiembre de 2005, pág. 1431, con número de registro 177342 en el IUS 2010.

²⁰ KELSEN, Hans, “Teoría pura del Derecho”, citado por LARRAÑAGA, Pablo. “El Concepto de Responsabilidad”, Op. Cit., págs. 41-42.

Ahora bien, como a su vez, la sanción es condición del ilícito, podría inferirse que la responsabilidad es también condición del ilícito, haciendo alusión al aforismo *causa de la causa es causa de lo causado*, sin embargo, la responsabilidad para Kelsen está estrechamente relacionada con la persona que es sancionada o susceptible de ser sancionada, no importando si el sujeto sancionado cometa o no el ilícito, por lo tanto la responsabilidad es condición únicamente de la sanción. La responsabilidad para Kelsen es un vínculo jurídico entre sujeto y sanción.

Pablo Larrañaga considera al respeto que:

La responsabilidad es, entonces una situación normativa referida a la sanción y no al deber u obligación jurídica; aparece entonces como una situación normativa que se enlaza al sujeto sancionado –o potencialmente sancionable–, no a la conducta debida o, mejor dicho, a su contraria, la conducta antijurídica. Una conducta ilícita puede acarrear la consecuencia normativa de la responsabilidad (sancionabilidad o posibilidad de ser sancionado) para el agente de tal conducta o para un tercero que tenga una relación específica con el agente, determinada por el ordenamiento jurídico.²¹

Kelsen discierne diversas divisiones de la responsabilidad, en primer lugar refiere la responsabilidad directa y la indirecta, respecto de la primera la identifica como aquella en la que la obligación y la sanción recae sobre una misma persona, en cambio la segunda, establece que no existe una identidad entre el agente que comete un ilícito y quien está sujeto a la sanción.

Una segunda dicotomía es la responsabilidad individual y la colectiva, la cual no merece mayor explicación, pues corresponde al número de sujetos sancionados.

La tercera división, consiste en la responsabilidad intencional y por resultado, la primera corresponde al concepto de dolo en materia penal, esto es, que la conducta se efectúe con la intención del resultado; en cambio la segunda, sólo

²¹ LARRAÑAGA, Pablo, “El Concepto de Responsabilidad”, Op. Cit., pág. 44.

deriva de la actualización de una determinada conducta ilícita, que no requiere la intención, pues puede ejecutarse por negligencia o culpa.

1.4.- Concepto de responsabilidad desde el punto de vista de Alf Ross.

Otro teórico del Derecho que ha dilucidado acerca del tópico de la responsabilidad es Alf Ross, quien indica que:

La culpabilidad como requisito generalmente exigido para la responsabilidad y la responsabilidad como presupuesto de la sanción jurídica o el castigo.²²

Para el citado teórico la responsabilidad tiene dos definiciones:

Responsabilidad como exigibilidad: “Tener (to bear) responsabilidad (coloquialmente: ser responsable) de un estado de cosas es ser la persona a la que puede justificadamente (rightfully) exigírsele cuentas de ello... **Responsabilidad como sancionabilidad:** “Ser responsable de algo significa que se es la persona que puede ser justificadamente (rightfully) sentenciada por algo”²³

La primera definición de Ross, puede ser fácilmente entendida por un penalista, pues corresponde a la imputabilidad, definida ésta como la capacidad de entender y querer de un sujeto. Por lo respecta a la segunda corresponde a la etapa procesal de juicio, es decir, a la valoración de determinados hechos y pruebas por las cuales se concluye que a una persona se le puede castigar.

1.5.- Concepto de responsabilidad desde el punto de vista de H.L.A. Hart.

Hart es el teórico que hace un estudio más acucioso respecto del término de responsabilidad, partiendo de un texto muy singular, que en breve se expone:

²² ROSS, Alf, “On Guilt, Responsibility and Punishment”, citado por LARRAÑAGA, Pablo. “El Concepto de Responsabilidad”, Op. Cit. pág. 59.

²³ *Ibídem* pág. 63.

Como capitán del barco, X era **responsable** por la seguridad de sus pasajeros y carga. Pero, en su último viaje se embriagaba todas las noches y fue **responsable** por la pérdida del barco con todo lo que llevaba. Se rumoreaba que estaba loco, pero los médicos lo encontraron **responsable** de sus acciones. Durante el viaje X se comportó muy irresponsablemente y varios accidentes, que tuvo en su carrera, demostraron que no era una persona **responsable**. El capitán siempre sostuvo que fueron las tormentas excepcionales las **responsables** de la pérdida del barco, pero en un proceso judicial que se le siguió fue encontrado **responsable** por la pérdida de vidas y bienes. Todavía vive y es moralmente **responsable** por la muerte de muchas mujeres y niños.²⁴

Es curiosa la ambigüedad del término responsabilidad, la cual Hart pone en evidencia con este ejemplo.

Hart establece cuatro definiciones del término responsabilidad, videlicet: a) Responsabilidad como capacidad, b) Responsabilidad como factor causal, c) Responsabilidad como deberes y obligaciones derivados de un cargo o rol social, y d) Responsabilidad como sancionabilidad.

La primer definición, tiene correspondencia a lo que Ross identificaba como *responsabilidad como exigibilidad*, como la capacidad de entender y querer, es decir, el entendimiento como el atributo intelectual, por el cual una persona discierne que una conducta es correcta o no, recordemos que el arbitrio es precisamente la capacidad de optar por el bien o por el mal; y el atributo volitivo, que determina que la persona tenga la voluntad de hacer tal o cual conducta después de haber deliberado sobre ella.

La segunda definición, pueda ser entendida como el nexo causal que existe entre una determinada conducta y los hechos que lo produjeron, en este sentido, los hechos pueden ser una conducta del hombre, sea acción u omisión, o bien, una actividad de la naturaleza.

²⁴ HART, H.L.A., "Punishment and Responsibility: Essays in the Philosophy of Law", citado por LARRAÑAGA, Pablo. "El Concepto de Responsabilidad", Op. Cit., pág. 98

La tercera definición, puede ser explicada como las atribuciones que derivan de un cierto estatus, en el término “atribuciones” quedan comprendidas las facultades, derechos, deberes, prerrogativas y obligaciones; a su vez, el término “estatus” abarca el cargo, puesto, empleo, rol, etc.

En la cuarta definición, Hart esbozo, en una primera instancia a la responsabilidad y la sancionabilidad como términos equivalentes e incluso afirmó que:

Decir que alguien es jurídicamente responsable por algo significa comúnmente que, según las normas jurídicas, es pasible (liable) de una pena o de pagar una compensación por ciertas eventualidades²⁵.

Sin embargo, con posterioridad corrige tal apreciación y define a la responsabilidad de la siguiente forma:

Los otros sentidos de responsabilidad se derivan de distintas formas de este sentido primario de responsabilidad (responsability-liability) y de esta manera se conectan indirectamente con el sentido relevante de “respuesta”. Causar un daño y poseer las capacidades normales para actuar conforme a lo que requiere el Derecho y a Moral son los criterios más prominentes entre los requisitos de la responsabilidad como sancionabilidad. Así, una persona que causa un daño por sus acciones u omisiones y que posee estas capacidades es responsable en el sentido de pasible de sanción o sancionable. Parece entonces completamente natural que la palabra “responsable” haya de ser utilizada no sólo para designar el resultado de satisfacer estos criterios para la sanción, sino también para designar a quien lo satisface (una persona que causa un daño, una persona que tiene las capacidades normales, etc.) Además, parece que el uso del término también puede extenderse y referirse a conexiones causales y a la posesión de estas capacidades fuera de los contextos de culpabilidad o penalidad; puede extenderse a la producción de buenos resultados y de malos resultados y a otras causas distintas de las acciones de los seres humanos. La responsabilidad como deberes y obligaciones derivados de un estatus o papel social (role-liability) quizá esté conectada de una forma más indirecta: la conexión reside en que quien ocupa un estatus es contingente responsable en el sentido primario si falla al satisfacer ciertos deberes consecuencia de su rol y que son sus responsabilidades.²⁶

²⁵ HART, H.L.A., “Punishment and Responsibility: Essays in the Philosophy of Law”, citado por LARRAÑAGA, Pablo, “El Concepto de Responsabilidad”, Op. Cit. págs. 102 -103.

²⁶ HART, H.L.A., “Varieties of Responsibility”, citado por LARRAÑAGA, Pablo. “El Concepto de Responsabilidad”, Op. Cit. pág. 104- 105

1.6.- Tipos de responsabilidades de los servidores públicos.

La particular situación que tienen los servidores públicos los sujeta a una regulación especial, en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.

Surgen entonces las siguientes interrogantes: ¿Cuántos tipos de responsabilidades de los servidores públicos existen en nuestro sistema jurídico? y ¿Cuáles son?

La mayoría de los autores letrados sobre la materia, entre los que destaca Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, aseveran que son cuatro tipos de responsabilidades, a saber: a) La Administrativa, b) La Penal, c) La Política y d) La Civil.²⁷

Esta postura es robustecida por las tesis P. LX/96 y 2a. LXVII/2008, que aparecen publicadas bajo los siguientes rubros y textos:

RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL. 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

²⁷ Cfr. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, "El sistema de responsabilidades de los servidores públicos", 5ª ed., Editorial Porrúa, México, 2005, págs. 26- 27.

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.²⁸

SERVIDORES PÚBLICOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. LA INFRACCIÓN A LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN SU ACTUACIÓN PUEDE DAR LUGAR A DISTINTOS TIPOS DE RESPONSABILIDAD DERIVADOS DEL TEXTO CONSTITUCIONAL. Del Título Cuarto, denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado", de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la infracción a los principios que rigen su actuación por los servidores públicos de los Poderes de la Unión, entre ellos, del Poder Judicial de la Federación, puede dar lugar a distintos tipos de responsabilidad (política, penal, administrativa y civil). Así, la responsabilidad política deriva de los artículos 109, fracción I y 110 constitucionales, al señalar que puede sujetarse al servidor público al juicio político cuando en el ejercicio de sus funciones incurra en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; la penal se funda en la fracción II del citado precepto, al disponer que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; la administrativa se sustenta en la fracción III del indicado artículo 109, al precisar que se aplicarán sanciones de esa naturaleza a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones y, finalmente, la civil se infiere del artículo 111 constitucional, al señalar que en las demandas de ese orden entabladas contra cualquier servidor público, no se requerirá declaración de procedencia.²⁹

Por su parte, Gabino Eduardo Castrejón García³⁰ y la tesis IV.1o.A.T.16 A, aumentan a la **responsabilidad laboral** como otro tipo de responsabilidad de

²⁸ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro, 23 de octubre de 1995, Unanimidad de once votos, Novena Época, Pleno, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo III, Abril de 1996, pag. 128, con número de registro 200154 en el IUS 2010.

²⁹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo en revisión 113/2007. Laura Michel Miranda Baca, 23 de abril de 2008, Unanimidad de cuatro votos, Novena Época, Segunda Sala, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, Mayo de 2008, pág. 235, con número de registro 169599 en el IUS 2010.

³⁰ CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, "Sistema Jurídico sobre la responsabilidad de los servidores públicos". 2ª ed., Cárdenas Velasco Editores S.A de C.V., México, 2004, pág. 173.

los servidores públicos, sin embargo, no hacen ninguna disertación que respalde la inclusión en el sistema.

La tesis referida expone:

SERVIDOR PÚBLICO, LA RESPONSABILIDAD DEL, TIENE DIVERSOS ÁMBITOS LEGALES DE APLICACIÓN (ADMINISTRATIVA, LABORAL, POLÍTICA, PENAL, CIVIL). *El vínculo existente entre el servidor público y el Estado, acorde al sistema constitucional y legal que lo rige, involucra una diversidad de aspectos jurídicos en sus relaciones, entre los que destacan ámbitos legales de naturaleza distinta, como son el laboral, en su carácter de trabajador, dado que efectúa una especial prestación de servicios de forma subordinada, el administrativo, en cuanto a que el desarrollo de su labor implica el de una función pública, ocasionalmente el político cuando así está previsto acorde a la investidura, y además el penal y el civil, pues como ente (persona), sujeto de derechos y obligaciones debe responder de las conductas que le son atribuibles, de manera que al servidor público le pueda resultar responsabilidad desde el punto de vista administrativo, penal, civil e inclusive político en los supuestos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o la Constitución Local correspondiente y así mismo la laboral, y por lo tanto, no se incurre en la imposición de una doble sanción cuando éstas, aunque tienen su origen en una misma conducta, sin embargo tienen su fundamento y sustento en legislación de distinta materia (administrativa, laboral, penal, etc.)³¹*

En los últimos años, se han desarrollado doctrinal y legalmente otros tipos de responsabilidades, verbigracia, la disciplinaria, la resarcitoria, la patrimonial del Estado; empero constitucionalmente únicamente se encuentran reconocidas: a) La Política, b) La Penal, c) La Administrativa, d) La Civil, y f) La Patrimonial y el derecho del Estado de repetir en contra del Servidor Público.

En los capítulos subsecuentes se estudiarán los diferentes tipos de responsabilidades contemplados en el Título Cuarto de nuestra Carta Magna, estableciendo un concepto de la misma, los sujetos obligados, sus principales características y el procedimiento para sancionar.

³¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Revisión fiscal 31/99, Contraloría Interna en la Secretaría de Energía, 01 de junio de 1999, Unanimidad de votos, Novena Época, Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Cuarto Circuito, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, Agosto de 1999, pág. 799, con número de registro 193487 en el IUS 2010.

1.7.- Concepto de servidor público.

Otro concepto jurídico fundamental, es sin duda, el de Servidor Público.

Sergio Monserrit Ortiz Soltero conceptualiza al servidor público como:

Aquella persona física que ha formalizado su relación laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el Órgano Administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales.³²

Mario Ismael Amaya Barón lo define como:

La persona física que, por disposición de la Ley, elección popular, nombramiento, designación o contrato de trabajo, ejerza o participe en el ejercicio de funciones públicas, en los poderes de la Unión.³³

Al respecto, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez magistralmente plantea:

Del análisis del texto constitucional se desprende que el término más genérico que utiliza es el de "servidor público", con el cual se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas al derecho laboral... Por lo tanto, el sólo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado da la calidad de servidor público, ya sea que se desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios, o una designación de cualquier naturaleza³⁴

El artículo 108, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si bien, no prevé una definición del servidor público, también lo es que, enlista a

³² ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, "Responsabilidades legales de los servidores públicos", 3ª ed., Editorial Porrúa, México, 2004, pág. 5.

³³ AMAYA BARÓN, Mario Ismael, "El procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos", citado por VEGA RUIZ, Juan Francisco, "El daño moral en el servicio público federal por juicio de responsabilidad", S.N.E., Ediciones Monte alto S.A. de C.V., México, 2008, pág. 63.

³⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, "El sistema de responsabilidades de los servidores públicos". Op. Cit. pág. 92.

aquellos que habrán de considerarse con tal carácter para todos los tipos de responsabilidades, estableciendo lo siguiente:

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en 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.

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

En consecuencia es servidor público, a saber:

Ámbito	Servidor Público
En la Federación	a) Los representantes de elección popular : <ul style="list-style-type: none"> ☒ Presidente de la República. ☒ Diputados. ☒ Senadores
	b) Los miembros del Poder Judicial de la Federación : El poder Judicial de la Federación está integrado, de conformidad con el artículo 1, de su Ley Orgánica, por: <ul style="list-style-type: none"> ☒ La Suprema Corte de Justicia de la Nación; ☒ El tribunal electoral; ☒ Los tribunales colegiados de circuito; ☒ Los tribunales unitarios de circuito; ☒ Los juzgados de distrito; ☒ El Consejo de la Judicatura Federal; ☒ El jurado federal de ciudadanos, y ☒ Los tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal.

	<p>c) Los funcionarios, empleados y en general, toda aquella persona que desempeñe un empleo cargo comisión, de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal.</p> <p>d) Los funcionarios, empleados y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión</p> <p>e) Los servidores públicos de los organismos a los que la Constitución otorgue autonomía. La Carta Magna reconoce como organismos autónomos los siguientes: ☞ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (Art. 26, apartado B, fracción II) ☞ Banco de México. (Art. 28, sexto párrafo) ☞ Instituto Federal Electoral. (Art. 41, fracción V, párrafo primero) ☞ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (Art. 102, apartado B, párrafo cuarto)</p>
En el Distrito Federal	<p>a) Los representantes de elección popular: ☞ Jefe de Gobierno ☞ Los Diputados propietarios a la Asamblea del Distrito Federal.</p>
	<p>b) Los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal: ☞ Los Magistrados del fuero común del Distrito Federal. ☞ Los Jueces de fuero común del Distrito Federal. ☞ Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal</p>
	<p>c) Los funcionarios, empleados y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Asamblea Legislativa.</p>
	<p>d) Los funcionarios, empleados y en general, toda aquella persona que desempeñe un empleo cargo comisión, de cualquier naturaleza en la Administración Pública del Distrito Federal.</p>
En las Entidades Federativas	a) Los Gobernadores
	b) Los Diputados de las Legislaturas Locales .
	c) Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales .
	d) Los miembros de la Judicaturas Locales .

Como se estudiara en los capítulos subsecuentes, en los artículos 212, del Código Penal Federal y 2, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se agregan a otras personas como servidores públicos, con lo cual contradicen abiertamente el artículo 108 Constitucional, lo que provoca que aquellos devengan inconstitucionales

Visto lo anterior, es factible obtener un concepto de servidor público como **la persona física que desempeña un empleo, cargo o comisión en algún órgano del Estado, sea a nivel Federal, Estatal o Municipal**.

1.8.- Principios de los procedimientos de responsabilidades de los servidores públicos.

Cada procedimiento contiene sus propios principios, sin embargo algunos son comunes a todos, videlicet: a) El de non bis in ídem, b) El de indubio pro reo, c) El de nullum crimen sine lege y nulla poena sine lege, d) El de Congruencia, e) El de Comparecencia personal, f) El de onus probando, g) El de auditur et altera pars, y h) El de eventualidad.

1.8.1.- Principio non bis in ídem.

Es habitual que los Órganos Internos de Control impongan dos sanciones en el procedimiento disciplinario, verbigracia, una amonestación pública y una económica, o bien, al mismo tiempo se instaure un procedimiento administrativo y se sancione administrativamente al servidor público y a la par un procedimiento penal y se le aplique al mismo servidor una pena por los mismos hechos.

Estimo que tal actuar es inconstitucional, toda vez que el artículo 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que *“no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.”*

Ésta es una autentica garantía del servidor público, no obstante que, no se encuentre en la parte dogmática de la Constitución, consagrado bajo el principio *“ne in bis in ídem o non bis in ídem”*.

Guillermo Cabanellas, define al *non bis in idem* como un aforismo latino que significa “no dos veces sobre lo mismo.”³⁵

De León Villalba, califica el “*non bis in idem*”, o también llamado “*ne bis in idem*”, como:

Un criterio de interpretación o solución a constante conflicto entre la idea de seguridad jurídica y la búsqueda de justicia material, que tiene su expresión en un criterio de la lógica, de que lo ya cumplido no debe volverse a cumplir. Esta finalidad, continúa diciendo el referido autor, se traduce en un impedimento procesal que negaba la posibilidad de interponer una nueva acción, y la apertura de un segundo proceso con un mismo objeto.³⁶

En otras palabras, el principio *ne bis in idem*, garantiza a toda persona que no sea juzgado nuevamente por el mismo delito o infracción, a pesar de que en el juicio primigenio fuera absuelto o condenado por los hechos que se pretenden analizar por segunda ocasión.

En este sentido, se estima que las autoridades no pueden imponer dos sanciones por los mismos hechos a un servidor público, de las contempladas en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, verbigracia, al mismo tiempo una amonestación y una suspensión, pues ambas sanciones tienen naturaleza administrativa, al derivar de una norma administrativa.

De igual forma, si se sanciona a un servidor público, verbigracia con una pena económica derivada de un procedimiento penal, y a la vez una sanción pecuniaria derivada de un procedimiento administrativo, es evidente que aunque las dos sanciones derivan de normas de índole penal y administrativo, ambas son sanciones de naturaleza pecuniaria.

³⁵ CABANELLAS, Guillermo, “Repertorio jurídico de principios generales del derecho, locuciones, máximas y aforismos latinos y castellanos”, 4ª ed., Editado por Heliasta S.R.L., Argentina, 1992, pág. 175.

³⁶ DE LEÓN VILLALBA, Francisco Javier, “Acumulación de sanciones penales y administrativas: Sentido y alcance del principio “ne bis in idem””, S.N.E., Editado por Bosch, España, 1998, págs. 388-389.

Por lo tanto, el principio constitucional *non bis in idem* debe aplicarse en el sentido más amplio del término, pues donde la ley no distingue, nadie debe distinguir.

Es aplicable la Tesis sin número que aparece publicada bajo el siguiente rubro:

LEYES, APLICACIÓN DE LAS. *Para aplicar las leyes, debe tenerse en cuenta que, donde la ley no distingue, nadie debe distinguir.*³⁷

1.8.2.- Principio indubio pro reo.

El principio *indubio pro reo* rige nuestro ordenamiento jurídico, puesto que toda persona se presume inocente, cualquiera que sea la sospecha o cargo que sobre ella recaiga, en tanto su culpabilidad no haya sido probada ante la autoridad competente y declarada por la misma.

La presunción de inocencia, se encuentra establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales que México ha suscrito.

El Artículo 20, Apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformada por Decreto publicado el 18 de junio de 2008, prevé como derecho de toda persona imputada, *“a que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el Juez de la causa.”*

La Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948, dispone:

³⁷ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo civil en revisión 3890/22, Sauce Albina, 6 de julio de 1926, Unanimidad de diez votos, Quinta Época, Pleno, en Semanario Judicial de la Federación, tomo XIX, pág. 54, con número de registro 282404 en el IUS 2010.

Toda persona acusada de un delito, tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras que no se pruebe su culpabilidad, conforme a la Ley y en juicio público en el que se hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 16 de diciembre de 1966, adoptado por México y abierto a firma, ratificación y adhesión el 16 de diciembre de 1966, promulgado el 30 de marzo de 1981 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981, establece en su Artículo 14.2, que: *“Toda persona acusada de un delito, tiene derecho a que se presuma su inocencia, mientras no se prueba su culpabilidad, conforme a la Ley”*.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, que fue abierta a firma, ratificación y adhesión el 22 de noviembre de 1969, promulgada el 30 de marzo de 1981 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 07 de mayo de 1981, establece que *“toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia, mientras no se establezca legalmente su culpabilidad”*.

La aplicación y obligatoriedad de los Tratados Internacionales, dimana del Artículo 133 Constitucional, los cuales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley fundamental y por encima del Derecho Federal y el Local.

Lo anterior es corroborado por la tesis V-P-SS-44, que aparece publicada bajo el rubro y texto siguiente:

SERVIDORES PÚBLICOS. LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, ESTA OBLIGADA A ACREDITAR LOS HECHOS QUE MOTIVAN LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, CUANDO ESTE NIEGUE QUE SE HAYAN REALIZADO. En el procedimiento contencioso administrativo el actor esta obligado a acreditar los extremos de su pretensión y el demandado sus excepciones. Ello atendiendo al deber jurídico de la carga de la prueba - onus probandi -, que es la condición impuesta por la ley para que cada una de las partes, proponga y proporcione los medios de prueba que justifiquen sus afirmaciones. Por lo tanto, en el procedimiento contencioso administrativo en que se resuelva una

controversia en materia de responsabilidades de servidores públicos – cuando el actor niegue los hechos que motivan la irregularidad que se le atribuye en la resolución impugnada – corresponde a la autoridad acreditar con la pruebas idóneas que se realizaron los hechos que constituyen la conducta infractora del servidor público. Esto es así, ya que en nuestro orden jurídico, toda persona se presume inocente, cualquiera que sea la sospecha o cargo que sobre ella recaiga, en tanto su culpabilidad no haya sido probada ante un Tribunal competente y declarada por el mismo. (6).³⁸

Todos los procedimientos de responsabilidades son de índole acusatorio y el servidor público sujeto a un procedimiento de responsabilidad penal, administrativa y política, debe presumirse inocente.

Por lo regular, en los procedimientos administrativos disciplinarios sancionan a un servidor público, porque éste no desvirtúa las irregularidades administrativas, tal actuar evidentemente contraviene el principio en estudio.

1.8.3.- Principio nullum crimen sine lege y nullum poena sine lege.

El principio *nullum crimen sine lege y nulla poena sine lege* o denominado, de otra forma, como *el de exacta aplicación de la Ley*, constituye un derecho fundamental para todo servidor público en los juicios del orden criminal, político, civil, administrativo, etc., garantizado por el artículo 14 de la Constitución Federal, en cuanto a que no se podrá aplicar a los servidores públicos una sanción de esa naturaleza que previamente no esté prevista en la ley relativa.

En consecuencia, la garantía de exacta aplicación de la ley debe considerarse, no sólo al analizar la legalidad de una resolución que afecte la esfera jurídica del servidor público, sino también al resolver sobre la constitucionalidad de la mencionada ley reglamentaria, aspecto que generalmente se aborda al estudiar

³⁸ TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, Juicio No. 98/98-10-01-2/152/99-PL-06-04, resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 7 de julio del 2000, por mayoría de 8 votos a favor y 1 en contra, Quinta Época, en R.T.F.J.F.A. Quinta Época, Año I, No. 7, Julio 2001, pág. 33, con número de registro 26202 en el DVD de Justicia Fiscal y Administrativa 2010.

la violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, con los que aquél guarda íntima relación.

Es aplicable la Tesis 2a. CLXXXIII/2001:

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL RELATIVA TAMBIÉN SE RIGEN POR EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY QUE IMPERA EN LAS DE CARÁCTER PENAL, AUN CUANDO SEAN DE DIVERSA NATURALEZA. *La marcada diferencia entre la naturaleza de las sanciones administrativas y las penales, precisada en la exposición de motivos del decreto de reformas y adiciones al título cuarto de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, en los artículos que comprende dicho título y en la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con base en la cual se dispone que los procedimientos relativos se desarrollarán en forma autónoma e independiente, no significa que en el ámbito sancionador administrativo dejen de imperar los principios constitucionales que rigen en materia penal, como es el relativo a la exacta aplicación de la ley (nullum crimen, sine lege y nulla poena, sine lege), que constituye un derecho fundamental para todo gobernado en los juicios del orden criminal, garantizado por el artículo 14 de la Constitución Federal, sino que tal principio alcanza a los del orden administrativo, en cuanto a que no se podrá aplicar a los servidores públicos una sanción de esa naturaleza que previamente no esté prevista en la ley relativa. En consecuencia, la garantía de exacta aplicación de la ley debe considerarse, no sólo al analizar la legalidad de una resolución administrativa que afecte la esfera jurídica del servidor público, sino también al resolver sobre la constitucionalidad de la mencionada ley reglamentaria, aspecto que generalmente se aborda al estudiar la violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales con los que aquél guarda íntima relación.³⁹*

1.8.4.- Principio de congruencia.

El principio de congruencia en materia de responsabilidades de los servidores públicos, obliga a la autoridad competente a que al momento de emitir la

³⁹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo en revisión 2164/99, Fernando Ignacio Martínez González, 29 de junio de 2001, Unanimidad de cuatro votos, Novena Época, Segunda Sala, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIV, Septiembre de 2001, pág. 718, con número de registro 188745 en el IUS 2010.

resolución respectiva, deba efectuar las consideraciones pertinentes que funden su actuar en forma armónica, es decir, congruente, de acuerdo con los hechos que haya tenido por probados, de igual forma, al momento de sancionarlo debe regirse por los criterios que cada procedimiento prevé para individualizar la sanción.

Es aplicable la tesis del VI.1o.A.262 A, que aparece publicada bajo el siguiente rubro y texto:

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA EN EL DICTADO DE LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA RIGE CON EL MISMO ALCANCE QUE EN EL DERECHO PENAL. La tesis VII/2008 sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA", establece, en la parte conducente, que la naturaleza del procedimiento administrativo de responsabilidad, al que por ser parte del derecho administrativo sancionador y constituir una manifestación de la potestad sancionadora del Estado, le son aplicables los principios del derecho penal que este último ha desarrollado. Uno de esos principios es el de congruencia, que en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos obliga a la autoridad responsable, al momento en que emite la resolución respectiva, a efectuar las consideraciones pertinentes que funden su actuar en forma armónica, es decir, congruente, de acuerdo con los hechos constitutivos de la infracción administrativa que haya tenido por probados, en relación con la sanción administrativa precisa a la que el servidor público se haya hecho merecedor, en estricto apego a los principios que rigen el derecho administrativo sancionador, referentes a la gravedad de la conducta y de la correspondiente sanción aplicable, pues cualquier desviación al respecto no puede estimarse un simple error intrascendente, como cuando la fracción del precepto legal invocado no guarda congruencia con la sanción impuesta, sino que ello tiene una relevancia innegable, ya que trasciende a la correcta fundamentación y motivación para imponer, según corresponda, la sanción a un servidor público, en virtud de que la aplicación de la ley en tratándose del derecho administrativo sancionador debe ser exacta y no imprecisa, con el mismo alcance que tiene en el derecho penal, de acuerdo con la responsabilidad por incumplimiento de obligaciones en la que haya incurrido el funcionario público de que se trate, en relación con la exacta sanción que le resulte aplicable, en estricto respeto al principio de congruencia que rige en esta materia.⁴⁰

⁴⁰ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo en revisión 242/2008, Gerardo Sánchez Martínez, 10 de septiembre de 2008, Unanimidad de votos, Novena Época, Primer

1.8.5.- Principio de comparecencia personal.

En todos los procedimientos se cita al servidor público para que comparezca personalmente ante la autoridad que lo tramita, para el efecto de que rinda su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad, o bien, alegue lo que a su derecho convenga, por lo tanto la comparecencia personal del servidor público es insustituible y constituye un principio que rige a todos los procedimientos de responsabilidades de los servidores públicos.

Es aplicable la tesis 2a. VII/2008, que aparece publicada bajo el siguiente rubro:

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA. El indicado precepto, al establecer que debe citarse al servidor público para que comparezca personalmente a la audiencia respectiva a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad, y que de no comparecer sin causa justificada se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le atribuyan, no viola la garantía de audiencia prevista en el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece en sus distintas fracciones, las formalidades que garantizan al gobernado la adecuada y oportuna defensa de sus intereses en forma previa al acto privativo, pues conforme a esas reglas se le notifica el inicio del procedimiento y sus consecuencias, se le otorga la oportunidad de ofrecer pruebas y de alegar, y se dicta una resolución que dirime las cuestiones debatidas. Ahora bien, la exigencia de que el servidor público comparezca personalmente obedece a la naturaleza del procedimiento administrativo de responsabilidad, al que por ser parte del derecho administrativo sancionador y constituir una manifestación de la potestad sancionadora del Estado, le son aplicables los principios del derecho penal que este último ha desarrollado, en lo que le sean útiles y pertinentes, mientras no se opongan a la imposición de las sanciones administrativas, entre los que se encuentra el relativo a que en el proceso penal no se admite representación para el efecto de que el inculpaado responda por los actos u omisiones ilícitos que se le atribuyan, por lo cual la obligación de comparecer en el proceso y de cumplir con la pena

Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVIII, Octubre de 2008, pag. 2441, con número de registro 168557 en el IUS 2010.

que en su caso se imponga es personal e insustituible, como lo sostuvo el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P. XXIII/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, abril de 1998, página 125, con el rubro: "PROCESO PENAL. LA OBLIGACIÓN DE COMPARECER A ÉL ES PERSONALÍSIMA E INSUSTITUIBLE."; lo que es aplicable al procedimiento previsto en la ley de responsabilidades precisada, al seguirse éste contra los sujetos de tal ordenamiento, en relación con hechos propios, vinculados con actos u omisiones individualmente considerados que se les atribuyan y que puedan llegar a constituir infracciones a las obligaciones de los servidores públicos previstas en el cuerpo normativo de mérito, en concordancia con los principios establecidos en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁴¹

1.8.6.- Principio onus probandi.

El principio de *onus probandi* o de *aquel que afirma está obligado a probar*, deriva del principio de *indubio pro reo*, pues quien formula la denuncia, querrela o acusa al servidor público está obligado a probar los hechos, la carga probatoria únicamente recae en el servidor público respecto de los hechos que afirma, a menos que la negación envuelva una afirmación.

Son aplicables las tesis sin número, que aparecen publicadas bajo los siguientes rubros y textos:

PRUEBAS. *El que afirma está obligado a probar su aseveración.*⁴²

ONUS PROBANDI. *El que afirma está obligado a probar.*⁴³

ONUS PROBANDI. *El que afirma está obligado a probar y no así el que niega, a menos que su negación envuelva la afirmación expresa de un hecho.*⁴⁴

⁴¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo en revisión 934/2007, Raúl Muñoz Murillo, 31 de octubre de 2007, Unanimidad de cuatro votos, Novena Época, Segunda Sala, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, Febrero de 2008, pág. 733, con número de registro 170193 en el IUS 2010.

⁴² SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo penal en revisión 3499/28, Martínez de Castro Ignacio, 30 de abril de 1929, Mayoría de tres votos, Quinta Época, Primera Sala, en Semanario Judicial de la Federación, tomo XXV, pág. 2356, con número de registro 315669 en el IUS 2010.

⁴³ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo civil directo, Aranda Silvino, 5 de diciembre de 1922, Mayoría de siete votos, Quinta Época, Pleno, en Semanario Judicial de la Federación, tomo XI, pág. 1048, con número de registro 286672 en el IUS 2010.

*1.8.7.- Principio *auditur et altera pars*.*

El principio *auditur et altera pars* o *de contradicción*, implica que la autoridad competente que resuelve la situación jurídica del servidor público, debe oír previamente las razones de las partes, es decir, del querellante, denunciante o acusador, del servidor público y su defensor, dándole la oportunidad de expresarlas.

Respecto de este principio afirma José Ovalle Favela:

Que se encuentra reconocido... en el derecho de defensa o garantía de audiencia que establece el párrafo segundo, del artículo 14 Constitucional. Por lo que refiere a ambas partes, el principio de contradicción es una de las “formalidades esenciales del procedimiento” a que alude el mismo precepto constitucional.⁴⁵

1.8.8.- Principio de eventualidad.

El principio de eventualidad o de acumulación eventual, impone a las partes de cualquier procedimiento de responsabilidades de los servidores públicos, la carga procesal de hacer valer, en la etapa procesal oportuna, todos los fundamentos de hecho de la acción que ejercitan, de ofrecer y de rendir las pruebas necesarias en que apoyan sus pretensiones, incluso hasta a exponer cuestiones *ad cautelam*, so pena de que precluya su derecho.

Es aplicable la tesis sin número que aparece publicada bajo el siguiente rubro:

MATERIA ADMINISTRATIVA. PRINCIPIO DE EVENTUALIDAD. En atención al principio de eventualidad que rige en todos los procesos jurisdiccionales *lato sensu*, las partes tienen la carga de hacer valer,

⁴⁴ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Recurso de súplica, Herrera viuda de Seguí María, 8 de enero de 1924, Mayoría de cinco votos, Quinta Época, Pleno, en *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XIV, pág. 146, con número de registro 284732 en el IUS 2010.

⁴⁵ OVALLE FAVELA, José, “*Teoría General del Proceso*”, 4ª ed., Editado por Oxford University Press-Harla México, S.A. de C.V., México, 1998, pág. 198.

en la fase procesal oportuna, todos los fundamentos de hecho de la acción que ejercitan; y de ofrecer y de rendir las pruebas necesarias en que apoyan sus pretensiones, incluso hasta a exponer cuestiones ad cautelam, so pena de que precluya su derecho. La consideración antecedente lleva a concluir la inoperancia de un concepto de violación que contiene argumentos sobre cuestiones que no se plantearon en el momento procesal oportuno como lo son las relativas a la ilicitud de la notificación del acto administrativo que se dio a conocer por la autoridad en la contestación de la demanda y que en tal virtud, en los términos del artículo 210, del Código Fiscal de la Federación, ameritaba que la parte actora ampliara su demanda si consideraba que la notificación de mérito era incorrecta, pues al no haber actuado de tal suerte, ya no puede cuestionar la citada notificación en el juicio de amparo, porque ya precluyó su derecho, en atención al principio de eventualidad en materia administrativa.⁴⁶

⁴⁶ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo directo 383/90, Grupo Inmobiliario Erma, S.A. de C.V., 9 de mayo de 1990, Unanimidad de votos, Octava Época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en Semanario Judicial de la Federación, tomo V, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1990, pág. 293, con número de registro 225819 en el IUS 2010.

2.- El sistema de responsabilidades de los servidores públicos en documentos políticos y Constituciones Políticas de México.

En este capítulo se pretende hacer un análisis exhaustivo de los documentos políticos y Constituciones Políticas que constituyen el antecedente histórico y jurídico de nuestra actual Carta Magna; dicho estudio abarca del Bando de Abolición de la Esclavitud del 06 de diciembre de 1810 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, de fecha 5 de febrero de 1917, respecto de las disposiciones que regulan la responsabilidad de los servidores públicos.

En este apartado se transcriben textualmente las disposiciones que versan sobre las responsabilidades los servidores públicos, utilizando la ortografía de la época con la cual aparecen escritos, por lo que desde este momento se justifican las aparentes faltas de ortografía.

Se hace notar que el Bando de Abolición o Bando de Miguel Hidalgo de fecha 06 de diciembre de 1810; el Plan de Iguala emitido el 24 de febrero de 1821 por Agustín de Iturbide; los Tratados de Cordova de 24 de agosto de 1821, suscritas por Juan O-Donojú y Agustín de Iturbide; el Acta de Independencia emitida el 28 de septiembre de 1821 por la Junta Provisional Gubernativa; el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana emitida por el Segundo Congreso Constituyente Mexicano el 31 de enero de 1824; el Plan de la Ciudadela del 04 de agosto de 1846, pronunciada por José Mariano Salas y Valentín Gómez Farías; las Bases para la Administración de la República, hasta la promulgación de la Constitución, expedida por Antonio López de Santa Anna el 22 de abril de 1853, y el Plan de Ayutla emitida en Guerrero y dada a conocer por el Coronel Florencio Villareal el 01 de marzo de 1854; carecen de disposición alguna sobre las responsabilidades de los servidores públicos, por lo que si bien se estudiaron, no se profundizo en ellos.

2.1.- Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.

Fue promulgada en la Ciudad de Cádiz, el 19 de marzo de 1812, instrumento que fue jurado por el Virrey Francisco Venegas de Saavedra en la Nueva España el 30 de septiembre de 1812.

Esta Constitución prevé un sistema definido de responsabilidades de los servidores públicos.

En efecto, la responsabilidad juega un papel preponderante en siete autoridades, a saber, el Rey, los Secretarios de Despacho, los Diputados, las Cortes, los Jueces, los Magistrados y el Supremo Tribunal.

Respecto del Rey, la Constitución de referencia, disponía:

Art. 178. La persona del Rey es sagrada é inviolable, y no está sujeta á responsabilidad.

Art. 172. Las restricciones de la autoridad del Rey son las siguientes-

...

Undécima: No puede el Rey privar á ningún individuo de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna. El secretario del Despacho que firme la órden, y el juez que la ejxcute, serán responsables á la Nacion, y castigados como reos de atentado contra la libertad individual.

Visto lo anterior, se debe partir del hecho de que existía una autoridad que no podía ser sujeto a responsabilidad, por considerarlo un ente sagrado, evidentemente se trata del Rey.

El segundo artículo transcrito denota que, aún cuando el Rey no podía privar de su libertad ni imponer penal alguna, si lo hacía, no era responsable por ese acto, sino la responsabilidad recaía en el Secretario de Despacho que firmaba la orden y el juez que la ejecutaba.

Por lo que respecta a los Secretarios de Despacho, encontramos el siguiente dispositivo:

ART. 226. Los secretarios del despacho serán responsables á las Córtes de las órdenes que autoricen contra la Constitucion ó las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el Rey.

El artículo transcrito establecía que los Secretarios de Despacho eran responsables por las órdenes que firmaban y que transgredían la Constitución y las leyes, por lo que podían ser sancionados con la suspensión en sus funciones.

Por su parte, las Cortes eran reguladas por los siguientes artículos:

ART. 131. Las facultades de las Córtes son-

...

Vigésimaquinta. Hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho y demas empleados públicos.

ART. 228. Para hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del despacho, decretarán ante todas cosas las Córtes que ha lugar á la formacion de causa.

ART. 229. Dado este decreto, quedará suspenso el secretario del despacho; y las Córtes remitirán al tribunal supremo de Justicia todos los documentos concernientes á la causa que haya de formarse por el mismo tribunal, quien la sustanciará y decidirá con arreglo á las leyes.

Los procedimientos en contra de los Secretarios de Despacho y demás empleados públicos eran instruidos por las Cortes, quienes integraban la documentación del caso y la remitían al Tribunal Supremo de Justicia para su resolución.

Por lo que respecta a la responsabilidad de los Diputados encontramos los siguientes artículos:

ART. 128. Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad podrán ser reconvenidos por ellas. En las causas criminales, que contra ellos se intentaren, no podrán ser juzgados sino por el tribunal de Córtes en el modo y forma que se prescriba en el reglamento del gobierno interior de las mismas. Durante las sesiones de las Córtes y un mes despues, los diputados no podrán ser demandados civilmente, ni executados por deudas.

ART. 336. Si alguna diputacion abusare de sus facultades, podrá el Rey suspender á los vocales que la componen, dando parte á las Córtes de esta disposicion y de los motivos de ella para la determinación que corresponda: durante la suspension entrarán en funciones los suplentes.

Puede apreciarse claramente que este artículo prevé el fuero de los Diputados, puesto que eran inviolables por sus opiniones, constituyendo el germen del actual artículo 61, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los Diputados podían ser sujetos de responsabilidad penal, pero tenían que ser juzgados por una autoridad soberana como lo era el Supremo Tribunal de Justicia o Supremo Tribunal de Cortes.

La Constitución les otorgaba además, un fuero civil temporal -por llamarle de alguna forma- puesto que no podían los Diputados ser ni demandados ni ejecutados durante las sesiones de las Cortes.

Por lo que toca a los Magistrados y Jueces, tenemos el siguiente artículo:

ART. 255. El soborno, el cohecho y la prevaricacion de los magistrados y jueces producen accion popular contra los que los cometan.

Este artículo es el antecedente directo de tipos penales especiales de los servidores públicos y en especial de los cometidos por órganos encargados de impartir justicia.

El Supremo Tribunal de Justicia era la autoridad competente para conocer de la responsabilidad de servidores públicos, el siguiente artículo le atribuía tal competencia:

ART. 261. Toca á este supremo tribunal=
...
Segundo: Juzgar á los secretarios de Estado y del Despacho, quando las Córtes decretaren haber lugar á la formacion de causa.
...

Tercero: Conocer de todas las causas de separacion y suspension de los consejeros de Estado y de los magistrados de las audiencias.

Quarto: Conocer de las causas criminales de los secretarios de Estado y del Despacho, de los consejeros de Estado y de los magistrados de las audiencias, perteneciendo al Gefe político mas autorizado la instruccion del proceso para remitirlo á este tribunal.

...

Sexto: Conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto á ella por disposicion de las leyes.

Queda claro que el Supremo Tribunal de Justicia era la autoridad que juzgaba la responsabilidad de los servidores públicos, fueran éstos Diputados, Secretarios de Despacho, Jueces o Magistrados.

No debe pasar desapercibido que existía un procedimiento o juicio denominado de residencia, el cual tiene su origen en la colonia y al que Godolfino Humberto Juárez Mejía dedica las siguientes líneas:

Todo funcionario de la colonia al término de su encargo quedaba sometido al juicio de residencia, para indagar sobre su desempeño y, de ser el caso, hacer efectivas las sanciones que se derivaran de sus responsabilidades, o bien extenderle una especie de carta o certificado de buena conducta

...

Ellos mismos al concluir su misión debían tomar residencia, esto es debían residir obligatoriamente durante los cincuenta días inmediatos al día en que hayan cesado en el cargo, en el lugar donde lo desempeñaban. Era una obligación personalísima que no admitía personero o representante.

...

Al tomar posesión de un cargo los funcionarios residenciables deberían tomar fiadores o recabdo para responder por las obligaciones que pudieran desprenderse del juicio de residencia. Era una responsabilidad ilimitada y universal. Tenían acción todos los posibles agraviados y los interesados. Era un juicio publicista, sumario e inquisitivo.⁴⁷

⁴⁷ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, “La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos”, 2ª ed., Editado por Porrúa. México, 2004, pags. 6-7.

2.2.- Elementos de Nuestra Constitución de 1812.

Documento suscrito en Zinacantepec por Ignacio López Rayón, el 30 de abril de 1812, mismo que tuvo influencia en los manifiestos jurídicos del movimiento insurgente.

Únicamente contenía 38 artículos y el duodécimo refería lo siguiente:

12. Las personas de los Vocales, serán inviolables en el tiempo de su Ejercicio, solo podrán proseder contra ellos en el caso de alta traicion, y con su conocimiento reservado de los otros Vocales que lo sean, y hallan sido.

Puede apreciarse claramente que este artículo prevé el fuero de los vocales –el equivalente a los actuales Diputados- al ser inviolables por sus opiniones, constituyendo junto con el artículo 128 de la Constitución de Cádiz, germen del actual artículo 61, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.3.- Sentimientos de la Nación de 1813.

Fue suscrito en Chilpancingo por el Generalísimo José María Morelos y Pavón, el 14 de septiembre de 1813, consta de 23 artículos, en este documento se integran ideas políticas, económicas y sociales básicas para la construcción de un país independiente.

Su artículo 13 establecía lo siguiente:

Que las leyes generales comprendan á todos, sin excepción de cuerpos privilegiados, y que éstos sólo lo sean en cuanto él uso de su ministerio.

De una simple lectura se aprecia el principio de generalidad de las leyes y la excepción de su aplicación a cuerpos privilegiados por el ejercicio de sus

funciones, lo cual evidentemente constituía una especie de prerrogativa de los servidores públicos.

2.4.- Constitución de Apatzingan de 1814.

Su denominación correcta y completa es el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana, conocida coloquialmente como la Constitución de Apatzingan, suscrita por el Supremo Congreso Nacional de América (o de Anahuac) instalado en Apatzingan, el 22 de octubre de 1814.

La responsabilidad juega un papel preponderante en seis autoridades, videlicet, el Supremo Congreso, los Diputados, el Supremo Gobierno, los Secretarios, el Supremo Tribunal de Justicia y el Tribunal de Residencia.

La Constitución establecía respecto de los Diputados:

Art. 15. La calidad de ciudadano se pierde por crimen de herejía, apostasía y lesa nación.

Art. 59. Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacerseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento, por los delitos de herejía y apostasía, y por los de estado, señaladamente por los de infidencia, concusion y dilapidacion de los caudales públicos.

Los Diputados siguen siendo inviolables en sus opiniones como se estableció en los documentos estudiados con antelación; sin embargo, tenían responsabilidad de índole administrativa que se actualizaba a través del juicio de residencia; de igual forma, durante el tiempo de su diputación eran sujetos de responsabilidad penal por delitos en contra de la Fe (herejía y apostasía) y del Estado (infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos).

No hay que perder de vista, que de acreditarse los delitos en contra de la fe, además traía como consecuencia la pérdida de la calidad de ciudadano.

El Supremo Congreso estaba facultado por las siguientes disposiciones:

Al Supremo Congreso pertenece exclusivamente:

...

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

Art. 228. En las causas que menciona el artículo anterior se harán las acusaciones ante el Supremo Congreso, ò el mismo congreso las provera de oficio, y actuarà todo lo conveniente, para declarar si ha, ó no lugar á la formación de la causa; y declarando que ha lugar, mandara suspender al acusado, y remitira el expediente al Tribunal de Residencia, quien previa este declaracion, y no de otro modo, formara la causa, la sustanciara, y sentenciara definitivamente con arreglo à las leyes.

El Supremo Congreso no sólo era el encargado de hacer efectiva la responsabilidad de los Diputados y demás funcionarios del Congreso, sino también de las demás Supremas corporaciones, como son el Supremo Gobierno y Supremo Tribunal de Justicia.

Tratándose de causas penales, el Congreso recibía la acusación, o bien, acusaba de oficio. Era la autoridad competente para declarar si había lugar o no la formación de la causa, en caso afirmativo, suspendía al acusado y remitía los autos al Tribunal de Residencia.

Los Secretarios estaban regulados por los siguientes artículos:

Art. 145. Los secretarios serán responsables en su persona de los decretos, ordenes y demas que autoricen contra el tenor de este decreto, ó contra las leyes que mandadas observar, y que en adelante se promulgaren.

Art. 146. Para hacer efectiva esta responsabilidad decretará ante todas cosas el Congreso con noticia justificada de la transgresion que ha lugar á la formacion de la causa.

Art. 147. Dado este decreto quedará suspenso el secretario, y el Congreso remitirá todos los documentos que hubiere al Supremo

Tribunal de Justicia quien formará la causa, la sustanciará y sentenciará conforme a las leyes.

Art. 149. Los secretarios se sujetaran indispensablemente al juicio de residencia, y á cualquiera otro que en el tiempo de su ministerio se promueva legitimamente ante el Supremo Tribunal de Justicia.

Art. 150. Los individuos del Gobierno se sujetaran así mismo al juicio de residencia; pero en el tiempo de su administracion solamente podran ser acusados por los delitos que manifiesta el artículo 59, y por la infraccion del artículo 166.

Tres eran los Secretarios o también llamados Individuos de Gobierno, uno de Guerra, otro de Hacienda y el último de Gobierno.

Los Secretarios, al puro estilo de la Constitución de Cádiz, eran responsables por los decretos, órdenes y autorizaciones que firmaban y que transgredían las leyes, quienes también podían ser suspendidos de sus funciones, para lo cual el Congreso formaba la causa y remitía los documentos al Supremo Tribunal de Justicia para que resolviera sobre su situación.

Lo novedoso de esta Constitución respecto de los Secretarios, era que además, estaban sujetos al Juicio de Residencia que en breve se expondrá.

También tenían responsabilidad penal, por los siguientes hechos: a) Herejía, apostasía, infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos (artículo 59); y b) Arrestar a algún ciudadano por más de cuarenta y ocho horas (artículo 166).

El Supremo Gobierno tenía la atribución de suspender a sus empleados y a los del Congreso y remitir las constancias que hubiere al Tribunal de Residencia, quien era el competente para resolver el asunto.

La citada autoridad estaba facultada por el siguiente artículo

Supremo Gobierno

Art. 164. Suspender con causa justificada á los empleados à quienes nombre, con calidad de remitir lo actuado dentro del termino de

cuarenta y ocho horas al tribunal competente. Suspende también a los empleados que nombre el Congreso, cuando haya contra éstos sospechas vehementes de infidencia: remitiendo los documentos que hubiere al mismo Congreso dentro de veinticuatro horas, para que declare: si ha, ó no lugar a la formación de la causa.

Los individuos, Fiscales y Secretarios del Supremo Tribunal de Justicia se encontraban sujetos al juicio de residencia, el artículo que lo establecía era el siguiente:

Supremo Tribunal de Justicia

Art. 194. Los fiscales y secretarios del Supremo Tribunal de Justicia se sujetarán al juicio de residencia, y a los demas, como se ha dicho de los secretarios del Supremo Gobierno: pero los individuos del mismo Tribunal solamente se sujetarán al juicio de residencia: y en el tiempo de su comisión, a los que se promuevan por los delitos determinados en el artículo 59.

Ahora bien, la máxima autoridad, que juzgada a miembros de los tres supremos poderes era el Tribunal de Residencia, incluso por cuestiones del orden penal, específicamente, herejía, apostasía, infidencia, concusión, dilapidación de los caudales públicos (artículo 59); y por arrestar a algún ciudadano por más de cuarenta y ocho horas (artículo 166)

El Tribunal estaba compuesto por siete jueces, y una vez erigido, debía admitir las acusaciones en contra de los servidores públicos dentro del término de un mes, después de ese término, no se admitía ninguna acusación y los servidores públicos involucrados en la misma eran absueltos.

Art. 228. En las causas que menciona el artículo anterior se harán las acusaciones ante el Supremo Congreso, ó el mismo congreso las proveya de oficio, y actuará todo lo conveniente, para declarar si ha, ó no lugar a la formación de la causa; y declarando que ha lugar, mandara suspender al acusado, y remitira el expediente al Tribunal de Residencia, quien previa esta declaracion, y no de otro modo, formara la causa, la sustanciara, y sentenciara definitivamente con arreglo a las leyes.

Art. 229. Las sentencias pronunciadas por el Tribunal de Residencia, se remitirán al Supremo Gobierno, para que las publique, y haga ejecutar por medio del gefe, ó tribunal a quien corresponda: y el proceso original se pasará al Congreso, en cuya secretaria quedara archivado.

Los juicios del Tribunal tenían que resolverse en tres meses y si no lo hacían en este término, se declaraban absueltos los servidores públicos acusados.

Las sentencias pronunciadas por el Tribunal de Residencia, eran remitidas al Supremo Gobierno para que las publicara y para que las cumpliera el Jefe o Tribunal correspondiente, y el Congreso archivaba el proceso original por medio de su Secretaria.

Una vez que se habían dictado las sentencias correspondientes, se disolvía el Tribunal.

Los artículos que regulan al Tribunal de Residencia, textualmente prescriben:

Tribunal de Residencia

De las funciones del Tribunal de Residencia

Art. 212. El Tribunal de Residencia se compondrá de siete jueces, que el Supremo Congreso ha de elegir por suerte de entre los individuos, que para este efecto se nombren uno por cada provincia.

Art. 224. El Tribunal de Residencia conocerá privativamente de las causas de esta especie pertenecientes à los individuos del Congreso, à los del Supremo Gobierno, y à los del Supremo Tribunal de Justicia.

Art. 225. Dentro del término perentorio de un mes después de erigido el tribunal se admitirán las acusaciones à que haya lugar contra los respectivos funcionarios, y pasado este tiempo, no se oirá ninguna; antes bien se darán aquellos por absueltos, y se disolverá inmediatamente el tribunal à no ser que haya pendiente otra causa de su inspeccion.

Art. 226. Estos juicios de residencia deherau concluirse dentro de tres meses: y no concluyendose en este término, se daran por absueltos los acusados. Exceptuandose las causas en que se admita recurso de suplicación, conforme al reglamento de la materia, que se dictara por separado: pues entonces se prorrogara à un mes mas aquel termino.

Art. 227. Conocerá también el tribunal de residencia en las causas que se promuevan contra los individuos de las supremas corporaciones por los delitos indicados en el art. 59, à los cuales se agrega, por lo que toca á los individuos del Supremo Gobierno, la infracción del art. 166.

Art. 229. Las sentencias pronunciadas por el Tribunal de Residencia, se remitirán al Supremo Gobierno, para que las publique, y haga ejecutar por medio del gefe, ò tribunal à quien corresponda: y el

proceso original se pasará al Congreso, en cuya secretaria quedara archivado.

Art. 230. Podrán recusarse hasta dos jueces de este tribunal en los terminos que se ha dicho del Supremo de Justicia.

Art. 231. Se disolvera el Tribunal de Residencia luego que haya sentenciado las causas, que motiven su instalación, y las que sobrevinieren mientras exista; ó en pasando el termino que fijaren las leyes, segun la naturaleza de los negocios.

Estima muy acertadamente Golfino Humberto Juárez Mejía que:

La institución de la responsabilidad administrativa y del juicio político en México han sido adaptados del juicio de residencia y del impeachment, respectivamente. En el caso de la residencia, las constituciones no sólo la elevaron de rango, sino que, en cierto sentido, prorrogaron su vigencia.⁴⁸

2.5.- Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822.

Agustín I el 31 de octubre de 1822 disolvió el Congreso y estableció en su lugar, la Junta Nacional Instituyente.

Esta Junta en diciembre de 1822 emitió el Reglamento Provisional del Imperio mexicano, aprobándose el 23 de febrero de 1823.

En la Junta Nacional residía el Poder Legislativo, cuyos vocales eran inviolables en sus opiniones y por ellas no podían ser perseguidos por ninguna autoridad, sin embargo, no eran irresponsables, toda vez que si se podían instaurar causas civiles y criminales.

Los artículos que regulan a los Vocales de la Junta Nacional establecían:

Art. 27.- Los vocales de la Junta nacional instituyente son inviolables por las opiniones políticas que manifiesten en el ejercicio de sus

⁴⁸ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, “La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos”, Op. Cit., pag. 12.

funciones, y no podrán ser perseguidos por ellas en ningún tiempo, ni ante autoridad alguna.

Art. 28.- De las causas civiles o criminales que contra los expresados vocales se intentare durante su comisión, toca el conocimiento al Tribunal Supremo de Justicia.

El Poder Ejecutivo residía en el Emperador quien era sagrado e inviolable, únicamente los Ministros de Estado eran responsables por los actos de gobierno del Emperador y que eran autorizados por ellos; este tratamiento es idéntico a la que establecía respecto del Rey, la Constitución de Cádiz de 1812.

El Reglamento disponía:

Art. 29.- El Poder Ejecutivo reside exclusivamente en el Emperador, como Jefe Supremo del Estado. Su persona es sagrada e inviolable, y sólo sus ministros son responsables de los actos de su gobierno, que autorizarán necesaria y respectivamente, para que tengan efecto.

El Supremo Tribunal de Justicia era la autoridad encargada de conocer sobre las responsabilidades de los Vocales de la Junta Nacional, así como de los Secretarios de Estado y de Despacho, al respecto los siguientes artículos establecían:

Art. 78.- El Supremo Tribunal de Justicia residirá en la capital del Imperio; se compondrá por ahora de nueve ministros con renta cada uno de seis mil pesos anuales. El tratamiento de dicho Tribunal, será impersonal, y el de sus ministros de excelencia.

Art. 79.- Observará también este Tribunal en lo que le toca la citada ley de 9 de octubre, y además:

...

2. Juzgará á los Secretarios de Estado y el despacho, cuando por queja de parte se declare haber lugar á exigir la responsabilidad en la forma que se dirá después:

3. Conocerá de todas las causas de suspensión y separacion de los Consejeros de Estado y los magistrados de las audiencias;

4. Juzgará los criminales de los Secretarios de Estado y del despacho, de los Consejeros de Estado, y de los magistrados de las audiencias, cuyo proceso instruirá el gefe político más inmediato para remitirlo á este Tribunal;

5. Igualmente conocerá de todas las causas criminales y civiles de los individuos del cuerpo legislativo por arreglo al artículo 2 de este reglamento y con suplicacion al mismo Tribunal;

6. Conocerá de la residencia de todo funcionario político sujeto á ella por las leyes; de todos los asuntos contenciosos de patronato

imperial, y de todos los recursos de fuerza de los tribunales eclesiásticos superiores de la corte.

2.6.- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

Una vez decidida la forma de gobierno, el Congreso Constituyente discutió y elaboró la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de abril a octubre de 1824, sancionándose y publicándose el 4 y 5 de octubre, respectivamente.

En esta Constitución, son diversas las autoridades que intervienen y que tienen responsabilidades, videlicet, el Congreso, el Presidente, el Vicepresidente, los Secretarios de despacho, Gobernadores y la Corte Suprema de Justicia.

Los Diputados y Senadores eran inviolables por sus opiniones, sin embargo, eran responsables por delitos que cometían.

La Constitución de referencia disponía al respecto:

Art. 42. Los diputados y senadores serán inviolables por sus opiniones, manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

Art. 43. En las causas criminales, que se intentaren contra los senadores ó diputados, desde el día de su elección hasta dos meses despues de haber cumplido su encargo, no podrán ser aquellos acusados sino ante la camara de estos, ni estos sino ante la de senadores, constituyendose cada camara á su vez en gran jurado, para declarar si há ó no lugar á la formacion de causa.

El Congreso estaba facultado para emitir las leyes y decretos que regularan la responsabilidad de quienes transgredieran la Constitución o el Acta Constitutiva y eso incluía en particular a los servidores públicos.

La Carta Magna ordenaba:

Art. 164. El congreso dictará todas las leyes y decretos que crea conducentes á fin de que se haga efectiva la responsabilidad de los que quebranten esta constitucion ó la acta constitutiva.

El Presidente de la Federación era sujeto de responsabilidad durante el tiempo de su encargo y el año posterior a que cesaré sus funciones, por las siguientes causas: a) Por la comisión de los delitos de traición contra la independencia nacional, o por la forma de gobierno, cohecho o soborno y b) Por atentar contra las elecciones de Senadores y Diputados, o por impedir sus atribuciones.

Esta última causa tiende a evitar que acaeciera de nueva cuenta lo que Agustín de Iturbide hizo al disolver el Congreso el 31 de octubre de 1822 y pretendía un balance en los poderes públicos.

Art. 38. Cualquiera de las dos camaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones:

1º. Del presidente de la federacion, por delitos de traicion contra la independencia nacional, ó la forma establecida de gobierno, y por cohecho ó soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.

2º. Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente á impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, ó á que estos se presenten á servir sus destinos en las epocas señaladas en esta Constitucion, ó á impedir á las camaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.

Art. 107. El presidente durante el tiempo de su encargo, no podrá ser acusado sino ante cualquiera de las camaras, y sólo por los delitos de que habla el artículo 38. cometidos en el tiempo que allí se expresa.

Art. 108. Dentro de un año, contado desde el dia en que el presidente cesare en sus funciones, tampoco podrá ser acusado sino ante alguna de las camaras por los delitos de que habla el artículo 38 y ademas por cualesquiera otros, con tal que sean cometidos durante el tiempo de su empleo. Pasado este año no podrá ser acusado por dichos delitos.

A su vez, el Presidente estaba facultado para suspender y sancionar a los empleados de la Federación, pero sólo cuando incumplieran sus órdenes o decretos; en los demás casos debía formar la causa y remitirla al Tribunal correspondiente.

De las atribuciones del presidente y restricciones de sus facultades.

Art. 110. Las atribuciones del presidente son las que siguen:

...

20ª. Suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, á los empleados de la federacion infractores de sus órdenes y decretos; y en los casos que crea deberse formar causa á tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo.

El Vicepresidente sólo podía ser acusado ante la Cámara de Diputados, por los delitos que cometiera durante ejercicio de sus funciones, al respecto la Constitución disponía:

Art. 109. El vice-presidente en los cuatro años de este destino podrá ser acusado solamente ante la camara de diputados por cualquiera delito cometido durante el tiempo de su empleo.

Los Secretarios de Despacho eran responsables por los delitos que cometieran y además por las autorizaciones de los actos del Presidente que atentaran contra la Constitución, Acta Constitutiva, Leyes Generales y Constituciones Particulares.

Al respecto la Constitución establecía:

Art. 119. Los secretarios del despacho serán responsables de los actos del presidente que autoricen con sus firmas contra esta constitucion, la acta constitutiva, leyes generales, y constituciones particulares de los estados.

Los Gobernadores de los Estados eran sujetos de responsabilidad en dos supuestos, a saber: a) Por infracciones a la Constitución Federal, Leyes de la Unión u órdenes del Presidente de la Federación y b) Por la publicación de Leyes o decretos de las Legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la Constitución Federal y Leyes de la Unión.

La Constitución en estudio refería:

Art. 38. Cualquiera de las dos camaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones:

...

4º. De los gobernadores de los estados, por infracciones de la Constitución federal, leyes de la union, ú ordenes del presidente de la federacion, que no sean manifiestamente contrarias á la Constitucion

y leyes generales de la union, y tambien por la publicacion de leyes ó decretos de las legislaturas de sus respectivos estados, contrarias á la misma Constitucion y leyes.

La forma en que se juzgaba a los servidores públicos, constaba de dos instancias, en primer lugar, el Poder Legislativo conocía de las acusaciones y la Corte Suprema de Justicia resolvía y sancionaba.

Tanto la Cámara de Diputados como la Senadores podían constituirse como Jurado de Acusación del Presidente, Secretarios de Despacho y de servidores públicos de la Corte Suprema de Justicia.

La Cámara que conocía de la acusación se erigía como Gran Jurado o Jurado de Acusación, la cual determinaba con votos de dos terceras partes de los miembros presentes, si había lugar o no a la causa; si se actualiza el primer supuesto, entonces suspendía al servidor público y lo ponía a disposición del Tribunal correspondiente.

La Cámara de Diputados conocía exclusivamente si el Presidente o los Ministros de esa propia Cámara eran los acusados.

Los artículos que preveían dicho procedimiento son los siguientes:

Art. 38. Cualquiera de las dos camaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones:

1º. Del presidente de la federacion, por delitos de traicion contra la independencia nacional, ó la forma establecida de gobierno, y por cohecho ó soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.

2º. Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente á impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, ó á que estos se presenten á servir sus destinos en las epocas señaladas en esta Constitucion, ó á impedir á las camaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.

3º. De los individuos de la corte suprema de justicia y de los secretarios del despacho, por cualquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.

4º. De los gobernadores de los estados, por infracciones de la Constitución federal, leyes de la union, ú ordenes del presidente de la federacion, que no sean manifiestamente contrarias á la Constitucion y leyes generales de la union, y tambien por la publicacion de leyes ó

decretos de las legislaturas de sus respectivos estados, contrarias á la misma Constitucion y leyes.

Art. 39. La camara de representantes hará exclusivamente de gran jurado, cuando el presidente ó sus ministros sean acusados, por actos en que hayan intervenido el senado ó el consejo de gobierno en razon de sus atribuciones. Esta misma camara servirá del mismo modo de gran jurado en los casos de acusacion contra el vicepresidente, por cualquiera delitos cometidos durante el tiempo de su destino.

Art. 40. La camara ante la que se hubiere hecho la acusacion de los individuos de que hablan los dos articulos anteriores, se erigirá en gran jurado, y si declarare por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes haber lugar á la formacion de causa, quedará el acusado suspenso de su encargo, y puesto á disposicion del tribunal competente.

Art. 43. En las causas criminales, que se intentaren contra los senadores ó diputados, desde el dia de su eleccion hasta dos meses despues de haber cumplido su encargo, no podrán ser aquellos acusados sino ante la camara de estos, ni estos sino ante la de senadores, constituyendose cada camara á su vez en gran jurado, para declarar si há ó no lugar á la formacion de causa.

Art. 44. Si la camara que haga de gran jurado en los casos del articulo anterior, declarare por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, haber lugar á la formacion de causa, quedará el acusado suspenso de su encargo, y puesto á disposicion del tribunal competente.

Art. 46. Cada camara y tambien las juntas de que habla el articulo 36 podrán librar las órdenes que crean convenientes, para que tengan efecto sus resoluciones, tomadas á virtud de las funciones que á cada una comete la Constitucion en los articulos 35. 36. 39. 40. 44. y 45, y el presidente de los estados-unidos las deberá hacer ejecutar, sin poder hacer observaciones sobre ellas.

La Corte Suprema de Justicia conocía de las causas del Presidente, Vicepresidente, Diputados, Senadores y Gobernadores, pero la forma en que debía conocer en cada caso en concreto no se especificaba en la Carta Magna sino que era materia de una ley secundaria.

El instrumento en estudio disponía:

Art. 137. Las atribuciones de la corte suprema de justicia son las siguientes:

5ª. Conocer:

1º. De las causas que se muevan al presidente y vice-presidente segun los articulos 38. y 39, previa la declaracion del articulo 40.

2º. De las causas criminales de los diputados y senadores indicadas en el artículo 43, previa la declaración de que habla el artículo 44.

3º. De las de los gobernadores de los estados en los casos de que habla el artículo 38. en su parte tercera, previa la declaración prevenida en el artículo 40.

4º. De las de los secretarios del despacho según los artículos 38. y 40.

Art. 138. Una ley determinará el modo y grados en que deba conocer la corte suprema de justicia en los casos comprendidos en esta Sección.

2.7.- Ley del 23 de Octubre de 1835.

Este documento político fue aprobado por el Congreso como proyecto de Bases Constitucionales por la ley del 23 de octubre de 1835, en él se establecieron lineamientos para reorganizar el país en una república central, con la evidente influencia de Antonio López de Santa Anna.

El artículo 13 de la Ley, establecía una regla general de uniformidad de leyes y reglas para la administración de justicia en materia civil y criminal, no obstante ninguna regla específica preveía el sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

El mencionado artículo disponía:

Art. 13. Las leyes y reglas para la administración de justicia de lo civil y criminal, serán unas mismas en toda la Nación, y lo serán igualmente las que se establezcan contribuciones generales.

2.8.- Leyes Constitucionales de 1836.

En 1835 existió un conflicto entre la tendencia federalista y centralista, siendo Antonio López de Santa Anna el adalid de la segunda.

Este personaje convocó en junio de 1835, a través del Consejo de Gobierno, a sesión extraordinaria del Congreso, el cual en septiembre de 1835 se declaró constituyente, teniendo este carácter suspendió la vigencia del Acta Constitutiva y Constitución Federal de 1824, terminando con el federalismo al aprobar la disolución de las Legislaturas Locales y al emitir las Bases para la nueva Constitución (Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente) el 23 de octubre de 1835 y las Siete Leyes Constitucionales, promulgadas entre el 15 de diciembre de 1835 y el 06 de diciembre de 1836, emitidas por decreto de 29 de diciembre de 1836.

Este último instrumento estaba conformado por siete leyes, la primera ley no contenía disposición alguna sobre el tópico de la tesina, las demás serán estudiadas en orden numérico.

La ley segunda establecía a un Supremo Poder Conservador que era un ente irresponsable jurídicamente, toda vez que sólo respondía ante Dios y la opinión pública, el cual estaba conformado por cinco individuos mexicanos por nacimiento, de cuarenta años cumplidos, con un capital que le produjera por lo menos tres mil pesos de renta mensual, así como haber desempeñado cargos públicos específicos, quienes duraban en el encargo dos años.

Cabe decir, que este poder estaba por encima de los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, e incluso podía suspenderlos o restablecerlos.

Esta Ley preveía una responsabilidad específica de las Juntas Departamentales –quienes sustituyeron a las legislaturas locales- por la omisión de la celebración de elecciones bienales ordinarias o extraordinarias en el día prefijado, sin embargo, correspondía a la Ley ordinaria su regulación.

La Ley Segunda denominada “Organización de un Supremo Poder Conservador” en lo que nos interesa disponía:

Art. 3. Tanto las elecciones bienales ordinarias como las extraordinarias ulteriores, se harán de la manera siguiente:

...

5. La omisión de la elección en el día prefijado y la de envío de la acta de ella que prescribe el párrafo anterior, será caso de responsabilidad para las juntas departamentales, según lo prevenga la ley de la materia.

Art. 11. Para ser miembro del Supremo Poder Conservador se requiere.

1.º Ser mexicano por nacimiento y estar en actual ejercicio de los derechos de ciudadano.

2.º Tener el día de la elección cuarenta años cumplidos de edad, y un capital (físico ó moral) que le produzca por lo menos tres mil pesos de renta anual.

3.º Haber desempeñado alguno de los cargos siguientes: Presidente ó Vicepresidente de la República, Senador, Diputado, Secretario del Despacho, Magistrado de la Suprema Corte de Justicia.

Art. 17. Este Supremo Poder no es responsable de sus operaciones mas que á Dios y á la opinion pública, y sus individuos en ningun caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones.

A su vez, la Tercera Ley denominada “Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las Leyes”, en el rubro “Facultades de las Cámaras y prerrogativas de sus miembros” establecía la improcedencia de la acusación por delitos comunes en contra del Presidente, Senadores, Ministros de la Alta Corte de Justicia y la Marcial, Secretarios de Despacho, Consejeros Gobernadores y Diputados, durante su encargo y dos meses después de él, por lo que puede suponerse, que sí procedía la responsabilidad penal por delitos comunes después de los dos meses de concluido su encargo.

Empero, esas mismas autoridades podían ser acusadas durante el ejercicio de su encargo por delitos oficiales.

Específicamente de las Juntas de Gobierno, eran delitos oficiales los siguientes:

a) La omisión de la celebración de elecciones bienales ordinarias o extraordinarias en el día prefijado (art.3, quinta parte de la segunda ley); b) No efectuar la elección del Presidente de la República, el 15 de octubre (art. 2, tercer párrafo y 3 de la cuarta ley); c) Imposición de contribuciones o destinarlas

a un objeto distinto al establecido por la Sexta Ley Constitucional (art. 15, numeral 1, de la sexta ley); d) Adoptar medida alguna para levantamiento de fuerza armada, cuando no lo faculte la Sexta Ley Constitucional o se lo ordene el Gobierno General (art. 15, numeral 2, de la sexta ley); y e) Usar atribuciones que no le establezcan por la Sexta Ley Constitucional (art. 15, numeral 3, de la sexta ley)

Los numerales c), d) y e) aludidos también eran causa de responsabilidad de los Gobernadores.

La Cámara de Diputados conocía, por regla general, de las acusaciones en contra de los servidores públicos a que se ha hecho alusión y el Senado de las acusaciones de Diputados, o bien, cuando el Congreso estuviere en receso.

La autoridad que conocía la acusación debía declarar si había lugar o no a ésta, si se declaraba en sentido afirmativo, se suspendía al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano y se nombraba a dos de los miembros para sostener la acusación ante el Senado.

La anterior regla, actualmente se encuentra consagrada en el Artículo 21, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que versa sobre el juicio político.

Ante el Senado se instruía el proceso, se oía a los acusadores y defensores y se resolvía.

Las únicas penas que se podía imponer el Senado eran la de destitución del cargo o empleo, o bien, la de inhabilitación perpetua ó temporal para obtener otro alguno; si por alguna circunstancia se consideraba que al acusado debían imponerse penas mayores se remitía el proceso al Tribunal que considerara competente.

No debe pasar desapercibido que cuando conocía la acusación el Senado, era esa misma autoridad la que Juzgaba.

Finalmente, los Diputados y Senadores eran inviolables por las opiniones manifestadas en ejercicio de su cargo y gozaban de un fuero similar al que se prevé en la Constitución actual.

La tercera Ley preveía:

Facultades de las Cámaras y prerogativas de sus miembros.

Art. 47. En los delitos comunes no se podrá intentar acusación criminal contra el Presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su presidencia, ni contra los Senadores, desde el día de su elección, hasta que pasen dos meses de terminar su encargo, ni contra los Ministros de la Alta Corte de Justicia y la Marcial, Secretarios del Despacho, Consejeros, y Gobernadores de los Departamentos, sino ante la Cámara de Diputados. Si el acusado fuere Diputado, en el tiempo de su diputación y dos meses después, ó el Congreso estuviere en receso se hará la acusación ante el Senado.

Art. 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 art. 3, 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 ó no lugar á ésta: en caso de ser la declaración afirmativa, nombrará dos de sus miembros para sostener la acusación en el Senado. Éste, instruido el proceso, y oídos los acusadores y defensores, fallará, sin que pueda imponer otra pena que la de destitución del cargo ó empleo que obtiene el acusado, ó de inhabilitación perpetua ó temporal para obtener otro alguno; pero si del proceso resulta ser, á juicio del mismo Senado, acreedor á mayores penas, pasará el proceso al tribunal respectivo para que obre según las leyes.

Art. 49. En los delitos comunes hecha la acusación, declarará la Cámara respectiva, si ha ó no lugar á la formación de causa; en caso de ser la declaración afirmativa, se pondrá el reo á disposición del tribunal competente para ser juzgado. La resolución afirmativa, sólo necesitará la confirmación de la otra Cámara, en el caso de ser acusado el Presidente de la República.

Art. 50. La declaración afirmativa, así en los delitos oficiales como en los comunes, suspende al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano. Todos los demás requisitos de estos jurados

y prevenciones relativas al acusador, al acusado y al modo de proceder, las especificará el reglamento del Congreso.

Art. 55. Los Diputados y Senadores serán inviolables por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus encargos, y en ningún tiempo y por ninguna autoridad podrán ser reconvenidos ni molestados por ellas.

La Cuarta Ley Constitucional denominada “Organización del Supremo Poder Ejecutivo”, contenía disposiciones que regulaban la responsabilidad de las Juntas Departamentales, Presidente de la República, Secretarios de Despacho, Consejeros de Gobierno y Ministros.

Como se apreció con antelación, una de las causas por las que se constituía un delito oficial por parte de las Juntas de Gobierno, era precisamente por no efectuar la elección del Presidente de la República, el 15 de octubre.

Por lo que toca al Presidente de la República, se consideraba una autoridad privilegiada, pues si bien es cierto, podía ser acusado por delitos comunes, oficiales o políticos, requería de la declaración de ambas cámaras, considerada esta circunstancia prerrogativas del puesto.

El Presidente de la República tenía prohibido efectuar diversos actos, sin embargo, su ejecución no le reportaba responsabilidad alguna, pero si al Secretario de Despacho que lo hubiera autorizado.

Los Consejeros de Gobierno, estaban integrados por dos eclesiásticos, dos militares y nueve de las demás clases de la sociedad, quienes únicamente eran responsables por los dictámenes que emitieran en contra de una ley constitucional, o bien, por cohecho o soborno.

Finalmente, eran cuatro los ministros a saber, del Interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Guerra y Marina, quienes eran responsables por incumplimiento de leyes o actos del Presidente que hubieran autorizado.

La Cuarta Ley Constitucional establecía textualmente lo siguiente:

CUARTA.

Organización del Supremo Poder Ejecutivo.

Art. 2. El día 16 de Agosto del año anterior á la renovación, elegirán el Presidente de la República, en junta del Consejo y Ministros, el Senado y la Alta Corte de Justicia, cada uno una terna de individuos, y en el mismo día las pasarán directamente á la Cámara de Diputados.

Esta en el día siguiente escogerá tres individuos de los especificados en dichas ternas, y remitirá la terna resultante á todas las Juntas departamentales.

Estas elegirán un individuo de los tres contenidos en la terna que se les remita, verificando su elección el día 15 de Octubre del año anterior á la renovación, y remitirán en pliego certificado la acta de elección, precisamente por el correo próximo inmediato, á la Secretaría de la Cámara de Diputados, siendo caso de responsabilidad para las Juntas departamentales la falta de cumplimiento á lo prevenido en este párrafo.

El día 15 del inmediato mes de Diciembre se reunirán las dos Cámaras, abrirán los pliegos de actas que se hubieren recibido, nombrarán una Comisión especial de cinco individuos que las examine y califique las elecciones (sólo por lo respectivo á su validez ó nulidad), haga la regulación de los votos y presente el correspondiente dictamen.

Discutido y aprobado dicho dictamen en el Congreso general reunido, se declarará Presidente al que hubiere obtenido mayor número de votos, y en caso de igualdad al que designe la suerte, verificándose el sorteo y todo lo demás en la misma sesión.

Art. 3. Los actos especificados en el art. anterior serán nulos, ejecutándose en otros días que los asignados en él, y sólo en el caso de que algún trastorno social imposibilite, ó la reunión del Congreso, ó la de la mayor parte de las juntas departamentales, el Congreso con el voto de las dos terceras de los individuos presentes de cada Cámara, designará otros días, valiendo este acuerdo extraordinariamente y por aquella sola vez.

Art. 15. Son prerogativas del Presidente de la República:

...

3.º No poder ser acusado criminalmente, durante su presidencia y un año después, por ninguna clase de delitos cometidos antes, ó mientras funge de Presidente, sino en los términos que prescriben los Artículos 47 y 48 de la tercera ley constitucional.

4.º No poder ser acusado criminalmente por delitos políticos cometidos antes ó en la época de su presidencia, después de pasado un año de haber terminado ésta.

5.º No poder ser procesado sino previa la declaracion de ambas Cámaras, prevenida en el art. 49, párrafo último de la tercera ley constitucional.

Art. 18. No puede el Presidente de la República:

1.º Mandar en persona las fuerzas de mar ó tierra, sin consentimiento del Congreso general ó en sus recesos del Senado, por el voto de las dos terceras partes de los Senadores presentes.

Mientras esté mandando las fuerzas cesará toda su intervención en el Gobierno, á quien quedará sujeto como general.

2.º Privar á nadie de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna; pero cuando lo exijan el bien ó la seguridad pública podrá arrestar á los que le fueren sospechosos, debiendo ponerlos á disposicion del tribunal ó juez competente á los tres días á mas tardar.

3.º Ocupar la propiedad de ninguna persona ni corporacion, sino en el caso y con los requisitos que detalla el párrafo 3º, art. 2, de la primera ley constitucional.

4.º Salir del territorio de la República durante su presidencia, y un año despues, sin el permiso del Congreso.

5.º Enajenar, ceder ó permutar ciudad, villa, lugar ó parte alguna del territorio nacional.

6.º Ceder ni enagenar los bienes nacionales, sin consentimiento del Congreso.

7.º Imponer por sí directa ni indirectamente contribuciones de ninguna especie generales ni particulares.

8.º Hacer ejecutar los actos que prohiben los párrafos 4.º 5.º 6.º y 7.º, art. 2 de la primera ley constitucional y el 5.º art. 45 de la tercera.

9.º Impedir ó diferir las elecciones establecidas en las leyes constitucionales.

10.º Impedir ó turbar las reuniones del Poder Conservador, ó negar el cumplimiento á sus resoluciones.

Art. 19. Todo acto contrario al artículo precedente, es nulo, y hace responsable al Secretario del Despacho que lo autorice.

Del Consejo de gobierno.

Art. 26. Los consejeros sólo serán responsables por los dictámenes que dieren contra la ley expresa, singularmente si es constitucional, ó por cohecho ó soborno.

Art. 32. Cada Ministro será responsable de la falta de cumplimiento á las leyes que deban tenerlo por su Ministerio, y de los actos del Presidente que autorice con su firma, y sean contrarios á las leyes, singularmente las constitucionales. La responsabilidad de los Ministros no se podrá hacer efectiva sino en el modo y términos que previene la tercera ley constitucional.

La Ley Quinta denominada “Del Poder Judicial de la República Mexicana” regulaba en primera instancia, las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, a quien le correspondía conocer de la responsabilidad de los Magistrados de los Tribunales Superiores de los Departamentos, de las causas criminales de los subalternos inmediatos de la Corte.

De igual forma atribuía a los Tribunales Superiores de los Departamentos para conocer, a saber: a) En primera y segunda de las civiles de los Gobernadores de los Departamentos, cuya Capital esté más inmediata; b) De las civiles y criminales comunes de los Magistrados Superiores de éstos; c) En primera y segunda instancia de las causas criminales comunes, de las de responsabilidad y de los negocios civiles en que fueren demandados los Jueces inferiores de su territorio; y d) En las mismas instancias, de las que deban formarse contra los subalternos y dependientes inmediatos del tribunal por faltas, abusos ó excesos cometidos en el servicio de sus destinos.

Finalmente, eran sujetos de acción popular los Magistrados y Jueces, por la comisión de prevaricación, por cohecho, soborno o baratería

La Quinta Ley Constitucional establecía literalmente al respecto:

QUINTA.

Del Poder Judicial de la Republica Mexicana.

Art. 12. Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son:

7.^a Conocer de las causas de responsabilidad de los Magistrados de los Tribunales superiores de los Departamentos. 10.^a Conocer de las causas criminales que deban formarse contra los subalternos inmediatos de la misma Corte Suprema por faltas, excesos ó abusos cometidos en el servicio de sus destinos.

De los Tribunales superiores de los Departamentos.

Art. 22. Las atribuciones de estos tribunales son las que siguen:

1.^a Conocer en segunda y tercera instancia de las causas civiles y criminales pertenecientes á su respectivo territorio. y en primera y segunda de las civiles de los Gobernadores de los Departamentos, cuya Capital esté mas inmediata, y de las civiles y criminales comunes de los magistrados superiores de éstos.

2.^a Conocer en primera y segunda instancia de las causas criminales comunes, de las de responsabilidad y de los negocios civiles en que fueren demandados los jueces inferiores de su territorio. En las mismas instancias, de las que deban formarse contra los subalternos y dependientes inmediatos del tribunal por faltas, abusos ó excesos cometidos en el servicio de sus destinos. y en tercera instancia de los negocios que promuevan ó causas que se formen en iguales casos, en los departamentos cuya capital esté mas inmediata.

Art. 36. Toda prevaricacion por cohecho, soborno, ó baratería produce accion popular contra los magistrados y jueces que la cometieren.

La Sexta Ley Constitucional denominada “División del Territorio de la Republica y Gobierno Interior de sus pueblos”, establecía como causales de responsabilidad de los Gobernadores y de las Juntas de Gobierno, las siguientes: a) La imposición de contribuciones o destinarlas a un objeto distinto al establecido por la Sexta Ley Constitucional (art. 15, numeral 1, de la sexta ley); b) Adoptar medida alguna para levantamiento de fuerza armada, cuando no lo faculte la Sexta Ley Constitucional o se lo ordene el Gobierno General (art. 15, numeral 2, de la sexta ley); y c) Usar atribuciones que no le establezcan por la Sexta Ley Constitucional (art. 15, numeral 3, de la sexta ley).

Lo anterior fue regulado textualmente de la siguiente manera:

SEXTA.

Division del Territorio de la Republica y Gobierno Interior de sus pueblos.

Art. 15. Restricciones de los gobernadores y juntas departamentales:

...

2.º No podrán adoptar medida alguna para levantamiento de fuerza armada, sino en el caso que expresamente estén facultados por las leyes para ese objeto, ó en el de que se les ordene por el Gobierno general.

3.º No podrán usar de otras facultades que las que les señala esta ley, siendo la contravencion á esta parte del artículo y las dos anteriores, caso de la mas estrecha responsabilidad.

Finalmente la Séptima Ley denominada “Variaciones de las Leyes Constitucionales”, establecía la regla genérica de responsabilidad para todo funcionario público que infringía leyes constitucionales, o bien, que no impedía tales transgresiones, su artículo 6 disponía:

SETIMA.

Variaciones de las Leyes Constitucionales.

Art. 6. Todo funcionario público, al tomar posesion, prestará juramento de guardar y hacer guardar, segun le corresponda, las leyes constitucionales, y será responsable por las infracciones que cometa ó no impida.

2.9.- Bases de Tacubaya de 1841.

Los principales mandos de los ejércitos encabezados por Santa Anna, suscribieron el 28 de septiembre de 1841, el documento denominado “Bases adoptadas por el Ejercito de Operaciones de Tacubaya” o Bases de Tacubaya.

En este instrumento se convocaba a un Congreso Constituyente Extraordinario para nombrar un Presidente Provisional, el punto sexto preveía un tipo de responsabilidad del Ejecutivo provisional ante el Primer Congreso Constitucional, aunque no se establecía expresamente en qué consistía.

Las bases establecían:

Sexta. El Ejecutivo provisional responderá de sus actos ante el primer Congreso constitucional.

2.10.- Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843.

Este documento político también es conocido como “Bases Orgánicas”, fue expedido el 12 de junio de 1843 y establecía las normas que regularon la segunda república centralista.

Este instrumento contenía disposiciones que regulaban la responsabilidad de los Diputados, Senadores, Presidente de la República, Consejeros, Gobernadores, Ministros de Gobierno y de la Corte Suprema de Justicia; así como las funciones de la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal para juzgar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

En primer término, los Diputados y Senadores eran inviolables por sus opiniones, por lo cual tenían fuero; además durante su gestión y dos meses después de concluido, no podían ser juzgados por causas criminales y civiles.

Los artículos que contenían tales atribuciones son los siguientes:

73. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que viertan y votos que emitan en el desempeño de sus funciones, sin que en ningún tiempo, ni por autoridad alguna puedan ser molestados por esta causa.

74. Los diputados y senadores no podrán ser juzgados en sus causas criminales y civiles durante su encargo y dos meses después, sino en la forma prevenida por la Constitución y las leyes.

La Cámara de Diputados conocía de las acusaciones de sus integrantes y la Cámara de Senadores de los suyos, la Cámara correspondiente declaraba si había o no lugar la formación de la causa.

Cuando se acusaba a Secretarios del Despacho, Ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial, Consejeros de Gobierno y de los Gobernadores de Departamento por delitos oficiales o comunes podía conocer cualquiera de las Cámaras y era la encargada de declarar si había o no lugar la formación de la causa.

Si se acusaba al Presidente de la República, a todo el Ministerio o toda la Corte Suprema de Justicia o la Marcial por delitos oficiales, quien conocía de la acusación eran las dos Cámaras en calidad de gran jurado, a la que correspondía declarar si había o no lugar la formación de la causa.

Las funciones de la Cámara de Diputados y Senadores estaban contempladas en las siguientes disposiciones:

76. Cada una de las cámaras conocerá de las acusaciones que se hicieren contra sus respectivos individuos, para el efecto de declarar si ha ó no lugar á la formación de causa.

77. Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado, para el efecto de declarar si ha ó no lugar a la formación de causa, en las acusaciones por delitos oficiales ó comunes de los secretarios del despacho, ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial, consejeros de gobierno y de los Gobernadores de Departamento.

78. Las dos cámaras reunidas formarán jurado, con el objeto arriba expresado, en las acusaciones contra el Presidente de la República por los delitos oficiales especificados en el art. 90, y en las que se hagan por delitos oficiales contra todo el Ministerio, ó contra toda la Corte Suprema de Justicia ó la Marcial.

Por lo que respecta al Presidente de la República únicamente podía ser acusado y procesado por delitos de traición contra la independencia nacional y la forma de gobierno, durante su gestión y un año después de concluido; en cuanto a los delitos comunes, no podía ser acusado, sino después de un año de haber terminado su gestión.

El Presidente de la República tenía la facultad de suspender e incluso descontar la mitad de los sueldos hasta por tres meses a los empleados de gobierno y hacienda que desobedecieran sus órdenes.

De igual forma, el Presidente podía exigir la responsabilidad de Magistrados y Jueces, a quienes podía suspender, previo dictamen de los Consejeros, pero debía remitir los datos al Juez respectivo; sin embargo, esta facultad no era extensiva para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y de la Marcial.

Lo anterior se encontraba regulado de la siguiente forma:

87. Corresponde al Presidente de la República:

...

VIII. Suspender de sus empleos y privar, aun de la mitad de sus sueldos, hasta por tres meses, a los empleados de gobierno y hacienda infractores de sus órdenes. Si creyere que se les debe formar causa, ó que es conveniente suspenderlos por tercera vez, los entregará con los datos correspondientes al juez respectivo.

IX. Cuidar de que se administre pronta justicia por los tribunales y jueces, dirigiéndoles excitativas y pidiéndoles informes justificados sobre los puntos que estime convenientes, para el efecto de hacer que se exija la responsabilidad á los culpables.

X. Hacer visitar, del modo que disponga la ley, á los tribunales y juzgados, siempre que tuviere noticia de que obran con morosidad, ó

de que en ellos se cometen desórdenes perjudiciales á la administracion de justicia: hacer que den preferencia á las causas que así lo requieran para el bien público; y pedir noticia del estado de ellas cada vez que lo crea conveniente.

90. Son prerrogativas del Presidente: No poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traicion contra la independendencia nacional y forma de gobierno establecida en estas bases.

Tampoco podrá ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones.

190. Si el Presidente de la República, por resultado del uso de las atribuciones IX y X contenidas en el art. 87, ó por quejas fundadas contra cualesquiera magistrados ó jueces, creyere que se les debe exigir la responsabilidad, reunirá los datos convenientes, y oído el dictamen de su consejo, pasará todo al juez respectivo, dejando al acusado suspenso de su empleo. No se entiende lo prevenido en este artículo respecto de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y de la Marcial.

Los Ministros de Gobierno eran cuatro a saber: a) De Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; b) De justicia, negocios eclesiásticos, instrucción pública e industria; c) De hacienda; y d) De guerra y marina; quienes eran responsables de las resoluciones que acordaban, así lo determinaba el artículo 102, de las Bases:

102. Serán responsables de las resoluciones que se tomaren en junta de ministros, los que acordaren, y en todo caso lo será el ministro que las autorice.

Por lo que toca, a los Consejeros de Gobierno, éstos eran responsables de los dictámenes que emitían en contra de la Constitución y de las Leyes.

Las bases establecían al respecto:

Del consejo de gobierno.

109. Los consejeros serán responsables de los dictámenes que dieren contra la Constitución y las leyes.

Respecto de los Jueces, al no cumplir las formalidades del procedimiento incurrían en responsabilidad, sin que se especificar de qué naturaleza era, así lo establecía el siguiente artículo:

182. Cualquier falta de observancia en los trámites esenciales de un proceso produce la responsabilidad del juez, y en lo civil además la nulidad para solo el efecto de reponer el proceso. La ley señalará los trámites que son esenciales en cada juicio.

La Corte Suprema de Justicia era la autoridad que conocía en todas las instancias de las causas criminales y civiles en contra de los funcionarios públicos en general y, en específico, de los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules de la República, Magistrados de los Tribunales Locales; así como aquellas en que eran actores los funcionarios; finalmente se constituía como tercer instancia de los negocios civiles promovidos contra los Gobernadores y civiles y causas criminales comunes de los Magistrados Superiores Locales.

Las Bases disponían:

118. Son facultades de la Corte Suprema de Justicia:

I. Conocer en todas instancias de las causas criminales que se promuevan contra los funcionarios públicos, á quienes el congreso ó las cámaras declaren con lugar á la formacion de causa, y de las civiles de los mismos.

II. Conocer en todas las instancias de las causas civiles y criminales en que hagan de actores los funcionarios de que habla la fraccion anterior, siempre que el reo lo solicite en cualquier estado del negocio, aun en el acto de citacion para sentencia.

III. Conocer en todas instancias de las causas civiles y criminales promovidas contra los ministros y demas agentes diplomáticos, y cónsules de la República.

VIII. Conocer de las causas de responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los departamentos.

IX. Conocer de las causas criminales que deban formarse contra los subalternos inmediatos de la Suprema Corte por faltas, excesos, ó abusos cometidos en el servicio de sus destinos.

X. Dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales y juzgados de diversos departamentos ó fueros.

XI. Conocer en tercera instancia de los negocios civiles promovidos contra los gobernadores, y de los civiles y causas criminales comunes de los magistrados superiores de los departamentos.

Las Bases establecieron un Tribunal especial para juzgar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y Marcial, el que estaba conformado por doce individuos letrados de las Cámaras, al respecto disponen los artículos 124 a 130, lo siguiente:

Tribunal para juzgar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

124. Para juzgar á los Ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial se elegirá un tribunal en esta forma. Cada bienio, el segundo día de las sesiones, se insacularán todos los letrados que haya en ambas cámaras. La de diputados sacará por suerte doce individuos, y los que resulten formarán el tribunal que conocerá de las causas mencionadas.

125. Este número se distribuirá en tres salas en la forma que disponga el reglamento del Congreso.

126. El acusado y acusador pueden recusar cada uno un juez en cada sala sin espresion de causa.

127. El hueco de las recusaciones se llenará con jueces de la sala siguiente, y para los que falten en la última, se sortearán de los letrados insaculados pertenecientes á la cámara que no haya hecho la declaracion de haber lugar á la formacion de causa.

128. Si faltare número de los letrados de que habla el Artículo anterior, se elegirán por la Cámara respectiva de entre los demas individuos las personas que le parezcan para completar el total de jueces, no debiendo elegirse eclesiásticos.

129. Si no llegare á veinte el numero de letrados insaculados de ambas cámaras, se completará con otros individuos de las mismas, elegidos la mitad por cada una si la falta fuere de número par, si no lo fuere, la de diputados nombrará el número mayor, y la de senadores el menor; y si uno solo faltare, lo elegirá la cámara de diputados.

130. Los que resulten nombrados para jueces no votarán en el jurado de acusacion.

Por lo que respecta a los Gobernadores, éstos eran juzgados en primera y segunda instancia por los Tribunales Superiores de los Departamentos.

Las Bases establecían:

145. Los Gobernadores en sus causas civiles serán juzgados en primera y segunda instancia por los tribunales superiores de los Departamentos, en que ejercen sus funciones ó de aquellos cuya capital sea mas inmediata, á eleccion del actor.

Finalmente, cualquier funcionario que cometía prevaricación por cohecho, soborno o baratería, era responsable por tales actos y en contra de él se podía ejercer una acción popular.

Las Bases al respecto establecieron:

197. Toda prevaricacion por cohecho, soborno ó baratería, produce accion popular contra cualquier funcionario público que la cometiere.

2.11.- Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

El General José Mariano Salas convocó a un Congreso con facultades constituyentes, el cual sesionó con Diputados como Benito Juárez García, Manuel Crescencio García Rejón y Mariano Otero Mestas.

El Congreso aprobó restablecer la Constitución Federal de 1824 por Ley de 10 de febrero de 1847, contra el parecer de Otero, quien propuso añadirle un Acta de Reformas en un voto particular.

La propuesta de Otero fue aprobada por el congreso el 18 de mayo de 1847, como Acta Constitutiva y de Reformas, jurada el 21 siguiente, ya con López de Santa Anna como Presidente de la República, dicho instrumento reformaba la intervención de la Cámara de Diputados y Senadores, Presidente de la República y Secretarios de Despacho.

La Cámara de Diputados era la competente para declarar por simple mayoría de votos, si procedía o no la formación en contra de los altos funcionarios, al respecto se preveía:

Art. 12. Corresponde exclusivamente á la cámara de diputados erigirse en gran jurado para declarar, á simple mayoría de votos, si ha ó no lugar á formacion de causa contra los altos funcionarios, á quienes la constitucion ó las leyes conceden este fuero.

A la Cámara de Senadores, le correspondía declarar por el voto de las tres quintas partes, sobre la culpabilidad de los altos funcionarios, erigiéndose como jurado de sentencia, éste es otro el germen del actual juicio político.

El instrumento en estudio disponía:

Art. 13. Declarado que ha lugar á la formacion de causa, cuando el delito fuere comun, pasará el espediente á la suprema corte; si fuere de oficio, el senado se erigirá en jurado de sentencia, y se limitará á declarar si el acusado es ó no culpable. Para esta declaracion se necesita el voto de las tres quintas partes de los individuos presentes, y hecha que sea, la suprema corte designará la pena, segun lo que prevenga la ley.

En este instrumento, el Presidente de la República dejaba de ser irresponsable por delitos comunes y oficiales, siempre que el acto que le diera origen no estuviera firmado por el secretario responsable, circunstancia que se encontraba regulado de la siguiente forma:

Art. 16. El Presidente es responsable de los delitos comunes que cometa durante el ejercicio de su encargo; y aun de los de oficio esceptuados por la Constitucion, siempre que el acto en el cual consistan, no esté autorizado por la firma del secretario responsable.

Finalmente, los Secretarios de Despacho también eran responsables por acciones u omisiones que actualizaran infracciones a la ley.

La citada acta preveía:

Art. 17. Los secretarios del despacho responden de todas las infracciones de ley que cometan, ora consistan en actos de comision, ó sean de pura omisión.

2.12.- Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856.

Este instrumento fue suscrito el 15 de mayo de 1856 y publicado el 23 siguiente, por el Presidente Ignacio Comonfort de los Ríos, tuvo aplicación transitoria, mientras duraran las sesiones del Congreso Constituyente convocado el 16 de octubre de 1853 por el entonces Presidente Juan Álvarez con base en el Plan de Ayutla.

Sin embargo, el propio Congreso y varios Gobernadores lo rechazaron, lo cual impidió su aplicación. Nunca entró en vigor ni formal ni materialmente en el país.

Este documento político preveía responsabilidades de los Jueces, Presidente, Ministros, Corte Suprema de Justicia, Gobernadores y Jefes Políticos.

Tanto el Juez letrado, el Juez lego y el asesor eran responsables civil y penalmente, así lo disponía el artículo 61, del Estatuto:

Art. 61. Tanto en los negocios civiles como en los criminales, se observarán las siguientes reglas:

...

6.a El juez letrado y el asesor serán responsables; el juez lego lo será cuando obre sin consulta ó separándose de lo consultado, y en los demas casos que fijen las leyes.

En la sección quinta del instrumento citado se preveía a las Garantías individuales, específicamente la libertad, seguridad, propiedad e igualdad, las cuales si eran transgredidas por funcionarios del Poder Ejecutivo o Judicial, procedía la acción popular y se debía castigar de oficio.

Al respecto el citado Estatuto disponía:

Art. 78. Cualquier atentado contra estas garantías de parte de los funcionarios del poder ejecutivo ó judicial, es caso de responsabilidad, produce accion popular y debe castigarse de oficio. Al efecto, en todo proceso ó espediente en que se advierta alguna infraccion, se deberá mandar sacar cópia de lo conducente, y remitirse á la autoridad competente, para que ésta proceda á exigir la responsabilidad del que aparezca culpado; en estas causas no habrá lugar á sobreseimiento.

Por lo que toca al Presidente, una de sus prerrogativas consistía en que no podía ser acusado ni procesado por cuestiones criminales durante su gestión y un año después de haberla terminado, salvo que se tratara de delitos de traición contra la independendencia nacional y forma de gobierno.

El Estatuto establecía:

Art. 85. Son prerrogativas del presidente; no poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en la convocatoria. Tampoco podrá ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones.

Este instrumento contemplaba la existencia de seis Ministros, los cuales eran a saber, el de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia, Fomento, Guerra y Hacienda, los cuales eran responsables por los actos que autorizaran con sus firmas en contra del Plan de Ayutla.

Para poder procesar a los Ministros se requería declaración de formación de la causa por parte del Consejo de Gobierno y resolución de su situación por la Suprema Corte de Justicia.

El instrumento aludido estatuyó:

Art. 92. Los ministros serán responsables de los actos del presidente que autoricen con sus firmas, contra el plan de Ayutla reformado en Acapulco, ante la suprema corte de justicia, previa declaracion de haber lugar á formacion de causa, hecha por el consejo de gobierno á mayoría absoluta de votos.

Como se apreció con antelación, la Corte Suprema de Justicia era la competente para resolver causas de responsabilidad del Presidente, Gobernadores de los Estados, Secretarios de Despacho e incluso de empleados Diplomáticos y Consulares, así lo disponía el artículo 98, del Estatuto:

Art. 98. La corte suprema de justicia desempeñará las atribuciones que le concede la espresada ley, y ademas las siguientes:

...

4.^a Conocer:

I. De las causas que se muevan al Presidente, según el art. 85.

II. De las de los gobernadores de los Estados en los casos de que habla el art. 123.

III. De las de responsabilidad de los secretarios del despacho, según el art. 92.

IV. De los negocios criminales y civiles de los empleados diplomáticos y cónsules de la República.

El Estatuto en estudio preveía una responsabilidad por gastos que no estuvieran comprendidos en el presupuesto, el cual era atribuible a funcionarios del Gobierno General o de los Estados o Territorios, en los siguientes términos:

Art. 110. Ni el gobierno general ni los de los Estados ó Territorios, ni las corporaciones municipales harán ningun gasto que no esté comprendido en sus presupuestos; toda infraccion importará responsabilidad.

Los Gobernadores y Jefes Políticos de los territorios eran responsables de sus actos ante el Gobierno Federal, quienes podían ser juzgados por delitos oficiales y comunes por la Suprema Corte de Justicia, pero se requería la autorización del Gobierno Supremo.

Finalmente, los Gobernadores podían suspender a empleados, privarlos de tres meses de sueldo e incluso removerlos, pero requerían autorización del Supremo Gobierno, o bien, cuando lo estimaran podían remitirlo al Juez competente.

El Estatuto establecía:

Art. 117. Son atribuciones de los gobernadores:

...

XIX. Suspender de sus empleos y privar aun de la mitad de sus sueldos hasta por tres meses, á los empleados de gobierno y hacienda del Estado, infractores de sus órdenes, ó removerles previa una información sumaria y gubernativa, en que serán oídos, dando en ambos casos cuenta inmediatamente al supremo gobierno. Si creyeren que se les debe formar causa, ó que es conveniente suspenderles por tercera vez, les entregarán con los datos correspondientes al juez respectivo.

Art. 123. Los gobernadores de los Estados y del Distrito, y los jefes políticos de los Territorios serán juzgados por sus delitos oficiales y comunes por la suprema corte de justicia, prévia la autorización del gobierno supremo.

Art. 124. Los gobernadores y jefes políticos son los responsables de sus actos ante el gobierno general.

2.13.- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

El texto final de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos fue aprobado y jurado por el Congreso Constituyente y por el Presidente sustituto, el General Ignacio Comonfort, el 05 de febrero de 1857 y publicado por Bando Solemne el 11 de marzo siguiente, comenzando su vigencia el 16 de septiembre de 1857.

Respecto de los Diputados se preveía que eran inviolables por sus opiniones y no podían ser reconvenidos por ellas, esta disposición se encontraba contenida en la Sección I “Del Poder Legislativo”, del Título Tercero, en los siguientes términos:

ART. 59. Los diputados son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

Esta Carta Magna contenía un título que versaba exclusivamente sobre la responsabilidad de los “funcionarios públicos”.

Por funcionarios públicos -no servidores públicos- eran considerados: a) Los Diputados al Congreso de la Unión; b) Los individuos de la Suprema Corte de Justicia; c) Los Secretarios del Despacho; d) Los Gobernadores de los Estados; y e) El Presidente de la República.

Los sujetos descritos en los primeros cuatro incisos eran responsables durante el tiempo de su gestión por delitos comunes y delitos, faltas u omisiones que incurrieran en ejercicio de sus funciones.

En este Instrumento no se contempla a los Senadores, por la simple y sencilla razón de que el Congreso únicamente estaba conformado por Diputados.

El Presidente sólo podía ser acusado por la comisión de los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

La responsabilidad por delitos y faltas oficiales únicamente podía ser exigida durante el tiempo de gestión y un año después.

No existía la responsabilidad civil de los funcionarios públicos, quienes no tenían ni fuero ni inmunidad al respecto.

Para el caso de un delito común, el Congreso erigido como Gran Jurado declaraba si había lugar o no a proceder en contra del funcionario, si se actualizaba el primer supuesto, quedaba separado de su cargo y sujeto a los Tribunales comunes.

Ahora bien, si el delito era oficial, entendido como aquel cometido con motivo de su cargo, el Congreso se constituía como Jurado de Acusación y la Suprema Corte de Justicia resolvía como Jurado de Sentencia.

El Jurado de Acusación declaraba por mayoría absoluta de votos, si el acusado era o no culpable, en caso de actualizarse el primer supuesto, se separaba al funcionario público y era puesto a disposición del Jurado de Sentencia; quien previa audiencia del reo, fiscal y acusador, le imponía la pena por mayoría absoluta de votos.

El reo si era sancionado no gozaba del beneficio del indulto.

El Título Cuarto de esta Carta Magna disponía:

TITULO 4º

De la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Art. 103. Los diputados al Congreso de la Union, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo

de su encargo y por los delitos, faltas ú omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por la infraccion de la Constitucion y leyes federales.

Lo es también el Presidente de la república; pero durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por los delitos de traicion á la patria, violacion espresa de la Constitucion, ataque á la libertad electoral y delitos graves del órden común.

ART. 104. Si el delito fuere común, el Congreso, erigido en gran jurado declarará, á mayoría absoluta de votos, si ha ó no lugar á proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar á ningun procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho separado de su encargo y sugeto á la accion de los tribunales comunes.

ART. 105. De los delitos oficiales conocerán el Congreso como jurado de acusacion, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

El jurado de acusacion tendrá por objeto declarar á mayoría absoluta de votos, si el acusado es ó no culpable. Si la declaracion fuere absolutoria el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto á disposicion de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá á aplicar, á mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.

ART. 106. Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales no puede concederse al reo la gracia de indulto.

ART. 107. La responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podrá ecsigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y un año despues.

ART. 108. En demandas del órden civil no hay fuero ni inmunidad para ningun funcionario público.

2.14.- Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865.

El Archiduche austriaco Fernando Maximiliano de Habsburgo, en su carácter de Emperador de México, emitió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano el 10 de abril de 1865, documento que en teoría precedía a una Constitución definitiva y que contenía la estructura político-administrativa del Imperio.

La única disposición de responsabilidad que contenía este instrumento político recae sobre los Ministros tanto de la Casa Imperial como a sus colegas de Estado, de Negocios Extranjeros y Marina, de Gobernación, de Justicia, de Instrucción Pública y Cultos, de Guerra, de Fomento y de Hacienda, quienes eran responsables por delitos comunes y oficiales, al respecto el artículo 12 disponía:

ARTÍCULO 12.

Los Ministros son responsables ante la ley y en la forma que ella determina, por sus delitos comunes y oficiales.

2.15.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que reforma la de 05 de febrero de 1857 (ab initio).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, así denominada oficialmente, promulgada por Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos el 05 de febrero de 1917, fue publicada ese mismo día y entró en vigor a partir del 1 de mayo siguiente.

Respecto de los Diputados y Senadores se preveía que eran inviolables por sus opiniones y no podían ser reconvenidos por ellas, esta disposición se encuentra contenida en la Sección I “De la elección e instalación del Congreso”, del Capítulo Segundo del Título Tercero, en los siguientes términos:

Art. 61.— Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

En la Constitución en estudio, se faculta expresamente al Congreso para definir delitos y faltas en contra de la Federación y sus sanciones, lo cual obviamente incluía leyes de responsabilidades de los servidores públicos en los cuales se determine las faltas oficiales.

La Carta Magna establece:

Art. 73.—El Congreso tiene facultad:

...

XXI.—Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

La Cámara de Diputados era la autoridad competente para conocer las acusaciones de los funcionarios públicos por delitos oficiales, la cual se erigía en Gran Jurado y declaraba si había o no proceder contra los mismos funcionarios por delitos del orden común, así lo disponía el artículo 74 de la Carta Magna en estudio:

Art. 74.—Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

...

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

A su vez, era facultad exclusiva de la Cámara de Senadores, erigirse como Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios públicos.

Al respecto se establecía:

Art. 76.—Son facultades exclusivas del Senado:

...

VI.—Erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa esta Constitución.

Esta Carta Magna sigue una estructura muy parecida a su similar de 1857, también contenía un título que versaba exclusivamente sobre la responsabilidad de los “Funcionarios Públicos”.

El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se denominó “De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos” y hacía referencia a Altos funcionarios, funcionarios y empleados.

El fuero constitucional no abarcaba a los delitos oficiales ni a los comunes en que incurrieran durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión los altos funcionarios.

Por altos funcionarios públicos eran considerados: a) Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión; b) Los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia; c) Los Secretarios del Despacho; d) El Procurador General de la República; e) Los Gobernadores de los Estados; f) Los Diputados de las Legislaturas Locales; y g) El Presidente de la República.

Los sujetos descritos en los primeros cuatro incisos eran responsables durante el tiempo de su gestión por delitos comunes y oficiales en que incurrieran en ejercicio de sus funciones.

Los Gobernadores de los Estados y los Diputados de las Legislaturas Locales eran responsables por violaciones a la Constitución Federal.

El Presidente de la República durante su encargo únicamente podía ser acusado por traición.

La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podía ser exigida durante el tiempo de gestión y dentro de un año después.

No tenían ni fuero ni inmunidad respecto de las demandas de índole civil.

Para el caso de un delito común, la Cámara de Diputados erigido como Gran Jurado declaraba, por mayoría absoluta de votos del número total que lo integraban, si había lugar o no a proceder en contra del funcionario, si se actualizaba el primer supuesto, quedaba separado de su cargo y sujeto a los tribunales comunes, salvo que se tratará del Presidente, quien era acusado

ante la Cámara de Senadores, asimilándose el procedimiento como si se tratara de un delito oficial.

Si se declaraba que no procedía, este hecho no era obstáculo para que la acusación continuara después de que el acusado dejara de tener fuero.

Ahora bien, si el delito era oficial, la Cámara de Diputados acusaba ante la Senadores, la cual se constituía como Jurado de Sentencia.

La Cámara de Senadores, previa audiencia al acusado y practicadas las diligencias que considerare procedente, declaraba por mayoría de las dos terceras partes del total de los miembros, la culpabilidad del funcionario público, para lo cual era privado de su puesto o inhabilitado para obtener otro.

Si el acto tuviere señalada por ley otra pena, el funcionario público quedaba a disposición de las autoridades comunes para que lo juzgaran y sancionaran.

No procedía ningún recurso en contra de las declaraciones que realizaban los miembros de la Cámara de Diputados ni las resoluciones del Gran Jurado.

El funcionario público si era sancionado no gozaba del beneficio del indulto.

El Título Cuarto de esta Carta Magna disponía:

**TITULO CUARTO.
DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS
PUBLICOS.**

Art. 108.—Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

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

Art. 109.—Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación.

En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del Presidente de la República; pues en tal caso, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratase de un delito oficial.

Art. 110.—No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que conforme a la ley se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.

Art. 111.—De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados.

Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de oír al acusado y de practicar las diligencias que estime convenientes, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración o inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determinare la ley.

Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella.

En los casos de este artículo y en los del anterior, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables.

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados, los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará una Comisión de su seno, para que sostenga ante aquél la acusación de que se trate.

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

Art. 112.—Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto.

Art. 113.—La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después.

Art. 114.—En demandas del orden civil, no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

La Constitución en estudio, previó específicamente tres tipos de responsabilidades: la administrativa, la civil y la penal e incluso el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría de la Federación preveía una definición que en breve se expone:

- a) La responsabilidad administrativa se originaba por la comisión de faltas disciplinarias y daba lugar a la imposición de correcciones de carácter también disciplinarias. La fracción I, del artículo 238, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría de la Federación, establecía que la misma se actualizaba cuando se referían a faltas u omisiones en el desempeño de las labores y que podían ser corregidas mediante procedimientos puramente administrativos.
- b) La responsabilidad civil se actualizaba cuando el incumplimiento de las obligaciones públicas se traducían en un menoscabo en el patrimonio del Estado. En este caso se trataba de una responsabilidad exclusivamente pecuniaria, que se establecía con el único fin de resarcir al Estado de los daños sufridos. La fracción II, del artículo 238, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría de la Federación, consideraba como responsabilidades de ese tipo aquellas que

provenían de faltas o errores cometidas en el manejo de fondos o bienes que traían aparejada la pérdida o menoscabo de dichos bienes; o las que se originaban por no satisfacer las prestaciones derivadas de contratos celebrados con el Gobierno Federal o sus dependencias.

- c) La responsabilidad penal era la que emanaba de la comisión de un delito y se incurría en ella, cuando en el ejercicio de sus funciones, el empleado o funcionario ejecutaba un hecho que la ley considera como delito. La fracción III, del mismo artículo 238, de la Ley citada, estimaba que era la que provenían de delitos o faltas previstas por la ley penal

La anterior clasificación fue obtenida de la tesis sin número, que aparece publicada bajo el siguiente rubro y texto:

**EMPLEADOS PUBLICOS O FUNCIONARIOS,
RESPONSABILIDAD EN QUE PUEDEN INCURRIR LOS.**

El funcionario o empleado público es responsable del incumplimiento de los deberes que le impone la función que desempeña. La responsabilidad puede ser de índole administrativa, civil o penal. La responsabilidad administrativa se origina por la comisión de faltas disciplinarias y da lugar a la imposición de correcciones de carácter también disciplinarias. La fracción I, del artículo 238, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría de la Federación, que establecía las tres clases de responsabilidades que se acaban de mencionar, definía la primera de ellas en los siguientes términos: administrativas, cuando se refieren a faltas u omisiones en el desempeño de las labores y que pueden ser corregidas mediante procedimientos puramente administrativos. Se está en presencia de la responsabilidad civil cuando el incumplimiento de las obligaciones públicas se traduce en un menoscabo en el patrimonio del Estado. En este caso se trata de una responsabilidad exclusivamente pecuniaria, que se establece con el único fin de resarcir al Estado de los daños sufridos. La fracción II, del precepto invocado, consideraba como responsabilidades de ese tipo aquellas que provengan de faltas o errores cometidas en el manejo de fondos o bienes que traigan aparejada la pérdida o menoscabo de dichos bienes; o las que se originen por no satisfacer las prestaciones derivadas de contratos celebrados con el Gobierno Federal o sus dependencias; y por último, las que emanan de la comisión de un delito y se incurre en responsabilidad penal cuando en el ejercicio de sus funciones, el empleado o funcionario ejecuta un hecho que la ley considera como delito. La fracción III, del mismo artículo 238, empleaba la siguiente definición: penales, cuando provengan de delitos o faltas previstos por la ley penal. La fuente de las tres clases de responsabilidades se encuentra en la ley, de tal manera que en todo caso tendrá que ocurrirse al derecho positivo para determinar la responsabilidad

correspondiente a un hecho determinado, si el autor puede ser simultáneamente responsable en los tres órdenes, por la misma falta, y la autoridad puede declararla. Ahora bien, si el quejoso era empleado federal y al entregar el puesto que desempeñaba, se encontró un faltante en las existencias que estaban bajo su guarda, y la autoridad administrativa considerando que el faltante de bienes de la Federación podría constituir la comisión de un delito, y por lo mismo, que se estaba en el caso de responsabilidad penal, denunció los hechos al Ministerio Público, y éste ejerció la acción penal correspondiente, se dictó auto de formal prisión contra el quejoso por el delito de peculado, y se sobreseyó en el proceso por haber formulado el representante social conclusiones no acusatorias, si posteriormente al sobreseimiento de la causa, la autoridad administrativa dictó una resolución estableciendo la responsabilidad civil del quejoso, por el faltante de bienes, en el caso tiene que recurrirse a la legislación vigente en la época de estos hechos y estimarse que en la Ley Orgánica de la Contraloría de la Federación y en su reglamento, que estaban en vigor, se encuentran las disposiciones legales que regulan el caso. El reglamento nombrado establecía las tres clases de responsabilidades ya señaladas, en que podía incurrir un empleado o funcionario del Estado, además, del estudio de los preceptos relativos de ambos ordenamientos, se desprende que la autoridad administrativa contaba con facultades para declarar la responsabilidad civil; en efecto, el artículo 21 de la ley decía textualmente: "Es facultad del contralor constituir las responsabilidades administrativas, civiles, y penales en que incurran los funcionarios, empleados y agentes del gobierno, con manejo de fondos y bienes de la nación, y que se descubran con motivo de la inspección y glosa de sus cuentas."; pero en materia de responsabilidad de carácter civil, la facultad concedida a la contraloría no era absoluta, es decir, no podía ejercitarla indistintamente en todos los casos. En efecto, el artículo 25 del mismo ordenamiento prescribía lo siguiente: "Si se tratare de responsabilidades de carácter civil que no pudieren hacerse efectivas por la vía administrativa, el contralor comunicará todos los antecedentes del caso al procurador de la República, a efecto de que ejercite las acciones correspondientes.". La redacción del precepto que se acaba de transcribir permite establecer que el legislador previó dos situaciones, a saber: cuando la responsabilidad civil se podía hacer efectiva por el procedimiento administrativo y cuando esta responsabilidad solamente se podía hacer efectiva por el procedimiento judicial. Ahora bien, asentado lo anterior, surge inmediatamente el siguiente problema: en qué casos era procedente y en cuáles era improcedente la vía administrativa; o empleando los términos del legislador, cuándo se podía hacer efectiva la responsabilidad de carácter civil por las autoridades administrativas. La gravedad del problema se acentúa ante el silencio de la ley, pues ni la Ley Orgánica de la Contraloría de la Federación, ni su reglamento, ni en la Ley sobre Garantías del manejo de Funcionarios y Empleados Públicos, ni en la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, vigentes en la época en que se desarrollaron los hechos, se encuentra ninguna disposición que resuelva el problema. Ante la omisión en que incurrió el legislador, al dejar de establecer normas expresas que rigieran las dos situaciones que prevé el artículo 25 transitorio, la Segunda Sala de la Suprema Corte considera que la solución del problema se encuentra en la debida

interpretación que se dé al principio constitucional de separación de poderes, en relación con la materia que forma la base de la competencia de ellos. Es desde luego indudable que si por una materia, su naturaleza tiene un carácter judicial, ella no puede ser asignada indistintamente al Poder Judicial o al Poder Administrativo, sino que tendrá que ser encargada al poder que conforme a la ley tiene la facultad de juzgar, es decir, al Poder Judicial. Pero puede ocurrir que el caso de responsabilidad civil de que se trate, se haya originado con motivo de bienes que el Estado tiene destinados de una manera directa a la realización de sus atribuciones y que, por consecuencia, están sujetos a su régimen especial de derecho, al régimen de derecho público, cuyas normas son diversas de las de derecho privado, en el cual los conflictos que surjan, sólo pueden ser resueltos por una autoridad imparcial ajena a los intereses en discusión. Pues bien, cuando la vinculación de los bienes a la realización de las atribuciones del Estado, determina que su régimen sea el de derecho público, y la ley puede apartar del conocimiento de los tribunales judiciales, el conocimiento de los conflictos que respecto de ellos surjan, y establecer procedimientos administrativos que en una forma expedita les den fin y permitan que el Estado pueda, sin dilaciones, recobrar los bienes necesarios para cumplir sus atribuciones. En estos principios se basa el procedimiento administrativo sumario para hacer efectivos los impuestos y en ellos debe descansar también la posibilidad de constituir administrativamente la responsabilidad civil contra los que indebidamente manejen los fondos públicos, formados por la recaudación de impuestos. De otro modo no habría congruencia en un sistema que por una parte autoriza la acción directa contra los particulares para el cobro de las contribuciones, fundado en la ingente necesidad de obtenerlas para sostenimiento del Estado, y que por otra parte, repudiara la misma acción directa contra los empleados públicos que impidieron la aplicación de esos fondos públicos, disponiendo de ellos o perdiéndolos por negligencia; y si lo mismo puede repetirse de otros bienes, distintos de dineros públicos, que tengan la misma afectación que éstos y que, en consecuencia, estén sujetos también a un régimen exorbitante del derecho común, no puede hacerse la misma afirmación tratándose de bienes no sujetos a ese régimen especial, es decir, tratándose de bienes que, aunque del Estado, quedan sujetos a las normas del derecho común, pues en tal caso no existe ya esa vinculación directa entre los propios bienes y la realización de las atribuciones del Estado que existe en la situación anterior, y que, por lo mismo, no puede haber razón constitucional para dar al Poder Administrativo una competencia que normalmente corresponde al Judicial. En consecuencia, el artículo 25 de la ley de contraloría, que prevé la posibilidad del procedimiento judicial o del procedimiento administrativo, para hacer efectiva la responsabilidad civil, tendrá que ser interpretado partiendo de las consideraciones y distinción que se han expuesto, y en vista de ellas concluir que el procedimiento administrativo sólo será posible cuando la responsabilidad se haya contraído con motivo de bienes sujetos a un régimen de derecho público, y que el procedimiento judicial tendrá lugar cuando se trate de bienes sujetos al derecho común. En el caso, la responsabilidad civil tiene su origen en el faltante que se estima existe de bienes muebles, enseres, herramientas y refacciones que formaban parte de las existencias del garaje central

de los establecimientos fabriles y militares, y como no existía en la época de los hechos, ninguna disposición legal que sujetara dichos bienes de las normas del derecho común, ni existe prueba alguna de que esos bienes estaban vinculados directamente al cumplimiento de las atribuciones del Estado, no se puede estar dentro de la autorización de la ley, para seguir el procedimiento administrativo; y por tanto, debe establecerse que la declaración administrativa de que la parte quejosa es civilmente responsable de la pérdida de diversos objetos del garaje central de referencia, es violatoria de garantías que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, debiendo concedérsele el amparo.⁴⁹

2.16.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma publicada en el Diario Oficial el 28 de diciembre de 1982.

El 28 de diciembre de 1982, se publicó en el Diario Oficial un decreto que modificó substancialmente el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, después de 65 años de haberse establecido las bases de la responsabilidad de los servidores públicos.

Tanto la denominación del título cuarto como la de los sujetos de responsabilidad, sufrieron modificaciones de denominación, de ser “funcionarios públicos” pasaron a ser “servidores públicos”.

Ab initio, los funcionarios públicos únicamente comprendían a aquellos que desempeñaban una función pública, se hablaba también de altos funcionarios y a la par existían empleados, los cuales eran únicamente trabajadores y no desempeñaban función pública

En cambio, el término de servidores públicos viene a englobar a todos, desde el Presidente de la República hasta el más humilde empleado de la limpieza de una dependencia x.

⁴⁹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo administrativo en revisión 1203/42, Quesnel Acosta Gorgonio, 19 de abril de 1944, Unanimidad de cuatro votos, Quinta Época, Segunda Sala, en Semanario Judicial de la Federación, tomo LXXX, pág. 637, con número de registro 323559 en el IUS 2010.

Existieron opiniones en contra y a favor de la modificación, así lo expone Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez:

En algún comentario aislado se llegó a manifestar que el término “servidor público” es poco afortunado, en virtud de que él se confunde la parte de todo, ya que sólo podrían tener ese carácter los empleados de los servicios públicos, además de que indebidamente se incluyen en él a trabajadores que no participan en funciones públicas como los obreros de empresas del Estado ... En sentido positivo se manifiesta al respecto Guillermo Haro, cuando dice que “Por lo que hace a la introducción que hace a la introducción que hace la última reforma constitucional del término “servidor público” éste nos parece correcto, ya que engloba en su totalidad a toda persona que de una u otra forma desempeña un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública. Incluyendo inclusive a los representantes de elección popular, miembros del Poder Judicial, etcétera. Este término uniformador nos ayuda enormemente para referirnos con mayor precisión al universo de personas ligadas con el Estado”.⁵⁰

No obstante, erróneamente se siguen utilizando ambos términos como sinónimos.

Además de la denominación, en el artículo 108, se estableció un listado de los que habrán de ser considerados como servidores públicos para todos los tipos de responsabilidades.

A partir de la reforma se prevé que el Presidente durante su encargo únicamente puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

De igual forma, se establece expresamente que 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, son responsables por las violaciones a la

⁵⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, “El sistema de responsabilidades de los servidores públicos”, Op. Cit. pag. 93.

Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Además se delega a las Constituciones de los Estados la facultad de prever el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

En el artículo 109, se definieron expresamente como responsabilidades de los servidores públicos, la responsabilidad política, penal y administrativa.

De igual forma, se prevé el principio *non bis in idem* en cuanto a las sanciones de los servidores públicos, puesto que se establece expresamente la Carta Magna que no pueden imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

A la par, se dispuso que las leyes determinaran los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos, previendo como sanción el decomiso y la privación de la propiedad de dichos bienes.

El artículo en comento faculta a cualquier ciudadano para formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba.

El artículo 110, establece reglas de la responsabilidad política que serán estudiadas en el tercer capítulo de este estudio.

Por su parte los artículos 111 y 112, prevén la responsabilidad penal y la declaración de procedencia, éste último como requisito de procedibilidad para poder procesar penalmente a ciertos servidores públicos, lo cual será estudiado en el cuarto capítulo.

Pese a que en la exposición de motivos, se prevé también a la responsabilidad civil, pues estableció:

La iniciativa preserva principios y procedimientos constitucionales establecidos para determinar las responsabilidades de los servidores públicos: el juicio político sustanciado en el Congreso de la Unión, el procedimiento ante la Cámara de Diputados para proceder penalmente contra los altos funcionarios públicos, durante el ejercicio de sus encargos, a los que hay que ofrecer una protección constitucional para que la acción penal no se confunda con la acción política, y la sujeción a responsabilidades civiles de todo servidor público durante el ejercicio de su empleo, cargo o comisión.

En el texto de la Constitución, específicamente en el artículo 111, párrafo octavo, se precisó lo siguiente:

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

Como puede apreciarse, no se establece un tipo de responsabilidad, sino únicamente que en contra de un servidor público, no se requiere declaración de procedencia previa para poder entablar una demanda del orden civil en su contra, pero no una modalidad de responsabilidad de los servidores públicos.

No obstante, que no se estableció expresamente la responsabilidad civil del servidor público per se en la Constitución, los doctrinarios y la interpretación que hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la previeron como otra modalidad de la responsabilidad de los Servidores Públicos, la cual será estudiada en el sexto capítulo de este estudio.

El artículo 113, regula la responsabilidad administrativa y establece que serán las leyes quienes determinaran las obligaciones de los servidores públicos, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

También establece como principios del servicio público la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Finalmente, el artículo 114, prevé los términos en que podrán efectuarse los procedimientos, tratándose del juicio político únicamente puede iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después y las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad penal 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 responsabilidad administrativa establece que la prescripción de la misma, no será inferior a tres años y se deberá tomar en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones.

Las responsabilidades política, penal, administrativa y civil serán estudiadas en amplitud en los siguientes capítulos, por lo cual sólo resta transcribir las disposiciones que entraron en vigor en 1982.

Título Cuarto **De las responsabilidades de los servidores públicos.**

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

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

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

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

Art. 109.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I.- Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en 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 de su buen despacho.

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

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

III.- Se aplicarán sanciones administrativas 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.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

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

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.

Art. 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

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

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

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

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

Art. 111.- Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el

inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

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

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

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, se seguirá el mismo 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.

Las declaraciones y resoluciones de la (sic) Cámaras de Diputados (sic) Senadores son inatacables.

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

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

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

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

Art. 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 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.

Art. 113.- 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 o de los daños y perjuicios causados.

Art. 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 período 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 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.

2.17.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002.

El Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de junio de 2002 y el Decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004, también modifican sustancialmente el sistema de responsabilidad de los servidores públicos

El primer decreto agregó un segundo párrafo al artículo 113, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo los siguientes términos:

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.

A partir de este momento, se eleva a rango constitucional la responsabilidad objetiva y directa del Estado por los daños cause en los bienes y derechos de los particulares.

La responsabilidad patrimonial será estudiada ampliamente en el último capítulo de esta tesina.

El segundo decreto citado prevé tres consecuencias jurídicas, a saber: a) Expedición de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. (Artículo primero del Decreto); b) La derogación del Artículo 33 y último párrafo del artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. (Artículo segundo del Decreto); y c) La derogación del artículo 1927 del Código Civil Federal. (Artículo tercero del Decreto)

Lo anterior trae como consecuencia, que la responsabilidad civil del servidor público sea definitivamente suprimida del sistema de responsabilidades actual, lo cual será confirmado en el penúltimo y último capítulo.

3.- La responsabilidad política.

3.1.- Concepto.

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, respecto de este tipo de responsabilidad afirma que se actualiza:

Cuando –los servidores públicos- realizan funciones de gobierno de dirección afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos.⁵¹

Para Sergio Monserrit Ortiz Soltero, la responsabilidad política es:

Aquella que tienen los funcionarios federales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tienen los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violación a las leyes federales y a las leyes que en ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales.⁵²

Para el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su tesis P. LX/96, la **responsabilidad política** se actualiza 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; al respecto el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Cuarto Circuito, en la tesis IV.1o.A.T.16 A, asevera que ésta se genera cuando así, está previsto acorde a la investidura.

El artículo 109, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u

⁵¹DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, "El sistema de responsabilidades de los servidores públicos", Op. Cit. pág. 27

⁵²ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, "Responsabilidades legales de los servidores públicos", Op. Cit. pág. 91.

omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

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

De una simple lectura del anterior artículo, se puede deducir que la responsabilidad política está compuesta por los siguientes elementos: a) Un acto u omisión, b) Un servidor público en ejercicio de funciones, y c) El perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Se estima que, el primer elemento, puede describirse genéricamente como una conducta, que a su vez se divide en dos especies, por un lado, los actos o las acciones y por la otra las omisiones.

El segundo elemento, versa sobre la calidad de la persona que realiza la conducta, es decir, se requiere como requisito sine qua non, la calidad de servidor público, pero no es cualquier servidor público, sino sólo aquel que se encuentra previsto por el artículo 110, de la Carta Magna.

Además que ese servidor público debe realizar la conducta en ejercicio de sus funciones.

El tercer elemento versa sobre el resultado o efecto de la conducta, la cual puede provocar perjuicio de los intereses públicos fundamentales, o bien, del buen despacho.

Entonces, ¿Qué entendemos por interés público fundamental? y ¿Qué significa el buen despacho?

El interés público es definido por el Diccionario de Cabanelas como:

La utilidad, conveniencia o bien de los más ante los menos, de la sociedad ante los particulares, del Estado sobre los súbditos. Debe constituir el alma de las leyes y el criterio del gobierno, aunque se falsee con tanta frecuencia el servicio del partidismo, por la ofuscación personal y hasta por deliberado lucro propio.

Las limitaciones del dominio se fundan en el interés público, si bien suelen establecerse sobre la expresión menor que constituye la conveniencia de los demás. Ese mismo fundamento se encuentra en las servidumbres impuestas por la ley, unas por evidente utilidad pública y otras en interés de los particulares; pero éste, sobre los demás y de menos importancia, o sin lesionarlos en la medida en que la abstención perjudicaría a otro.

La expropiación forzosa, el servicio militar, los impuestos y tantas otras instituciones y medidas de gobierno, no tienen otra justificación que un menor quebranto del interés privado para el servicio público.⁵³

Lo fundamental a su vez es conceptualizado como lo “*esencial, básico, principal, imprescindible, necesario.*”⁵⁴

Entonces, los intereses públicos fundamentales pueden ser conceptualizados como los valores esenciales que benefician a una colectividad.

Por otra parte, “*Tener uno buen despacho*” es definido por el Diccionario para Juristas de Juan Palomar de Miguel como “*Ser hábil y expedito en desempeñar los asuntos de que se encarga*”.⁵⁵

Raúl Ramírez Medrano en su artículo denominado “El régimen constitucional sobre la responsabilidad de los servidores públicos y las consecuencias en el orden jurídico de los Estados de la Federación” estima al respecto que:

Esta fórmula podría ser considerada como vaga, pero cabe recordar que la expresión “intereses públicos fundamentales o de su buen despacho” es un concepto de valoración cultural cuya interpretación corresponde a la autoridad (en este caso el Congreso), teniendo en cuenta las circunstancias peculiares que concurran o puedan considerarse para su valoración.⁵⁶

Es cierto que la expresión “perjuicio a los intereses públicos fundamentales y otro al buen despacho” es un término vago, sin embargo, el no fijar parámetros

⁵³ CABANELAS, Guillermo, et al., “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual”, 12ª ed., Editorial Heliasta S.R.L., Argentina, 1979, Tomo III, E-I, págs. 770 -771.

⁵⁴ *Ibidem* pág. 447

⁵⁵ PALOMAR DE MIGUEL, Juan, “Diccionario para Juristas”, Op. Cit. pág. 441.

⁵⁶ <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/477/22.pdf>, consultado el 08 de Noviembre de 2010, a las 19:56 hrs.

causaría resultados muy dispares, pues lo que para un grupo de personas puede tener tal carácter para otro no, por eso es importante determinar cuales son los casos que actualizan la expresión.

Ahora bien, de la lectura del artículo 109, fracción I, de la Constitución Política se plantean dos objetos del perjuicio, uno a los intereses públicos fundamentales y otro al buen despacho; en cambio, el artículo 7, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos los fusiona y describe casuísticamente los supuestos que actualizan el perjuicio a los intereses públicos fundamentales y otro al buen despacho.

El artículo 7, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece concretamente las conductas que provocan o redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, a saber: a) El ataque a las instituciones democráticas; b) El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; c) Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; d) El ataque a la libertad de sufragio; e) La usurpación de atribuciones; f) Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; g) Las omisiones de carácter grave, a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; y h) Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Se estima que los supuestos descritos en los incisos c) y d) perjudican intereses públicos fundamentales, en cambio, los mencionados en los incisos a), b), e), f), g) y h) atentan contra el buen despacho.

También es de llamar la atención que uno de los supuestos que prevé el artículo 7, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es la “Usurpación de Atribuciones”.

El artículo 250, fracción I, del Código Penal Federal prevé el tipo penal de “Usurpación de Funciones Públicas”.

El mencionado artículo establece:

Artículo 250.- Se sancionará con prisión de uno a seis años y multa de cien a trescientos días a quien:

I.- Al que, sin ser funcionario público, se atribuya ese carácter y ejerza alguna de las funciones de tal;

Como puede apreciarse para poder cometer el delito se requiere que no sea “funcionario público”, si tiene tal carácter no actualiza el supuesto.

Por lo tanto, la usurpación de atribuciones como causal de juicio político, lo actualizará el servidor público que ejerza atribuciones que no tenga, a diferencia del delito de usurpación de funciones públicas que lo comete un particular que no tiene el carácter de funcionario público.

Por lo que expuesto con anterioridad, se propone como definición de responsabilidad política: ***aquella que se actualiza por una conducta de un servidor público, quien en ejercicio de sus atribuciones provoca perjuicio a los intereses públicos fundamentales o al buen despacho.***

3.2.- Sujetos de responsabilidad política.

El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en forma genérica quien habrá de tener el carácter de servidor

público, sin embargo, no todos los servidores públicos pueden ser sujetos de juicio político, pues únicamente a quienes están previstos en el artículo 110, de la Carta Magna, se les puede reprochar este tipo de responsabilidad.

El artículo 110 Constitucional establece:

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.

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, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

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

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

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

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

Por su parte, el artículo 5, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone:

En los términos del primer párrafo del artículo 110 de la Constitución General de la República, son sujetos de juicio político los servidores públicos que en él se mencionan.

Los gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Con base en lo anterior, es factible anunciar a los sujetos de responsabilidad política:

Ámbito	Servidor Público
En la Federación	a) Del congreso de la Unión : <ul style="list-style-type: none"> ⊗ Los Senadores. ⊗ Los Diputados.
	b) Los miembros del Poder Judicial de la Federación : <ul style="list-style-type: none"> ⊗ Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ⊗ Los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. ⊗ Los Consejeros de la Judicatura Federal. ⊗ Los Magistrados Unitarios y Colegiados de Circuito. ⊗ Los Jueces de Distrito
	c) Los servidores públicos del Instituto Federal Electoral : <ul style="list-style-type: none"> ⊗ El Consejero Presidente. ⊗ Los Consejeros Electorales. ⊗ El Secretario Ejecutivo.
	d) En la Administración Pública Federal : <ul style="list-style-type: none"> ⊗ Los Secretarios de Despacho. ⊗ El Procurador General de la República. ⊗ Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados. ⊗ Los Directores Generales y sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria. ⊗ Los Directores Generales y sus equivalentes de los fideicomisos públicos.
En el Distrito Federal	a) En la Asamblea Legislativa : <ul style="list-style-type: none"> ⊗ Los Diputados Locales.
	b) Los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal : <ul style="list-style-type: none"> ⊗ Los Magistrados del Fuero Común del Distrito Federal. ⊗ Los Jueces de Fuero Común del Distrito Federal. ⊗ Los Consejeros de la judicatura del Distrito Federal.
	c) En la Administración Pública del Distrito Federal : <ul style="list-style-type: none"> ⊗ El Jefe de Gobierno. ⊗ Los Secretarios de Despacho. ⊗ El Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
En las Entidades	a) Los Gobernadores
	b) Los Diputados de las Legislaturas Locales

Federativas.	c) Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.
--------------	---

Por un principio lógico, la responsabilidad política de los servidores públicos, implica que el sujeto sometido a ella, sea precisamente un servidor público que con sus atribuciones pueda afectar intereses públicos fundamentales, o del buen despacho por el rango que tiene.

Ahora bien, el único servidor público que no puede ser sometido a juicio político es el Presidente de la República, pues exclusivamente puede reprochársele responsabilidad penal por traición a la patria y delitos graves del orden común, toda vez que el Presidente tiene el carácter de Representante del Estado y estima la Suprema Corte de la Nación en su jurisprudencia número P./J. 3/2000, que es inadecuado sujetarlo a juicio político.

Al respecto Clemente Valdés S. asevera:

El primer punto que me llama la atención es la declaración de impunidad del presidente de la República que aparece en el segundo párrafo del artículo 108 de la Constitución, que dice que sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, lo cual lo libera de responsabilidad por todos los delitos oficiales que cometa y los actos que “redundan” en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, a los que se refiere la fracción I del artículo 109; y lo libera también de responsabilidad por los actos de ilegalidad, falta de honradez, deslealtad, parcialidad e ineficiencia que cometa, a los que refiere la fracción III del artículo 109 Constitucional.⁵⁷

Respecto de los Gobernadores de los Estados, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia arriba citada, determinó que las Constituciones Locales no pueden excluir al Gobernador de la responsabilidad política, porque no existe una regulación similar en las Constituciones locales a la que hace la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respecto del Presidente de la República.

⁵⁷ VALDÉS S., Clemente, “El juicio político. La impunidad, los encubrimientos y otras formas de opresión”, S.N.E., Ediciones Coyoacán S.A. de C.V., México, 2000, pág. 106.

La Jurisprudencia P./J. 3/2000 citada con antelación, aparece publicada bajo el siguiente rubro y texto:

JUICIO POLÍTICO. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SÓLO EXCLUYE DE SU PROCEDENCIA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, LO QUE NO PUEDEN HACER LAS CONSTITUCIONES LOCALES RESPECTO DE LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS. El título cuarto de la Constitución Federal excluyó al presidente de la República de responsabilidad oficial y de la procedencia del juicio político en su contra, porque sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, de conformidad con lo dispuesto por sus artículos 108 y 110. Este sistema de responsabilidad no puede ser emulado por las Constituciones Locales para asignarlo a sus gobernadores, toda vez que la Ley Fundamental los señala expresamente como sujetos de responsabilidad política, de conformidad con los artículos 109, fracción I y 110, párrafo segundo, lo que debe ser establecido y regulado por las leyes de responsabilidad federal y de cada Estado, además de que no puede existir analogía entre el presidente de la República y los gobernadores de las entidades federativas que sustente una forma de regulación similar por las Legislaturas Locales, puesto que el primero tiene el carácter de representante del Estado mexicano, por lo que aparece inadecuado, en el ámbito de las relaciones internas e internacionales, que pueda ser sujeto de juicio político, situación que no ocurre con los depositarios del Poder Ejecutivo de los Estados, por no tener esa calidad.⁵⁸

3.3.- Procedimiento del juicio político.

Clemente Valdés estima respecto al procedimiento que “es uno de los trámites más hilarantes que jamás haya leído”,⁵⁹ mismo que se estudiara en breve.

Los artículos 110, párrafo cuarto, de la Constitución y 10 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecen dos instancias del juicio, uno seguido ante la Cámara de Diputados y otro ante la de Senadores.

⁵⁸ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo directo 46/2007, Rebeca Antonieta Hernández Luna, 14 de febrero de 2007, Unanimidad de votos, Controversia constitucional 21/99, Congreso del Estado de Morelos, 3 de febrero de 2000, Unanimidad de diez votos, Novena Época, Pleno, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XI, Febrero de 2000, pág. 628, con número de registro 192346 en el IUS 2010.

⁵⁹ VALDÉS S., Clemente, “El juicio político. La impunidad, los encubrimientos y otras formas de opresión”, Op. Cit. pág. 114.

Ante la Cámara de Diputados procederá la acusación, por lo que se constituye en órgano instructor y de acusación.

Por su parte la Cámara de Senadores se eleva a rango de Jurado de Sentencia, debiendo resolver sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad política.

3.3.1- Etapa seguida ante el Órgano Instructor y de Acusación.

3.3.1.1- Inicio del procedimiento.

El primer problema que se presenta en este procedimiento, se refiere al momento en que se inicia.

Los artículos 9 y 12, inciso a), de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecen que el procedimiento se iniciara con la denuncia de cualquier ciudadano formulada por escrito y apoyada en pruebas o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y presumir la responsabilidad del denunciado.

El Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, ha estimado en su tesis I.170.A.3 A, que el procedimiento inicia precisamente con la denuncia, en los siguientes términos:

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.⁶⁰

Ahora bien, el artículo 12, inciso c), de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que la Subcomisión de Examen Previo, si al revisar la denuncia, encuentra elementos suficientes, incoará el procedimiento, o dicho de otra forma, lo iniciaría.

Lo anterior es de suma importancia, porque el artículo 9, último párrafo de la Ley en mención, prevé que las sanciones se aplicaran en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento, pero ¿Cuál es el momento procesal en que inicia?, ¿A partir de la denuncia o de la determinación de la Subcomisión de Examen Previo?

Se estima que el procedimiento inicia con la denuncia, porque es el acto que formalmente pone en movimiento la maquinaria política para sancionar; optar por la otra postura, deja fuera del procedimiento a la denuncia y la ratificación, lo cual sería incorrecto.

3.3.1.1.1.- Primer requisito de procedibilidad: Tiempo de presentación de la denuncia.

La denuncia en el juicio político debe presentarse, de conformidad con el artículo 9, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidades de los

⁶⁰ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Queja (improcedencia) 12/2006, Director de Servicios Legales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 24 de enero de 2007, Unanimidad de votos, Novena Época, Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, Abril de 2007, pág. 1762, con número de registro 172745 en el IUS 2010.

Servidores Públicos, 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; lo que autoriza a suponer que si la denuncia no se presenta en el tiempo señalado, la misma deviene improcedente.

3.3.1.1.2.- Segundo requisito de procedibilidad. Calidad del denunciante.

Otro requisito de procedibilidad del juicio político, lo constituye la calidad del denunciante, pues resulta necesario que la denuncia sea formulada por un ciudadano.

El artículo 34, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone, los requisitos para ser ciudadano y son a saber:

Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años, y
- II. Tener un modo honesto de vivir.

En consecuencia, no pueden denunciar los extranjeros, ni los menores de edad.

Por lo general, son los políticos quienes denuncian a otros congéneres, lo cual puede generar las siguientes preguntas ¿Ser Diputado o Senador, o en general quienes viven de la política, tienen un modo honesto de vivir?

Surge otra cuestión a dilucidar, la denuncia para iniciar juicio político, ¿Es un derecho político?

El derecho político es un acto amparado por las leyes constitucionales o de derecho público, que se encamina a establecer, organizar, conservar y permitir

el funcionamiento de los poderes públicos, o bien, impedir su funcionamiento, o destruir la existencia de los mismos.

Así lo estableció el Pleno de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación en las tesis sin número, que aparecen publicadas bajo los siguientes rubros:

DERECHOS POLITICOS. Todo acto de amparado por las leyes constitucionales o de derecho público, venga a fundar el modo como se afirme el poder público o se desarrolle en sus funciones, o venga a hacerlo desaparecer, debe calificarse como un derecho político.⁶¹

DERECHOS POLITICOS. Por ellos debe entenderse toda acción que se encamine a la organización de los poderes públicos, a la conservación de los mismos, o a la de su funcionamiento, todo acto que tienda a establecer esos poderes, impedir su funcionamiento, o destruir la existencia de los mismos, o su funcionamiento, son actos que importan derechos políticos.⁶²

La denuncia del juicio político al exigir la calidad de ciudadano, estar establecida en una ley de orden público e iniciar –como lo denominara Humberto Suárez Camacho- un medio político de protección de la constitución⁶³, es que deviene en un autentico derecho político.

Si la afirmación de que el juicio político es un derecho político es correcta, entonces, éste puede ser suspendido en los términos que establece el artículo 38, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incluso desde el auto de formal prisión, pues así lo ordena la fracción II del propio artículo.

Es aplicable la Jurisprudencia 1a./J. 171/2007, que aparece publicada bajo el siguiente rubro:

⁶¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo administrativo en revisión, Sánchez José María, 26 de octubre de 1923, Mayoría de ocho votos, Mayoría de ocho votos, Quinta Época, Pleno, en Semanario Judicial de la Federación, tomo XIII, pág. 824, con número de registro 285728 en el IUS 2010.

⁶² SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo administrativo en revisión, Sánchez José María, 26 de octubre de 1923, Mayoría de ocho votos, Quinta Época, Pleno, en Semanario Judicial de la Federación, tomo XIII, pág. 824, con número de registro 285725 en el IUS 2010.

⁶³ SUÁREZ CAMACHO, Humberto, “El sistema de control constitucional en México”, Editorial Porrúa, México, 2007, pág. 65.

DERECHOS POLÍTICOS. DEBEN DECLARARSE SUSPENDIDOS DESDE EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 38, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Si bien el citado precepto constitucional dispone expresa y categóricamente que los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden a causa de un proceso criminal por delito que merezca pena corporal y que el plazo relativo se contará desde la fecha de la emisión del auto de formal prisión; y, por su parte, el artículo 46 del Código Penal Federal señala que la referida suspensión se impondrá como pena en la sentencia que culmine el proceso respectivo, que comenzará a computarse desde que cause ejecutoria y durará todo el tiempo de la condena -lo cual es acorde con la fracción III del propio artículo 38 constitucional-, ello no significa que la suspensión de los derechos políticos establecida en la Carta Magna haya sido objeto de una ampliación de garantías por parte del legislador ordinario en el código sustantivo de la materia, ni que exista contradicción o conflicto de normas, ya que se trata de dos etapas procesales diferentes. Consecuentemente, deben declararse suspendidos los derechos políticos del ciudadano desde el dictado del auto de formal prisión por un delito que merezca pena corporal, en términos del artículo 38, fracción II, de la Constitución Federal; máxime que al no contener éste prerrogativas sino una restricción de ellas, no es válido afirmar que el mencionado artículo 46 amplíe derechos del inculcado. Lo anterior es así, porque no debe confundirse la suspensión que se concretiza con la emisión de dicho auto con las diversas suspensiones que como pena prevé el numeral 46 aludido como consecuencia de la sentencia condenatoria que al efecto se dicte, entre las que se encuentra la de derechos políticos, pues mientras la primera tiene efectos temporales, es decir, sólo durante el proceso penal, los de la segunda son definitivos y se verifican durante el tiempo de extinción de la pena corporal impuesta.⁶⁴

Finalmente, no hay que perder de vista que el Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en su tesis I.170.A.2 A, ha estimado que el denunciante carece de interés jurídico para impugnar el juicio político a través del juicio de amparo, con el argumento que no constituye un ejercicio del derecho de petición.

La citada tesis al respecto refiere:

⁶⁴ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Contradicción de tesis 29/2007-PS, entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito y los Tribunales Colegiados Décimo y Sexto, ambos en Materia Penal del Primer Circuito, 31 de octubre de 2007, Cinco votos, Novena Época, Primera Sala, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, Febrero de 2008, pág. 215, con número de registro 170338 en el IUS 2010.

JUICIO POLÍTICO. EL DENUNCIANTE CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EN AMPARO LA OMISIÓN DE ACORDAR EL ESCRITO DE DENUNCIA RESPECTIVO, PUES NO CONSTITUYE UNA PETICIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 8o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Si bien es cierto que cualquier ciudadano puede denunciar por escrito a un servidor público ante la Cámara de Diputados, de conformidad con el artículo 9o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, también lo es que tal derecho de denuncia se agota en el momento en que se formula, de modo que lo actuado -o lo que se deje de hacer- en el procedimiento de juicio político que derive de la denuncia presentada no causa perjuicio alguno al denunciante, en tanto que éste tutela intereses públicos y no particulares. Consecuentemente, si se reclama en amparo la omisión de acordar el escrito de denuncia de juicio político éste resulta improcedente, pues dicha omisión forma parte del procedimiento respectivo y no perjudica la esfera de derechos del particular, toda vez que la citada denuncia no constituye una petición protegida por el artículo 8o. constitucional, sino sólo la comunicación a la autoridad de hechos que el promovente considera causales de procedencia del juicio político.⁶⁵

3.3.1.2.- Etapa seguida ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados.

Como quedo establecido con antelación, la denuncia inicia el procedimiento, la cual debe presentarse ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados.

Si se trata de una denuncia presentada en lengua indígena, la Secretaría ordenará su traducción inmediata al español.

Una vez presentada la denuncia se ratificara ante la Secretaría dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación.

Ya ratificada la Secretaría turnará las constancias a la Subcomisión de Examen Previo para la tramitación correspondiente.

⁶⁵ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Queja (improcedencia) 12/2006, Director de Servicios Legales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 24 de enero de 2007, Unanimidad de votos. Novena Época, Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, Abril de 2007, pág. 1761, con número de registro 172746 en el IUS 2010.

3.3.1.3.- Etapa seguida ante la Subcomisión de Examen Previo.

La Cámara de Diputados sustanciará el procedimiento de juicio político por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia.

Las comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales, las tres comisiones citadas arriba son ordinarias y se encuentran previstas en las fracciones XIX, XXIX y XXI, del artículo 39, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente.

Las comisiones referidas 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.

La Subcomisión de Examen Previo procederá, en un plazo no mayor a treinta días hábiles, a determinar si: a) El denunciado se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 2, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; b) La denuncia contiene elementos de prueba que justifiquen que la conducta atribuida corresponde a las enumeradas en el artículo 7 de la propia Ley; c) Los propios elementos de prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado; y d) Amerita la incoación del procedimiento, o bien, desecharse de plano la denuncia presentada.

Ahora bien, si durante los treinta días se presentan pruebas supervivientes, la Subcomisión de Examen Previo podrá volver a analizar la denuncia que ya se hubiese desechado por insuficiencia de pruebas.

La Subcomisión, independientemente si decide incoar o desechar la denuncia, debe remitir los autos al Pleno de las Comisiones Unidas.

3.3.1.4.- Etapa seguida ante el Pleno de las Comisiones Unidas.

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

En cambio, si la Subcomisión desechó la denuncia, podrá revisarse por el Pleno de las Comisiones Unidas, previa petición de cualquiera de los Presidentes de las Comisiones o a solicitud, de cuando menos, el diez por ciento de los diputados integrantes de ambas Comisiones.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no establece cual es el efecto de esa revisión, ni cuáles pueden ser los sentidos de la revisión, si son devueltos los autos a la Subcomisión de Examen Previo, o si bien, resuelve y turna como si la comisión hubiere considerado procedente la denuncia, lo cual constituye una evidente laguna legal.

3.3.1.5.- Etapa seguida ante la Sección Instructora.

El artículo 40, numeral 5, de la de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, prevé la existencia de la Comisión Jurisdiccional, la cual estará integrada por un mínimo de doce diputados y un máximo de dieciséis.

Entre ellos se designan a cuatro que habrán de conformar, la sección instructora encargada de las funciones a que se refiere la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos, así lo dispone expresamente el artículo 11, párrafo segundo, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Instrucción.

A la Sección Instructora le corresponde tramitar una etapa probatoria o de instrucción, que se debe agotar en sesenta días naturales, practicándose todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de aquella, estableciendo las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado.

Establece el artículo 13, párrafo segundo, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, la Sección informará al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que su derecho elegir comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación.

Lo anterior, es una deficiencia del procedimiento, toda vez que, ante quien se ratifica la denuncia es la Secretaria General de Cámara de Diputados y no la Sección Instructora.

La citada Sección conoce hasta que el Pleno de las Comisiones le turna las constancias, por lo tanto no puede informar al denunciado en los términos del artículo 13 citado, a no ser que la denuncia se ratifique también ante la propia Sección.

Una vez informado el denunciante, la Sección Instructora abre un período de prueba de treinta días naturales dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezcan el denunciante y el servidor público, así como las que la propia Sección estime necesarias.

El plazo puede ser ampliado en la medida que resulte estrictamente necesaria a juicio de la Sección Instructora, pero no excederá de quince días, una vez concluido el mismo, si no hubiese sido posible recibir las pruebas ofrecidas oportunamente, o es preciso allegarse otras, la Sección debe calificar la pertinencia de las pruebas y desechará las que considere improcedentes.

Alegatos.

Terminada la instrucción, se pondrá el expediente a la vista del denunciante, por un plazo de tres días naturales, y por otros tantos a la del servidor público y sus defensores, a fin de que tomen los datos que requieran para formular sus alegatos, los cuales deberán ser presentados por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado.

Conclusiones.

La Sección Instructora formulará sus conclusiones, una vez transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, se hayan o no entregado éstos; para este efecto analizará clara y metódicamente la conducta o los hechos imputados y hará las consideraciones jurídicas que procedan para justificar, en su caso, la conclusión o la continuación del procedimiento.

Si a juicio de la Sección Instructora, de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del encausado, las conclusiones de la Sección Instructora terminarán proponiendo que se declare que no ha lugar a proceder en su contra por la conducta o el hecho materia de la denuncia, que dio origen al procedimiento.

Si por el contrario, estima que de las constancias se desprende la responsabilidad del servidor público, las conclusiones terminarán proponiendo la aprobación de lo siguiente: a) Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia; b) Que se encuentra acreditada la responsabilidad del encausado, debiendo asentarse las circunstancias que hubieren concurrido en los hechos; c) La sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo 8, de Ley, y d) Que en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación, para los efectos legales respectivos.

3.3.1.6.- Etapa seguida ante los Secretarios de la Cámara de Diputados.

Las conclusiones deben ser entregadas a los Secretarios de la Cámara de Diputados, quienes darán cuenta al Presidente de la misma.

3.3.1.7.- Etapa seguida ante el Presidente de la Cámara de Diputados.

El Presidente anunciará que la Cámara de Diputados debe reunirse para resolver sobre la imputación, dentro de los tres días naturales siguientes, lo que hará saber a los secretarios, al denunciante y al servidor público denunciado, para que aquél se presente por sí y éste lo haga personalmente, asistido de su

defensor, a fin de que aleguen lo que convenga a sus derechos, es decir, los cita para comparecer ante la Cámara de Diputados erigido como Órgano de Acusación y de esta forma, poder alegar lo que a su derecho corresponda.

3.3.1.8.- Etapa seguida ante el Órgano de Acusación.

En esta etapa, la Cámara de Diputados se erige en órgano de acusación, previa declaración de su Presidente.

La Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales, o bien, a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas y a las conclusiones de la Sección Instructora.

Acto seguido, se debe conceder el uso de la palabra al denunciante y en seguida al servidor público o a su defensor, o a ambos si alguno de éstos lo solicitare, para que aleguen lo que convenga a sus derechos.

El denunciante podrá replicar y, si lo hiciere, el imputado y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término.

Como puede apreciarse el denunciante y denunciado pueden formular alegatos en dos ocasiones, primero ante la Sección Instructora y después Cámara de Diputados erigido como Órgano de Acusación.

Acto continuo, el denunciante, el servidor público y su defensor, se retiran y se procede a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora.

Si la Cámara resuelve que no procede acusar al servidor público, éste continuará en el ejercicio de su cargo.

Si por el contrario, determina que procede acusarlo, pone al servidor público a disposición de la Cámara de Senadores, remite la acusación y designa una comisión de tres diputados para que sostengan aquélla ante el Senado.

3.3.2.- Etapa seguida ante el Jurado de Sentencia.

La acusación la recibe la Cámara de Senadores y ésta debe turnarla a la Sección de Enjuiciamiento.

3.3.2.1.- Etapa seguida ante la Sección de Enjuiciamiento.

Turnada la acusación a la Sección de Enjuiciamiento, ésta emplaza a la Comisión de Diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor, para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento.

En esta etapa, ya no interviene el acusador, puesto que la Comisión de Diputados juega un papel similar al del Ministerio Público en el proceso penal, al sostener la acusación ante la Sección de Enjuiciamiento.

Concluido el plazo, con alegatos o sin ellos, la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados, en su caso, proponiendo la sanción que en su concepto deba imponerse al servidor público y expresando los preceptos legales en que se funde.

Ante esta instancia se formularan nuevamente alegatos, sobre los mismos hechos; sin embargo, no se requieren para resolver, en caso de hacerlo, habrán de ser tomados en cuenta.

La Sección si lo considera conveniente, previa solicitud de la Comisión de Diputados que sostiene la acusación, o bien, el acusado y su defensor, los puede escuchar directamente.

De igual forma, la Sección de Enjuiciamiento tiene la facultad para disponer la práctica de otras diligencias que considere necesarias para integrar sus propias conclusiones.

Por lo tanto, la Sección de Enjuiciamiento, termina su etapa de instrucción emitiendo conclusiones.

3.3.2.2.- Etapa seguida ante la Secretaría de la Cámara de Senadores.

Las conclusiones deben ser entregadas a la Secretaría de la Cámara de Senadores, quien dará cuenta al Presidente de la misma y citará a la Comisión Acusadora de la Cámara de Diputados, al acusado y a su defensor para comparecer ante el Jurado de Sentencia.

3.3.2.3.- Etapa seguida ante el Presidente de la Cámara de Senadores.

Recibidas las conclusiones por la Secretaría de la Cámara, su Presidente anunciará que debe erigirse la Cámara de Senadores en Jurado de Sentencia dentro de las veinticuatro horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones.

A la hora señalada para la audiencia, el Presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en Jurado de Sentencia.

Acto seguido, la Secretaría da lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento.

Posteriormente, se concederá el uso de la palabra a la Comisión de Diputados, al servidor público o a su defensor, o a ambos y por cuarta ocasión alegaran lo que a su derecho concedan, a excepción claro, de la Comisión, de quien será su segunda ocasión.

Retirados el servidor público y su defensor de la sesión y permaneciendo la Comisión de Diputados, se procederá a discutir y a votar las conclusiones y aprobar los que sean los puntos de acuerdo.

Acto continuo, el Presidente hará la declaratoria que corresponda, mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión.

Si el servidor público denunciado es un Gobernador o un Diputado de alguna Legislatura Local o Magistrados de un Tribunal Superior de Justicia de los Estados, la Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia dentro de los tres días naturales siguientes a las recepciones de las conclusiones y no dentro de las veinticuatro horas.

En este caso, la sentencia que se dicte tendrá efectos declarativos y la misma se comunicará a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda.

Las declaraciones o resoluciones aprobadas por las Cámaras con arreglo a esta Ley, se comunicarán a la Cámara a la que pertenezca el acusado, salvo

que fuere la misma que hubiese dictado la declaración o resolución; a la Suprema Corte de Justicia de la Nación si se tratase de alguno de los integrantes del Poder Judicial Federal a que alude esta Ley, y en todo caso al Ejecutivo para su conocimiento y efectos legales, lo cual se publicaran invariablemente en el Diario Oficial de la Federación.

3.3.3.- Sanciones.

Los artículos 110, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecen únicamente dos sanciones: a) La Destitución del Servidor Público y b) La Inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, desde uno hasta veinte años.

El Artículo 7, último párrafo, de la citada Ley establece como parámetro para sancionar, únicamente la gravedad de la conducta.

3.3.4.- Inatacabilidad de las declaraciones y resoluciones.

Los artículos 111, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 30 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecen que las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables, por la simple y sencilla razón de que no existe ningún recurso ordinario que pueda interponerse e incluso el juicio de amparo no procede en su contra.

Lo anterior tiene su justificación, en el hecho en que los actos realizados en el juicio político son consideradas decisiones soberanas y por lo tanto no están sujetas a revisión por parte del Poder Judicial de la Federación.

No obstante, que a nivel federal, los actos del juicio político son inatacables, tal característica no revisten los actos del juicio político local, los cuales pueden ser atacados por la Controversia constitucional, pero únicamente contra la resolución del Jurado de Sentencia, pues requiere que el acto tenga carácter definitivo.

Son exactamente aplicables las Jurisprudencias P./J. 14/2007, P./J. 154/2005 y P. LVIII/2005, que aparecen publicadas bajo los siguientes rubros y textos:

JUICIO POLÍTICO SEGUIDO A MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE YUCATÁN. ES PROCEDENTE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL Y NO EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LA ABSTENCIÓN DEL CONGRESO DE DECLARAR LA CADUCIDAD Y CONTINUAR CON AQUÉL. Los actos consistentes en un acuerdo por el que la Comisión Instructora del Congreso del Estado de Yucatán determine la acumulación de una solicitud para que se declare la caducidad de un juicio político seguido a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la entidad y, consecuentemente, la omisión del Congreso de declarar la caducidad de dicho juicio y, por ende, su continuación, no son impugnables en juicio de amparo al no encuadrar en el caso de excepción a que se refiere el artículo 9o. de la Ley de Amparo, consistente en que las personas morales oficiales podrán ocurrir a esa instancia, únicamente cuando la ley o acto que reclamen afecte sus intereses patrimoniales y, por el contrario, sí son impugnables a través de la controversia constitucional, por tratarse de un conflicto entre dos Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, conforme al artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁶⁶

JUICIO POLÍTICO EN EL ESTADO DE MORELOS. ES IMPROCEDENTE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CONTRA LA RESOLUCIÓN DICTADA POR EL CONGRESO DE LA ENTIDAD COMO JURADO DE DECLARACIÓN. De los artículos del 137 al 139 de la Constitución Política del Estado de Morelos y del 6o. al 21 de la Ley de Responsabilidades de los

⁶⁶ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Controversia constitucional 22/2005, Poder Judicial del Estado de Yucatán, 17 de agosto de 2006, Once votos, Novena Época, Pleno, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, Mayo de 2007, pág. 1644, con número de registro 172488 en el IUS 2010.

Servidores Públicos de dicha entidad, se advierte que el procedimiento de juicio político local se compone de diversas etapas: a) Denuncia que deberá presentarse por escrito ante el Congreso Local por cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad, acompañando elementos de prueba; b) Ratificación de la denuncia y remisión a la Junta de Coordinación Política de la Legislatura Local para que dictamine sobre su procedencia e incoación del procedimiento; c) Instrucción ante la Comisión Instructora del Congreso, en la cual se hará del conocimiento del servidor público la denuncia en su contra y sus garantías de defensa; además, esta etapa comprende el periodo de pruebas y alegatos; d) Valoración previa, en la cual la Comisión instructora procederá a declarar cerrado el periodo de instrucción y formulará sus conclusiones acusatorias o absolutorias; e) Instrucción y resolución ante el Pleno del Congreso, el cual, erigido en jurado de declaración, concederá la palabra al servidor público y a su defensor, y una vez terminada su intervención, discutirá y votará las conclusiones propuestas por la Comisión Instructora, debiendo dictar resolución por mayoría absoluta de los miembros presentes, ya sea absolviendo o condenando; f) Instrucción ante el Tribunal Superior de Justicia del Estado, que se abrirá en caso de resolución condenatoria del Congreso, en la que debe arraigarse al acusado y nombrarse una Comisión encargada de instruir el proceso; esta etapa cuenta con un periodo de pruebas y alegatos, al término del cual la Comisión elaborará el proyecto de resolución; g) Resolución ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, erigido en jurado de sentencia, en el que se dará lectura al proyecto de resolución, se escuchará a la Comisión de diputados y al servidor público o a su defensor, y se discutirá el proyecto para su aprobación o modificación por mayoría de votos, procediéndose al dictado de la resolución, la que podrá ser absolutoria o condenatoria, supuesto en el cual se le impondrán las sanciones aplicables. En consecuencia, si la controversia constitucional se promueve contra la resolución dictada por el Congreso del Estado erigido como jurado de declaración en el procedimiento de juicio político, se actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que dicho procedimiento no tiene la característica de definitividad requerida por estar pendientes de sustanciación las etapas que corresponde llevar a cabo al Tribunal Superior de Justicia de la entidad.⁶⁷

JUICIO POLÍTICO EN EL ESTADO DE MORELOS. LA IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN DE DESTITUCIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO PROCEDE HASTA QUE SE DICTE LA RESOLUCIÓN POR EL JURADO DE SENTENCIA EN LA QUE DECLARE SU RESPONSABILIDAD. Los artículos 108, 109, fracción I, y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen que los Gobernadores de los Estados son servidores públicos sujetos a las responsabilidades previstas en el título cuarto, "De las

⁶⁷ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Controversia constitucional 106/2004, Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, 4 de octubre de 2005, Mayoría de diez votos, Novena Época, Pleno, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, Enero de 2006, pág. 2063, con número de registro 176260 en el IUS 2010.

Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado" de la propia Constitución; que las Legislaturas de los Estados deberán expedir las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo tal carácter, incurran en responsabilidad; que el ejercicio de la atribución concedida a las Legislaturas Locales no es ilimitada, pues las leyes y normas que expidan deben ajustarse a las prescripciones que en relación a los Estados se encuentran contenidas en la Constitución Federal; y que las sanciones que procede imponer mediante el juicio político consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Por tanto, la determinación del Pleno del Congreso del Estado de Morelos de suspender en el ejercicio del cargo al Gobernador de la entidad, con fundamento en los artículos 63 y 65 de la Constitución Política de dicho Estado, y de que el Secretario de Gobierno cubra su ausencia hasta que el Congreso elija Gobernador sustituto, en la resolución que como jurado de declaración dicte en el procedimiento de juicio político seguido en contra de aquél, viola los artículos de la Constitución Federal citados, en virtud de que implica, de facto, la imposición de la sanción de destitución en el cargo, aunque se le denomine suspensión, no obstante que la imposición de las sanciones procede hasta que se dicte resolución por el Tribunal Superior de Justicia como jurado de sentencia, en la que declare su responsabilidad. Ello, en virtud de que los preceptos de la Constitución Local mencionados en que se fundamenta tal determinación establecen, el primero, que las faltas del Gobernador hasta por 60 días serán cubiertas por el Secretario de Gobierno y, el segundo, que la falta absoluta del Gobernador ocurrida en los 3 últimos años del periodo de gobierno dará lugar a que el Congreso elija un Gobernador sustituto, por lo que los términos en que se decreta la supuesta suspensión implican no sólo presumir una falta del Gobernador mayor a 60 días, pues no alude a la designación de un Gobernador interino, que es la que procedería en caso de faltas temporales mayores a 60 días, sino a un Gobernador sustituto, lo que significa que el Congreso parte de considerar que la suspensión que decreta implica falta absoluta del Gobernador, a pesar de que aún no se desarrolla la fase del procedimiento de juicio político ante el Tribunal Superior de Justicia de la entidad ni se dicta la resolución definitiva en dicho procedimiento, en tanto dicho Tribunal puede pronunciar, como jurado de sentencia, declaración favorable al acusado, caso en el cual, conforme al artículo 21 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Morelos se le reintegrará de inmediato en su cargo o investidura con efectos retroactivos por lo que hace a sus sueldos y emolumentos.⁶⁸

⁶⁸ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Controversia constitucional 106/2004, Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, 4 de octubre de 2005, Mayoría de siete votos, Novena Época, Pleno, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, Enero de 2006, pág. 2065, con número de registro 176259 en el IUS 2010.

3.3.5.- Principal crítica al juicio político

Sin duda alguna, la principal crítica al Juicio político es su ineficacia, no existe un sólo caso en que se haya sancionado a un servidor público mediante este procedimiento.

En cuanto al aspecto procesal, es evidente que presenta un procedimiento repetitivo, engorroso y confuso.

Es un procedimiento vigente pero no positivo, pues la institución y sus etapas están contempladas en normas que tienen vigencia, pero que no son positivas, al no utilizarse.

No obstante, que la Constitución Política consagra el derecho de los ciudadanos a denunciar, y aparentemente, esto es suficiente para enjuiciar a políticamente a los servidores públicos, la emboscada procesal lo deja al arbitrio de la clase política, a sus mutuas concesiones y acuerdos, lo que provoca que las decisiones obedecen a intereses de partido, más que a justicia social o de equilibrio de poderes.

Por lo tanto, a decir de Clemente Valdés, el Juicio Político:

No es un juicio de los ciudadanos, que son los titulares del poder político... el juicio político no es un juicio por la población que eligió a esos empleados, sino un juicio que llevan a cabo grupos políticos... Su presentación parece el primer acto de un gran drama. Sin embargo, sus consecuencias y la ridiculez de sus castigos, recuerdan el final de una comedia.⁶⁹

⁶⁹ VALDÉS S., Clemente, "El juicio político. La impunidad, los encubrimientos y otras formas de opresión", Op. Cit. págs. 98-104.

4.- *La responsabilidad penal.*

4.1.- *Concepto.*

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, afirma que este tipo de responsabilidad se actualiza:

Cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales.⁷⁰

Para Dione Rivera Fierros, la responsabilidad penal es:

La situación en que se encuentra la persona que, de acuerdo con una ley y la declaración judicial respectiva, debe sufrir las consecuencias de un hecho ilícito, que se le impute en concreto, por dolo o culpa de su parte.⁷¹

Para el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su tesis P. LX/96, la **responsabilidad penal** se actualiza para los servidores públicos que incurran en delito.

El artículo 109, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que, la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.

A su vez el artículo 7, del Código Penal Federal, define al delito como el acto u omisión que sancionan las leyes penales.

⁷⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, "El sistema de responsabilidades de los servidores públicos", Op. Cit. pág. 27

⁷¹ RIVERA FIERROS, Dione. "La muerte del infractor como forma de extinción de la responsabilidad fiscal por infracciones a las leyes fiscales federales", Editado por el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2008, pág. 121.

Un concepto doctrinal del delito, es muy variable, pues depende del criterio de cada autor y sobre todo del número de elementos que considera que constituyen el delito.

Existen las siguientes concepciones: a) Dicotómica o bitómica: conducta punible; b) Triatómica: conducta, antijuricidad, culpabilidad; c) Tetratómica: conducta, tipicidad, antijuricidad, culpabilidad; d) Pentatómica: conducta, tipicidad, antijuricidad, imputabilidad, culpabilidad; e) Hexatómica: conducta, tipicidad, antijuricidad, imputabilidad, culpabilidad, punibilidad; y f) Heptatómica: conducta, tipicidad, antijuricidad, imputabilidad, culpabilidad, punibilidad, condiciones objetivas de punibilidad.⁷²

Como este estudio no pretende dilucidar respecto de la teoría del delito, se tomara en consideración, el concepto que elabora la doctrina dominante, la cual considera que el delito es *la conducta típica, antijurídica y culpable*.

Visto lo anterior, es posible esbozar un concepto de **responsabilidad penal del servidor público**, como **aquella que se actualiza por un sujeto activo, que posee la calidad específica de servidor público y que comete una conducta típica, antijurídica y culpable en contra del servicio público o de la administración de justicia**.

4.2.- Sujetos de responsabilidad penal.

Para identificar a los sujetos de responsabilidad penal es necesario recurrir al texto del artículo 108, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el cual establece lo siguiente:

⁷² Apuntes sobre la cátedra de Responsabilidad Penal, impartida por la Dra. Verónica Román Quiroz, División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, México, Abril de 2008.

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en 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.

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

A su vez el Artículo 212, del Código Penal Federal, dispone:

Para los efectos de este Título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.

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

Con base en lo anterior, es factible determinar los sujetos de responsabilidad penal:

Ámbito	Servidor Público
En la Federación	a) Los representantes de elección popular : <ul style="list-style-type: none"> ⊗ Presidente de la República. ⊗ Diputados. ⊗ Senadores
	b) Los miembros del Poder Judicial de la Federación : El poder Judicial de la Federación está integrado, de conformidad con el artículo 1, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por: <ul style="list-style-type: none"> ⊗ La Suprema Corte de Justicia de la Nación; ⊗ El tribunal electoral; ⊗ Los tribunales colegiados de circuito; ⊗ Los tribunales unitarios de circuito; ⊗ Los juzgados de distrito; ⊗ El Consejo de la Judicatura Federal; ⊗ El jurado federal de ciudadanos, y ⊗ Los tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal. <p>Por lo tanto, cualquier miembro, o servidor público del poder Judicial Federal puede ser sujeto de juicio penal.</p>
	c) Los funcionarios, empleados y toda aquella persona que desempeñe un empleo cargo comisión, de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal .
	d) Los funcionarios, empleados y toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión
	e) Los servidores públicos de los organismos a los que la Constitución otorgue autonomía La Carta Magna reconoce como organismos autónomos los siguientes: <ul style="list-style-type: none"> ⊗ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (art. 26, apartado B, fracción II) ⊗ Banco de México. (art. 28, sexto párrafo) ⊗ Instituto Federal Electoral. (41, fracción V, párrafo primero) ⊗ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (art. 102, apartado B, párrafo cuarto) <p>Por lo tanto, son sujetos de juicio penal todos los servidores públicos de estos organismos autónomos constitucionales.</p>
En el Distrito Federal	a) Los representantes de elección popular: <ul style="list-style-type: none"> ⊗ Jefe de Gobierno ⊗ Los Diputados Propietarios a la Asamblea del Distrito Federal.
	b) Los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal: <ul style="list-style-type: none"> ⊗ Los Magistrados del Fuero Común del Distrito Federal. ⊗ Los Jueces de Fuero Común del Distrito Federal. ⊗ Los Consejeros de la judicatura del Distrito Federal
	c) Los funcionarios, empleados y toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Asamblea legislativa .
	d) Los funcionarios, empleados y toda aquella persona que desempeñe un empleo cargo comisión, de cualquier naturaleza en la Administración Pública del Distrito Federal .
En las Entidades Federativas	a) Los gobernadores
	b) Los Diputados de las Legislaturas Locales
	c) Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.
	d) Los miembros de la Judicaturas Locales
Ficción	Aunque no sea servidor público, que maneje recursos económicos federales.

Como puede apreciarse, el Código Penal Federal contempla como sujetos activos, no sólo a servidores públicos de los tres poderes federales, sino también de los tres poderes de las Entidades Federativas -incluido el Distrito Federal- y además deja abierta la posibilidad de procesar a cualquier persona, sea o no servidor público, bajo la premisa de manejar recursos federales, lo cual desvirtúa la esencia de la responsabilidad penal de los servidores públicos.

Los tipos penales aludidos exigen una calidad específica en el sujeto activo, la de servidor público, por lo que el manejo de recursos es insuficiente para tener acreditada tal calidad.

La calidad de servidor público se acredita fehacientemente con el nombramiento, pues es este el título que le da legitimación a las actividades del servicio público.

El Código Penal Federal prevé una ficción jurídica que rompe una premisa lógica, consistente en que para que se configure un delito cometido por el servidor público, el sujeto activo debe ser precisamente un servidor público.

La norma contenida en el Artículo 212, del Código Penal Federal es inconstitucional, pues está en franca oposición con una norma de mayor jerarquía como lo es, el Artículo 108, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo tanto debe prevalecer la norma establecida en la Carta Magna.

Es aplicable la tesis XX.72 A, que aparece publicada bajo el siguiente rubro:

CONFLICTO NORMATIVO. FORMA DE RESOLVER UN. Para resolver un conflicto normativo, debe estarse al principio de que, ante la contradicción de dos leyes, debe atenderse a la de mayor

jerarquía y, en caso de ser iguales a lo que disponga la ley especial.⁷³

4.3.- El Presidente de la República como sujeto de responsabilidad penal.

Por lo que respecta al Presidente de la República, como lo establece el propio artículo 108, Constitucional, sólo podrá ser acusado en materia penal por traición a la patria y delitos graves del orden común, durante el tiempo que dure su encargo, es decir, la única responsabilidad que puede tener el presidente es la penal, pues no se actualiza ni la política ni la administrativa ni ninguna otra.

Lo que al parecer es una situación privilegiada, más adelante se podrá apreciar que es todo lo contrario, aunque sea, teóricamente.

4.4.- Tipos penales de los delitos que pueden cometer los servidores públicos.

El Código Penal Federal clasifica en su título décimo y décimo primero, a los tipos penales de delitos cometidos por servidores públicos y delitos cometidos en contra de la administración de justicia, respectivamente, regulando un total de quince tipos penales.

El título décimo del Código Penal Federal bajo el rubro “Delitos cometidos por los servidores públicos” prevé: a) Ejercicio indebido del servicio público. Capítulo II. Artículo 214; b) Abuso de autoridad. Capítulo III. Artículo 215 bis; c) Desaparición forzada de personas. Capítulo III-bis. Artículos 215-A a 215-D; d)

⁷³ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo en revisión 580/95, José Armín López Moreno y otros, 11 de abril de 1996, Unanimidad de votos, Novena Época, Pleno, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo III, Mayo de 1996, pág. 607, con número de registro 202381 en el IUS 2010.

Coalición de servidores públicos. Capítulo IV. Artículo 216; e) Uso indebido de atribuciones y facultades. Capítulo V. Artículo 217; f) Concusión. Capítulo VI. Artículo 218; g) Intimidación. Capítulo VII. Artículo 219; h) Ejercicio abusivo de funciones. Capítulo VIII. Artículo 220; i) Tráfico de influencia. Capítulo IX. Artículo 221; j) Cohecho. Capítulo X. Artículo 222; k) Cohecho a servidores públicos extranjeros. Capítulo XI. Artículo 222-bis; l) Peculado. Capítulo XII. Artículo 223; y m) Enriquecimiento ilícito. Capítulo XIII. Artículo 224.

El título décimo primero bajo el rubro “Delitos cometidos contra la Administración de Justicia”, contempla: a) Delitos cometidos por los servidores públicos. Capítulo I. Artículo 225; y b) Ejercicio indebido del propio derecho. Capítulo II. Artículo 226.

Las regulaciones en el Distrito Federal es distinta, puesto que su Código Penal crea una nueva clasificación de tipos penales de los delitos cometidos por los servidores públicos, así encontramos: a) Delitos contra el servicio público cometidos por servidores públicos (Ejercicio ilegal y abandono del servicio público; Abuso de autoridad y uso ilegal de la fuerza pública; Coalición de servidores públicos; Uso ilegal de atribuciones y facultades intimidación; Negación del servicio público; Tráfico de influencia cohecho; Peculado concusión enriquecimiento ilícito y Usurpación de funciones públicas); b) Delitos cometidos por particulares contra el servicio público (Promoción de conductas ilícitas, cohecho y distracción de recursos públicos; Desobediencia y resistencia de particulares; Oposición a que se ejecute alguna obra o trabajo públicos; Quebrantamiento de sellos ultrajes a la autoridad y Ejercicio ilegal del propio derecho); c) Delitos contra el adecuado desarrollo de la justicia cometidos por servidores públicos (Denegación o retardo de justicia y prevaricación; Delitos en el ámbito de la procuración de justicia; Tortura; Delitos cometidos en el ámbito de la administración de justicia; Omisión de informes médico forenses y Delitos cometidos en el ámbito de la ejecución penal y Evasión de presos); y d) Delitos cometidos por particulares ante el Ministerio Público, autoridad judicial o administrativas. (Fraude procesal; Falsedad ante autoridades; Variación del

nombre o domicilio; Simulación de pruebas; Delitos de abogados, patronos y litigantes; e Encubrimiento por favorecimiento)

Agrupados en los títulos décimo octavo, décimo noveno, vigésimo y vigésimo primero, en el Código Penal del Distrito Federal, se regulan un total de treinta tipos penales, el doble de los que prevé el Código Federal.

Este estudio no tiene por objeto, hacer el estudio minucioso de los tipos penales, pues este corresponde a un docto de la materia, únicamente se pretende esbozar una idea de los tipos penales que prevén conductas ilícitas de los servidores públicos.

4.5.- Tipos penales de los delitos que puede cometer el Presidente de la República.

Los tipos arriba descritos no pueden ser configurados por el Presidente de la República, pues únicamente el delito de traición a la patria y los delitos graves del orden común le pueden ser reprochados.

El tipo penal de traición a la patria está previsto en el libro segundo, título primero "Delito contra la seguridad de la nación", capítulo primero, artículos 123, 124, 125 y 126, del Código Penal Federal, el primero contiene 15 conductas que lo pueden actualizar y el segundo 4, el tercero 1 y el cuarto es inaplicable para el Presidente, porque la calidad específica del sujeto pasivo es que sea extranjero, lo cual es incompatible con el requisito que exige el artículo 82, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para ser Presidente de la República.

Los mencionados artículos prevén textualmente:

Artículo 123. Se impondrá la pena de prisión de cinco a cuarenta años y multa hasta de cincuenta mil pesos al mexicano que cometa traición a la patria en alguna de las formas siguientes:

I.- Realice actos contra la independencia, soberanía o integridad de la Nación Mexicana con la finalidad de someterla a persona, grupo o gobierno extranjero;

II.- Tome parte en actos de hostilidad en contra de la Nación, mediante acciones bélicas a las órdenes de un Estado extranjero o coopere con éste en alguna forma que pueda perjudicar a México.

Cuando los nacionales sirvan como tropa, se impondrá pena de prisión de uno a nueve años y multa hasta de diez mil pesos;

Se considerará en el supuesto previsto en el primer párrafo de esta fracción, al que prive ilegalmente de su libertad a una persona en el territorio nacional para entregarla a las autoridades de otro país o trasladarla fuera de México con tal propósito.

III.- Forme parte de grupos armados dirigidos o asesorados por extranjeros; organizados dentro o fuera del país, cuando tengan por finalidad atentar contra la independencia de la República, su soberanía, su libertad o su integridad territorial o invadir el territorio nacional, aun cuando no exista declaración de guerra;

IV.- Destruya o quite dolosamente las señales que marcan los límites del territorio nacional, o haga que se confundan, siempre que ello origine conflicto a la República, o ésta se halle en estado de guerra;

V.- Reclute gente para hacer la guerra a México, con la ayuda o bajo la protección de un gobierno extranjero;

VI.- Tenga, en tiempos de paz o de guerra, relación o inteligencia con persona, grupo o gobierno extranjeros o le dé instrucciones, información o consejos, con objeto de guiar a una posible invasión del territorio nacional o de alterar la paz interior;

VII.- Proporcione dolosamente y sin autorización, en tiempos de paz o de guerra, a persona, grupo o gobierno extranjeros, documentos, instrucciones o datos de establecimientos o de posibles actividades militares;

VIII.- Oculte o auxilie a quien cometa actos de espionaje, sabiendo que los realiza;

IX.- Proporcione a un Estado extranjero o a grupos armados dirigidos por extranjeros, los elementos humanos o materiales para invadir el territorio nacional, o facilite su entrada a puestos militares o le entregue o haga entregar unidades de combate o almacenes de boca o guerra o impida que las tropas mexicanas reciban estos auxilios;

X.- Solicite la intervención o el establecimiento de un protectorado de un Estado extranjero o solicite que aquel haga la guerra a México; si no se realiza lo solicitado, la prisión será de cuatro a ocho años y multa hasta de diez mil pesos;

XI.- Invite a individuos de otro Estado para que hagan armas contra México o invadan el territorio nacional, sea cual fuere el motivo que se tome; si no se realiza cualquiera de estos hechos, se aplicará la pena de cuatro a ocho años de prisión y multa hasta de diez mil pesos;

XII.- Trate de enajenar o gravar el territorio nacional o contribuya a su desmembración;

XIII.- Reciba cualquier beneficio, o acepte promesa de recibirlo, con el fin de realizar alguno de los actos señalados en este artículo;

XIV.- Acepte del invasor un empleo, cargo o comisión y dicte, acuerde o vote providencias encaminadas a afirmar al gobierno intruso y debilitar al nacional; y

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

Artículo 124.- Se aplicará la pena de prisión de cinco a veinte años y multa hasta de veinticinco mil pesos, al mexicano que:

I.- Sin cumplir las disposiciones constitucionales, celebre o ejecute tratados o pactos de alianza ofensiva con algún Estado, que produzcan o puedan producir la guerra de México con otro, o admita tropas o unidades de guerra extranjeras en el país;

II.- En caso de una invasión extranjera, contribuya a que en los lugares ocupados por el enemigo se establezca un gobierno de hecho, ya sea dando su voto, concurriendo a juntas, firmando actas o representaciones o por cualquier otro medio;

III.- Acepte del invasor un empleo, cargo o comisión, o al que, en el lugar ocupado, habiéndolo obtenido de manera legítima lo desempeñe en favor del invasor; y

IV.- Con actos no autorizados ni aprobados por el gobierno, provoque una guerra extranjera con México, o exponga a los mexicanos a sufrir por esto, vejaciones o represalias.

Artículo 125.- Se aplicará la pena de dos a doce años de prisión y multa de mil a veinte mil pesos al que incite al pueblo a que reconozca al gobierno impuesto por el invasor o a que acepte una invasión o protectorado extranjero.

Artículo 126.- Se aplicarán las mismas penas a los extranjeros que intervengan en la comisión de los delitos a que se refiere este Capítulo, con excepción de los previstos en las fracciones VI y VII del artículo 123.

Ahora bien, respecto de los delitos graves del orden común, el Código Federal de Procedimientos Penales, en su artículo 194, califica diversos delitos con tal carácter.

El citado artículo dispone:

Artículo 194.- Se califican como delitos graves, para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad, los previstos en los ordenamientos legales siguientes:

I. Del Código Penal Federal, los delitos siguientes:

1) Homicidio por culpa grave, previsto en el artículo 60, párrafo tercero;

2) Traición a la patria, previsto en los artículos 123, 124, 125 y 126;

3) Espionaje, previsto en los artículos 127 y 128;

4) Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter;

5) Sabotaje, previsto en el artículo 140, párrafo primero;

- 6) Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo y 145;
- 7) Piratería, previsto en los artículos 146 y 147;
- 8) Genocidio, previsto en el artículo 149 Bis;
- 9) Evasión de presos, previsto en los artículos 150 y 152;
- 10) Ataques a las vías de comunicación, previsto en los artículos 168 y 170;
- 11) Uso ilícito de instalaciones destinadas al tránsito aéreo, previsto en el artículo 172 Bis párrafo tercero;
- 12) Contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, 196 Bis, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero.
- 13) Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 201; Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; Turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 BIS; Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204.
- 14) Los previstos en el artículo 205, segundo párrafo;
- 15) Explotación del cuerpo de un menor de edad por medio del comercio carnal, previsto en el artículo 208;
- 16) El desvío u obstaculización de las investigaciones, previsto en el artículo 225, fracción XXXII;
- 17) Falsificación y alteración de moneda, previsto en los artículos 234, 236 y 237;
- 18) Se deroga.
- 19) Contra el consumo y riqueza nacionales, previsto en el artículo 254, fracción VII, párrafo segundo;
- 20) Violación, previsto en los artículos 265, 266 y 266 Bis;
- 21) Asalto en carreteras o caminos, previsto en el artículo 286, segundo párrafo;
- 22) Lesiones, previsto en los artículos 291, 292 y 293, cuando se cometa en cualquiera de las circunstancias previstas en los artículos 315 y 315 Bis;
- 23) Homicidio, previsto en los artículos 302 con relación al 307, 313, 315, 315 Bis, 320 y 323;
- 24) Secuestro, previsto en el artículo 366, salvo los dos párrafos últimos, y tráfico de menores, previsto en el artículo 366 ter;
- 25) Robo calificado, previsto en el artículo 367 cuando se realice en cualquiera de las circunstancias señaladas en los artículos 372 y 381, fracciones VII, VIII, IX, X, XI, XIII, XV y XVI;
- 26) Robo calificado, previsto en el artículo 367, en relación con el 370 párrafos segundo y tercero, cuando se realice en cualquiera de las circunstancias señaladas en el artículo 381 Bis;
- 27) Comercialización habitual de objetos robados, previsto en el artículo 368 Ter;
- 28) Sustracción o aprovechamiento indebido de hidrocarburos o sus derivados, previsto en el artículo 368 Quáter, párrafo segundo;
- 29) Robo, previsto en el artículo 371, párrafo último;

- 30)** Robo de vehículo, previsto en el artículo 376 Bis;
- 31)** Los previstos en el artículo 377;
- 32)** Extorsión, previsto en el artículo 390;
- 33)** Operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 Bis, y
- 33) Bis.** Contra el Ambiente, en su comisión dolosa, previsto en los artículos 414, párrafos primero y tercero, 415, párrafo último, 416, párrafo último y 418, fracción II, cuando el volumen del derribo, de la extracción o de la tala, exceda de dos metros cúbicos de madera, o se trate de la conducta prevista en el párrafo último del artículo 419 y 420, párrafo último.
- 34)** En materia de derechos de autor, previsto en el artículo 424 Bis.
- 35)** Desaparición forzada de personas previsto en el artículo 215-A.
- 36).** En materia de delitos ambientales, el previsto en la fracción II Bis del artículo 420.

II. De la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, el previsto en el artículo 2.

III. De la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, los delitos siguientes:

- 1)** Portación de armas de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, previsto en el artículo 83, fracción III;
- 2)** Los previstos en el artículo 83 Bis, salvo en el caso del inciso i) del artículo 11;
- 3)** Posesión de armas de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, en el caso previsto en el artículo 83 Ter, fracción III;
- 4)** Los previstos en el artículo 84, y
- 5)** Introducción clandestina de armas de fuego que no están reservadas al uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, previsto en el artículo 84 Bis, párrafo primero.

IV. De la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, el delito de tortura, previsto en los artículos 3o. y 5o.

V. De la Ley General de Población, el delito de tráfico de indocumentados, previsto en el artículo 138.

VI. Del Código Fiscal de la Federación, los delitos siguientes:

- 1)** Contrabando y su equiparable, previstos en los artículos 102 y 105 fracciones I a la IV, cuando les correspondan las sanciones previstas en las fracciones II o III, segundo párrafo del artículo 104, y
- 2)** Defraudación fiscal y su equiparable, previstos en los artículos 108 y 109, cuando el monto de lo defraudado se ubique en los rangos a que se refieren las fracciones II o III del artículo 108, exclusivamente cuando sean calificados.

VII. De la Ley de la Propiedad Industrial, los delitos previstos en el artículo 223, fracciones II y III.

VIII. De la Ley de Instituciones de Crédito, los previstos en los artículos 111; 112, en el supuesto del cuarto párrafo, excepto la fracción V; 112 Bis; 112 Ter; 112 Quáter, y 113 Bis, en el supuesto del cuarto párrafo del artículo 112;

VIII Bis.- De la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, los previstos en los artículos 432, 433 y 434;

IX. De la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, los previstos en los artículos 98, en el supuesto del cuarto párrafo, excepto las fracciones IV y V, y 101;

X. De la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, los previstos en los artículos 112 Bis; 112 Bis 2, en el supuesto del cuarto párrafo; 112 Bis 3, fracciones I y IV, en el supuesto del cuarto párrafo; 112 Bis 4, fracción I, en el supuesto del cuarto párrafo del artículo 112 Bis 3, y 112 Bis 6, fracciones II, IV y VII, en el supuesto del cuarto párrafo;

XI. De la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, los previstos en los artículos 141, fracción I; 145, en el supuesto del cuarto párrafo, excepto las fracciones II, IV y V; 146 fracciones II, IV y VII, en el supuesto del cuarto párrafo, y 147, fracción II inciso b), en el supuesto del cuarto párrafo del artículo 146;

XII. De la Ley del Mercado de Valores, los previstos en los artículos 52, y 52 Bis cuando el monto de la disposición de los fondos o de los valores, títulos de crédito o documentos a que se refiere el artículo 3o. de dicha ley, exceda de trescientos cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal;

XIII. De la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, los previstos en los artículos 103, y 104 cuando el monto de la disposición de los fondos, valores o documentos que manejen de los trabajadores con motivo de su objeto, exceda de trescientos cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, y

XIV. De la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, los previstos en el artículo 96.

XV. De la Ley General de Salud, los previstos en las fracciones I, II y III del artículo 464 Ter, y en los artículos 475 y 476.

XVI. De la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, los previstos en los artículos 5 y 6.

XVII.- Los previstos en el artículo 49 de la Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas.

La tentativa punible de los ilícitos penales mencionados en las fracciones anteriores, también se califica como delito grave.

Contrario a lo que pudiera pensarse que el Presidente de la República tiene una situación favorable, como se puede apreciar, existen diversas conductas, por las que puede ser sujeto de responsabilidad penal, el problema como se estudiara en breve es el procedimiento para exigir esa responsabilidad.

4.6.- *El fuero constitucional.*

Es conveniente abordar en primera instancia al fuero y su concepción.

Al respecto no existe estudio tan preciso como el maestro Felipe Tena Ramírez, quien realiza un análisis magistral sobre el mismo, su origen y la diferencia entre el fuero constitucional y los antiguos fueros, el cual se transcribe a continuación:

En tesis general, la Constitución considera responsables de toda clase de delitos y faltas a los funcionarios públicos, incluyéndolos así en el principio de igualdad ante la ley. No obstante, la Constitución ha querido que durante el tiempo en que desempeñen sus funciones, algunos de esos funcionarios no puedan ser perseguidos por los actos punibles que cometieren, a menos que previamente lo autorice la correspondiente Cámara de la Unión. De este modo el sistema que nos proponemos estudiar no erige la impunidad de los funcionarios, sino sólo su inmunidad durante el tiempo de su encargo.

Tal inmunidad, por cuanto su destinatario está exento de la jurisdicción común, recibe el nombre de fuero, evocando así aquellos antiguos privilegios que tenían determinadas personas para ser juzgadas por tribunales de su clase y no por la justicia común. Esta fue la acepción con que la institución de los fueros penetró en nuestro derecho patrio como herencia de la legislación colonial y que se externó en la jurisdicción de los tribunales especiales por razón del fuero.

Sin embargo, entre los antiguos fueros cuya abolición (salvo el del fuero militar) consumó la Carta de 57 y el vigente fuero constitucional, existen diferencias que conviene señalar.

Los antiguos fueros constituían por regla general verdaderos privilegios a favor de las clases beneficiarias. El fuero constitucional no tiene por objeto instituir un privilegio a favor del funcionario, lo que sería contrario a la igualdad del régimen democrático, sino proteger la función de los amagos del poder o de la fuerza. Más que en el derecho español el fuero constitucional tiene antecedentes en este aspecto en el derecho inglés, cuando en el siglo XIV, los miembros del Parlamento arrancaron al rey la concesión de ser juzgados por sus propios pares, a fin de asegurar la independencia.

El privilegio de los antiguos fueros se extendía a la totalidad de la jurisdicción, de suerte que el proceso debía iniciarse y concluirse dentro de la jurisdicción especial. En cambio, el fuero constitucional no excluye el conocimiento del caso por la jurisdicción ordinaria.⁷⁴

⁷⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", 31ª ed., Editorial Porrúa, México, 1997, págs. 559-560.

La referencia al fuero constitucional se encuentra mencionada en la Carta Magna, únicamente en el artículo 61, segundo párrafo que a la letra dice:

Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

El fuero constitucional es entendido como la inmunidad constitucional que tienen ciertos servidores públicos, que protege a la función que desempeñan de los amagos del poder y la fuerza.

4.7.- Sujetos con fuero constitucional.

El artículo 111, Constitucional contempla a los sujetos que deben ser sometidos a la declaración de procedencia, antes de proceder penalmente contra ellos.

El citado artículo prevé:

Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado.

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

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

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

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, 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.

Las declaraciones y resoluciones de la **(las, sic DOF 28-12-1982)** Cámaras de Diputados **(y, sic DOF 28-12-1982)** Senadores son inatacables.

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

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

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

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

Con base en lo anterior, es factible anunciar a los sujetos con fuero constitucional que requieren la declaración de procedencia para ser sometidos ante un procedimiento penal, en el siguiente cuadro:

Ámbito	Servidor Público
En la Federación	a) Los representantes de elección popular: <ul style="list-style-type: none"> ☒ Presidente de la República. ☒ Diputados. ☒ Senadores
	b) Los miembros del Poder Judicial de la Federación: <ul style="list-style-type: none"> ☒ Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; ☒ Magistrados de la Sala Superior del tribunal electoral;

	<ul style="list-style-type: none"> ⌘ Consejeros de la Judicatura Federal;
	<p>c) Los funcionarios de la Administración Pública Federal:</p> <ul style="list-style-type: none"> ⌘ Secretarios de Despacho; ⌘ Procurador General de la República.
	<p>d) Funcionarios del Instituto Federal Electoral:</p> <ul style="list-style-type: none"> ⌘ El Consejero Presidente; ⌘ Los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral
En el Distrito Federal	<p>a) Los representantes de elección popular:</p> <ul style="list-style-type: none"> ⌘ Jefe de Gobierno ⌘ Los Diputados de la Asamblea del Distrito Federal.
	<p>b) Del Poder Judicial Local:</p> <ul style="list-style-type: none"> ⌘ Miembros de los Consejos de la Judicatura.
En las Entidades Federativas	<p>a) Los Gobernadores</p>
	<p>b) Los Diputados de las Legislaturas Locales</p>
	<p>c) Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.*</p>
	<p>d) Los miembros de la Judicaturas Locales</p>

Se puede apreciar que los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados poseen fuero, pero no se menciona a los Magistrados del Distrito Federal; recordemos que el Distrito Federal no es un Estado, sino una Entidad Federativa, por lo que en estricto sentido, debemos considerar que los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal no gozan del fuero constitucional.

Pese a que en la enumeración que detalla el Artículo 111, Constitucional no contempla expresamente al Presidente de la República, cabe decir, que Él también goza de un fuero constitucional más amplio, toda vez que contra él únicamente se puede proceder por responsabilidad penal por las conductas referidas con antelación.

4.8.- Declaración de procedencia.

Visto lo anterior es conveniente entrar al estudio de la declaración de procedencia y su procedimiento.

Humberto Suárez Camacho asevera que la declaración de procedencia, se traduce en:

Autorizar se procese judicialmente a cualquier servidor público de los mencionados en el artículo 111 de la Constitución Federal, por actos penales que se le imputan.⁷⁵

Sergio Monserrit Ortiz Soltero define a la declaración de procedencia como:

Un procedimiento sumario de tipo político y materialmente jurisdiccional, que se instaura en contra de los servidores públicos que gozan de inmunidad procesal para posibilitar la procedencia de la acción penal que se derive de las denuncias penales que se interpongan en su contra.⁷⁶

El Diccionario de Términos Parlamentarios, establece que 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 falsearías.⁷⁷

El Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en sus tesis P. LXVIII/2004 y LXVI/2004 ha determinado que la declaración de procedencia tiene por objeto remover la inmunidad procesal ("fuero") que la propia Constitución Federal les atribuye a los servidores públicos previstos en el artículo 111, Constitucional, para en el caso de declararse procedente, queden a disposición de las autoridades penales.

En esas tesis, el Pleno estima además, que la Cámara de Diputados en el procedimiento de declaración de procedencia no juzga sobre la existencia o no

⁷⁵ SUÁREZ CAMACHO, Humberto, "El sistema de control constitucional en México", Op. Cit. pág. 91.

⁷⁶ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, "Responsabilidades legales de los servidores públicos", Op. Cit. pág. 263.

⁷⁷ Diccionario Universal de términos parlamentarios, citado por MARTÍNEZ ROBLEDOS, Marybel, "El juicio político en México", Editorial Porrúa, México, 2008, pág. 24.

delito o responsabilidad penal imputable, que si bien pueden tomarse en cuenta los elementos de la indagatoria con base en la cual se solicita el desafuero, únicamente valora si el servidor público debe afrontar un proceso penal o no, y por lo tanto estamos en presencia de una decisión política a cargo de un órgano de esa naturaleza y no conlleva una valoración desde el punto de vista jurisdiccional penal sobre la actuación del indiciado o del marco jurídico aplicable.

Las tesis LXVIII/2004 y LXVI/2004 establecen al respecto:

DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO). OBJETO Y EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN EL PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN CONTRA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SEÑALADOS EN EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El procedimiento de declaración de procedencia (conocido también como "desafuero"), en el caso de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto remover la inmunidad procesal ("fuero") que la propia Constitución Federal les atribuye para que, una vez desarrollado y, de ser el caso, queden a disposición de las autoridades correspondientes para ser juzgados penalmente. En ese sentido, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión decide si ha lugar o no a desaforar, pero no juzga sobre si hay o no delito o responsabilidad penal imputable, y si bien pueden tomarse en cuenta los elementos de la indagatoria con base en la cual se solicita el desafuero, más que nada valora si el servidor público debe enfrentar en ese momento el proceso penal o no, pues se trata de una ponderación política a cargo de un órgano político, que aunque es precedida por un antecedente penal, se erige como un acto de soberanía del mencionado órgano legislativo que, en última instancia, se reduce a una cuestión de tiempos para la esfera penal, pues si se remueve el fuero constitucional, en ese momento el servidor público queda a disposición de las autoridades correspondientes; de lo contrario, al término de su encargo -en tanto que el fuero subsiste solamente durante su desempeño- quedará sujeto a la disposición de las autoridades competentes, pero en todo caso será responsabilidad de los órganos de jurisdicción penal determinar si existe actuación ilícita punible.⁷⁸

SOLICITUD DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO). POR SÍ MISMA NO GENERA AFECTACIÓN

⁷⁸ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Recurso de reclamación 208/2004-PL, derivado de la controversia constitucional 70/2004, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 7 de septiembre de 2004, Mayoría de siete votos, Novena Época, Pleno, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, Diciembre de 2004, pág. 1122, con número de registro 179940 en el IUS 2010.

JURÍDICA A LOS PRESUNTOS RESPONSABLES. La sola presentación de una solicitud de declaración de procedencia no afecta jurídicamente a los presuntos responsables, en tanto ésta se concreta a dar paso a la realización del procedimiento respectivo, pero de ninguna manera condiciona u obliga a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a resolver de conformidad, más aún cuando la decisión de desaforar es de índole político y no conlleva una valoración desde el punto de vista jurisdiccional penal sobre la actuación del indiciado o del marco jurídico aplicable.⁷⁹

Por lo aludido con antelación, se puede conceptualizar la declaración de procedencia o desafuero como el **procedimiento por el cual se determina si habrá de suprimir el privilegio de inmunidad o fuero constitucional de un servidor público, para que el Ministerio Público esté en aptitud de ejercitar acción penal en su contra y el Juez de aplicarle una pena.**

4.9.- Procedimiento de declaración de procedencia.

4.9.1. Inicio del procedimiento.

El artículo 25, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que la declaración puede iniciar con: a) una denuncia de particular; b) una querrela de particular; y c) un requerimiento del Ministerio Público.

Al parecer basta con una denuncia o querrela de un particular para iniciar el procedimiento, sin embargo, el mismo artículo 25, establece que deben tenerse cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, lo cual viene a destruir tal idea.

⁷⁹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Recurso de reclamación 208/2004-PL, derivado de la controversia constitucional 70/2004, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 7 de septiembre de 2004, Mayoría de siete votos. Novena Época, Pleno, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, Diciembre de 2004, pág. 1127, con número de registro 179734 en el IUS 2010.

Los requisitos procedimentales para el ejercicio de la acción penal, los establece el artículo 136, del Código Federal de Procedimientos Penales y son a saber: a) Promover la incoación del proceso penal; b) Solicitar las órdenes de comparecencia para preparatoria y las de aprehensión, que sean procedentes; c) Pedir el aseguramiento precautorio de bienes para los efectos de la reparación del daño; d) Rendir las pruebas de la existencia de los delitos y de la responsabilidad de los inculpados; e) Pedir la aplicación de las sanciones respectivas; y f) En general, hacer todas las promociones que sean conducentes a la tramitación regular de los procesos.

Por consiguiente se estima que la queja o denuncia inicia el procedimiento penal, puesto que pone en marcha la maquinaria del Estado para investigar los hechos ilícitos.

Una vez que, el Ministerio Público desahoga la etapa de averiguación previa y a su consideración existen elementos que acrediten el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del servidor público ejerce la acción penal.

En el caso de los servidores públicos citados en el punto anterior, el Ministerio Público antes de ejercer la acción penal, con los mismos elementos que tiene para ejercerla, debe acudir ante la Cámara de Diputados para solicitar el desafuero.

Los requisitos procedimentales para el ejercicio de la acción penal únicamente los puede acreditar el Ministerio Público, pues a Él le corresponde el monopolio de la acción penal.

Si no se sigue el procedimiento de declaración de procedencia en contra de alguno de los servidores públicos mencionados en el Artículo 111 Constitucional y se ejercita la acción penal en su contra, la Secretaría de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente librará oficio al Juez o Tribunal que

conozca de la causa, a fin de que suspenda el procedimiento, hasta en tanto se plantea y resuelve si ha lugar o no a proceder en su contra.

4.9.2.- Etapa previa a que conozca la Sección Instructora.

El artículo 25, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que se actuara en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo referente al juicio político ante la Cámara de Diputados.

El procedimiento de declaración de procedencia expresamente prevé a la denuncia, querrela y requerimiento, a partir de aquí hay un vacío legal y con posterioridad el artículo vuelve a regular expresamente el actuar de la Sección Instructora.

Es por ello que, ese vacío legal se encuentra regulado por las reglas del juicio político, específicamente las previstas en el Artículo 12, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El procedimiento es el siguiente:

La denuncia, querrela o requerimiento se debe presentar por escrito ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados.

El escrito de denuncia, querrela o requerimiento debe ratificarse ante la Secretaria General de Cámara de Diputados.

Acto seguido, la Secretaría General de la Cámara de Diputados lo turnará a la Comisión que corresponda; si la denuncia es presentada en lengua indígena debe ordenar la traducción correspondiente antes de turnarla.

De hecho se turna a la Comisión, pero quien conoce es la Subcomisión de Examen Previo, la cual tiene que determinar en un plazo no mayor a treinta días hábiles para: a) Si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 111, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos; b) Si la denuncia, querrela o requerimiento contiene elementos de prueba que permiten presumir la existencia del delito y la probable responsabilidad del denunciado y por tanto, amerita la incoación del procedimiento; y c) Si no existen elementos que presuman la existencia del delito y la probable responsabilidad del denunciado, se desechará de plano la denuncia, querrela o requerimiento presentado.

Para el supuesto de que se desecha la denuncia, querrela o requerimiento por parte de la Subcomisión de Examen Previo, tal determinación podrá ser revisada por el Pleno de las Comisiones Unidas, siempre que sea solicitada por cualquiera de los Presidentes de las Comisiones, o bien, cuando menos, el diez por ciento de los diputados integrantes de ambas comisiones.

Ahora bien, si se desecha la denuncia, querrela o requerimiento y con posterioridad se presentan pruebas supervinientes, la Subcomisión de Examen Previo debe volver a analizarla.

La resolución de la Subcomisión de Examen Previo declarando procedente la denuncia, querrela o requerimiento, debe remitirse al Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia para que formule una resolución y ordene su turno a la Sección Instructora de la Cámara.

4.9.3.- Etapa de averiguación de la Sección Instructora.

De conformidad con el artículo 25, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito, de la probable responsabilidad del imputado y la subsistencia del fuero constitucional;

Si estima que la imputación es notoriamente improcedente, debe hacer saber tal determinación a la Cámara de Diputados, para que ésta resuelva si se continúa o desecha.

El plazo para dictaminara si ha lugar o no a proceder penalmente en contra del inculpado es de sesenta días hábiles, el cual se puede ampliarse por el término estrictamente necesario.

La forma como esta regulado y en especial la redacción del artículo 25, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, genera que éste artículo devenga inconstitucional, por contravenir el artículo 21, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé:

La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El Artículo 21, Constitucional faculta exclusivamente al Ministerio público y a la policía a su mando para la investigación de los delitos.

La norma constitucional aludida se encuentra contravenida por el 25, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual es una norma de menor jerarquía, por lo cual ante la franca oposición de ambas normas, debe prevalecer la de mayor jerarquía, así lo establece además la tesis XX.72 A, del Tribunal Colegiado Vigésimo Circuito, que fue citada con antelación.

En tal virtud, si la Sección Instructora realiza la averiguación que refiere el artículo 25, los datos obtenidos serán ilegales.

La única forma de salvar tal situación, es que la Sección Instructora reciba el requerimiento del Ministerio con las pruebas integradas y aquella se limite a dictaminar si procede o no proceder penalmente en contra del inculpado.

4.9.4.- Etapa seguida ante el Jurado de Procedencia.

El Presidente de la Cámara de Diputados al día siguiente hábil en que recibe el dictamen de la Sección Instructora, anuncia que debe erigirse en Jurado de Procedencia a la Cámara de Diputados, así como al inculpado, a su defensor, al denunciante, querellante o al Ministerio Público; pese a que ningún artículo establece el alcance de la citación, los debe citar a comparecer ante la Cámara dentro de los tres días naturales siguientes para que aleguen lo que a su derecho convengan.

El día señalado, la Cámara de Diputados se erige como Jurado de Procedencia, para lo cual la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a su síntesis, las conclusiones – en realidad se refiere al dictamen – de la Sección Instructora.

Acto seguido se le concede el uso de la palabra al denunciante, al servidor público o a su defensor o a ambos, para que aleguen lo que a su derecho convenga; el denunciante puede replicar, en cuyo caso el servidor público y su defensor podrán hacer su contrarréplica.

Una vez hecho esto, se retiran el denunciante, el servidor público y su defensor, para que el Jurado de Procedencia discuta y vote el dictamen de la Sección instructora.

Si el Jurado de Procedencia determina que ha lugar a proceder contra el servidor público, éste queda separado de su empleo, cargo o comisión de forma inmediata y sujeto a la jurisdicción de los jueces penales.

Si por el contrario, el Jurado de Procedencia determina que no ha lugar a proceder, no habrá un procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Por lo que toca a Gobernadores, Diputados de las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados a quienes se les hubiere atribuido la comisión de delitos federales, la declaración de procedencia que dicte la Cámara de Diputados, se remitirá a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y, en su caso, ponga al inculcado a disposición del Ministerio Público Federal o del Órgano Jurisdiccional respectivo.

4.10.- Declaración de procedencia del Presidente de la República.

El artículo 111, cuarto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

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.

El citado artículo establece cuestiones muy interesantes, en primer término, que la declaración de procedencia no la conoce la Cámara de Diputados sino la de Senadores.

En segundo término, que el procedimiento para la declaración de procedencia es el que prevé el artículo 110 y no el del 111, ambos de la Constitución.

El artículo 110 en cita, prevé al juicio político, por lo tanto, el procedimiento de declaración de procedencia se instaurara en los términos del juicio político.

En tercer término, que la Cámara de Senadores debe resolver con base en la legislación penal aplicable.

Ahora bien, pese a que la Constitución no denomina formalmente al procedimiento como declaración de procedencia, se verá que los efectos son los mismos, razón por la cual, se ha osado denominarlo de esa manera.

4.11.- Procedimiento de declaración de procedencia del Presidente de la República.

4.11.1.- Inicio del procedimiento.

Como en los demás procedimientos que se han estudiado, el primer problema a dilucidar, es el momento en que inicia el procedimiento y éste no es la excepción.

Se vio con antelación, que el artículo 25, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que la declaración puede iniciar con, una de denuncia o querrela de particular, o bien, requerimiento del Ministerio Público.

No obstante lo anterior, tales disposiciones no le son aplicables a la declaración de procedencia del presidente, por el reenvió expreso que el artículo 111, hace a su similar 110, ambos de la Carta Magna, que además son normas de mayor jerarquía que la contenida en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El artículo 110, cuarto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

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

En consecuencia, la única forma en que se puede iniciar la declaración de procedencia en contra del Presidente de República es por acusación de la mayoría absoluta de los miembros presentes en la sesión en que se debata la acusación de la Cámara de Diputados.

4.11.2.- Etapa previa a que conozca la Cámara de Senadores o de Acusación.

El multicitado Artículo 110, cuarto párrafo, de la Constitución, establece que previa a la acusación se debe substanciar el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Surgen diversos problemas a saber: ¿Cuál es el procedimiento respectivo? ¿El que señala el artículo 111 o el que prevé el 110? ¿Cómo actúa la Cámara de Diputados al respecto, con el procedimiento del juicio político previsto en el Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores

Públicos, o bien, con el de la declaración de procedencia establecido en el título tercero de la Ley citada? y ¿Cómo se integra la acusación?

Se prevén tres posibles posturas al respecto:

1. La declaración de procedencia del Presidente de la República se encuentra excepcionalmente regulada por el Artículo 110, cuarto párrafo de la Constitución, el procedimiento respectivo es el del juicio político y las normas contenidas en el título segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Crítica: El juicio político no está diseñado para efectuar una investigación de un delito, pues si bien contempla un periodo probatorio, este se limita a las pruebas que puedan ofrecer tanto el denunciante como el servidor público, sin que la sección instructora pueda iniciar una investigación de índole penal.

2. No obstante que la declaración de procedencia del Presidente de la República se encuentra excepcionalmente regulada por el Artículo 110, cuarto párrafo, de la Constitución, debe aplicarse el procedimiento y normas contenidas en el título tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Crítica: Torna a la declaración de procedencia del Presidente, en un procedimiento de dos instancias, una ante la Cámara de Diputados quien integra la acusación, con una especie de averiguación previa y la otra ante la Cámara de Senadores quien resuelve, lo cual lo asemeja de nueva cuenta al juicio político.

3. No está previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el procedimiento específico para la acusación en la declaración de procedencia del Presidente de la República ni tampoco

existe supletoriedad de las normas del procedimiento de juicio político ni las de la declaración de procedencia común -por denominarle de alguna forma-, por lo tanto existe la imposibilidad jurídica para acusar al presidente

Esta postura es la más correcta, lo que convierte al procedimiento de declaración de procedencia del Presidente en una institución vigente pero no positiva.

4.11.3.- Resolución de la Cámara de Senadores de la declaración de procedencia del Presidente de la República.

El artículo 111, cuarto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Cámara de Senadores para resolver la declaración de procedencia lo hará con base en la legislación penal aplicable.

Tampoco está previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos un procedimiento específico para la resolución de la declaración de procedencia del Presidente de la República ni mucho menos existe supletoriedad de las normas del procedimiento de juicio político ni las de la declaración de procedencia común para resolver la declaración.

Es más, constitucionalmente se exige que la resolución sea dictada con base en la legislación penal.

Los artículos 94 y 95, del Código Federal de Procedimientos Penales, establecen los requisitos de forma de una resolución y son a saber: a) La expresión de la fecha en que se pronuncie; b) La redacción clara, precisa y congruente; c) El lugar en que se pronuncien; d) La designación de la autoridad; e) Los nombres y apellidos del acusado, su sobrenombre si lo tuviere, el lugar

de su nacimiento, nacionalidad, edad, estado civil, en su caso el grupo étnico indígena al que pertenece, idioma, residencia o domicilio, y ocupación, oficio o profesión; f) Un extracto breve de los hechos exclusivamente conducentes a los puntos resolutive del auto o de la sentencia en su caso, evitando la reproducción innecesaria de constancias; g) Las consideraciones, fundamentaciones y motivaciones legales de la sentencia; y h) La condenación o absolución que proceda, y los demás puntos resolutive correspondientes.

Lo anterior es aplicable para cuestiones de forma, las cuestiones procesales, están reguladas por los artículos 305 a 307 del Código Adjetivo citado y que prevé al procedimiento de juicio; para lo cual, una vez que el inculpado o su defensor emita sus conclusiones, se citará a una audiencia que produce efectos de citación para sentencia, en la cual: a) Se podrá interrogar al acusado sobre los hechos materia del juicio; b) Se podrán repetirse las diligencias de prueba que se hubieren practicado durante la instrucción, siempre que fuere necesario y posible a juicio del tribunal, y si hubieren sido solicitadas por las partes, a más tardar al día siguiente en que se notificó el auto citando para la audiencia; c) Se dará lectura a las constancias que las partes señalen; d) Se oirán alegatos; y e) Se declarará visto el proceso, con lo que terminará la diligencia, salvo que se considere conveniente citar a nueva audiencia, por una sola vez.

Lo anterior, podría ser aplicable al procedimiento de declaración de procedencia, pero obviamente con variaciones.

No obstante, queda de manifiesto la imprecisión del procedimiento de acusación y resolución de la declaración de procedencia respecto del Presidente de la República.

4.11.4.- Intervención del Ministerio Público en la declaración de procedencia del Presidente de la República.

Las normas que regulan el procedimiento de Declaración de Procedencia del Presidente de la República no prevé la intervención del Ministerio Público a diferencia del procedimiento de declaración de procedencia común.

Por consiguiente, surge otra cuestión singular, supongamos que se acusa al Presidente y que el Senado determina que es procedente la supresión del fuero constitucional del Presidente, entonces el Presidente puede ser sujeto de la acción penal por parte del Ministerio Público, a quien le corresponde el monopolio de la acción penal pues no existe otra autoridad que pueda ejercerla.

No debemos perder de vista que el Procurador General de la República esta al frente de la Procuraduría General de la República y además preside al Ministerio Público de la Federación, así lo establece el Artículo 2, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

El Procurador General de la República es designado por el Presidente de la República con ratificación del Senado, así lo establecen, los Artículos 76, fracción II y 89, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo tanto, un Agente del Ministerio público tendría que investigar y ejercitar acción penal en contra del Presidente de la República, quien nombró al Procurador y que por lo tanto es jefe de su jefe.

Es evidente, que en la praxis ningún Agente del Ministerio Público ejercitaría la acción penal en contra del Presidente de la República

4.12.- Inatacabilidad de las declaraciones y resoluciones.

Los artículos 111, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 30 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecen que las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables, porque no existe ningún recurso ordinario que pueda interponerse e incluso no procede el juicio de amparo.

Lo anterior tiene su justificación, en el hecho en que los actos realizados en el procedimiento de declaración de procedencia son consideradas decisiones soberanas y por lo tanto no están sujetas a revisión por parte del Poder Judicial de la Federación.

Son exactamente aplicables las jurisprudencias P./J. 100/2004 y P./J. 101/2004, que aparecen publicadas bajo los siguientes rubros:

DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. LOS ACTOS EMITIDOS POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y LA SECCIÓN INSTRUCTORA DURANTE EL PROCEDIMIENTO RELATIVO SON INATACABLES, INCLUSO A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO. Del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que el Poder Constituyente facultó a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para resolver soberana y discrecionalmente si ha lugar o no a retirar la inmunidad procesal de un servidor público con el fin de que sea juzgado por el delito o delitos que se le atribuyen; en atención a esa finalidad son inatacables, incluso a través del juicio de garantías, todas las resoluciones emitidas en el procedimiento de declaración de procedencia, tanto las dictadas por dicho órgano legislativo, como por la Sección Instructora. Lo anterior es así, porque la decisión soberana que corresponde a la mencionada Cámara como órgano terminal, no podría alcanzarse si se permitiera la intervención del Poder Judicial de la Federación respecto de los actos intermedios, dada la posibilidad de caer en un abuso del juicio de amparo, pues bastaría impugnar dichos actos por vicios propios o como primer acto de aplicación de la ley, para hacerlo procedente en detrimento de la expeditéz que caracteriza al procedimiento de declaración de procedencia, lo que además pugnaría con la intención del Constituyente de considerar inatacables las resoluciones emitidas

en un procedimiento autónomo de la competencia exclusiva del citado órgano legislativo.⁸⁰

DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. SE ACTUALIZA UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO, RESPECTO DE LOS ACTOS EMITIDOS POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y LA SECCIÓN INSTRUCTORA, DURANTE EL PROCEDIMIENTO RELATIVO. Del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que el Poder Constituyente facultó a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para resolver soberana y discrecionalmente si ha lugar o no a retirar la inmunidad procesal de un servidor público, con el fin de que sea juzgado por el delito o delitos que se le atribuyen; en atención a esa finalidad son inatacables todas las resoluciones emitidas en el procedimiento de declaración de procedencia, tanto las dictadas por dicho órgano legislativo, como por la Sección Instructora. En ese sentido, se concluye que se actualiza una causa de improcedencia manifiesta e indudable del juicio de garantías respecto de tales actos, en términos de los artículos 111 constitucional y 145 y 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en atención a las manifestaciones hechas por el quejoso en su demanda de garantías, a la naturaleza de los actos reclamados y a la aplicación directa del mencionado precepto constitucional, aunado a que de admitirse la demanda de amparo y sustanciar el procedimiento, no sería posible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar las partes.⁸¹

Otra consecuencia de la característica de inatacabilidad de los actos que se realizan en un procedimiento de declaración de procedencia, consiste en la improcedencia de la suspensión.

La Primera Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1a./J. 44/2004, concluyó que los efectos y consecuencias derivados del indicado procedimiento constitucional no son susceptibles de

⁸⁰ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Contradicción de tesis 32/2004, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Quinto y Décimo Segundo en Materia Administrativa, Noveno y Décimo en Materia Penal, todos del Primer Circuito, y los Tribunales Colegiados Primero, Sexto, Noveno y Décimo Primero, todos en Materia Administrativa del mismo circuito, 7 de septiembre de 2004, Unanimidad de diez votos, Novena Época, Pleno, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, Octubre de 2004, pág. 6, con número de registro 180366 en el IUS 2010.

⁸¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Contradicción de tesis 32/2004, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Quinto y Décimo Segundo en Materia Administrativa, Noveno y Décimo en Materia Penal, todos del Primer Circuito, y los Tribunales Colegiados Primero, Sexto, Noveno y Décimo Primero, todos en Materia Administrativa del mismo circuito, 7 de septiembre de 2004, Unanimidad de diez votos, Novena Época, Pleno, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, Octubre de 2004, pág. 7, con número de registro 180365 en el IUS 2010.

suspenderse, ya que ello irrogaría perjuicio al interés social, pues permitiría que al amparo de la inmunidad de que gozan los mencionados servidores públicos, pudieran quedar impunes delitos cometidos por ellos, lo que, evidentemente, contraviene el interés de la colectividad.

La citada tesis está publicada bajo el siguiente rubro:

DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DERIVADOS DE DICHO PROCEDIMIENTO NO SON SUSCEPTIBLES DE SUSPENDERSE EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. En virtud de que la declaración de procedencia prevista por el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo constituye un requisito de procedibilidad previo al ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, en contra de alguno de los servidores públicos señalados en el citado numeral, y tomando en consideración que para otorgar la suspensión, dentro de un juicio de amparo indirecto, debe verificarse si tal medida cautelar puede originar perjuicios al interés colectivo, se concluye que los efectos y consecuencias derivados del indicado procedimiento constitucional no son susceptibles de suspenderse, ya que ello irrogaría perjuicio al interés social, pues permitiría que al amparo de la inmunidad de que gozan los mencionados servidores públicos, pudieran quedar impunes delitos cometidos por ellos, lo que, evidentemente, contraviene el interés de la colectividad.⁸²

4.13.- Procedimiento de la responsabilidad penal.

El procedimiento penal de los servidores públicos es el mismo que se sigue para cualquier delito común y cuyas etapas son, en términos del artículo 2, del Código Federal de Procedimientos Penales: a) El de averiguación previa a la consignación a los tribunales, que establece las diligencias legalmente necesarias para que el Ministerio Público pueda resolver si ejercita o no la acción penal; b) El de preinstrucción, en que se realizan las actuaciones para determinar los hechos materia del proceso, la clasificación de éstos conforme al

⁸² SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Contradicción de tesis 61/2003-PS, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Décimo, ambos en Materia Penal del Primer Circuito, 26 de mayo de 2004, Unanimidad de cuatro votos, Novena Época, Primera Sala, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, Julio de 2004, pag. 49, con número de registro 181159 en el IUS 2010.

tipo penal aplicable y la probable responsabilidad del inculpado, o bien, en su caso, la libertad de éste por falta de elementos para procesar; c) El de instrucción, que abarca las diligencias practicadas ante y por los tribunales con el fin de averiguar y probar la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las peculiares del inculpado, así como la responsabilidad o irresponsabilidad penal de éste; d) El de primera instancia, durante el cual el Ministerio Público precisa su pretensión y el procesado su defensa ante el Tribunal, y éste valora las pruebas y pronuncia sentencia definitiva; e) El de segunda instancia ante el tribunal de apelación, en que se efectúan las diligencias y actos tendientes a resolver los recursos; y f) El de ejecución, que comprende desde el momento en que cause ejecutoria la sentencia de los tribunales hasta la extinción de las sanciones aplicadas.

4.14.- Penas.

Las penas que se imponen a los servidores públicos por la comisión de los delitos antes citados, son a saber: a) Prisión; b) Multa; c) Destitución para desempeñar otro empleo, cargo o comisión; y d) Inhabilitación para desempeñar otro empleo, cargo o comisión.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 109, último párrafo, establece como sanciones para el caso de enriquecimiento ilícito, a saber: a) El decomiso y b) La privación de los bienes.

La multa es una sanción económica, por lo tanto no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados, pues así lo ordena el artículo el artículo 111, párrafo décimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el caso específico del delito de cohecho a servidores públicos extranjeros, cuando tenga intervención algún miembro o representante de una persona jurídica, o de una sociedad, corporación o empresa de cualquiera clase, con excepción de las instituciones del Estado, se podrá decretar como pena la: a) Suspensión de la agrupación y b) Su disolución.

Es conveniente hacer notar, que cada tipo penal prevé su pena específica, así verbigracia, al que cometa el delito de tráfico de influencia, se le impondrán de dos años a seis años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a seis años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

El Código Penal Federal, en su artículo 213, prevé los siguientes criterios especiales a tomar en consideración para la individualización de la pena: a) Si el servidor público es trabajador de base o funcionario o empleado de confianza, b) La antigüedad en el empleo, c) Los antecedentes de servicio; d) Las percepciones, e) El grado de instrucción, f) La necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita, y g) Las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito.

4.15.- Principal crítica a la responsabilidad penal de los servidores públicos.

El Código Penal Federal, en su artículo 212, al incluir a cualquier persona que maneje recursos como servidor público, desvirtúa la naturaleza de la responsabilidad a que se ha hecho referencia, además de ser inconstitucional la norma que contempla tal cuestión.

La declaración de procedencia se ha quedado como un medio de control político constitucional ineficaz, en parte por comprender un procedimiento con

serias deficiencias y porque depende de la voluntad política de intereses partidistas.

La declaración de procedencia es casi letra muerta, como el juicio político, únicamente respira, porque existe un sólo caso en que se declaró la procedencia de un servidor público y le fue retirado el fuero; sin embargo, un solo caso, no justifica 28 años de existencia de la institución.

El caso a que se hace referencia es el de Jorge Díaz Serrano, entonces Senador de la República porque se consideró:

Que las pruebas aportadas por el Ministerio Público, que consistían en dos cartas, un oficio, dos memorándums y cuatro facturas relacionadas con el presunto fraude que el Senador había cometido en perjuicio del organismo descentralizado Petróleos, fueron evidentes y suficientes para la Cámara de Diputados, en virtud de lo cual se desaforo al senador Díaz Serrano.⁸³

No obstante, dicho proceder se convirtió en un ajuste de cuentas entre priistas, así lo refiere en una entrevista José Elías Romero Apis.⁸⁴

Paraphraseando al Maestro Tena Ramírez, el fuero constitucional ha dejado de ser inmunidad para convertirse en impunidad y para ejemplo, el de Julio Cesar Godoy Toscano, que por medio de maquinaciones, está evadiendo una orden de formal prisión por delitos contra la salud y delincuencia organizada, al lograr protestar como Diputado Federal; el tiempo dirá si este es el segundo servidor público al que se le retira el fuero o una simple anécdota.

La responsabilidad penal del Presidente es teóricamente la más desfavorable, por la variedad de delitos que puede cometer, sin embargo, en la praxis el procedimiento contiene un sin número de deficiencias que lo hace ineficaz.

⁸³ MARTÍNEZ ROBLEDOS, Marybel, "El juicio político en México", Op. Cit. pág. 31.

⁸⁴ SUÁREZ CAMACHO, Humberto, "El Sistema de Control Constitucional en México", Op. Cit. págs. 95- 96

5.- La responsabilidad administrativa.

5.1.- Concepto.

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, afirma que este tipo de responsabilidad se actualiza:

Cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto le impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública.⁸⁵

Para Sergio Monserrit Ortiz Soltero, la responsabilidad administrativa es:

Aquella en la que incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el Código de Conducta Administrativo que previenen las 24 fracciones del artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.⁸⁶

Para el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su tesis P. LX/96, la **responsabilidad administrativa** se actualiza para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública; el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Cuarto Circuito, en la tesis IV.1o.A.T.16 A, asevera que la relación jurídica administrativa surge, en cuanto a que, el desarrollo de la labor del servidor público implica el de una función pública.

El artículo 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

⁸⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, "El sistema de responsabilidades de los servidores públicos", Op. Cit. pág. 27

⁸⁶ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, "Responsabilidades legales de los servidores públicos", Op. Cit. pág. 127.

Se aplicarán sanciones administrativas 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.

De una simple lectura del anterior artículo, se puede deducir que la responsabilidad administrativa está compuesta por los siguientes elementos: a) Un acto u omisión; b) Un incumplimiento en el desempeño de un empleo, cargo o comisión; y c) Una afectación a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad o eficiencia.

El primer elemento puede describirse genéricamente como una conducta y dividirse en dos especies, por un lado, los actos o acciones y por la otra las omisiones.

El artículo 8, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece ese primer elemento en sus dos especies, a saber:

Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier **acto u omisión** que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

Respecto del segundo elemento, consistente en el incumplimiento del empleo, cargo o comisión, éste se encuentra acotado a una obligación o atribución del servidor público, pues de lo contrario el único incumplimiento válido para sancionarlo sería el no ejercer ese empleo, cargo o comisión.

La Jurisprudencia I.7o.A.272 A, del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito estima que es materialmente imposible emitir una norma general por rango, nivel o escalafón que exista en los tres niveles de gobierno, y que por lo tanto, aunque las obligaciones y atribuciones no estén consignadas en una norma de carácter general, la autoridad administrativa o

judicial debe determinar si existe una facultad u obligación que se haya incumplido aunque no exista en una disposición normativa.

La citada Jurisprudencia está publicada bajo el siguiente rubro:

SERVIDORES PÚBLICOS. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE SUS ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES NO ESTÉN EXPRESAMENTE CONTEMPLADAS EN UNA NORMA GENERAL, ES INSUFICIENTE PARA EXIMIRLOS DE RESPONSABILIDAD.

El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que las leyes de responsabilidades de los servidores públicos tienen por objeto salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones de los empleados del gobierno; principios que están cargados de un alto valor moral, al que aspiran los empleados del gobierno y entes del Estado. Por su parte, el artículo 47, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (de igual redacción al diverso numeral 8o., fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de marzo de dos mil dos), dispone como obligación a los empleados del gobierno cumplir con la máxima diligencia el servicio que les sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión; así, la circunstancia de que el servicio encomendado, entendido como el cúmulo de obligaciones o atribuciones inherentes al cargo, no se encuentre detallado en forma de catálogo en alguna ley, reglamento, decreto, circular o norma de carácter general, es insuficiente para eximirlos de responsabilidad, pues resulta materialmente imposible emitir una norma general por cada rango, nivel o escalafón que exista en los tres poderes del gobierno. Por tanto, ante la inexistencia de una disposición normativa que especifique cuáles son las atribuciones de un servidor público, la autoridad administrativa y, en su caso, la jurisdiccional, deberán valorar los elementos de prueba allegados al asunto, para así concluir si determinada conducta o actuación se encuentra dentro de las facultades encomendadas al servidor público investigado o sancionado, fundando y motivando su determinación.⁸⁷

El criterio transcrito es inconcebible, por la simple y sencilla razón de que un servidor público, no actúa como particular sino como autoridad y al vivir en un

⁸⁷ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Revisión fiscal 3027/2003, Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy de la Función Pública, encargada de la defensa jurídica, 21 de enero de 2004, Unanimidad de votos, Novena Época, Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXI, Febrero de 2010, pág. 2742, con número de registro 165147 en el IUS 2010.

régimen de derecho en donde las autoridades solamente pueden hacer lo que la Ley expresamente les faculta, si no existe disposición alguna que contenga la atribución u obligación que se le exige, mucho menos una responsabilidad basada en ella.

Es exactamente aplicable al caso, la Jurisprudencia número 100 y tesis sin número, que aparecen publicadas bajo los siguientes rubros:

AUTORIDADES. *Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.*⁸⁸

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, FACULTADES DE LAS. *Las autoridades administrativas no tienen más facultades que las que expresamente les conceden las leyes, y cuando dicten alguna determinación que no está debidamente fundada y motivada en alguna ley, debe estimarse que es violatoria, de las garantías consignadas en el artículo 16 constitucional.*⁸⁹

Ahora bien, la identificación de las conductas infractoras no debe limitarse únicamente a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en virtud de que podemos encontrar diversas disposiciones contenidas en otras leyes, reglamentos y normas de carácter general que fijan obligaciones administrativas específicas para los servidores públicos.

El artículo 8, fracción XXIV, de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dispone tal circunstancia en los siguientes términos:

Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

⁸⁸ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo en revisión 2547/21, Compañía de Tranvías, Luz y Fuerza de Puebla, S. A., 12 de mayo de 1923, Unanimidad de once votos, Quinta Época, Pleno, en Apéndice de 1995, tomo VI, Parte SCJN, pág. 65, con número de registro 394056 en el IUS 2010.

⁸⁹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo administrativo en revisión 3253/44, Leal José María y coags, 30 de junio de 1944, Unanimidad de cuatro votos, Quinta Época, Segunda Sala, en Semanario Judicial de la Federación, tomo LXXX, pág. 4656, con número de registro 323756 en el IUS 2010.

Existe además la Jurisprudencia I.4o.A. J/22, que aparece publicada bajo el siguiente rubro:

SERVIDORES PÚBLICOS. SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SURGE COMO CONSECUENCIA DE LOS ACTOS U OMISIONES PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN QUE RIGE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO. La responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge como consecuencia de los actos u omisiones -que se definan ya sea por la propia legislación bajo la cual se expidió el nombramiento del funcionario, la ley que rige el acto que se investigó, o bien, por las que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos- pues, de no considerarse así, bastaría que el ordenamiento jurídico respectivo no previera las obligaciones o deberes que a cada funcionario le corresponden, para dejar impunes prácticas contrarias a la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público, bajo el principio unitario de coherencia entre la actuación de los servidores públicos y los valores constitucionales conducentes, sobre la base de un correlato de deberes generales y la exigibilidad activa de su responsabilidad. Tan es así que la propia Constitución Federal, en su artículo 109, fracción III, párrafo primero, dispone que se aplicarán sanciones administrativas 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, lo que constriñe a todo servidor público a acatar y observar el contexto general de disposiciones legales que normen y orienten su conducta, a fin de salvaguardar los principios que la propia Ley Fundamental estatuye como pilar del Estado de derecho, pues la apreciación de faltas implica constatar la conducta con las normas propias o estatutos que rigen la prestación del servicio público y la relación laboral y administrativa entre el servidor público y el Estado.⁹⁰

Tratándose de obligaciones contenidas en manuales de organización, de procedimientos o de servicios, no obstante que, no tienen la calidad de leyes o reglamentos, constituyen normas obligatorias y sirven de base para determinar causas de responsabilidad administrativa, siempre y cuando: a) La acción u omisión prevista en un caso concreto esté claramente precisada como conducta de determinado servidor públicos; b) El Manual sea aprobado y expedido por

⁹⁰ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Revisión fiscal 316/2002, Titular del Órgano Interno de Control en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 29 de enero de 2003, Unanimidad de votos, Novena Época, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVII, Abril de 2003, pág. 1030, con número de registro 184396 en el IUS 2010.

autoridad facultada para ello; y c) El Manual esté publicado en un órgano de difusión oficial, llámese Diario Oficial de la Federación, gaceta gubernamental o periódico local.

Son exactamente aplicables la Jurisprudencia 2a./J. 249/2007 y tesis I.4o.A.635 A, que aparecen publicadas bajo el siguiente rubro:

SERVIDORES PÚBLICOS. LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS O DE SERVICIOS AL PÚBLICO, CON BASE EN LOS CUALES SE LES IMPONEN OBLIGACIONES Y ANTE SU INCUMPLIMIENTO PUEDE FINCÁRSELES RESPONSABILIDAD Y SANCIONÁRSELES, DEBEN PUBLICARSE EN EL ÓRGANO OFICIAL DE DIFUSIÓN CORRESPONDIENTE. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 6/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, febrero de 2004, página 230, sostuvo que aun cuando los manuales citados no tienen la calidad de leyes o reglamentos, constituyen normas obligatorias y sirven de base para determinar causas de responsabilidad administrativa, siempre y cuando la acción u omisión prevista en un caso concreto esté claramente precisada como conducta de determinado servidor público; luego, con base en ese criterio resulta evidente que los manuales de organización, de procedimientos o de servicios al público de una dependencia o departamento del Gobierno Federal, estatal o municipal deben publicarse en un órgano de difusión oficial, llámese Diario Oficial de la Federación, gaceta gubernamental o periódico local, según sea el caso, pues sólo así los servidores públicos a quienes les resulten de observancia obligatoria tendrán conocimiento de ellos y sabrán con certeza las sanciones que se les impondrán y las responsabilidades que se les fincarán, en caso de que incurran en incumplimiento de sus obligaciones o en irregularidades en el desempeño de sus funciones.⁹¹

MANUALES DE ORGANIZACIÓN DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. REQUISITOS PARA QUE SE CONSIDEREN NORMAS OBLIGATORIAS SUSCEPTIBLES DE DETERMINAR UNA CAUSA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. Los manuales de organización de las dependencias y entidades de la administración pública federal participan de la naturaleza jurídica de las reglas generales administrativas, en tanto abarcan aspectos técnicos y operativos en materias específicas y su existencia obedece al acelerado crecimiento de la administración pública. Por tanto, para que se consideren normas obligatorias susceptibles de determinar

⁹¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Contradicción de tesis 218/2007-SS, entre las sustentadas por el entonces Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, ahora Primero de la materia y circuito citados y el Tercer Tribunal Colegiado de la misma materia y circuito, 28 de noviembre de 2007, Unanimidad de cuatro votos, Novena Época, Segunda Sala, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Enero de 2008, pág. 515, con número de registro 170438 en el IUS 2010.

una causa de responsabilidad administrativa, es necesario que además de que la acción u omisión infractora esté prevista en ellos como una atribución del servidor público probablemente responsable, sean aprobados y expedidos por la autoridad facultada para ello y publicados en el Diario Oficial de la Federación, conforme al artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.⁹²

Finalmente, es importante destacar que el título que da la legitimación al ejercicio de las actividades del empleado al servicio del Estado, es el acto de designación constituido por la declaración de voluntad de la administración pública que recae sobre persona determinada para que asuma el cargo, empleo o comisión que se le confiere, es decir, el nombramiento.

Son exactamente aplicables las Tesis sin número que aparecen publicadas, bajo los siguientes rubros:

FUNCIONARIO O EMPLEADO PÚBLICO, NOMBRAMIENTO Y FACULTADES. *El título que da la legitimación al ejercicio de las actividades del empleado al servicio del Estado, es el acto de designación constituido por la declaración de voluntad de la administración pública que recae sobre persona determinada para que asuma el cargo, empleo o comisión que se le confiere. Este requisito que jamás debe faltar en los servidores públicos, lo señala el artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al expresar que los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo. El funcionario o empleado en su carácter de titular de un cargo público tiene las facultades específicas que la ley señala como inherentes, formativas o integrantes de ese cargo, por lo que esas facultades constituyen la esfera de competencia que delimita el ejercicio del cargo por parte de su titular, el cual tiene únicamente en el desempeño de sus atribuciones el poder o autoridad que derivan de esas facultades. Por ende, si el cargo no otorga al titular el poder o autoridad para realizar determinado acto concreto, su ejecución, no obstante llevada a cabo, no puede válidamente considerarse como emanada del cargo.*⁹³

⁹² SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Revisión fiscal 239/2007, Director General Adjunto Jurídico Contencioso de la Secretaría de la Función Pública, 13 de noviembre de 2007, Unanimidad de votos, Novena Época, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Marzo de 2008, pág. 1781, con número de registro 170069 en el IUS 2010.

⁹³ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo en revisión 105/77, Luis Humberto Cabrera Silva, 28 de febrero de 1978, Unanimidad de votos, Séptima Época, Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, en Semanario Judicial de la Federación, tomo 109-114 Sexta Parte, pág. 84, con número de registro 252436 en el IUS 2010.

TRABAJADOR DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. PRUEBA DE LA CATEGORÍA DE. EL NOMBRAMIENTO ES IDÓNEO PARA ACREDITARLA. *La prueba idónea para acreditar el puesto que desempeña un trabajador de confianza, es el nombramiento, y no el acta administrativa en la que se haya asentado la categoría de aquél.*⁹⁴

El tercer elemento consiste, no sólo, en el incumplimiento de una obligación o atribución, sino que ésta debe afectar a los principios de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad o eficiencia del servicio público.

La **Legalidad** es entendida como la observancia estricta de las disposiciones que establecen las Leyes, los Reglamentos, así como los demás ordenamientos jurídicos aplicables

La **eficiencia** es conceptualizada como el cumplimiento oportuno de los objetivos establecidos, empleando de manera racional, honesta y responsable los recursos disponibles.

La **imparcialidad** es definida como el actuar sin conceder preferencias o privilegios a persona alguna.

Estos tres conceptos son definidos por el artículo 4, fracciones I, II y V, del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Por lo que respecta, a la **honradez** en materia administrativa, es entendida como una actuación atendida a las reglas de la moral social.

⁹⁴ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo directo 2547/88, María Cristina Kasuski y Cabrera, 23 de agosto de 1988, Unanimidad de votos, Octava Época, Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo II, Segunda Parte-2, Julio a Diciembre de 1988, pág. 602, con número de registro 230720 en el IUS 2010.

La anterior definición es esbozada en la tesis IV.2o.A.122 A, que aparece publicada bajo el siguiente rubro:

BUENA FE EN MATERIA ADMINISTRATIVA, CONFORME A SU SENTIDO OBJETIVO. La buena fe en sentido objetivo se refiere al sometimiento de la conducta de un operador jurídico, a un estándar socialmente establecido. Es un modelo de conducta, por tanto, para apreciar si una persona actúa de buena fe hay que analizar las motivaciones y las exteriorizaciones de su comportamiento; pero para tal fin es preciso que tenga anclaje en el modelo de conducta que en el plano de las estimaciones ético-sociales asumidas por el derecho sea calificable como tal, pues la buena fe no se autodetermina a sí misma. La honradez personal se da en la medida en que se atenga a las reglas de la moral social. Por tanto, si se demuestra objetivamente que una autoridad faltó a la lealtad y honradez en el tráfico jurídico, puesto que mediante intencionadas maquinaciones y artificios impidió a un concesionario ejercer la concesión legalmente obtenida y pretendió inducirla a que la cancelara, tales actuaciones infringen el principio de derecho positivo de la buena fe, previsto en el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y sus actos deben declararse nulos.⁹⁵

La **lealtad** es definida por el Diccionario para Juristas de Juan Palomar de Miguel como:

El cumplimiento de lo que exigen las leyes de la fidelidad y por las del honor y hombría de bien.// Verdad, legalidad, realidad. .⁹⁶

Cabe mencionar que la lealtad de los servidores públicos debe ser para el Estado, el organismo público, las leyes y el encargo que desempeñan.

La Cuarta Sala del H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido el principio de lealtad procesal de las partes en un proceso como la exigencia de que éstas no se constituyan en una red para que el adversario caiga en ella, ni una emboscada para sustraer del debate la natural exposición de los hechos y del derecho.

⁹⁵ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo directo 11/2004, Profesionales Mexicanos de Comercio Exterior, S.C., 28 de septiembre de 2004, Unanimidad de votos, Novena Época, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXI, Enero de 2005, pág. 1723, con número de registro 179659 en el IUS 2010.

⁹⁶ PALOMAR DE MIGUEL, Juan, "Diccionario para Juristas", Op. Cit., pág. 778.

La tesis de referencia a la letra establece:

PRINCIPIO DE LEALTAD. De acuerdo con el principio de lealtad procesal que debe existir entre las partes contendientes en todos los procesos, éstos no son una red para que el adversario caiga en ella, ni una emboscada para sustraer del debate la natural exposición de los hechos y del derecho.⁹⁷

Por analogía, podemos entender al principio de lealtad del servidor público, como la exigencia para que su actuar se apegue a los fines del Estado, el organismo público, las leyes y el encargo que desempeña.

Por lo expuesto con anterioridad, se propone como definición de responsabilidad administrativa la siguiente: es aquella **que se actualiza por una conducta de un servidor público, que genera incumplimiento a una obligación o atribución derivada de un empleo, cargo, o comisión y que afecta la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad o eficiencia que debe observar en el servicio público.**

5.2.- Sujetos de responsabilidad administrativa

Para identificar a los sujetos de responsabilidad administrativa es necesario recurrir al texto del Artículo 108, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece lo siguiente:

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración

⁹⁷ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo directo 342/59, Valentín Rozabo o Rosano y coagraviados, 21 de agosto de 1959, Cinco votos, Sexta Época, Cuarta Sala, en Semanario Judicial de la Federación, tomo Quinta Parte, XXVI, pág. 77, con número de registro 276381 en el IUS 2010.

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.

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

Por su parte, el artículo 2, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos dispone:

Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Con base en lo anterior, es factible enunciar a los sujetos de responsabilidad administrativa, en el siguiente cuadro:

Ámbito	Servidor Público
En la Federación	f) Los representantes de elección popular: <ul style="list-style-type: none"> ☒ Diputados. ☒ Senadores
	g) Los miembros del Poder Judicial de la Federación: El poder Judicial de la Federación está integrado, de conformidad con el artículo 1, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por: <ul style="list-style-type: none"> ☒ La Suprema Corte de Justicia de la Nación; ☒ El tribunal electoral; ☒ Los tribunales colegiados de circuito; ☒ Los tribunales unitarios de circuito; ☒ Los juzgados de distrito; ☒ El Consejo de la Judicatura Federal; ☒ El jurado federal de ciudadanos, y ☒ Los tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal.

	h) Los funcionarios, empleados y en general toda aquella persona que desempeñe un empleo cargo comisión, de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal .
	i) Los funcionarios, empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión
	j) Los servidores públicos de los organismos a los que la Constitución otorgue autonomía La Carta Magna reconoce como organismos autónomos los siguientes: <ul style="list-style-type: none"> ⊗ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (art. 26, apartado B, fracción II) ⊗ Banco de México. (art. 28, sexto párrafo) ⊗ Instituto Federal Electoral. (41, fracción V, párrafo primero) ⊗ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (art. 102, apartado B, párrafo cuarto)
En el Distrito Federal	a) Los representantes de elección popular: <ul style="list-style-type: none"> ⊗ Jefe de Gobierno ⊗ Los Diputados Propietarios a la Asamblea del Distrito Federal.
	b) Los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal: <ul style="list-style-type: none"> ⊗ Los Magistrados del Fuero Común del Distrito Federal. ⊗ Los Jueces de Fuero Común del Distrito Federal. ⊗ Los Consejeros de la judicatura del Distrito Federal
	c) Los funcionarios, empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Asamblea legislativa .
	d) Los funcionarios, empleados y en general toda aquella persona que desempeñe un empleo cargo comisión, de cualquier naturaleza en la Administración Pública del Distrito Federal .
En las Entidades Federativas	a) Los Gobernadores
	b) Los Diputados de las Legislaturas Locales .
	c) Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales .
	d) Los miembros de la Judicaturas Locales .
Ficción jurídica.	Todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Llama la atención de sobre manera, que el artículo 2, la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es aplicable a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos federales, sea o no servidor público, lo cual desvirtúa la esencia de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

Por un principio lógico, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, implica que el sujeto sometido a ella, sea precisamente un servidor público.

La calidad de servidor público se acredita fehacientemente con el nombramiento, pues es este el título que le da legitimación a las actividades del servicio público.

Son exactamente aplicables las Tesis sin número del Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo, del Primer Circuito, que aparecen publicadas, bajo los rubros **FUNCIONARIO O EMPLEADO PÚBLICO, NOMBRAMIENTO Y FACULTADES y TRABAJADOR DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. PRUEBA DE LA CATEGORÍA DE. EL NOMBRAMIENTO ES IDÓNEO PARA ACREDITARLA**, que fueron transcritas con antelación.

La norma contenida en el Artículo 2, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es inconstitucional, pues está en franca oposición con una norma de mayor jerarquía como lo es, el Artículo 108, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo cual debe prevalecer ésta sobre aquélla.

Es aplicable la tesis XX.72 A, del Tribunal Colegiado Vigésimo Circuito, que aparece publicada, bajo el siguiente rubro **CONFLICTO NORMATIVO. FORMA DE RESOLVER UN**, la cual también fue transcrita con antelación.

Es conveniente comentar que los sujetos de responsabilidad administrativa, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos únicamente comprende a los Servidores Públicos en el ámbito federal, haciendo alusión en su Artículo Segundo Transitorio, que las disposiciones de la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial del Distrito Federal.

Derivado de lo anterior, los sujetos de responsabilidad administrativa pertenecientes a la Administración Pública del Distrito Federal, se encuentran previstos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mientras que los pertenecientes al ámbito federal, se precisan en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de marzo de 2004.

5.3.- Procedimiento administrativo disciplinario.

5.3.1- Inicio del procedimiento.

El primer problema que encontramos con este procedimiento, se refiere al momento en que se inicia.

Al respecto Sergio Monserrit Ortiz Soltero asevera al respecto:

El procedimiento disciplinario estatuído en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se inicia con la presentación de la queja o denuncia presentada en contra del servidor público por el incumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo en el artículo 8 del mismo ordenamiento.⁹⁸

Por su parte, el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en su tesis I.9o.A.106 A, estima que el procedimiento disciplinario inicia con el citatorio, en los siguientes términos:

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS CONDUCTAS DESCRITAS EN EL CITATORIO CON EL QUE INICIA EL PROCEDIMIENTO CORRESPONDIENTE COMO INFRACTORAS DEL ARTÍCULO 8 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, SON LAS ÚNICAS QUE DEBEN ANALIZARSE AL MOMENTO DE DICTAR LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA. De conformidad con el artículo 21,

⁹⁸ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, "Responsabilidades legales de los servidores públicos", Op. Cit., pág. 164.

fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el procedimiento en esta materia inicia con un citatorio en el que deben precisarse los hechos que puedan ser causa de responsabilidad en términos de lo dispuesto en las diversas fracciones del artículo 8 de la citada ley, a fin de que el inculpado conozca los motivos por los que se le considera presuntamente responsable y, consecuentemente, darle la oportunidad de defenderse debidamente en la audiencia que al efecto se celebre. En este sentido, las conductas descritas en el citatorio como infractoras del aludido precepto 8, son las únicas que deben analizarse al momento de dictar la resolución con que culmina el indicado procedimiento, pues de lo contrario se estaría transgrediendo la finalidad antes mencionada, al desconocer el servidor público las causas de responsabilidad en las que pudiera haber incurrido y por las que finalmente se le podría sancionar. Lo anterior no impide que, en caso de declararse la nulidad de la resolución por el vicio de ilegalidad comentado, la autoridad administrativa pueda iniciar un nuevo procedimiento por conductas diversas a las que fueron materia del anterior.⁹⁹

No obstante lo expuesto, se estima que ninguna de las posturas es correcta.

En efecto, en los Artículos 10 y 20, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se establecen dos formas en que habrá de iniciarse el procedimiento administrativo disciplinario, videlicet: a) Queja o denuncia de cualquier interesado y b) Auditoría.

5.3.2.- Etapa de investigación.

La queja o denuncia pone en marcha el procedimiento administrativo, puesto que la Secretaría de la Función pública, Contralor Interno o los titulares de las Áreas de Auditoría, de Quejas y de Responsabilidades deben llevar a cabo una investigación debidamente motivada, respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas.

⁹⁹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo directo 101/2008. Gerardo Olmedo Rocha. 12 de agosto de 2008. Mayoría de votos, Novena Época, Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIX, Marzo de 2009, pág. 2850, con número de registro 167636 en el IUS 2010.

En esta etapa, las mencionadas autoridades administrativas pueden allegarse de cualquier medio legal para acreditar la responsabilidad administrativa.

Actualmente no existe uniformidad en cuanto a la práctica de diligencias para hacer la investigación y cada Órgano de Control Interno tiene su propia forma de hacerlo, parece que la norma imperante es la inveterata consuetudo.

Es digno de mencionarse que las declaraciones rendidas durante el proceso de investigación, es decir, con antelación a la celebración de la audiencia a que se refiere el Artículo 21, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no tienen el carácter de primera declaración y respecto de las cuales no rige el principio de intermediación procesal, pues aquélla la constituye la producida en la audiencia a que se refiere el precepto citado.

Así lo establece la Tesis III-TASR-II-587, que aparece publicada bajo el siguiente rubro:

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- LO QUE DEBE ENTENDERSE POR PRIMERA DECLARACIÓN RENDIDA POR LOS.- Conforme al artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la primera declaración formulada por el servidor público es la que debe considerarse de acuerdo al principio de inmediatez, toda vez que es la realizada en la audiencia a que se refiere la fracción I del artículo 64 mencionado, en la cual el servidor público al que se le atribuye una responsabilidad administrativa, puede ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor. Por tanto, si en una resolución administrativa que se emite para destituir e inhabilitar a un servidor público, se considera que, atendiendo al principio de inmediatez, las primeras declaraciones son las que tienen mayor valor porque al momento de rendirse, los declarantes no se encuentran asesorados por persona alguna, y que con base en una declaración formulada con anterioridad a la de la audiencia referida, se determina la responsabilidad administrativa, dicha resolución es ilegal, puesto que conforme al artículo 64 aludido y al principio de inmediatez mencionado, la primera declaración lo es la de la audiencia de ley, con la que se inicia el procedimiento administrativo en materia de responsabilidades de los servidores

públicos y no la declaración anterior a dicho procedimiento, rendida en un procedimiento distinto al de la materia. (1)¹⁰⁰

5.3.3.- Etapa de auditoría.

La auditoría no inicia con la queja o denuncia, sino que es una facultad de los órganos internos para controlar y evaluar sus operaciones y por lo tanto constituyen otra forma autónoma de inicio del procedimiento administrativo de responsabilidades.

Por su parte, la auditoría está regulada por disposiciones y principios de carácter presupuestario, financiero y administrativo y pueden ser de tres tipos, a saber: a) Financiera, b) De resultados de programas y c) De legalidad.

Las cuales están expresamente reguladas por los Artículos 306 y 307, del Reglamento de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en la siguiente forma:

Artículo 306. La Función Pública, por sí o a través de los órganos internos de control, de conformidad con el artículo 6 de la Ley y con objeto de inspeccionar y vigilar el adecuado cumplimiento de la misma, y demás disposiciones que de ella emanen, podrá realizar auditorías y visitas a las dependencias y entidades.

Las auditorías al gasto público federal serán un mecanismo coadyuvante para controlar y evaluar las operaciones que realicen las dependencias y entidades

Artículo 307. Las auditorías al gasto público federal podrán ser de tipo financiero, operacional, de resultado de programas y de legalidad, las cuales deberán ser efectuadas, en lo interno, por el personal facultado de las propias entidades y, en lo externo, por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y los auditores que esta última designe.

¹⁰⁰ TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, Juicio No. 5952/96.- Sentencia de 30 de abril de 1997, por unanimidad de votos, Tercera Época, en R.T.F.F. Tercera Época. Año XI. No. 121. Enero 1998, pág. 125, con número de registro 18212 en el DVD de Justicia Fiscal y Administrativa 2010.

Estas auditorías se realizarán de conformidad con las normas, lineamientos y demás disposiciones que dicte la Secretaría.

Ahora bien, el artículo 311, de ese ordenamiento establece las reglas que habrán de observarse en las auditorías y visitas, que son a saber:

I. Se practicarán mediante mandamiento escrito emitido por autoridad competente, el cual contendrá:

a) El nombre de la dependencia o entidad a la que se le practicará la auditoría o visita, así como el domicilio donde habrá de efectuarse;

b) El nombre del servidor público con quien se entenderá la auditoría o visita;

c) El nombre de la persona o personas que la practicarán, las que podrán ser sustituidas haciendo, en su caso, del conocimiento de esta situación al servidor público de la dependencia o entidad respectiva. Dicha sustitución se hará constar en el acta o en el informe correspondiente;

II. Antes de realizarse la auditoría o visita, la orden para su ejecución se entregará a la persona referida en la fracción anterior, inciso b) o a quien lo supla en su ausencia, recabándose el acuse de recibo correspondiente, previa identificación de la persona o personas que la practicarán;

III. Se especificarán en la orden los aspectos que deberá cubrir la auditoría o visita, tales como el objeto y el periodo que se revisará;

IV. Se levantará acta de inicio en la que se harán constar los hechos;

V. Se formulará acta o informe en el que se harán constar los hechos, omisiones y observaciones que resulten con motivo de la auditoría o visita para que, en su caso, se acuerde la adopción de medidas tendientes a mejorar la gestión y el control interno del auditado, así como a corregir las desviaciones y deficiencias que se hubieren encontrado, y

VI. Las observaciones resultantes deberán solventarse por las dependencias y entidades en un plazo de 45 días hábiles.

Las personas que practiquen la visita o auditoría, al levantar el acta respectiva, deberán recabar las firmas de las personas que en ella intervinieron y entregarán un ejemplar de la misma al servidor público con quien entendieron la visita o auditoría. Si se negaren a firmar, se hará constar en el acta, sin que esta circunstancia afecte el valor probatorio del documento.

Si como resultado de las auditorías se detectan irregularidades que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de las entidades, se procederá en los términos de las disposiciones aplicables.

Como puede apreciarse la fiscalización, el control y evaluación del gasto público federal, se realiza mediante auditorías o visitas, que se deben efectuar en los términos del capítulo III, del Título Séptimo del Reglamento de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Por cada una de las auditorías que se practique se elaborará un informe en el que se harán constar los hechos, omisiones y observaciones que resulten con motivo de la auditoría o visita para que, en su caso, se acuerde la adopción de medidas tendientes a mejorar la gestión y el control interno del auditado.

Las auditorías deben realizarse de conformidad con la normatividad, políticas, guías y procedimientos que en materia de auditoría emita la Función Pública, pues así lo dispone el artículo 309 del Reglamento en comento.

Ahora bien, las actuaciones, elementos, informes, datos y pruebas obtenidas en el procedimiento de investigación y de auditoría trascienden en la tramitación del procedimiento administrativo disciplinario, pues, con base en ellos se finca la responsabilidad y se sanciona al servidor público, por ende las violaciones cometidas por las autoridades tanto en la investigación como en la auditoría pueden reclamarse en el Juicio de Nulidad.

Así lo determino la Jurisprudencia 2a./J. 8/2008 XXVII, publicada bajo el siguiente rubro:

**RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS. LAS VIOLACIONES AL
PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN O AUDITORÍA PUEDEN
RECLAMARSE EN EL JUICIO DE NULIDAD CONTRA LA
RESOLUCIÓN DISCIPLINARIA Y EL PLANTEAMIENTO
RESPECTIVO DEBERÁ ESTUDIARSE POR EL TRIBUNAL**

FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. *Del análisis sistemático de las disposiciones correspondientes de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se advierte que la resolución que culmina con la imposición de una sanción disciplinaria se apoya en la investigación o en la auditoría efectuada por los funcionarios competentes, ya que la finalidad de estas etapas es aportar a las autoridades sancionadoras elementos, informes o datos que les permitan resolver sobre la presunta responsabilidad administrativa del servidor público federal. En efecto, existe tal vinculación en los procedimientos previstos por el legislador en dicha materia, que los vicios o irregularidades de la investigación o de la auditoría pueden trascender e influir, por ende, en la tramitación o sustanciación del procedimiento disciplinario y en la resolución respectiva, de tal suerte que cuando el interesado demande su nulidad podrá hacer valer también toda clase de vicios de procedimiento ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual estará constreñido a su estudio y resolución, en términos de los artículos 15 de su Ley Orgánica, 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.¹⁰¹*

5.3.4.- Abstención de iniciar el procedimiento administrativo disciplinario.

La Secretaría, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades, no obstante que existan datos que presuman la comisión de una responsabilidad administrativa, puede abstenerse de iniciar el procedimiento administrativo contenido en el artículo 21, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, siempre que converjan las siguientes circunstancias: a) Que sea por una sola vez, por un mismo hecho y en un período de un año; b) Que la actuación del servidor público, en la atención, trámite o resolución de asuntos a su cargo, está referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, en la que válidamente puedan sustentarse diversas soluciones; c) Que la conducta o abstención no

¹⁰¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Contradicción de tesis 257/2007-SS, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero y Octavo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito, 16 de enero de 2008, Cinco votos, Novena Época, Segunda Sala, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, Febrero de 2008, pág. 596, con número de registro 170191 en el IUS 2010.

constituya una desviación a la legalidad; d) Que obren constancias de los elementos que tomó en cuenta el servidor público en la decisión que adoptó; e) Que el acto u omisión fue corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público o implique error manifiesto; y f) Que los efectos que, en su caso, se hubieren producido, desaparecieron o se hayan resarcido.

Tal facultad se encuentra prevista en el Artículo 17 Bis, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La abstención referida, únicamente se actualiza cuando se haya iniciado un procedimiento de investigación, pues así se establece expresamente, lo cual no permite que tal facultad se haga valer cuando el procedimiento haya iniciado de una auditoría.

5.3.5.- Citatorio.

Agotadas las investigaciones, o bien, terminada la auditoría, si a consideración de la Contraloría Interna existen elementos para instruir el procedimiento, se cita al presunto responsable para que se presente a la audiencia en la que rendirá su declaración respecto de los hechos que se señalen en el citatorio.

Los datos que debe contener el citatorio como mínimo son: a) El día y hora en que la audiencia tendrá verificativo, b) La autoridad ante quien se desarrollará, c) Los actos u omisiones que se le imputen, y d) El derecho del presunto responsable para comparecer asistido por un defensor.

En el citatorio es necesario que los hechos y datos en los que la autoridad se basa para iniciar un procedimiento que puede culminar con privación de derechos, se le den a conocer al servidor público presuntamente responsable para que esté en aptitud de defenderse.

Así se establece expresamente en las Tesis III-TASS-313, III-PSR-IV-6 y sin número, que aparecen publicadas bajo los siguientes rubros:

PROCEDIMIENTO INSTRUIDO A SERVIDORES PÚBLICOS.- GARANTÍA DE AUDIENCIA.- De conformidad con lo previsto en el Artículo 64, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando se instruya procedimiento a un funcionario, se le deberá citar a una audiencia, haciéndosele saber la responsabilidad o responsabilidades que concretamente se le imputen, sin que en forma genérica pueda informársele que el procedimiento se sigue por diversas irregularidades que ha cometido, ya que al no precisarle cuáles son éstas, se le dejará en un notorio estado de indefensión que impedirá su legítima defensa.(43)¹⁰²

SERVIDORES PÚBLICOS.- EXISTE VIOLACIÓN PROCESAL SI AL CITARSELES A LA AUDIENCIA, NO SE LES DA A CONOCER DETALLADAMENTE LOS HECHOS CONSTITUTIVOS DE LA RESPONSABILIDAD.- En acatamiento al Artículo 64 de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos, la demandada al citar al servidor público a la audiencia a que se refiere tal precepto, debe darle a conocer detalladamente los hechos que implican todas y cada una de las responsabilidades que motivan su sanción a fin de que esté en posibilidad de oponer en la propia audiencia, las defensas que estime conducentes. Si en el juicio fiscal la demandada no demuestra tal extremo, debe tenerse por configurada la violación procesal prevista por la fracción III del Artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, debiendo la Sala Fiscal abstenerse del estudio del fondo de la cuestión planteada y declarar la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que la demandada emita una conforme a derecho, en la que previamente haya purgado el vicio en que incurrió.(5)¹⁰³

AUDIENCIA, RESPETO A LA GARANTIA DE. DEBEN DARSE A CONOCER AL PARTICULAR LOS HECHOS Y MOTIVOS QUE ORIGINAN EL PROCEDIMIENTO QUE SE INICIE EN SU CONTRA. *La garantía de audiencia consiste fundamentalmente en la oportunidad que se concede al particular de intervenir para poder defenderse, y esa intervención se puede concretar en dos aspectos esenciales, a saber: la posibilidad de rendir pruebas que acrediten*

¹⁰² TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, Revisión No. 387/85.- Resuelta en sesión de 23 de junio de 1988, por mayoría de 7 votos y 2 en contra, Tercera Época, Sala, en R.T.F.F. Tercera Época. Año I. No. 6. Junio 1988, pág. 38, con número de registro 18991 en el DVD de Justicia Fiscal y Administrativa 2010.

¹⁰³ TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, Juicio Núms. 5064/87 y 5071/87 Acum.- Sentencia de 16 de mayo de 1988, por unanimidad de votos, Tercera Época, Cuarta Sala Regional Metropolitana, en R.T.F.F. Tercera Época. Año I. No. 6. Junio 1988.; Fe de Erratas R.T.F.F. No. 8. Agosto 1988. p. 105, con número de registro 19009 en el DVD de Justicia Fiscal y Administrativa 2010.

los hechos en que se finque la defensa; y la de producir alegatos para apoyar esa defensa con las argumentaciones jurídicas que se estimen pertinentes. Esto presupone, obviamente, la necesidad de que los hechos y datos en los que la autoridad se basa para iniciar un procedimiento que puede culminar con privación de derechos, sean del conocimiento del particular, lo que se traduce siempre en un acto de notificación que tiene por finalidad que aquél se entere de cuáles son esos hechos y así esté en aptitud de defenderse. De lo contrario la audiencia resultaría prácticamente inútil, puesto que el presunto afectado no estaría en condiciones de saber qué pruebas aportar o qué alegatos formular a fin de contradecir los argumentos de la autoridad, si no conoce las causas y los hechos en que ésta se apoya para iniciar un procedimiento que pudiera afectarlo en su esfera jurídica.¹⁰⁴

El oficio citatorio constituye una formalidad esencial, prevista en el Artículo 14 Constitucional, que determina la necesidad que ese documento sea lo más preciso posible, cuanto más que el procedimiento es sumario y en el oficio citatorio es donde deben expresarse todas las observaciones que significan posibles responsabilidades, pues no existe otra oportunidad para dar a conocer al particular los hechos que se le imputan, para que este pueda preparar adecuadamente su defensa.

Son aplicables por identidad jurídica las Tesis V-P-SS-25 y V-P-SS-116, que aparecen publicadas bajo los siguientes rubros:

CITATORIO PARA LA AUDIENCIA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- *En los términos del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el procedimiento disciplinario inicia con el citatorio al servidor público responsable, para que comparezca a la audiencia a que se refiere la fracción I de ese numeral y entre los requisitos que este acto debe satisfacer, se exige el señalamiento de la responsabilidad o responsabilidades que se imputan, pero para cumplir con esto, es menester precisar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que la conducta infractora se realizó, pues el procedimiento disciplinario, al ser sumario, implica que en la audiencia se resuma todo el procedimiento, siendo así la oportunidad que tiene el servidor público para ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga. Así, en el citado procedimiento, la garantía de audiencia sólo queda*

¹⁰⁴ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo en revisión 2592/85, Luis Salido Quiroz, 13 de noviembre de 1985, Unanimidad de cuatro votos, Séptima Época, Segunda Sala, en Apéndice de 1995, Tomo VI, Parte SCJN, pág. 63, con número de registro 394052 en el IUS 2010.

plenamente cubierta con un citatorio correcto. (3)¹⁰⁵

CITATORIO PARA LA AUDIENCIA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- En los términos del Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el procedimiento disciplinario inicia con el citatorio al servidor público responsable, para que comparezca a la audiencia a que se refiere la fracción I de ese numeral y, entre los requisitos que este acto debe satisfacer, se exige el señalamiento de la responsabilidad o responsabilidades que se imputan, pero para cumplir con esto, es menester precisar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que la conducta infractora se realizó, pues el procedimiento disciplinario, al ser sumario, implica que en la audiencia se resuma todo el procedimiento, siendo así la oportunidad que tiene el servidor público para ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga. Así, en el citado procedimiento, la garantía de audiencia sólo queda plenamente cubierta con un citatorio correcto. (14)¹⁰⁶

5.3.6.- Audiencia de Ley.

En la audiencia de ley el presunto responsable rinde su declaración respecto de los hechos que se le imputan.

Si el servidor público presunto responsable, confiesa su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que hace referencia la Ley, se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser que quien conoce el procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión, así lo dispone expresamente el Artículo 31, de Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

¹⁰⁵ TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, Juicio No. 14801-A/98-11-11-2/99-PL-04-04.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 26 de enero del 2000, por unanimidad de 10 votos a favor, Quinta Época, Pleno, en R.R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año I. No. 6. Junio 2001, pág. 27, con número de registro 26174 en el DVD de Justicia Fiscal y Administrativa 2010.

¹⁰⁶ TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, Juicio No.- 14801-a/98-11-11-2/99-PL-04-04.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 26 de enero de 2000, por unanimidad de 10 votos a favor, Quinta Época, Pleno, en R.R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año I. No. 11. Noviembre 2001, pág. 100, con número de registro 26356 en el DVD de Justicia Fiscal y Administrativa 2010.

El único *supuesto beneficio* de esta confesión consiste en que se le impondrá al servidor público, dos tercios de la sanción aplicable si es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a indemnización, en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños o perjuicios causados, siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiere percibido con motivo de la infracción y aún así puede ser suspendido, destituido o inhabilitado.

5.3.7.- Periodo probatorio.

Las pruebas pueden ser ofrecidas en el momento mismo de la audiencia, no obstante, la Ley prevé un plazo de 5 días hábiles después de concluida la audiencia, para que se ofrezcan los elementos de prueba que a su derecho convenga y que tengan relación con los hechos que se le imputan.

5.3.8.- Resolución.

Una vez desahogadas las pruebas que fueran admitidas, la Secretaría, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades, resolverá lo conducente dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes, en su caso, impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al servidor público en un plazo no mayor de diez días hábiles.

Tal resolución debe notificarse al Jefe inmediato, al Titular de la Dependencia o Entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles para que sea ejecutada.

La Secretaría, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo

anterior, por única vez hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades.

5.3.9.- Abstención para imponer sanciones administrativas.

La Secretaría, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades, no obstante que existan datos que acrediten la comisión de un acto irregular y la responsabilidad administrativa del servidor público, puede abstenerse de imponer sanciones administrativas, siempre que converjan las mismas circunstancias que se prevén para no iniciar el procedimiento previsto en el artículo 21, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las cuales fueron estudiadas en el numeral 5.3.4. de esta tesina, que en obvio de repeticiones se dan aquí por reproducidas.

Tal cuestión se encuentra prevista, de igual forma, en el Artículo 17 Bis, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La abstención aludida únicamente se actualiza cuando se haya iniciado un procedimiento de investigación, pues así se establece expresamente el artículo de referencia, lo cual no permite que tal facultad se haga valer cuando el procedimiento haya iniciado de una auditoría.

5.3.10.- Sanciones.

El artículo 13, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece un catálogo de sanciones administrativas, las cuales pueden ser: a) Amonestación privada o pública; b) Suspensión; c) Destitución del puesto; d) Sanción económica; y e) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

A su vez, el Artículo 14, de la citada Ley establece los elementos que se habrán de tomar en cuenta para imponer una sanción administrativa, los cuales son a saber: a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan; b) las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella; c) Las circunstancias socioeconómicas del servidor público; d) El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio; e) Las condiciones exteriores y los medios de ejecución; f) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y g) El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Los Órganos Internos de Control tienen la *inveterata consuetudo* de imponer dos o más sanciones administrativas indiscriminadamente por una conducta, lo cual como se estudio con antelación transgrede el principio el *non bis in idem*.

No obstante, la propia Ley Federal de Responsabilidades Administrativa de los Servidores Públicos prevé la posibilidad de imponer dos sanciones por la misma conducta.

Los supuestos aludidos se encuentran contemplados en los artículos 13, párrafos tercero y cuarto y 37, párrafos tercero, cuarto y octavo, que establecen:

ARTICULO 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

...

Cuando la **inhabilitación** se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general 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.

En el **caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.**

ARTICULO 37.- La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:

- I.- Declaración inicial, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión con motivo del:
 - a) Ingreso al servicio público por primera vez;
 - b) Reingreso al servicio público después de sesenta días naturales de la conclusión de su último encargo;
 - c) Cambio de dependencia o entidad, en cuyo caso no se presentará la de conclusión.
- II.- Declaración de conclusión del encargo, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión, y
- III.- Declaración de modificación patrimonial, durante el mes de mayo de cada año.

La Secretaría podrá solicitar a los servidores públicos una copia de la declaración del Impuesto Sobre la Renta del año que corresponda, si éstos estuvieren obligados a formularla o, en su caso, de la constancia de percepciones y descuentos que les hubieren emitido las dependencias o entidades, la cual deberá ser remitida en un plazo de tres días hábiles a partir de la fecha en que se reciba la solicitud.

Si transcurrido el plazo a que hace referencia la fracción I, no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, **se suspenderá al infractor de su empleo, cargo o comisión por un período de quince días naturales.**

En caso de que la omisión en la declaración **continúe por un período de treinta días naturales siguientes a la fecha en que hubiere sido suspendido el servidor público, la Secretaría declarará que el nombramiento o contrato ha quedado sin efectos**, debiendo notificar lo anterior al titular de la dependencia o entidad correspondiente para los fines procedentes. Lo mismo ocurrirá cuando se omita la declaración a que alude la fracción III.

El incumplimiento a lo previsto en el párrafo anterior, por parte del titular de la dependencia o entidad, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de Ley.

Para el caso de omisión, sin causa justificada, en la presentación de la declaración a que se refiere la fracción II, se inhabilitará al infractor por un año.

En la imposición de las sanciones a que se refiere este artículo deberá sustanciarse el procedimiento administrativo previsto en el artículo 21 de la Ley.

El servidor público que en su declaración de situación patrimonial deliberadamente faltare a la verdad en relación con lo que es obligatorio manifestar en términos de la Ley, previa sustanciación del procedimiento a que se refiere el artículo 21, **será suspendido de su empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses**, y cuando por su importancia lo

amerite, **destituido e inhabilitado de uno a cinco años**, sin perjuicio de que la Secretaría formule la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público para los efectos legales procedentes.

Como puede apreciarse la ley faculta la imposición de dos sanciones por los mismos hechos, sin embargo tales preceptos son inconstitucionales, toda vez que contravienen el artículo 109, antepenúltimo párrafo, de la Carta Magna que prevé expresamente la garantía de *non bis in idem* a favor del servidor público.

Como la ley va más allá de lo establecido por la norma jerárquica superior de nuestro sistema, es evidente que debe prevalecer lo establecido por la Carta Magna, siendo aplicable la tesis XX.72 A, del Tribunal Colegiado Vigésimo Circuito, que aparece publicada, bajo el siguiente rubro **CONFLICTO NORMATIVO. FORMA DE RESOLVER UN**, la cual también fue transcrita con antelación.

Finalmente, debe hacerse notar, que los párrafos tercero y cuarto párrafo, del artículo 37, de la citada Ley, imponen en una primer instancia la suspensión y con posterioridad, **“la declaración de que el nombramiento o contrato ha quedado sin efectos”**.

Esta última sanción, no está contemplada en el catálogo del artículo 13, de la Ley, a no ser, que sea un eufemismo de la destitución del puesto.

5.3.11.- Recurso de revocación.

El recurso que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es el de revocación.

El cual debe interponerse ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro del plazo de quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución.

El recurso inicia mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir.

La autoridad debe acordar sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, sin que se señale término para hacerlo.

Una vez desahogadas las pruebas, la autoridad debe resolver dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándole al recurrente en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

En este recurso también se puede solicitar la suspensión de la ejecución, sin embargo, para que se conceda, el artículo 27, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece lo siguiente: a) Tratándose de sanciones económicas, si se garantiza su pago en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación; b) Con respecto a otras sanciones, se concederá la suspensión si se admite el recurso, la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de difícil reparación en contra del recurrente y la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

Finalmente, cabe decir, que la interposición del recurso de revocación no es obligatoria, pues el servidor público puede demandar, si así lo desea, la Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin que previamente agote el recurso, pues así lo dispone el artículo 25, de Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

5.4.- La derogación del Artículo 33 y último párrafo del Artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El Decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004, modificó sustancialmente el sistema de responsabilidad de los servidores públicos

El artículo segundo del decreto estableció la derogación del Artículo 33 y último párrafo del artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El texto de los artículos derogados disponía:

ARTICULO 33.- Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y ésta haya causado daños o perjuicios a los particulares, éstos podrán acudir ante la Secretaría o el contralor interno respectivo para que elaboren el dictamen correspondiente que comunicarán a la dependencia o entidad en la que el infractor se encuentre adscrito, para que éstas, si así lo determinan, reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación de los daños y perjuicios en cantidad líquida y ordenen su pago, sin necesidad de que acudan a la instancia judicial o a cualquier otra.

Lo anterior, sin perjuicio de que el particular acuda directamente ante la dependencia o entidad en la que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión para que éstas resuelvan lo conducente.

Si la dependencia o entidad determina que no ha lugar a indemnizar o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, las vías jurisdiccionales correspondientes.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, en la que se proponga la reparación de daños o perjuicios, la dependencia o entidad se limitará a su determinación en cantidad líquida y a emitir la orden de pago respectiva.

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

ARTICULO 34.- Las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.

...
El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños o perjuicios prescribirá en dos años, contados a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.

Como se puede apreciar, los artículos transcritos establecían como requisito de procedibilidad para que un particular pudiera ser indemnizado por un daño o perjuicio que hubiere provocado un servidor público, que a éste se le hubiere determinado una responsabilidad en un procedimiento disciplinario, es decir, para exigirle al servidor público una responsabilidad civil, primero tenía que determinarse una de índole administrativa.

Arturo González Jiménez emitió un comentario contundente al respecto del primer artículo derogado –cuando aún estaba vigente-:

Este artículo es muy importante; sin embargo, no contempla la situación de aquel servidor público que por resolución administrativa es suspendido, destituido o inhabilitado para el servicio público quedando sin efecto su nombramiento laboral, y con ello, sus prestaciones económicas. Bajo esta tesitura, la dependencia o entidad, no estará en facultades de poder resarcir el pago de daños y perjuicios al o los particulares afectados por la acción u omisión de un servidor público sancionado. Asimismo, no es claro si esa indemnización correrá a cargo del patrimonio o presupuesto de la entidad o dependencia, o del servidor público. En mi opinión, debe ser del patrimonio del servidor público y no del de la entidad gubernamental. Por otro lado, la imperfección de este artículo se clarifica cuando deja al prudente criterio discrecional de

las entidades el reconocer la responsabilidad del servidor público y autorizar el pago del daño. Si la responsabilidad ya fue determinada por la Secretaría, o bien, por los órganos de control interno, será obligación de la entidad o dependencia donde preste sus servicios el servidor el ordenar el inmediato pago de la indemnización que en derecho proceda, sin esperar a que se determine si es procedente o no, como en el caso de recomendación que haga la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pues insisto, dicha indemnización deberá estar a cargo del patrimonio del servidor público y no de la entidad de gobierno que como institución no tiene por qué pagar las culpas o negligencias de sus servidores. Sin embargo, en este último caso, la ley permite también que el Estado pueda cobrar a los servidores públicos esa indemnización que haga a favor de los afectados.¹⁰⁷

Lo anterior, actualmente se encuentra superado, pues actualmente rigen las disposiciones de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, sin embargo, esta Ley contiene ciertos puntos convergentes con la derogada, pues ambas refieren un derecho de repetición del Estado y que habrá de ser la Dependencia o Entidad quien determine si es procedente o no la indemnización.

5.5.- Principal crítica al procedimiento administrativo disciplinario.

Sin duda alguna la principal crítica al Procedimiento Administrativo Disciplinario y del recurso de revocación es la inequidad de las partes en el mismo.

El Órgano Interno de Control se constituye en Juez y parte en el procedimiento administrativo, toda vez que él hace las veces de un órgano de investigación, acusa y a la vez es quien resuelve una controversia surgida ante ella misma y sanciona al servidor público, por si eso fuera poco, también conoce del recurso de revocación y es él quien resuelve si su proceder es correcto.

En la gran mayoría de los procedimientos instaurados se sanciona al servidor público, por la simple y sencilla razón de que, la contraparte que acusa al

¹⁰⁷ GONZÁLEZ JIMÉNEZ, Arturo. “Comentarios a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”. Ediciones Jurídicas Alma, S.A de C.V., México, 2004, págs. 115-116.

servidor público es la misma autoridad que con posterioridad se constituye en su resolutor y con posterioridad en órgano revisor, lo cual es una evidente aberración jurídica.

Este procedimiento viola flagrantemente el principio de equilibrio procesal o de igualdad de las partes.

Los órganos internos han hecho de la *inveterata consuetudo* otra norma que los regula, pues los procedimientos en cuanto a su desahogo, varía en cada uno de ellos, por sus diversos criterios.

Finalmente, los artículos 2, 13, párrafos tercero y cuarto y 37, párrafos tercero, cuarto y octavo, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, son inconstitucionales, el primero de ellos por contravenir el 108, Constitucional y los dos restantes a su similar 109.

6.- La responsabilidad civil.

6.1.- Responsabilidad civil en general.

Es conveniente estudiar el concepto general de responsabilidad civil, para después concretizar en un concepto de responsabilidad civil para los servidores públicos.

6.1.1.- Concepto.

La doctrina civil aborda el tópico de la responsabilidad civil partiendo del estudio de la obligación y su clasificación.

La clasificación de la obligación en el Derecho Romano era: a) El contrato: Acuerdo de voluntades entre dos o más personas, reconocido y amparado por la Ley, encaminado a crear una o varias obligaciones; b) El cuasicontrato: Hecho semejante o parecido al contrato que produce consecuencias jurídicas como éste, pero que difiere por falta del consentimiento; c) El delito: Acto ilícito que se castiga con una pena; y d) El Cuasidelito: Hecho que sin ser verdaderamente delito origina los mismos efectos que un acto delictivo y principalmente la obligación de reparar los daños causados.

La clasificación clásica es, sin duda, la base para nuevas clasificaciones de las fuentes de las obligaciones, las cuales han sido sintetizadas magistral y ampliamente por Julien Bonnecase y que sólo citare para tener una noción de ello, a continuación: a) La ley, puesta en movimiento por el acto y el hecho jurídicos (Bonnecase); b) El contrato y la Ley (Planiol); c) El contrato, la voluntad unilateral y la ley. (Braudry-Lacantinerie); y d) El contrato, la promesa

unilateral, los actos ilícitos, el enriquecimiento injusto y la gestión de negocios. (Colin y Capitaint).¹⁰⁸

Manuel Bejarano Sánchez estima como fuentes de las obligaciones en el sistema civil mexicano a la ley y a los hechos jurídicos, entre ellos, el contrato, la declaración unilateral de voluntad, el enriquecimiento ilegítimo, la gestión de negocios, los hechos ilícitos y el riesgo creado.¹⁰⁹

Para dicho autor, la responsabilidad civil es *“la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados a otro, por un hecho ilícito o por la creación de un riesgo.”*¹¹⁰

Por su parte, Gutiérrez y González estima respecto de la responsabilidad, que *“al hablar jurídicamente, se encuentra que en lo civil se debe responder por los actos o hechos que se realicen”*;¹¹¹ proponiendo una teoría unitaria de la responsabilidad civil proveniente de un hecho ilícito o de uno lícito.

6.1.2.- Tipos de responsabilidad civil.

Rojina Villegas estima la existencia de dos teorías de responsabilidad. La primera de ellas, la denomina teoría de la culpa o teoría subjetiva y al respecto afirma que:

Se funda en un elemento de carácter psicológico: la intención de dañar, pero con culpa porque no se han tomado las precauciones necesarias, porque se incurra en descuido, negligencia o falta de previsión, lo que constituye la base de la responsabilidad en los

¹⁰⁸ Cfr. BONNECASE, Julien, *“Elementos de Derecho Civil”*, S.N.E, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1985. Tomo II. Derecho de las Obligaciones, Contratos y del Crédito, págs. 393-399.

¹⁰⁹ Cfr. BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel, *“Obligaciones Civiles”*, 4ª ed., Editado por Oxford University Press-Harla México, S.A de C.V., México, 1998, pág. 31.

¹¹⁰ *Ibíd*em pág. 238.

¹¹¹ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *“Derecho de las Obligaciones”*, 10ª ed., Editado por Porrúa, México, 1995, pág. 553.

llamados cuasidelitos, tanto desde el punto de vista penal como civil.¹¹²

La segunda, la denomina la teoría del riesgo creado o responsabilidad objetiva y estima que:

Es una fuente de obligaciones reconocida en algunos códigos de este siglo, por virtud de la cual, aquel que hace uso de cosas peligrosas, debe reparar los daños que cause, aun cuando haya procedido lícitamente.¹¹³

Por su parte, Gutiérrez y González expone dos especies: a) La responsabilidad en la que se cumple lo prometido y por ello no se indemniza; y b) La responsabilidad civil en la que se indemniza a quien resulta víctima de un detrimento patrimonial, que a su vez puede ser generada por un hecho ilícito del que se debiera cumplir y que se le designa como responsabilidad subjetiva, pues reposa en una idea de culpa y la culpa siempre tiene por fundamento lo subjetivo, o bien por un hecho lícito, y la designa como responsabilidad objetiva, pues para nada interviene una noción subjetiva de culpa, sino que solo se atiende a la determinación objetiva de la ley, de que debe indemnizarse.¹¹⁴

Bejarano Sánchez distingue también al respecto, dos tipos de responsabilidades, a saber: a) La responsabilidad subjetiva cuando éstos han sido causados por una conducta culpable, antijurídica y dañosa, que tiene por suerte el hecho ilícito y por soporte esa noción subjetiva de la culpa; y b) La responsabilidad objetiva, si los daños provienen de una conducta lícita, jurídica, inculpable, consistente en aprovechar un objeto peligroso que crea riesgo de daños, responsabilidad fincada en dicho riesgo y que por consiguiente se llama responsabilidad objetiva, por tener su apoyo en un elemento externo como es el riesgo creado.¹¹⁵

¹¹² ROJINA VILLEGAS, Rafael, "Compendio de Derecho Civil. Teoría General de las Obligaciones", 3ª ed., Editado por Porrúa. S.A de C.V., México, 1970, Tomo III, pág. 289.

¹¹³ Ibidem págs. 274-275.

¹¹⁴ Cfr. GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, "Derecho de las Obligaciones", Op. Cit. pág. 554.

¹¹⁵ BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel, "Obligaciones Civiles", Op. Cit., pág. 220.

Además establece que ha existido una evolución de la responsabilidad civil objetiva a la subjetiva y que sigue paso es la responsabilidad objetiva por riesgo creado, afirmando que:

Se destaca así un cambio sucesivo en las bases sustentadoras de la responsabilidad civil: a) Partiendo de la idea de que el sujeto responsable por el solo hecho de que su conducta provocara el daño, por el hecho mismo de su producción aunque no obrara culpablemente (responsabilidad objetiva); b) Se llega posteriormente a afirmar que la responsabilidad no podrá surgir a menos que el causante hubiera podido evitar el daño y no lo hubiera hecho, esto es que su conducta estuviera teñida por una falta de error de proceder: la culpa (responsabilidad subjetiva), y c) Para concluir reafirmando de nuevo que el causante del daño es responsable aunque no hubiere incurrido en culpa, sino por el hecho mismo de haberlo producido, si es que lo causó con cosas o substancias peligrosas de las cuales hizo uso (responsabilidad objetiva por riesgo creado).¹¹⁶

Otra clasificación que prevé la doctrina y que es expuesta en la tesis IV.1o.C.66 C, del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito es: a) Contractual: corresponde a la obligación de reparar los daños y perjuicios que se causan por el incumplimiento de las obligaciones previamente contraídas, es decir, por la violación de un derecho que es correlativo de una obligación que puede ser de dar, hacer o no hacer y cuyo deudor está individualmente identificado en el contrato del que se originan; y b) Extracontractual: no deriva del incumplimiento de un acuerdo de voluntades, sino de un hecho que violenta la ley en sentido amplio, es decir, de un derecho absoluto que es correlativo de un deber de abstención a cargo de un sujeto pasivo universal e indeterminado.

La citada tesis prevé:

RESPONSABILIDAD CIVIL CONTRACTUAL Y EXTRA CONTRACTUAL. SUS DIFERENCIAS. La responsabilidad civil contractual corresponde a la obligación de reparar los daños y perjuicios que se causan por el incumplimiento de las obligaciones previamente contraídas, es decir, por la violación de un derecho que es correlativo de una obligación que puede ser de dar, hacer o no hacer y cuyo deudor está individualmente identificado en el contrato del que se originan. Por su parte, la responsabilidad civil extracontractual no deriva del incumplimiento de un acuerdo de

¹¹⁶ BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel, "Obligaciones Civiles", Op. Cit. pág. 215.

voluntades, sino de un hecho que violenta la ley en sentido amplio, es decir, de un derecho absoluto que es correlativo de un deber de abstención a cargo de un sujeto pasivo universal e indeterminado.¹¹⁷

Finalmente, quien prevé una clasificación muy completa es el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en los siguientes términos:

- a) **Responsabilidad Civil:** Existe responsabilidad cuando una persona soporta en definitiva un daño;
- b) **Responsabilidad Civil Extracontractual:** Obligación que la Ley impone al causante de un daño injusto fuera de contrato, de repararlo, mediante el pago de daños y perjuicios;
- c) **Responsabilidad Subjetiva:** Condiciona la existencia de la responsabilidad civil a la existencia de un elemento subjetivo llamado culpa. La culpa se manifiesta como acto voluntario del agente que causa daño o como elemento negativo de ausencia de intencionalidad, como acto negligente; para la existencia de culpa se requieren dos condiciones una objetiva: la lesión de un derecho y otra subjetiva: el conocimiento del hecho dañoso;
- d) **Responsabilidad objetiva o del riesgo creado:** Excluye toda idea de culpa por parte del agente del daño, adoptando como fuente de la obligación el riesgo creado en una actividad determinada. Toda persona que crea un riesgo en una actividad debe responder de la eventualidad dañosa que origine; y
- e) **Responsabilidad “ob rem” fuera de cualquier consideración subjetiva:** Propuesta por Saleilles y Josserand, quienes estiman que se es responsable del daño que es causado por el hecho de las cosas que

¹¹⁷ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo directo 487/2005, Magda Elisa Martínez Martínez, 6 de abril de 2006, Unanimidad de votos, Novena Época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Octubre de 2006, pag. 1516, con número de registro 174014 en el IUS 2010.

tienen bajo su cuidado. Lo que significa que desde que una cosa causa daño, su guardián es responsable, haya o no cometido una culpa.¹¹⁸

En consecuencia, la responsabilidad civil en el sistema mexicano surge como consecuencia de un hecho ilícito, o bien de responsabilidad objetiva, por lo cual la conveniencia de estudiar los elementos de cada uno de ellos en los siguientes apartados.

6.1.3.- La responsabilidad civil por hecho ilícito.

Respecto de esta institución jurídica el Código Civil Federal dispone:

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

La responsabilidad civil por hecho ilícito puede definirse como la obligación de reparar un daño y/o perjuicio generado por un hecho ilícito culpable del que se debiera cumplir.

Para Gutiérrez y González los elementos de responsabilidad civil por hecho ilícito son: a) Una acción o una omisión; b) Un detrimento patrimonial (daño y/o perjuicio); c) Relación de causalidad entre la acción u omisión y el detrimento patrimonial; d) Restitución de las cosas al estado que tenían; e) Sólo de no ser posible restituir, entonces se paga con dinero el daño y/o perjuicio causado; f) Imputable al autor de la acción u omisión; g) Que la acción u omisión implique un hecho propio del responsable, o bien, que con la u omisión, origine que una persona a su cuidado, o una cosa que posee, causen físicamente el detrimento

¹¹⁸ Cfr. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, "La responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado por daños causados a los bienes y derechos de los particulares", Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación número 43. S.N.E., Editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2009, pág.115.

patrimonial; h) En ciertos casos, que el autor de la conducta, se constituya en mora; e i) Violación culpable de un deber jurídico estricto sensu, o de una obligación lato sensu, previa a la realización del hecho ilícito.¹¹⁹

Para Rojina Villegas los elementos son: a) La comisión de un daño; b) La culpa; y c) La relación de causa y efecto entre el hecho y el daño.¹²⁰

En este estudio se estima que en nuestro sistema jurídico la responsabilidad civil por hecho ilícito, está integrado de los siguientes elementos, videlicet: a) La comisión de un hecho ilícito; b) La culpa; c) El daño y/o perjuicio; d) La obligación de reparar el daño y/o perjuicio; y e) El nexo causal entre el hecho y la obligación.

Respecto de este tipo de responsabilidad las tesis IV.1o.C.69 C, IV.1o.C.67 C y III.2o.C.117 C establecen:

RESPONSABILIDAD CIVIL SUBJETIVA. Como fuente de obligaciones de naturaleza extracontractual se determina por la conducta contraria a la ley en sentido amplio o contra las buenas costumbres, en que necesariamente debe existir culpa del autor, ya sea intencional o no.¹²¹

CULPA EN LA RESPONSABILIDAD CIVIL SUBJETIVA. SU CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN. La culpa en la responsabilidad civil subjetiva supone un hecho que se ejecuta ya sea con dolo, imprudencia, negligencia, falta de previsión o de cuidado, y se divide en intencional y no intencional; la primera ocurre cuando el hecho se realiza con dolo, es decir, con ánimo perjudicial, mientras que la segunda consiste en la conducta ejecutada con imprudencia o negligencia, es decir, es aquel acto en que debiendo prever el daño no se hace.¹²²

¹¹⁹ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, “Derecho de las Obligaciones”, Op. Cit., pág. 556-557.

¹²⁰ ROJINA VILLEGAS, Rafael, “Compendio de Derecho Civil. Teoría General de las Obligaciones”, Op. Cit. pág. 295.

¹²¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo directo 487/2005, Magda Elisa Martínez Martínez, 6 de abril de 2006, Unanimidad de votos, Novena Época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Octubre de 2006, pág. 1532, con número de registro 174180 en el IUS 2010.

¹²² SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo directo 487/2005, Magda Elisa Martínez Martínez, 6 de abril de 2006, Unanimidad de votos, Novena Época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, en Semanario Judicial de la Federación y su

RESPONSABILIDAD CIVIL SUBJETIVA. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN. Para que se configure la responsabilidad que genera el actuar ilícito de una persona, en términos de lo preceptuado en los artículos 1910 y 2110 del Código Civil Federal, es menester la concurrencia de cuatro presupuestos básicos: 1. El incumplimiento objetivo, o material, que consiste en la infracción al deber, sea mediante el incumplimiento de un contrato, sea a través de la violación del deber general o específico establecido en una norma jurídica. 2. Un factor de atribución de responsabilidad (subjetivo), esto es, una razón suficiente para asignar el deber de reparar al sujeto señalado como deudor. 3. El daño; y, 4. Una relación de causalidad suficiente entre el hecho y el daño, es decir, que pueda predicarse del hecho que es causa (fuente) inmediata y directa de tal daño.¹²³

A continuación, se procede a estudiar los elementos que constituyen la responsabilidad civil por hecho ilícito.

Hecho ilícito.

El Código Civil Federal dispone que:

Artículo 1830.- Es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres.

Por consiguiente, el hecho ilícito, puede ser definido como la acción u omisión contraria a las leyes de orden público o de las buenas costumbres.

Daño y/o perjuicio.

Pese a que el Código dispone que el efecto de un ilícito es un daño; se comulga con la postura de Gutiérrez y González, toda vez que, un hecho ilícito puede causar no sólo daños sino también perjuicios, lo que él engloba en el término detrimento patrimonial; postura que es corroborada en el artículo 1915, del Código Civil Federal.

Gaceta, Tomo XXIV, Octubre de 2006, pág. 1377, con número de registro 174112 en el IUS 2010.

¹²³ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo directo 756/2005, Álvaro de Jesús Campos Acosta, 20 de enero de 2006, Unanimidad de votos, Novena Época, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Julio de 2006, pág. 1370, con número de registro 174610 en el IUS 2010.

El Código Civil Federal dispone al respecto:

Artículo 1915.- La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios

Artículo 2108.- Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación.

Artículo 2109.- Se reputa perjuicio la privación de cualquiera ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.

No debe perderse de vista, que tanto el daño como el perjuicio no son términos que se excluyen mutuamente, sino que pueden actualizarse en un mismo hecho ilícito, es decir, pueden coexistir.

Culpa.

La culpa es el elemento indispensable, toda vez que este tipo de responsabilidad es de naturaleza subjetiva, esto es, que el autor del hecho ilícito puede actuar con la intención de provocar el daño, o bien, con negligencia.

Rojina Villegas al estudiar este tópico refiere:

La doctrina de la culpa extracontractual o aquiliana comprende los hechos ilícitos por virtud de una interferencia positiva. En tanto que la doctrina de la culpa contractual se refiere a los hechos ilícitos que implican una interferencia negativa, es decir, el incumplimiento de las obligaciones. De acuerdo con este criterio, el hecho ilícito o culpa aquiliana sería toda intromisión en una esfera jurídica ajena que causa un daño, sin que exista una autorización normativa para llevar a cabo esa interferencia. Generalmente la culpa se define como todo acto ejecutado con negligencia, descuido, falta de previsión, o bien, con la intención de dañar en cuyo caso ya esa culpa toma el nombre de dolo.

La definición que antecede parte del concepto de que hay una obligación sobreentendida en todo el sistema jurídico, según la cual todo hombre al desarrollar cualquier actividad, debe proceder con diligencia, previsión y cuidado.¹²⁴

¹²⁴ ROJINA VILLEGAS, Rafael, "Compendio de Derecho Civil. Introducción, Personas y Familia", Op. Cit. pág. 303.

Para el citado autor, aunque no exista una norma expresa en un código o ley, que contenga la obligación genérica de actuar con diligencia, previsión y cuidado, la misma está vigente por ser un principio general de derecho, expresado como “*todo hombre debe proceder con diligencia o cuidado*”.

No debemos soslayar el estudio de los siguientes artículos del Código Civil Federal:

Artículo 1918.- Las personas morales son responsables de los daños y perjuicios que causen sus representantes legales en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 1919.- Los que ejerzan la patria potestad tienen obligación de responder de los daños y perjuicios causados por los actos de los menores que estén bajo su poder y que habiten con ellos.

Artículo 1920.- Cesa la responsabilidad a que se refiere el artículo anterior, cuando los menores ejecuten los actos que dan origen a ella, encontrándose bajo la vigilancia y autoridad de otras personas, como directores de colegios, de talleres, etcétera, pues entonces esas personas asumirán la responsabilidad de que se trata.

Artículo 1921.- Lo dispuesto en los dos artículos anteriores es aplicable a los tutores, respecto de los incapacitados que tienen bajo su cuidado.

Artículo 1922.- Ni los padres ni los tutores tienen obligación de responder de los daños y perjuicios que causen los incapacitados sujetos a su cuidado y vigilancia, si probaren que les ha sido imposible evitarlos. Esta imposibilidad no resulta de la mera circunstancia de haber sucedido el hecho fuera de su presencia, si aparece que ellos no han ejercido suficiente vigilancia sobre los incapacitados.

Artículo 1923.- Los maestros artesanos son responsables de los daños y perjuicios causados por sus operarios en la ejecución de los trabajos que les encomienden. En este caso se aplicará también lo dispuesto en el artículo anterior.

Artículo 1924.- Los patrones y los dueños de establecimientos mercantiles están obligados a responder de los daños y perjuicios causados por sus obreros a dependientes, en el ejercicio de sus funciones. Esta responsabilidad cesa si demuestran que en la comisión del daño no se les puede imputar ninguna culpa o negligencia.

Artículo 1925.- Los jefes de casa o los dueños de hoteles o casas de hospedaje están obligados a responder de los daños y perjuicios causados por sus sirvientes en el ejercicio de su encargo.

Artículo 1926.- En los casos previstos por los artículos 1923, 1924 y 1925 el que sufra el daño puede exigir la reparación directamente del responsable, en los términos de este Capítulo.

De los artículos transcritos se puede apreciar que los padres o tutores responden civilmente de los hechos ilícitos de los sujetos incapaces que tengan bajo su cuidado, por lo que se actualiza una *culpa in vigilando*.

Ahora bien, las personas morales, los maestros artesanos, patronos, dueños de establecimientos, jefes de casa y dueños de hoteles o casas de hospedajes responden civilmente de sus trabajadores, llámense operarios, obreros, dependientes o sirvientes, por lo que actualiza una *culpa in eligendo*.

Existe también *culpa in vigilando* respecto del propietario cuando un animal o un edificio causen un daño, por la omisión de vigilancia o cuidado. El Código Civil Federal establece al respecto:

Artículo 1929.- El dueño de un animal pagará el daño causado por éste, si no probare alguna de estas circunstancias:

- I. Que lo guardaba y vigilaba con el cuidado necesario;
- II. Que el animal fue provocado;
- III. Que hubo imprudencia por parte del ofendido;
- IV. Que el hecho resulte de caso fortuito o de fuerza mayor.

Artículo 1931.- El propietario de un edificio es responsable de los daños que resulten por la ruina de todo o parte de él, si ésta sobreviene por falta de reparaciones necesarias o por vicios de construcción.

Nexo causal.

Debe existir una relación de causalidad entre el daño y/o perjuicio con el hecho ilícito, pues aquéllos deben ser consecuencia directa e inmediata de éste, lo que Rojina Villegas denomina "*principio de causalidad*".

Obligación de la reparación.

La obligación de reparar el daño y/o perjuicio, es entendida como la facultad potestativa del dañado o perjudicado para que le reparen el daño, o bien, le

paguen los daños y perjuicios, pues así se deduce el artículo 1915, del Código Civil Federal transcrito.

6.1.4.- La responsabilidad objetiva.

Para Rojina Villegas la responsabilidad objetiva se limita a la teoría del riesgo creado y distingue los siguientes elementos: a) El uso de cosas peligrosas, b) La existencia de un daño de carácter patrimonial, y c) La relación de causa a efecto entre el hecho y el daño.¹²⁵

En cambio, para Gutiérrez y González existen tres especies de responsabilidad objetiva: a) Responsabilidad objetiva estricto sensu, b) Responsabilidad objetiva por riesgo creado, y c) Responsabilidad objetiva por una conducta errónea.

En la primera especie, el maestro estima que se actualiza un derecho de crédito o personal y la define como:

La necesidad jurídica que tiene un sujeto llamado obligado-deudor, de cumplir voluntariamente, a favor de otra persona llamada acreedor que le puede exigir, la restitución de una situación jurídica al estado que tenía al momento de producirse la violación de un deber jurídico estricto sensu o de una obligación lato sensu, por una conducta o hecho considerados por la ley como objetivamente dañosos en sí mismos, sin que medie un hecho ilícito.¹²⁶

Las disposiciones que regulan la servidumbre legal de desagüe, prevén una responsabilidad de esta naturaleza, la cual se encuentra regulada en el artículo 1072, del Código Civil Federal:

Artículo 1072.- Cuando los predios inferiores reciban las aguas de los superiores a consecuencia de las mejoras agrícolas o industriales hechas a éstos, los dueños de los predios sirvientes tienen derecho de ser indemnizados.

¹²⁵ Cfr. ROJINA VILLEGAS, Rafael, "Compendio de Derecho Civil. Teoría General de las Obligaciones", Op. cit., pág. 275

¹²⁶ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, "Derecho de las Obligaciones", Op. Cit., pág. 52.

La segunda especie también actualiza un derecho de crédito o personal y es definida como:

La necesidad jurídica que tiene un sujeto llamado obligado-deudor, de cumplir voluntariamente, a favor de otra persona llamada acreedor que le puede exigir, la restitución de una situación jurídica al estado que tenía al momento de producirse la violación de un deber jurídico estricto sensu o de una obligación lato sensu, en que la licitud o ilicitud es irrelevante, y que causa un daño, por empleo de un objeto considerado por la ley, peligroso en sí mismo, que es poseído por el obligado deudor.¹²⁷

El Código Civil Federal dispone al respecto:

Artículo 1932.- Igualmente responderán los propietarios de los daños causados:

- I. Por la explosión de máquinas, o por la inflamación de substancias explosivas;
- II. Por el humo o gases que sean nocivos a las personas o a las propiedades;
- III. Por la caída de sus árboles, cuando no sea ocasionada por fuerza mayor;
- IV. Por las emanaciones de cloacas o depósitos de materias infectantes;
- V. Por los depósitos de agua que humedezcan la pared del vecino o derramen sobre la propiedad de éste;
- VI. Por el peso o movimiento de las máquinas, por las aglomeraciones de materias o animales nocivos a la salud o por cualquiera causa que sin derecho origine algún daño.

Artículo 1933.- Los jefes de familia que habiten una casa o parte de ella, son responsables de los daños causados por las cosas que se arrojen o cayeren de la misma.

En este tipo de responsabilidad, la conducta no deriva de un hecho ilícito, a contrario sensu, el hecho es lícito, pues la ley lo permite, sin embargo, per se engendra un riesgo que puede provocar un daño y/o perjuicio.

No tiene relevancia el elemento subjetivo, pues lo único determinante y que actualiza la reparación, es el propio daño y/o perjuicio.

Respecto de tipo de responsabilidad la tesis IV.1o.C.68 C establece:

¹²⁷ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, "Derecho de las Obligaciones", Op. Cit., pág. 55.

RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA. Como fuente de obligaciones de naturaleza extracontractual y conocida como teoría de la responsabilidad por el riesgo creado, se vincula al daño causado por el uso de instrumentos, herramientas o cualquier cosa en sí misma peligrosa, independientemente de la ilicitud en la conducta asumida por el causante del daño y que se traduce en la necesidad de repararlo, salvo prueba de haberse producido por negligencia inexcusable de la víctima.¹²⁸

La última especie también actualiza un derecho de crédito o personal y es definida como:

La necesidad jurídica que tiene un sujeto llamado obligado-deudor, de cumplir voluntariamente, a favor de otro sujeto llamado acreedor que le puede exigir, la restitución de una situación jurídica al estado que tenía al momento de producirse la violación de un deber jurídico sin culpa y por error de la persona que sufre el daño.¹²⁹

El maestro Gutiérrez la estudia cuando expone la figura jurídica del enriquecimiento ilegítimo.

Al respecto el Código Civil Federal dispone que:

Artículo 1882.- El que sin causa se enriquece en detrimento de otro, está obligado a indemnizarlo de su empobrecimiento en la medida que él se ha enriquecido.

Artículo 1883.- Cuando se reciba alguna cosa que no se tenía derecho de exigir y que por error ha sido indebidamente pagada, se tiene obligación de restituirla.

Si lo indebido consiste en una prestación cumplida, cuando el que la recibe procede de mala fe, debe pagar el precio corriente de esa prestación; si procede de buena fe, sólo debe pagar lo equivalente al enriquecimiento recibido.

Artículo 1884.- El que acepte un pago indebido, si hubiere procedido de mala fe, deberá abonar el interés legal cuando se trate de capitales, o los frutos percibidos y los dejados de percibir, de las cosas que los produjeren.

¹²⁸ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo directo 487/2005, Magda Elisa Martínez Martínez, 6 de abril de 2006, Unanimidad de votos, Novena Época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Septiembre de 2006, pág. 1531, con número de registro 174181 en el IUS 2010.

¹²⁹ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, "Derecho de las Obligaciones", Op. Cit., pág. 58.

Además, responderá de los menoscabos que la cosa haya sufrido por cualquier causa, y de los perjuicios que se irrogaren al que la entregó, hasta que la recobre. No responderá del caso fortuito cuando éste hubiere podido afectar del mismo modo a las cosas hallándose en poder del que las entregó.

Artículo 1885.- Si el que recibió la cosa con mala fe, la hubiere enajenado a un tercero que tuviere también mala fe, podrá el dueño reivindicarla y cobrar de uno u otro los daños y perjuicios.

Artículo 1886.- Si el tercero a quien se enajena la cosa la adquiere de buena fe, sólo podrá reivindicarse si la enajenación se hizo a título gratuito.

Artículo 1887.- El que de buena fe hubiere aceptado un pago indebido de cosa cierta y determinada, sólo responderá de los menoscabos o pérdidas de ésta y de sus accesiones, en cuanto por ellos se hubiere enriquecido. Si la hubiere enajenado, restituirá el precio o cederá la acción para hacerlo efectivo.

Artículo 1888.- Si el que recibió de buena fe una cosa dada en pago indebido, la hubiere donado, no subsistirá la donación y se aplicará al donatario lo dispuesto en el artículo anterior.

Artículo 1889.- El que de buena fe hubiere aceptado un pago indebido, tiene derecho a que se le abonen los gastos necesarios y a retirar las mejoras útiles, si con la separación no sufre detrimento la cosa dada en pago. Si sufre, tiene derecho a que se le pague una cantidad equivalente al aumento de valor que recibió la cosa con la mejora hecha.

Artículo 1890.- Queda libre de la obligación de restituir el que, creyendo de buena fe que se hacía el pago por cuenta de un crédito legítimo y subsistente, hubiese inutilizado el título, dejado prescribir la acción, abandonando las prendas, o cancelado las garantías de su derecho. El que paga indebidamente sólo podrá dirigirse contra el verdadero deudor o los fiadores, respecto de los cuales la acción estuviere viva.

Artículo 1891.- La prueba del pago incumbe al que pretende haberlo hecho. También corre a su cargo la del error con que lo realizó, a menos que el demandado negare haber recibido la cosa que se le reclama. En este caso, justificada la entrega por el demandante, queda relevado de toda otra prueba. Esto no limita el derecho del demandado para acreditar que le era debido lo que recibió.

Artículo 1892.- Se presume que hubo error en el pago, cuando se entrega cosa que no se debía o que ya estaba pagada; pero aquel a quien se pide la devolución puede probar que la entrega se hizo a título de liberalidad o por cualquiera otra causa justa.

Artículo 1893.- La acción para repetir lo pagado indebidamente prescribe en un año, contado desde que se conoció el error que originó el pago. El sólo transcurso de cinco años, contados desde el pago indebido, hace perder el derecho para reclamar su devolución.

Artículo 1894.- El que ha pagado para cumplir una deuda prescrita o para cumplir un deber moral, no tiene derecho de repetir.

Artículo 1895.- Lo que se hubiere entregado para la realización de un fin que sea ilícito o contrario a las buenas costumbres, no quedará en poder del que lo recibió. El cincuenta por ciento se destinará a la Beneficencia Pública y el otro cincuenta por ciento tiene derecho de recuperarlo el que lo entregó.

En este supuesto, el que está obligado a indemnizar puede realizar o no una conducta.

En efecto, la recepción puede constituir una conducta o no del obligado a indemnizar; verbigracia, si a Juan Pérez le entregan una cantidad de dinero en propia mano es claro que realiza una conducta, pues ejerció una acción para recibir esa cantidad; en cambio si le depositan en una cuenta bancaria, no se realiza una conducta, pues no realiza movimiento alguno, incluso puede desconocer el depósito.

Los elementos del enriquecimiento ilegítimo, a decir del maestro, son: a) Enriquecimiento de una persona, b) Empobrecimiento de otra persona, c) Relación directa e inmediata entre el enriquecimiento y el empobrecimiento, y d) Ausencia de causa para ese enriquecimiento y empobrecimiento.¹³⁰

La postura con la que se comulga es la expuesta por Gutiérrez y González y en las tres especies de responsabilidad objetiva convergen los siguientes elementos, a saber: a) La comisión de un hecho lícito, b) La existencia de un daño y/o perjuicio, c) La obligación de reparar el daño y/o perjuicio, y d) El nexo causal entre el hecho y la obligación.

Hecho lícito.

El hecho lícito puede ser definido como la acción u omisión permitida por las leyes de orden público, o bien, por las buenas costumbres.

¹³⁰ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, "Derecho de las Obligaciones", Op. Cit., pág. 511.

Daño y/o perjuicio.

Un hecho lícito puede causar no solo daños sino también perjuicio, no obstante, que el Código Civil Federal únicamente prevé expresamente a los daños.

Artículo 1915.- La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios

Artículo 2108.- Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación.

Artículo 2109.- Se reputa perjuicio la privación de cualquiera ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.

No debe perderse de vista, que tanto el daño como el perjuicio no son términos que se excluyen mutuamente, sino que pueden actualizarse en un mismo hecho lícito.

Nexo causal.

Debe existir una relación de causalidad entre el daño y/o perjuicio con el hecho lícito, pues aquéllos deben ser consecuencia directa e inmediata de éste.

Obligación de la reparación.

La obligación de reparar el daño y/o perjuicio, traducida en la facultad potestativa del dañado o perjudicado para que le reparen el daño, o bien, le paguen los daños y perjuicios, pues así se deduce el artículo 1915, del Código Civil Federal transcrito.

6.2.- La responsabilidad civil del servidor público.

Una vez estudiada la responsabilidad civil en general, es posible dilucidar sobre el concepto de responsabilidad civil del servidor público.

Este tipo de responsabilidad, a diferencia de los otros tipos de responsabilidad, no se encuentra homogéneamente conceptualizado.

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, respecto de este tipo de responsabilidad afirma:

Dentro del Título Cuarto de la Constitución en particular en el artículo 109, que establece los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos, no se define la responsabilidad civil, a pesar de que la Exposición de motivos de las reformas a este título constitucional, al hacer mención de los cuatro tipos que integran el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se hace referencia a ella.¹³¹

Para Sergio Monserrit Ortiz Soltero:

La responsabilidad civil aplicada al servicio público, proviene de la conducta del servicio público que obtiene un lucro indebido u ocasiona, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, a la del Distrito Federal, a la de los Estados, a la de los Municipios o a un particular, en tal caso, está obligado a responder por el acto u omisión que cometió con bienes de su propiedad, o de terceros, suficientes para cubrir los conceptos.¹³²

Para el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su tesis P. LX/96, la **responsabilidad civil** se actualiza para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales; la Segunda Sala, en la tesis 2a. LXVII/2008, la hace inferir del artículo 111 constitucional, al señalar que en las demandas de ese orden entabladas contra cualquier servidor público, no se requerirá declaración de procedencia.

En consecuencia, se estiman tres posturas del concepto de responsabilidad civil del servidor público: a) Se actualiza por un lucro obtenido por un servidor público en perjuicio de la hacienda pública federal estatal o municipal; b) Se está en presencia de ella, cuando se asevera que para entablar demandas

¹³¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, "El sistema de responsabilidades de los servidores públicos", Op.Cit., pág. 34

¹³² ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, "Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos", Op. Cit., pág. 280.

civiles en contra de los servidores públicos no se requiere declaración de procedencia; y c) Se actualiza por la actuación ilícita de los servidores públicos que causan un daño patrimonial.

Análisis de la primera postura.

La primera de las posturas es indefendible, porque si el servidor público obtiene un lucro en perjuicio de la hacienda pública, no estamos en presencia de una responsabilidad civil sino de una de índole penal por configurarse el delito de peculado.

El peculado es descrito por el Código Penal Federal, en los siguientes términos:

Artículo 223.- Comete el delito de peculado:

I.- Todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa.

II.- El servidor público que indebidamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona.

III.- Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos público o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades, y

IV.- Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó.

Análisis de la segunda postura.

La segunda postura tampoco es correcta.

En primer lugar, el artículo 111, octavo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que:

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

Si bien, el citado artículo establece que un servidor público no requiere de un juicio previo, como es la declaración de procedencia para la responsabilidad penal de ciertos servidores públicos, también lo es, que no fija una responsabilidad civil de los servidores públicos.

En efecto, cuando Juan Domínguez, quien es Director General de Recursos Materiales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la Administración Pública Federal, es demandado en juicio de alimentos, es evidente que no demandan al servidor público, sino a la persona física, por lo cual esta postura tampoco explica la responsabilidad civil del servidor público.

Análisis de la tercera postura.

La última postura al parecer es correcta, porque la responsabilidad civil puede actualizarse por un hecho ilícito, como se estableció con antelación.

Sin embargo, presenta diversas inconsistencias.

En primer lugar, la responsabilidad se limita a la generada por un hecho ilícito, excluyendo a la que actualiza la responsabilidad objetiva.

Además, el hecho ilícito tiene como elemento integrante la culpa, la cual se opone a la actual responsabilidad patrimonial del Estado, como en breve se expondrá.

No hay que perder de vista, que el Código Civil Federal establecía hasta el 31 de diciembre de 2004 lo siguiente:

Artículo 1916.- *Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe*

ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme a los artículo 1913, así como el Estado y sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928, todos ellos del presente Código.

Artículo 1927.- *El estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que le están encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.*

Artículo 1928.- *El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado.*

Como puede apreciarse el Estado estaba obligado a responder de los daños causados por los funcionarios públicos, pero de forma subsidiaria, por lo que se podía proceder civilmente en contra de los funcionarios públicos que causar un daño a un particular, es decir, los funcionarios públicos eran sujetos de responsabilidad civil.

Eran aplicables las tesis sin número y I.3o.C.276 C, que aparecen publicadas bajo los siguientes rubros:

DAÑOS CAUSADOS POR LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS, OBLIGACION DEL ESTADO DE RESPONDER DE LOS. Para que exista, conforme al artículo 1928 del Código Civil, la responsabilidad subsidiaria del Estado, por actos de sus funcionarios, se requiere: a) que un funcionario cause daño; b) que este daño se origine en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas; c) el carácter subsidiario de esta responsabilidad sólo podrá hacerse efectiva, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado, lo que quiere decir que este tercer requisito que señala el precepto que se comenta, solamente se cumple, cuando el que resulte lesionado en sus intereses, ejercita la acción principal, frente al causante de los daños, y que, no habiendo obtenido satisfacción o habiendo la logrado sólo en parte por insuficiencia de los bienes del responsable principal, obtiene por este hecho la mejor demostración de la insolvencia del funcionario responsable, y por tanto, la prueba jurídica suficiente y eficaz para demandar subsidiariamente al

Estado; en otros términos: el Estado no puede ser demandado subsidiariamente por los daños causados por sus funcionarios, en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas, sino cuando el lesionado en sus intereses haya ejercitado la acción principal sin haber obtenido íntegra reparación o la que ha obtenido es insuficiente, y si está justificado en autos, que el actor hubiese ejercitado la acción principal contra el obligado en primer término, se impone la conclusión jurídica de que no tiene derecho de demandar subsidiariamente al Estado.¹³³

RESPONSABILIDAD CIVIL DE LA NACION POR ACTOS DE SUS FUNCIONARIOS. Del texto del artículo 1928 del Código Civil se desprende que, en primer lugar, debe probarse que el funcionario causó el daño y la cuantía de éste y, en segundo lugar, su insolvencia, por lo que una demanda de esta naturaleza debe dirigirse desde luego contra el propio funcionario, ya que una sentencia condenatoria previa es requisito indispensable para entablar acción contra el Estado. Por consiguiente, si el particular exige del Estado, directamente y sin acreditar la insolvencia del funcionario, el pago proveniente de perjuicios causados por un acta de éste, no demuestra tener derecho ni legitimación para obrar judicialmente. Asimismo, el Estado puede defenderse de la acción ejercida directamente en contra suya simplemente negando que el actor le asista un derecho, puesto que no se acreditan ni éste ni la insolvencia del funcionario.¹³⁴

RESPONSABILIDAD CIVIL DE LA NACION POR ACTOS DE FUNCIONARIOS. Una demanda que debe apoyarse en el artículo 1928 del Código Civil, debe dirigirse desde luego contra el propio funcionario, y una vez obtenida sentencia condenatoria, puede ejercitarse la acción contra el Estado, si aquél resulta insolvente.¹³⁵

RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EN PRINCIPIO, LA DEMANDA RESPECTIVA DEBE ENTABLARSE CONTRA ELLOS. La acción de responsabilidad civil prevista en el artículo 1927 del Código Civil Federal debe enderezarse, en principio, contra el funcionario en su calidad de servidor público y no contra el Estado, ya que este último interviene sólo en el supuesto de que la condena no pueda ser satisfecha con el patrimonio del directamente responsable, pues la acción que nace en este precepto tiene como fundamento la responsabilidad del servidor encargado de la función administrativa que, por imprudencia, inadvertencia, falta de atención o de cuidado, o

¹³³ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Juicio sumario 3/43, Salceda Illanes Enrique, 7 de marzo de 1949, Mayoría de catorce votos, Quinta Época, Pleno, en Semanario Judicial de la Federación, Tomo XCIX, pág. 1679, con número de registro 345116 en el IUS 2010.

¹³⁴ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo civil directo 2893/53, Bustamante Luis Felipe, 8 de agosto de 1955, Unanimidad de cuatro votos, Quinta Época, Tercera Sala, en Semanario Judicial de la Federación, Tomo CXXV, pág. 1211, con número de registro 339937 en el IUS 2010.

¹³⁵ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo civil directo 2893/53, Bustamante Luis Felipe, 8 de agosto de 1955, Unanimidad de cuatro votos, Quinta Época, Tercera Sala, en Semanario Judicial de la Federación, Tomo CXXV, pág. 1212, con número de registro 339938 en el IUS 2010.

impericia, provoca un daño a una persona que, desde luego, tiene que ser reparado por el propio funcionario, según la teleología de los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, y sólo en el supuesto de que no haya obtenido íntegra reparación o la que haya obtenido resulte insuficiente, será procedente que el Estado responda de la condena de manera subsidiaria.¹³⁶

Como puede apreciarse, el particular dañado primero tenía que demandar al servidor público y si éste no tenía bienes o eran insuficientes, entonces el Estado respondía de los daños.

Sin embargo, esta situación cambió a partir del 01 de enero de 2005, que es cuando entró en vigor la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

El decreto que expide la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de de 2004 establece:

ARTÍCULO TERCERO.- Se deroga el artículo 1927 del Código Civil Federal, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 1927.- (se deroga)

El único artículo derogado es el 1927 y aparentemente se deja intocada la responsabilidad civil del servidor público por daño moral, pues así se aprecia de la lectura del artículo 1916, del Citado Código

Empero, el mismo artículo 1916, del Código citado hace un reenvío al derogado artículo 1927, por lo que se considera, que pese a no haberse derogado o modificado el primer artículo citado, no por ese simple hecho existe una obligación de índole civil del servidor público para indemnizar daños morales;

¹³⁶ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo directo 6643/2001, Ayuntamiento del Municipio de Cajeme, Estado de Sonora, 13 de septiembre de 2001, Unanimidad de votos, Novena Época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Enero de 2002, pág. 1345, con número de registro 187920 en el IUS 2010.

máxime que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, también regula las indemnizaciones por daño moral.

La responsabilidad civil es un supuesto que se actualiza entre particulares, el servidor público en uso de sus atribuciones no actúa como particular, sino como una autoridad, por ello, un servidor público en estricto sentido no puede actualizar una responsabilidad civil.

Aunado a lo anterior, para el maestro Gutiérrez y González la obligación civil “es la que se genera por una relación entre personas, que deben regir su conducta conforme a lo dispuesto en el Código civil.”¹³⁷

Al no estar regulada la responsabilidad del servidor público por el Código Civil Federal, es evidente que por esta razón tampoco, se actualiza la responsabilidad civil.

La conclusión de este estudio, respecto de la responsabilidad civil del servidor público, es que ha sido eliminada del sistema jurídico mexicano, o mejor dicho sustituida por la responsabilidad patrimonial del Estado, que es una responsabilidad de naturaleza administrativa, la cual se estudiara en breve.

¹³⁷ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, “Derecho de las Obligaciones”, Op. Cit., pág. 69.

7.- La responsabilidad patrimonial del Estado.

7.1.- Concepto de responsabilidad patrimonial del Estado.

La responsabilidad patrimonial del Estado es denominada de otras formas, verbigracia, Manuel Moguel Caballero¹³⁸ y Neófito López Ramos¹³⁹ la designan “*Responsabilidad extracontractual del Estado*”, atendiendo a la clasificación del derecho romano, en cuanto que son fuentes de las obligaciones, el contrato y otras tres extracontractuales (cuasicontrato, delito y cuasidelito); por su parte Alberto Pérez Dayán la nombra como “*la responsabilidad aquiliana del Estado*”.¹⁴⁰

No importando, la denominación que se le dé, la mayoría de los autores que aborda a la responsabilidad patrimonial del Estado, incluye en su concepto las características que actualmente tiene ésta.

Por consiguiente, se estima conveniente partir de una definición propia de responsabilidad patrimonial del Estado -sin adherirle las características determinadas por el tiempo y lugar-, entendida como la ***obligación que tiene el Estado de resarcir los daños que causa a un particular con motivo de sus funciones.***

¹³⁸ MOGUEL CABALLERO, Manuel, “La responsabilidad patrimonial del Estado”. Editado por Porrúa, México, 2006, pág. 179.

¹³⁹ LÓPEZ RAMOS, Neófito, “La responsabilidad extracontractual del Estado Mexicano”, en Revista del Instituto de la Judicatura Federal, Editada por el Instituto de la Judicatura Federal, México, 2005, número 20, pág. 79.

¹⁴⁰ PÉREZ DAYÁN, Alberto, “La responsabilidad patrimonial del Estado”, en Revista del Instituto de la Judicatura Federal, Editada por el Instituto de la Judicatura Federal, México, 2005, número 20, pág. 165.

7.2.- Tipos de responsabilidad patrimonial.

Alberto Pérez Dayán realiza una diáfana clasificación de los distintos tipos de responsabilidad patrimonial que en breve se expone:

- a) **Responsabilidad patrimonial directa:** Es aquella que se exige a una persona, física o moral, por un hecho propio. Para atribuir el hecho propio a las personas morales oficiales es necesario valerse por la teoría del órgano, por virtud del cual, es el Estado mismo el que expresa su voluntad a través de las personas físicas que, como servidores públicos, obran en nombre de ella, esto es, aunque la conducta sea realizada por el funcionario, se reputa propia del Estado. En el caso de las personas morales privadas, la misma codificación civil reconoce ese resultado indicando que éstas son responsables de los daños y perjuicios que causen sus representantes legales en el ejercicio de sus funciones.
- b) **Responsabilidad patrimonial indirecta:** Es aquella que se exige a una persona, física o moral, por un hecho ajeno; tal es el caso, verbigracia, del patrón por sus trabajadores o, de quienes ejercen la patria potestad por los menores que estén bajo su custodia.
- c) **Responsabilidad patrimonial contractual:** Es aquella que derivaba de un acuerdo de voluntades donde las propias partes acordantes fijan las bases y condiciones de resarcimiento por falta o daño.
- d) **Responsabilidad patrimonial extracontractual:** Es aquella que deriva de un acto consensual.
- e) **Responsabilidad patrimonial solidaria:** Es aquella que se puede exigir en su totalidad a cualquiera de los sujetos que deben resarcir el daño causado.
- f) **Responsabilidad patrimonial mancomunada:** Es aquella que habrá de exigirse a los sujetos, sólo en la medida en que cada uno resultó causante del daño, siempre y cuando tal concurrencia y delimitación sea posible determinarla.

- g) **Responsabilidad patrimonial subsidiaria:** Es aquella que se actualiza cuando el obligado total o parcial a resarcirla, no puede hacerle frente, provocando que otro deba, por su vinculación causal, cubrir el monto respectivo.
- h) **Responsabilidad patrimonial objetiva:** Es aquella que se actualiza cuando la norma general o la clausula contractual obliga a resarcir el daño causado, con entera independencia del dolo, culpa o negligencia del agente que la causó, simplemente se produce con la existencia misma del daño.
- i) **Responsabilidad patrimonial subjetiva:** Es aquella que se presenta cuando existiendo un daño, material o moral, sólo habrá de condenarse a su resarcimiento si se demuestra la intención o voluntad de causar un daño. ¹⁴¹

Como se puede apreciar, la responsabilidad patrimonial del Estado posee diversas características, las cuales son determinadas por cada momento y lugar; nuestro sistema no es la excepción, por lo que en breve se estudiará la evolución que ha tenido la institución jurídica en comento.

7.3. -Antecedentes y evolución de la responsabilidad patrimonial del Estado Mexicano.

La responsabilidad patrimonial del estado ha sufrido una serie de transformaciones, ad ovo, el Estado era irresponsable por los daños que pudiera causar a un particular, lo anterior obedecía al extrapolado principio “*El rey no se equivoca*”.

¹⁴¹ Cfr. PÉREZ DAYÁN, Alberto, “La responsabilidad patrimonial del Estado”, Op. Cit., págs. 158- 159.

En el capítulo de antecedentes históricos de esta tesina, se pudo constatar que la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, preveía que la persona del Rey era sagrada e inviolable y no estaba sujeta a responsabilidad.

Es hasta el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1928, vigente a partir del 01 de octubre de 1932, que se establecía lo siguiente:

Artículo 1928.- *El estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones*.¹⁴²

Esta disposición contenía una autentica responsabilidad civil del Estado por un hecho ilícito de un funcionario y la cual derivaba de una culpa *in vigilando* o *in eligendo* del Estado con respecto a sus trabajadores. No se soslaya manifestar que la responsabilidad del Estado, pese a que no se mencionaba expresamente, era de carácter subsidiario.

Con posterioridad la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1941 preveía un medio directo a favor de los particulares afectados, para demandar la reparación del daño, la cual era directa en contra el Estado.

A partir de la reforma del Código Civil Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994, se previó la modificación de los siguientes artículos:

Artículo 1927.- *El estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que le están encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.*

¹⁴² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, “El sistema de responsabilidades de los servidores públicos”, Op. Cit., pág. 8.

Artículo 1928.- *El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado.*

Expresamente la responsabilidad del Estado era subsidiaria y sólo se actualizaba, si previamente, al funcionario se le exigía el pago del daño y no tuviera bienes o fueran insuficientes para resarcirlo.

Como se ha visto, las leyes federales eran las que regulaban la responsabilidad del Estado, pero no existía un precepto en la Carta Magna, aunque se hacía derivar de su texto y en concreto de los principios de igualdad ante la Ley y de inviolabilidad de la propiedad, previstos en los artículos 1 y 27, Constitucionales.

Es hasta la adición constitucional del segundo párrafo, del artículo 113, Constitucional del 14 de junio de 2002, cuando se prevé la responsabilidad del Estado como una garantía en la Carta Magna y se le otorga las características de ser objetiva y directa.

La exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado estableció:

*Una nueva garantía que protege la integridad y salvaguarda patrimonial de los individuos respecto de la actividad administrativa del Estado y establece el deber de reparar las lesiones antijurídicas que con su actividad cause en el patrimonio de todo individuo.*¹⁴³

Álvaro Castro Estrada estima que cuando la responsabilidad del Estado obtuvo las características de objetiva y directa -que en breve se estudiarán- se incluye por nuestro sistema jurídico la “*garantía de integridad patrimonial de los individuos*”.¹⁴⁴

¹⁴³ TRON PETIT, Jean Claude, “Interpretación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado”, en Revista del Instituto de la Judicatura Federal, Editada por el Instituto de la Judicatura Federal, México, 2005, número 20, pág. 188.

¹⁴⁴ Apuntes sobre la cátedra de Responsabilidad Patrimonial del Estado, impartida por el Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, México, marzo de 2009.

Esto es reafirmado por Neófito López Ramos, pero denomina a la garantía fundamental como “*la de seguridad e integridad del patrimonio de los gobernados*”.¹⁴⁵

La Primera Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación también establece en la Jurisprudencia 1a. LIV/2009, que la responsabilidad patrimonial es un derecho sustantivo a favor de los particulares, en los siguientes términos:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ESTABLECE UN DERECHO SUSTANTIVO QUE PUEDE SER AMPLIADO POR EL LEGISLADOR ORDINARIO. La mencionada norma constitucional establece un derecho sustantivo en favor de los particulares que se fundamenta en la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado, articulada sobre la base de dos características fundamentales: la de ser directa y objetiva. Siendo estas dos características las que determinan la extensión del citado derecho constitucional, es claro que existen actos realizados por el Estado por los cuales no es responsable constitucionalmente. Así, el Tribunal Pleno de esta Corte ha considerado que los daños ocasionados por la actividad regular del Estado, que se traduce en una responsabilidad subjetiva e indirecta, así como la actuación dolosa o culposa de los funcionarios públicos eran aspectos no incluidos en el segundo párrafo del artículo 113 constitucional. Sin embargo, el hecho de que no estén explícitamente contemplados en la Norma Fundamental, debe llevar a concluir que dichas cuestiones pueden ser reguladas en los distintos órdenes jurídicos parciales con el propósito de ampliar el ámbito protector que establece el precepto constitucional. La anterior conclusión se fundamenta en el criterio de esta Suprema Corte, según el cual los derechos constitucionales son mínimos que deben ser respetados para garantizar su efectividad, pero que pueden ser ampliados por el legislador ordinario -ya sea federal o local- en su reglamentación. Una técnica válida constitucionalmente para ampliar un derecho constitucional de los particulares es la de ampliar los supuestos de responsabilidad de aquellas instituciones de cuya actuación -y la forma como se regule- dependa el ejercicio del citado derecho, por lo que si en un orden jurídico parcial se decide establecer supuestos que actualicen la responsabilidad patrimonial del Estado, distintos a los establecidos en la norma constitucional, es evidente que los particulares tienen derecho a exigir todas las consecuencias que se deriven de la actuación del Estado, en las vías que se contemplen sin que pueda alegarse su incompatibilidad.¹⁴⁶

¹⁴⁵ LÓPEZ RAMOS, Neófito, “La responsabilidad extracontractual del Estado Mexicano”, Op. Cit. pág. 87.

¹⁴⁶ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo en revisión 903/2008, María de Lourdes Royaceli Mendoza y otros, 12 de noviembre de 2008, Cinco votos, Novena Época, Primera Sala, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Abril de 2009, Septiembre de 2001, pág. 590, con número de registro 167386 en el IUS 2010.

La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación define a la responsabilidad patrimonial como:

La obligación de pagar los daños causados en los bienes o derechos de los particulares, con motivo de su actividad irregular, se encuentra consagrada en el artículo 113, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y está reglamentada por la Ley Federal de la Materia.¹⁴⁷

Llegado a este punto del estudio se propone esbozar una definición de responsabilidad patrimonial del Estado en el sistema jurídico mexicano actual, como la ***garantía constitucional de seguridad e integridad patrimonial, prevista por la Carta Magna en su artículo 113, segundo párrafo; que prevé el derecho sustantivo del particular a ser indemnizado por los daños que provoque una actividad irregular del Estado, correlativo a la obligación directa de Éste de resarcir los daños que le cause.***

7.4.- Elementos de la responsabilidad patrimonial del Estado Mexicano.

Se ha hecho referencia a que la responsabilidad patrimonial del Estado actualmente es objetiva y directa, estas dos características fueron establecidas Constitucionalmente.

La primera significa que se actualiza la responsabilidad del Estado, por la existencia misma del daño, sin requerir algún elemento de carácter subjetivo, como lo es el dolo o la imprudencia.

La segunda implica que la responsabilidad de los servidores públicos se entiende propia del Estado, pues como Éste expresa su voluntad a través de las

¹⁴⁷ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. "La responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado por daños causados a los bienes y derechos de los particulares". Op. Cit., pág.87.

personas físicas que, como servidores públicos, obran en nombre de ella, esto es, que la conducta realizada por el servidor público, se reputa propia del Estado.

Son aplicables las Jurisprudencias P./J. 43/2008 y P./J. 42/2008 que aparecen publicadas bajo los siguientes rubros:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. DIFERENCIA ENTRE RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA. La adición al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, tuvo por objeto establecer la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños causados en los bienes y derechos de los ciudadanos, otorgándole las características de directa y objetiva. La diferencia entre la responsabilidad objetiva y la subjetiva radica en que mientras ésta implica negligencia, dolo o intencionalidad en la realización del daño, aquélla se apoya en la teoría del riesgo, donde hay ausencia de intencionalidad dolosa. Por otra parte, del contenido del proceso legislativo que dio origen a la adición indicada, se advierte que en un primer momento el Constituyente consideró la posibilidad de implantar un sistema de responsabilidad patrimonial objetiva amplia, que implicaba que bastaba la existencia de cualquier daño en los bienes o en los derechos de los particulares, para que procediera la indemnización correspondiente, pero posteriormente decidió restringir esa primera amplitud a fin de centrar la calidad objetiva de la responsabilidad patrimonial del Estado a los actos realizados de manera irregular, debiendo entender que la misma está desvinculada sustancialmente de la negligencia, dolo o intencionalidad, propios de la responsabilidad subjetiva e indirecta, regulada por las disposiciones del derecho civil. Así, cuando el artículo 113 constitucional alude a que la responsabilidad patrimonial objetiva del Estado surge si éste causa un daño al particular "con motivo de su actividad administrativa irregular", abandona toda intención de contemplar los daños causados por la actividad regular del Estado, así como cualquier elemento vinculado con el dolo en la actuación del servidor público, a fin de centrarse en los actos propios de la administración que son realizados de manera anormal o ilegal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.¹⁴⁸

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. SU SIGNIFICADO EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Del segundo párrafo del

¹⁴⁸ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Acción de inconstitucionalidad 4/2004, Diputados integrantes de la Tercera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 7 de febrero de 2008, Unanimidad de diez votos, Novena Época, Pleno, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Junio de 2008, pág. 722, con número de registro 169424 en el IUS 2010.

numeral citado se advierte el establecimiento a nivel constitucional de la figura de la responsabilidad del Estado por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular cause a los particulares en sus bienes o derechos, la cual será objetiva y directa; y el derecho de los particulares a recibir una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. A la luz del proceso legislativo de la adición al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la "responsabilidad directa" significa que cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandarla directamente, sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor que causó el daño reclamado, sino únicamente la irregularidad de su actuación, y sin tener que demandar previamente a dicho servidor; mientras que la "responsabilidad objetiva" es aquella en la que el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular del Estado, entendida ésta como los actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.¹⁴⁹

Álvaro Castro Estrada afirma que:

“un régimen de “responsabilidad objetiva” significa que, independientemente de que la conducta del servidor público que ocasione la lesión haya sido lícita o ilícita, regular o irregular, legítima o ilegítima, la lesión causada debe indemnizarse en tanto que tal acción –u omisión- conculca un derecho a la integridad patrimonial que se contempla previamente como garantía, y que ahora se ha elevado a nivel constitucional. Lo anterior significa que la lesión (o daño, en sentido amplio) resentida por el particular constituye un “perjuicio antijurídico”, lo cual implica una antijuridicidad referida a la conducta del agente causante del daño, sino el perjuicio antijurídico del mismo... Así, puede afirmarse que la actividad administrativa es irregular en tanto que produce lesiones patrimoniales que afectan el patrimonio de los particulares, sin tener estos la obligación jurídica de soportarlos.”¹⁵⁰

Del texto del artículo 113, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se pueden deducir cuatro elementos para que se actualice la responsabilidad patrimonial del Estado, videlicet: a) Una actividad

¹⁴⁹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Acción de inconstitucionalidad 4/2004, Diputados integrantes de la Tercera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 7 de febrero de 2008, Unanimidad de diez votos, Novena Época, Pleno, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Junio de 2008, pág. 719, con número de registro 169428 en el IUS 2010.

¹⁵⁰ CASTRO ESTRADA, Álvaro, “La responsabilidad patrimonial del Estado”, citado por ROLDAN XOPA, José, “La responsabilidad patrimonial del Estado de México: Hacia una interpretación constitucional alternativa”, en JUAN CARLOS MARÍN GONZÁLEZ, “La responsabilidad patrimonial del Estado”, Editado por Porrúa, México, 2004, pag.173.

administrativa irregular, b) Un daño que resienta un particular en sus bienes o derechos, c) Una relación de causalidad entre la actividad y el daño, y d) La obligación de indemnización del Estado.

Actividad administrativa irregular.

El primer problema a dilucidar versa sobre la obtención de una definición de la actividad administrativa irregular.

Los términos regular e irregular son definidos por el Diccionario para Juristas de Juan Palomar de Miguel de la siguiente forma:

Regular: (lat. Regularis) adj. Ajustado o conforme a regla.// medido, ajustado, arreglado en las acciones y modo de vivir...// m.adv. Común o regularmente.¹⁵¹

Irregular: (De in y regular.) adj. Contrario a regla; que va fuera de ella.// que no sucede común y ordinariamente.¹⁵²

El artículo 113, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los principios o características del servicio público y los cuales son, la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Jean Claude Tron Petit estima que la actividad administrativa regular es un concepto jurídico indeterminado y al respecto asevera que *“la actividad y gestión administrativa regular debe ser: legal y eficiente, además honrada, leal e imparcial”*.¹⁵³

¹⁵¹ PALOMAR DE MIGUEL, Juan, “Diccionario para Juristas”, Op. Cit., pág. 1163.

¹⁵² *Ibíd*em pág. 746.

¹⁵³ TRON PETIT, Jean Claude, “Interpretación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado”, Op. Cit. pág. 191.

La Suprema Corte de Justicia, define a la actividad administrativa irregular como *“todo acto que causa daño a bienes o derechos de los particulares sin fundamento legal o causa jurídica que justifique el daño”*.¹⁵⁴

Al respecto José Roldan Xopa hace la siguiente disertación:

En la irregularidad de la actividad administrativa lo que hace indemnizable el daño causado y no el daño lo que hace irregular a una actividad administrativa. Para el constituyente, la calificación de la irregularidad de la actividad es la condición necesaria para que el daño sea indemnizable. En el sistema constitucional mexicano no solamente es relevante el daño sino la causa que lo genera, es decir la irregularidad e la actividad. Si no fuera así ¿qué caso tendría hablar de actividad administrativa irregular? Aceptando sin conceder que la irregularidad reside en la inexistencia del deber jurídico de soportar e daño, ¿Qué diferencia existiría entre el sistema de responsabilidad como el español que considerara el funcionamiento normal y anormal, de otro como el mexicano que lo restringe a la actividad irregular, si ambos se les establece el mismo elemento jurídico generador de la obligación indemnizatoria? Si como se afirma, lo irregular no reside en la actividad sino en la lesión, la interpretación vuelve exactamente similares a los casos en que la actividad regular que irregular pues, en ambos casos, el pago depende de la inexistencia del deber de soportar el daño. Tal interpretación convierte a un sistema de responsabilidad acotada en un régimen de responsabilidad amplia, ya rechazado por el constituyente. Pero, por qué se insiste en tal interpretación. Aparentemente por una necesidad de “conciliar” la expresión “actividad administrativa irregular” con responsabilidad objetiva y directa”. Tal necesidad es artificial y llanamente significa forzar la interpretación constitucional, desvirgando su sentido. Dice Castro Estrada: “Por su parte, debe destacarse que aunque el dictamen de la H. Cámara de Diputados, evidentemente, no fue explícito en cuanto a identificar la actividad administrativa irregular como aquella que produce daños a los particulares o administrados, si recoge con claridad la teoría de la lesión antijurídica que presupone la antijuridicidad de los daños irrogados –no la antijuridicidad de las conductas como ilícitas o irregulares-, en relación con el funcionamiento normal o anormal de la administración”.¹⁵⁵

Neófito López Ramos por su parte estima que:

La teoría de la culpa no debe ser el fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado, sino la lesión antijurídica en

¹⁵⁴ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. “La responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado por daños causados a los bienes y derechos de los particulares”. Op. Cit. pág. 26.

¹⁵⁵ ROLDAN XOPA, José, “La responsabilidad patrimonial del Estado de México: Hacia una interpretación constitucional alternativa”, en JUAN CARLOS MARÍN GONZÁLEZ, “La responsabilidad patrimonial del Estado”, Op. Cit. pág. 178.

sí misma, con independencia de cualquier elemento subjetivo. Lo que importa para dar fundamento a la responsabilidad del Estado es el daño en sí mismo, por ser antijurídico, pues quebranta los principios de equidad, de igualdad y el bien común, por no tener el particular la obligación de soportar los daños que le ocasionan en sus bienes.¹⁵⁶

Antes de formular una opinión propia, es conveniente transcribir la disertación al respecto de Jean Claude Tron Petit:

La actividad administrativa irregular- acción u omisión- como CJI (concepto jurídico indeterminado) que es, en su aplicación, merece los siguientes comentarios:

- ¿Conforme a qué, en relación con qué, cómo se evalúa para calificar de irregular? Manuales internos de organización, NOM's (normas oficiales mexicanas), leyes que regulen servicios públicos, su prestación; cuando es el caso que no se ha elaborado el marco contextual de referencia. Para ser que por lo pronto estas calificativas deberán ser construcciones jurisprudenciales, pretorianas.
- ¿En donde (sic) y con qué parámetros vamos a medir la ineficiencia o irregularidad en cada aspecto de la gestión pública?
- El TFJFA (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) tendrá que aplicar CJI y ponderar los principios y valores implícitos en ellos, tendrá que integrar lo que legisladores y la Administración han omitido: ¡Qué reto!
- Esta exigencia, en su aspecto material, opera también respecto de los poderes (legislativo y judicial), quienes pueden incurrir también en supuestos de responsabilidad patrimonial.
- Las decisiones del TFJFA pronuncie, deberán ser conscientes y ponderar respecto de omisiones o absurdos legislativos que afecten la gestión administrativa, sobre todo cuando surjan conflictos entre exigencias de legalidad formal y eficiencia de la gestión.
- Un tema que la LFRPE (Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado) no contempla es la responsabilidad patrimonial por los errores judiciales; sin embargo, ello no obsta para que puedan ser materia de reclamaciones conforme lo dispone el Pacto de San José. Y cabe preguntar: En la realidad jurídico-sociológica mexicana: ¿Qué pasa con ellos?
- Si falta contexto o entorno, respecto a la organización institucional para la eficiencia y la legalidad de la actividad administrativa, cabe preguntar: ¿De quién es la culpa?
- Incluso, ¿la omisión legislativa es susceptible de ser calificada irresponsable?

...

¹⁵⁶ LÓPEZ RAMOS, Neófito, "La responsabilidad extracontractual del Estado Mexicano", Op. Cit., pág. 97.

Es imprescindible que se definan los supuestos que deben considerarse como actividad administrativa y que, en la medida de lo posible, se creen estándares objetivos para poder definir y evaluar lo que se debe entender por actividad regular, los cuales, deberán adecuarse al tipo de actividad concreta y específica que realice el Estado.¹⁵⁷

Como se puede apreciar, existen diversas opiniones respecto de qué debemos entender por “actividad administrativa irregular”; al existir diversas posturas y tan variadas, es evidente la vaguedad del término.

Además de ser vaga, la expresión “actividad administrativa irregular” es desafortunada.

En primer lugar, el término “actividad”, implica una acción, un actuar, un movimiento, por lo tanto la omisión no se traduce en un actuar, en estricto sentido, una inactividad no constituye a su vez una actividad y queda fuera de la expresión aludida.

En segundo lugar, el término “administrativa”, no precisa desde qué punto de vista debe ser tomado, ¿formal o material?, no se debe perder de vista que también el poder legislativo y judicial realizan actos materialmente administrativos, ¿en estos casos serán regulados por la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o por la leyes especiales que aun no han sido emitidas?

Finalmente, el término “irregular” aparentemente no es equivalente a “ilegal”, pues lo irregular depende del hecho de que el particular no tenga la obligación jurídica de soportar un daño.

Al respecto se plantea la siguiente pregunta ¿si el particular no tiene la obligación jurídica de soportar el daño, no ya está contenido este derecho

¹⁵⁷ TRON PETIT, Jean Claude, “Interpretación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado”, Op. Cit. págs. 210- 233.

sustantivo del particular y la correlativa obligación del Estado en una norma jurídica, llámese ley, código, reglamento, norma oficial, etc.?

No hay que soslayar que vivimos en un régimen de derecho en donde las autoridades solamente pueden hacer lo que la Ley expresamente les faculta, en consecuencia la actividad del Estado forzosamente debe ser legal.

Es exactamente aplicable al caso la Jurisprudencia número 100 del Pleno de la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, que fue transcrita con antelación

Se estima que la “actividad administrativa irregular” es toda actividad que no reúne las características que establece el artículo 113, Constitucional, es decir, es una actividad que es ilegal, o siendo legal no es honrada, o siendo legal y honrada no es leal, o siendo legal, honrada y leal no es imparcial, o bien siendo legal, honrada, leal e imparcial no es eficiente.

El primer filtró debe ser la legalidad, porque el Estado únicamente puede actuar con base en una norma jurídica, si no es legal, no requerimos determinar si el actuar fue honrado, leal, imparcial o eficiente.

Se secunda la opinión de Jean Claude Tron Petit, quien advierte que deben existir normas que contengan los parámetros con los cuales apreciemos objetivamente la existencia o no de una actividad administrativa.

Por último, se citan las palabras de este citado autor, que de manera tajante critica la irregularidad derivada del daño:

Al sostener la pretendida interpretación de que el daño, per se, hace irregular la actividad, de manera categórica, resulta desarticulado, incoherente, ilógico, absurdo e inconsecuente tener, al propio tiempo, como limitante del derecho a la indemnización, el caso

fortuito, fuerza mayor, el daño imprevisible o inevitable y la culpa de la víctima.¹⁵⁸

Daño y/o perjuicio.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé el término de “daño”, no obstante, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado no sólo prevé la indemnización en caso de daños sino también de perjuicios.

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece:

ARTÍCULO 3.- Se exceptúan de la obligación de indemnizar, de acuerdo con esta Ley, además de los casos fortuitos y de fuerza mayor, **los daños y perjuicios** que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, así como aquellos que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento y en aquellos casos en los que el solicitante de la indemnización sea el único causante del daño.

ARTÍCULO 4.- Los **daños y perjuicios** materiales que constituyan la lesión patrimonial reclamada, incluidos los personales y morales, habrán de ser reales, evaluables en dinero, directamente relacionados con una o varias personas, y desiguales a los que pudieran afectar al común de la población.

La diferencia entre el daño y perjuicio ya fue abordado en el apartado correspondiente a la responsabilidad civil, por lo que en obvio de repeticiones se hace un reenvío al mismo.

La Ley en comento prevé además cuatro tipos diversos de daños, videlicet: a) Los materiales, b) Los morales, c) Los personales, y d) La muerte.

Por daño material se entiende la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio, en término del artículo 2108, del Código Civil Federal.

¹⁵⁸ TRON PETIT, Jean Claude, “Interpretación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado”, Op. Cit. pág. 221.

En cambio, el daño moral, versa sobre cuestiones no materiales como son los sentimientos, creencias, honor, etc., y está definido por el Código Civil Federal, en los siguientes términos:

Artículo 1916.- Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

El daño personal es la alteración en la salud de un particular producida por una causa ajena; para dicha definición, es conveniente basarse en la de lesión, que prevé el Código Penal Federal:

Artículo 288.- Bajo el nombre de lesión, se comprende no solamente las heridas, escoriaciones, contusiones, fracturas, dislocaciones, quemaduras, sino toda alteración en la salud y cualquier otro daño que deja huella material en el cuerpo humano, si esos efectos son producidos por una causa externa.

La muerte es definida como la pérdida de la vida, por la doctrina penal al abordar el estudio del homicidio, por lo que tal concepción, es dable utilizar en nuestro estudio.

Ahora bien, el artículo 4, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establece que los daños y perjuicios materiales, morales y personales – incluida la muerte-, deben poseer las siguientes características: a) Reales, b) Evaluables en dinero, c) Directamente relacionados con una o varias personas, y d) Desiguales a los que pudieran afectar al común de la población.

La garantía a la integridad patrimonial protege tanto a los bienes como a los derechos de los particulares.

Una relación de causalidad entre la actividad y el daño.

Debe existir entre el daño y/o perjuicio con la actividad administrativa irregular un nexo causal, pues aquéllos deben ser consecuencia directa e inmediata de éste.

La obligación de indemnización del Estado.

La obligación de reparar el daño y/o perjuicio, es correlativa del derecho sustantivo del particular para que se lo reparen por medio de una indemnización.

7.5.- Procedimiento de la responsabilidad patrimonial.

7.5.1.- Consideraciones preliminares.

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado ab initio previó en su artículo 18, que la autoridad, ante quien se debía interponer la demanda el particular era el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Incluso se emitieron criterios que estimaban competente al Tribunal, como la tesis XIII.1o.33 A del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito, que aparece publicada bajo el siguiente texto y rubro:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS ENTES PÚBLICOS FEDERALES. CORRESPONDE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA CONOCER DE LAS RECLAMACIONES RELATIVAS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 6 DE DICIEMBRE DE 2007). De la interpretación de los artículos 11, fracción XV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, vigente hasta el 6 de diciembre de 2007; 1o. y 17 a 23 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se advierte que el mencionado tribunal es competente para conocer del procedimiento de responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales; lo anterior es así, pues la naturaleza jurídica del aludido procedimiento consiste en analizar la reclamación de una supuesta actividad administrativa irregular del Estado que cause daño en los bienes y derechos de los particulares que no tengan obligación

jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate; de ahí que no sea exigible una resolución definitiva, ni mayores requisitos para su procedencia.¹⁵⁹

Esta situación despertó un sin número de críticas, porque los doctrinarios estimaban que debía ser la dependencia, entidad u organismo constitucional autónomo, quien conociera de la reclamación y que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, únicamente revisara la determinación que emitieran aquéllas al respecto.

El artículo 18 citado, fue modificado por el Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de junio de 2009 y a partir del día siguiente de su publicación, la autoridad competente para conocer de la reclamación es directamente la dependencia, entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo.

Lo anterior modificó sustancialmente el procedimiento que en breve se expondrá.

7.5.2.- Inicio del procedimiento.

El procedimiento inicia por reclamación del particular o parte interesada, la cual debe ser presentada ante la dependencia o entidad u organismo constitucional autónomo presuntamente responsable, cumpliendo con los requisitos que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, así lo establece

¹⁵⁹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo directo 367/2007, Travel & Tours'S Line, S.A. de C.V., 31 de octubre de 2007, Unanimidad de votos, Novena Época, Primer Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Marzo de 2008, pág. 1811, con número de registro 170025 en el IUS 2010.

expresamente los artículos 17 y 18, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

Los artículos 15, 15-A, de la Ley Federal de Procedimiento administrativo y 18, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establecen los requisitos que debe contener la reclamación, a saber: a) Hacerse por escrito; b) Precisar el nombre, denominación o razón social de quién o quiénes promuevan, en su caso de su representante legal, domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, la petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición, el órgano administrativo a que se dirigen y lugar y fecha de su emisión, además el escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual, se imprimirá su huella digital; c) Señalar, en su caso, el o los servidores públicos involucrados en la actividad administrativa que se considere irregular; y d) Adjuntar los documentos que acrediten su personalidad.

Pese a que ningún artículo lo establece, deben ofrecerse las pruebas y en su caso, tratándose de documentales exhibirlas.

La reclamación debe presentarse en original y anexos, con una copia simple para cotejo, otra más para autos y una para acuse; si existen terceros, deberán agregarse juegos adicionales.

Si iniciado el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, se encuentra pendiente alguno de los procedimientos por los que el particular haya impugnado el acto de autoridad que se reputa como dañoso, el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado se suspenderá hasta en tanto, en los otros procedimientos, la autoridad competente haya dictado una resolución que cause estado.

7.5.3.- Requerimiento al particular o interesado.

Cuando los escritos que presenten los interesados no contengan los datos o no cumplan con los requisitos aplicables, la dependencia entidad u organismo constitucional autónomo deberá prevenir a los interesados, por escrito y por una sola vez, para que subsanen la omisión dentro del término que establezca el requirente, mismo que no podrá ser menor de cinco días hábiles contados a partir de que haya surtido efectos la notificación.

La prevención de información faltante deberá hacerse dentro del primer tercio del plazo de respuesta.

Como no hay un plazo específico en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se aplica el plazo genérico que establece el artículo 17, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de tres meses.

Por lo tanto, el primer tercio a que se hace referencia, corresponde a un mes, para que la autoridad pueda hacer el requerimiento al particular.

Ahora bien, si el particular no desahoga la prevención en el plazo correspondiente se desechará el trámite, a no ser que la prevención no se haya hecho dentro del plazo de un mes, pues en este caso no podrá desechar la reclamación por falta de datos.

Si el requerimiento de información se hace en tiempo, el plazo para que la autoridad correspondiente resuelva el trámite se suspenderá y se reanudará a partir del día hábil inmediato siguiente a aquel en el que el interesado conteste.

7.5.4. Etapa de pruebas.

El artículo 22, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado impone dos cargas procesales de las partes.

El reclamante está obligado a probar la responsabilidad del Estado y el daño sufrido.

El artículo 21, de la propia ley establece criterios de acreditación del daño, a saber: a) En los casos en que la causa o causas productoras del daño sean identificables, la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa irregular imputable al Estado deberá probarse fehacientemente; y b) En su defecto, la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la generación de la lesión reclamada, deberá probarse a través de la identificación precisa de los hechos que produjeron el resultado final, examinando rigurosamente las condiciones o circunstancias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar la lesión patrimonial reclamada.

Tratándose de un daño moral la tesis V-TASR-XVIII-3016, de la Séptima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece como elementos a probar por el reclamante: a) Que exista la actividad administrativa irregular, definida por el artículo 1, segundo párrafo de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado; b) Que esa actividad se impute a un ente público federal en el ejercicio de sus funciones, de los señalados en el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado; c) Que se produzca una afectación a determinada persona en cualquiera de los bienes tutelados en el artículo 1916 del Código Civil Federal, es decir, en sus afectos, creencias, sentimientos, vida privada, configuración y aspectos físicos, decoro, honor, reputación o en la consideración que de uno tienen los demás; y d) Que exista una relación de causa-efecto entre el hecho u

omisión ilícitos y el daño causado, es decir, entre la actividad administrativa irregular y el daño causado.

La citada tesis aparece publicada bajo el siguiente rubro y texto:

DAÑO MORAL. ELEMENTOS QUE EL RECLAMANTE DEBE PROBAR PARA QUE SE CONFIGURE, DE ACUERDO A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, dicha responsabilidad patrimonial del Estado, debe ser probada fehacientemente por el reclamante, esto atendiendo al principio procesal de que quien tiene interés en la afirmación de un hecho, le corresponde la carga de probarlo; y por el contrario, el Estado tiene la carga de probar la existencia de alguna excluyente de responsabilidad. Por otra parte, de una interpretación armónica a los artículos 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y 1916 del Código Civil Federal, de aplicación supletoria, se tiene que la reclamación de la indemnización por daño moral en contra del Estado, exige la coexistencia de cuatro elementos, a saber: 1) Que exista la actividad administrativa irregular, definida por el artículo 1º, segundo párrafo de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado; 2) Que esa actividad se impute a un ente público federal en el ejercicio de sus funciones, de los señalados en el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado; 3) Que se produzca una afectación a determinada persona en cualquiera de los bienes tutelados en el artículo 1916 del Código Civil Federal, es decir, en sus afectos, creencias, sentimientos, vida privada, configuración y aspectos físicos, decoro, honor, reputación o en la consideración que de uno tienen los demás; y 4) Que exista una relación de causa-efecto entre el hecho u omisión ilícitos y el daño causado, es decir, entre la actividad administrativa irregular y el daño causado; elementos que atendiendo al citado principio, deben ser probados fehacientemente por el reclamante. En tal virtud, no basta que la acción que da origen al daño moral le sea imputable a un ente público federal, pues para ello, además debe demostrarse actualizada la coexistencia de los elementos referidos; por lo que si no se advierte probada la emisión del acto irregular de autoridad, ni la afectación de los derechos de la personalidad del hoy reclamante y menos aún la relación causa efecto entre la actividad administrativa irregular y el daño alegado, no se está en presencia de daño moral; sino que simplemente se tiene un acto de autoridad emitido en ejercicio de las facultades de que se encuentra dotada, sin infringir ordenamiento jurídico alguno. (4)¹⁶⁰

¹⁶⁰ TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, Expediente Administrativo de Reclamación Núm. 19299/05-17-07-6.- Resuelto por la Séptima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 8 de junio de 2007, por unanimidad de votos, Quinta Época, Séptima Sala Regional Metropolitana, en R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. No. 84. Diciembre 2007, pág. 152, con número de registro 42403 en el DVD de Justicia Fiscal y Administrativa 2010.

Por su parte el Estado está obligado a acreditar: a) La participación de terceros o del propio reclamante en la producción de los daños y perjuicios irrogados al mismo, b) Que los daños no son consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, c) Que los daños derivan de hechos o circunstancias imprevisibles o inevitables según los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento, y d) La existencia de la fuerza mayor que lo exonera de responsabilidad patrimonial.

El periodo de pruebas está regulado en el Capítulo noveno de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, mismo que a continuación se expone.

Admisión de pruebas

En el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, se deben admitir toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades.

Además la dependencia, entidad u organismo constitucional autónomo están facultados para pedir de informes a las autoridades administrativas, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos.

La autoridad podrá allegarse de los medios de prueba que considere necesarios, sin más limitación que las establecidas en la ley; incluso se pueden solicitar informes u opiniones necesarios para resolver el asunto.

Lo anterior se encuentra expresamente previsto en los artículos 50 y 53, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo aplicado supletoriamente en términos del artículo 19, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Respecto de las pruebas, los artículos 16, fracción V y 50, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establecen la obligación de la autoridad competente para admitir las pruebas permitidas por la ley.

Para cumplir con la anterior obligación, la autoridad correspondiente debe emitir un acuerdo de admisión de pruebas; no obstante, también está facultado para rechazar las pruebas que: a) No fueran ofrecidas conforme a derecho, b) No tengan relación con el fondo del asunto, y c) Sean improcedentes e innecesarias o contrarias a la moral y al derecho.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya emitido la resolución definitiva.

Desahogo de pruebas.

El desahogo de las pruebas ofrecidas debe efectuarse en un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días, los cuales se cuentan a partir de su admisión.

Si se ofrecen pruebas que requieran desahogo posterior, verbigracia, testimoniales, informes, inspección ocular, etc., se deberá conceder al particular un plazo no menor de ocho ni mayor de quince días para tal efecto.

A la autoridad a quien se le solicite un informe u opinión, está obligado a emitirlo dentro del plazo de quince días, salvo disposición que establezca otro plazo; si transcurre el plazo mencionado y no se recibiese el informe u opinión, cuando se trate de informes u opiniones obligatorios o vinculantes, se entenderá que no existe objeción a las pretensiones del interesado

7.5.5.- Etapa de alegatos.

Concluida la tramitación del procedimiento administrativo y antes de dictar resolución se deben poner las actuaciones a disposición del particular, para que formule alegatos, o bien, manifieste su decisión de no presentarlos, lo cual lo podrá hacer en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez.

Si el particular formula alegatos deben ser tomados en cuenta por el órgano competente al dictar la resolución.

7.5.6.- Resolución.

El artículo 23, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establece como elementos mínimos de la resolución, los siguientes: a) El relativo a la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida; b) La valoración del daño o perjuicio causado; c) El monto en dinero o en especie de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación; y d) En los casos de concurrencia previstos en el Capítulo IV de la Ley, en dicha resolución se deberán razonar los criterios de imputación y la graduación correspondiente para su aplicación a cada caso en particular.

Además debe ser congruente, en los términos del segundo párrafo, del artículo 59, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

7.5.7.- Bases y Forma de la indemnización.

Las bases para cubrir las indemnizaciones se encuentran establecidas en los artículos 11 y 12, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, los cuales disponen que: a) Se deberá pagar en moneda nacional; b) Podrá convenirse su pago en especie; c) La cuantificación de la indemnización se calculará de acuerdo a la fecha en que la lesión efectivamente se produjo o la fecha en que haya cesado cuando sea de carácter continuo; c) En todo caso deberá actualizarse la cantidad a indemnizar al tiempo en que haya de efectuarse el cumplimiento de la resolución por la que se resuelve y ordena el pago de la indemnización; d) En caso de retraso en el cumplimiento del pago de la indemnización procederá la actualización de conformidad con lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación; y e) Los entes públicos federales podrán cubrir el monto de la indemnización mediante parcialidades en ejercicios fiscales subsecuentes, realizando una proyección de los pagos.

Respecto a los daños materiales se calculara de acuerdo con los criterios establecidos en:

a) La Ley de Expropiación.

ARTICULO 10.- El precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado, será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.

b) El Código Fiscal de la Federación

Artículo 21.- ... El cheque recibido por las autoridades fiscales que sea presentado en tiempo y no sea pagado, dará lugar al cobro del monto del cheque y a una indemnización que será siempre del 20% del valor de éste, y se exigirá independientemente de los demás conceptos a que se refiere este artículo. Para tal efecto, la autoridad requerirá al librador del cheque para que, dentro de un plazo de tres días, efectúe el pago junto con la mencionada indemnización del 20%, o bien, acredite fehacientemente, con las pruebas documentales procedentes, que se realizó el pago o que dicho pago no se realizó por causas exclusivamente imputables a la institución de crédito. Transcurrido el plazo señalado sin que se obtenga el pago o se demuestre cualquiera de los extremos antes

señalados, la autoridad fiscal requerirá y cobrará el monto del cheque, la indemnización mencionada y los demás accesorios que correspondan, mediante el procedimiento administrativo de ejecución, sin perjuicio de la responsabilidad que en su caso procediere.

c) La Ley General de Bienes Nacionales

ARTÍCULO 143.- Previamente a la celebración de los actos jurídicos a que se refiere el presente artículo en los que intervengan las dependencias, la Procuraduría General de la República, las unidades administrativas de la Presidencia de la República y, en su caso, las entidades, corresponderá a la Secretaría dictaminar:

I.- El valor de los inmuebles respecto de los que la Federación pretenda adquirir derechos de propiedad, posesión o cualquier otro derecho real, mediante contratos de compraventa, permuta, arrendamiento financiero o cualquier otro de derecho común cuando se requiera el avalúo;

II.- El valor de los inmuebles respecto de los que la Federación pretenda transmitir derechos de propiedad, posesión o cualquier otro derecho real, mediante contratos de compraventa, permuta, aportación, afectación o cualquier otro autorizado por esta Ley, salvo los casos de donaciones a título gratuito de inmuebles a favor de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, así como de sus respectivas entidades paraestatales;

III.- El valor del patrimonio de las unidades económicas agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios que por cualquier concepto adquiera, o enajene la Federación;

IV.- El valor de los terrenos ganados al mar, a los vasos de los lagos, lagunas, esteros y presas y a los cauces de las corrientes de propiedad nacional, así como de sus zonas federales suprimidas, cuando se vayan a enajenar por primera vez;

V.- El valor comercial de los terrenos nacionales con potencial turístico, urbano, industrial o de otra índole no agropecuaria, para su enajenación;

VI.- El valor de los inmuebles donados por la Federación a los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, o a sus respectivas entidades paraestatales, cuando aquéllos se vayan a enajenar a título oneroso, salvo el caso de que la enajenación tenga por objeto la regularización de la tenencia de la tierra a favor de sus poseedores;

VII.- El monto de la indemnización por la expropiación, ocupación temporal o limitación de derechos de dominio sobre bienes inmuebles, muebles, acciones, partes sociales o derechos que decreta el Ejecutivo Federal, tratándose tanto de propiedades privadas como de inmuebles sujetos al régimen ejidal o comunal;

VIII.- El monto de la compensación o indemnización que, para la constitución de servidumbres, voluntarias o legales, habrá de pagarse a los propietarios de los terrenos colindantes con los inmuebles federales, si éstos son los dominantes;

IX.- El monto de la indemnización en los casos en que la Federación rescate concesiones sobre bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación;

X.- El valor de los inmuebles federales materia de concesión para el efecto de determinar el monto de los derechos que deberá pagar el concesionario, de conformidad con las prescripciones de la Ley Federal de Derechos;

XI.- El monto de las rentas que la Federación y las entidades deban cobrar cuando tengan el carácter de arrendadoras;

XII.- El monto de las rentas que las dependencias, la Procuraduría General de la República, las unidades administrativas de la Presidencia de la República y las entidades deban pagar cuando tengan el carácter de arrendatarias, salvo en los casos a que se refiere el último párrafo del artículo 50 de esta Ley;

XIII.- El valor de los inmuebles afectos a los fines de las concesiones, permisos o autorizaciones a que se refiere el artículo 58 de esta Ley, en los casos en que se autorice su enajenación parcial, así como cuando se resuelva la nulidad, modificación, revocación o caducidad de dichos actos, para los efectos que señala el mismo precepto;

XIV.- El valor de los bienes que formen parte del patrimonio de la beneficencia pública, cuando se pretendan enajenar;

XV.- El monto de la indemnización por concepto de reparación de los daños y perjuicios causados al erario federal por el responsable inmobiliario que no entregue a la Secretaría en el plazo que señala esta Ley, los inmuebles o áreas destinadas que se desocupen;

XVI.- El valor de los bienes o monto de las contraprestaciones por su uso, aprovechamiento o explotación, cuando la Secretaría sea designada como perito en las diligencias judiciales que versen sobre bienes nacionales;

XVII.- El valor de los inmuebles o el monto de la renta cuando los pretendan adquirir o tomar en arrendamiento los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios con cargo a recursos federales, con excepción de las participaciones en impuestos federales, y

XVIII.- Los demás valores que las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables señalen que deben ser determinados por la Secretaría.

Asimismo, la Secretaría podrá practicar todo tipo de trabajos valuatorios a nivel de consultoría, cuando se lo soliciten las instituciones públicas.

- d) Las demás disposiciones aplicables, verbigracia, la Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares.

ARTÍCULO 14.- Se establece como importe máximo de la responsabilidad del operador frente a terceros, por un accidente nuclear determinado, la suma de cien millones de pesos.

Respecto a accidentes nucleares que acaezcan en una determinada instalación nuclear dentro de un período de doce meses consecutivos, se establece como límite la suma de ciento noventa y cinco millones de pesos.

La cantidad indicada en el párrafo anterior, incluye el importe de la responsabilidad por los accidentes nucleares que se produzcan dentro de dicho período cuando en el accidente estén involucradas cualesquiera substancias nucleares peligrosas o cualquier remesa de substancias nucleares destinadas a la instalación o procedentes de la misma y de las que el operador sea responsable.

Por lo que toca a los daños personales, se deberá fijar con base en los dictámenes médicos correspondientes, conforme a lo dispuesto para riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo, y además el reclamante o causahabiente tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos que en su caso se eroguen, de conformidad con lo que disponga para riesgos de trabajo, la legislación laboral.

En el caso del daño moral, para la indemnización se deberá calcular su monto de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil Federal, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante.

El artículo 14, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establece que la indemnización por daño moral que el Estado esté obligado a cubrir no deberá excederá del equivalente a 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, por cada reclamante afectado.

Este artículo es inconstitucional, pues no sólo viola el artículo 113, segundo Párrafo Constitucional, sino que contraviene a las obligaciones internacionales suscritas por el Estado mexicano al impedir el incumplimiento con lo dispuesto por la Corte Interamericana y con las recomendaciones de la Comisión Interamericana en materia de reparación del daño.

Además, impone al particular dañado, la obligación de soportar el costo de los daños que supere el tope máximo, lo cual atenta incluso en contra del principio de igualdad, consagrado en el Artículo 1, Constitucional.

Son aplicables las tesis 1a. CLIV/2009 y 1a. CLVI/2009, que aparecen publicadas bajo los siguientes rubros y textos:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER UN TOPE MÁXIMO PARA LAS INDEMNIZACIONES POR DAÑO MORAL, VIOLA EL ARTÍCULO 113 SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el artículo 113, segundo párrafo, de la Constitución Federal prevé un derecho sustantivo a ser indemnizado por los daños generados por la actividad administrativa irregular del Estado (A.R. 903/2008). Las autoridades estatales, incluido el legislador, tienen la obligación genérica de no restringir arbitraria y desproporcionadamente su ámbito o extensión material al regularlo y de desplegar sus potestades públicas con el objetivo de garantizarlo. Por su parte, el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece las reglas conforme a las cuales deben calcularse los montos de las indemnizaciones que el Estado debe pagar cuando genera daños a los particulares, y en su fracción II señala dos reglas respecto al daño moral: 1) la autoridad administrativa o jurisdiccional debe calcular la indemnización conforme a los criterios establecidos en el Código Civil Federal, tomando en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante y 2) dicha indemnización no debe exceder del equivalente a veinte mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal por cada reclamante afectado. De acuerdo con los criterios con que esta Corte evalúa si existe una restricción injustificada a los derechos constitucionales, se concluye que el referido tope es inconstitucional porque, aunque sea una medida que puede relacionarse con la consecución de un objetivo admisible constitucionalmente, no es instrumentalmente adecuada para alcanzarlo. La existencia de límites a las indemnizaciones a los perjudicados por daños morales causados por el Estado es un objetivo sin duda cubierto por el artículo 113 constitucional, que precisa que los particulares tienen derecho a las

mismas conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. La voluntad de evitar tanto reclamos injustificados como indemnizaciones excesivas, subrayada en la exposición de motivos de la Ley, alude igualmente a la legítima voluntad de que las medidas compensatorias se apliquen a los casos que justamente lo ameritan. Sin embargo, la fijación del tope máximo no constituye una medida adecuada porque ni garantiza por sí misma que los abusos no se den ni resulta necesaria para evitarlos. Las previsiones legales generales -en particular las que imponen requisitos de fondo y forma al tipo de reclamos que pueden elevarse- permiten depurar adecuadamente las peticiones de los justiciables, y el establecimiento de criterios individualizadores que vinculan a la autoridad aplicadora ofrece suficientes garantías contra la fijación de indemnizaciones desproporcionadas. El tope máximo previsto por el precepto legal examinado es una medida no suficientemente ajustada a los fines que pretende conseguir que en algunos casos puede ocasionar limitaciones irrazonables al derecho a ser indemnizado. Además, el mismo contraviene a las obligaciones internacionales suscritas por el Estado mexicano y podría plantear problemas para cumplir con lo dispuesto por la Corte Interamericana y con las recomendaciones de la Comisión Interamericana en materia de reparación del daño, ya que el segundo párrafo del artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado dispone que el cumplimiento de indemnizaciones ordenadas por estos órganos se rige por lo establecido en el Capítulo II de la misma, sección en la que se encuentra el artículo 14.¹⁶¹

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA FIJACIÓN DE UN TOPE MÁXIMO PARA LOS MONTOS INDEMNIZATORIOS POR DAÑO MORAL, AL OCASIONAR QUE EN CIERTOS CASOS SEAN LOS PARTICULARES QUIENES ASUMAN LOS COSTOS Y RIESGOS DERIVADOS DE LA ACTIVIDAD ESTATAL, CONTRAVIENE LOS OBJETIVOS GENERALES DE LA LEY FEDERAL RELATIVA Y CREA INCENTIVOS CONTRARIOS AL MANTENIMIENTO DE LA ADECUADA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. El establecimiento de un tope máximo a las indemnizaciones a que puede ser condenado el Estado por daño moral, establecido en la fracción II del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, no es en sí mismo una garantía contra los reclamos injustificados y las indemnizaciones excesivas -abusos contra los cuales deben actuar suficientemente otras reglas del régimen de responsabilidad- y puede entrar incluso en tensión con los objetivos destacados por la exposición de motivos de dicha ley: cumplir con un imperativo de justicia, fortalecer el Estado de Derecho, elevar la calidad de los servicios públicos, profundizar o restablecer la confianza que el Estado merece a los gobernados y aumentar la respetabilidad del derecho como instrumento de solución de conflictos. La exposición de motivos reconduce todos estos fines a dos, derivados del segundo párrafo del artículo 113 constitucional: 1) el principio de que quien ocasione

¹⁶¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo en revisión 75/2009, Blanca Delia Rentería Torres y otra, 18 de marzo de 2009, Mayoría de cuatro votos, Novena Época, Primera Sala, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Septiembre de 2009, pág. 454, con número de registro 166301 en el IUS 2010.

un daño que no hay obligación de soportar, debe repararlo y 2) el principio de solidaridad social, que insta a repartir las cargas de la convivencia social entre los integrantes de la sociedad. Estos fines se logran si la indemnización obedece al principio de reparación integral del daño, en los términos del artículo 12 de la Ley, pues el particular obtiene una compensación que se corresponde con el daño resentido y el Estado interioriza los costos de su actuación irregular. Ambos resultados favorecen los objetivos generales relacionados con la justicia y el mejoramiento de los servicios públicos. Sin embargo, si el cálculo del monto está disciplinado no sólo por la entidad del daño y el grado de responsabilidad del sujeto que lo causa (en los términos del artículo 1916 del Código Civil Federal), sino también por el tope monetario máximo establecido en la fracción II del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, habrá daños desiguales que serán tratados de la misma manera. En esta categoría de casos, los particulares deberán asumir el costo que supere el tope máximo, lo cual no sólo impedirá la reparación integral de la violación sufrida en sus derechos, sino que le permitirá al Estado no asumir parte de las consecuencias de los daños que causa, dejándolo sin los incentivos necesarios para adoptar medidas que eliminen o aminoren la mala calidad de los servicios públicos.¹⁶²

Ahora bien, en el caso particular del daño moral, los montos deben determinarse no en función de la capacidad económica del responsable, sino tomando en consideración la naturaleza del daño ocasionado, la valoración de los derechos lesionados y el grado de responsabilidad de los sujetos involucrados, criterios que son establecidos en el artículo 1916, del Código civil Federal.

Así se dispone en la tesis 1a. CLV/2009, que aparece publicada bajo el siguiente rubro:

DAÑO MORAL Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LOS CRITERIOS ESTABLECIDOS EN EL CÓDIGO CIVIL FEDERAL, A QUE REMITE EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, OBLIGAN A LA AUTORIDAD JUDICIAL A INDIVIDUALIZAR LOS MONTOS DE MANERA OBJETIVA Y RAZONABLE. El artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece las reglas conforme a las cuales deben calcularse los montos indemnizatorios que debe pagar el Estado por la generación de daños materiales, personales o morales, y su fracción II

¹⁶² SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo en revisión 75/2009, Blanca Delia Rentería Torres y otra, 18 de marzo de 2009, Mayoría de cuatro votos, Novena Época, Primera Sala, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Septiembre de 2009, pág. 456, con número de registro 166300 en el IUS 2010.

establece que la autoridad administrativa o jurisdiccional debe hacer el cálculo correspondiente conforme a los criterios establecidos en el Código Civil Federal y debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante. Por su parte, el artículo 1916 del Código citado dispone que las indemnizaciones a los particulares por este tipo de daño deberán determinarse con base en la valoración de los siguientes criterios: los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable y de la víctima, así como las demás circunstancias del caso. Aunque exista base para partir de que el Estado se presume siempre solvente, ello no implica que los jueces puedan condenarlo a satisfacer indemnizaciones excesivas. La situación económica del responsable del daño es uno de los criterios a valorar, pero no determina la magnitud de la indemnización: tan sólo indica que la indemnización podrá ser pagada por el sujeto responsable. Conforme al artículo 12 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado -según el cual la indemnización debe corresponderse con la idea de reparación integral del daño- el monto indemnizatorio debe determinarse no en función de la capacidad económica del responsable, sino en función de la naturaleza del daño ocasionado, la valoración de los derechos lesionados y el grado de responsabilidad de los sujetos involucrados. La aplicación e interpretación de estos criterios individualizadores es competencia de la autoridad aplicadora, y si son debidamente observados evitarán el otorgamiento de indemnizaciones excesivas.¹⁶³

Finalmente, en el caso de muerte, el cálculo de la indemnización se hará de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1915, del Código Civil Federal, que establece:

La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios.

Cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte, incapacidad total permanente, parcial permanente, total temporal o parcial temporal, el grado de la reparación se determinará atendiendo a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo. Para calcular la indemnización que corresponda se tomará como base el cuádruplo del salario mínimo diario más alto que esté en vigor en la región y se extenderá al número de días que para cada una de las incapacidades mencionadas señala la Ley Federal del Trabajo. En caso de muerte la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima.

¹⁶³ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo en revisión 75/2009, Blanca Delia Rentería Torres y otra, 18 de marzo de 2009, Mayoría de cuatro votos, Novena Época, Primera Sala, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Septiembre de 2009, pág. 440, con número de registro 166456 en el IUS 2010.

Los créditos por indemnización cuando la víctima fuere un asalariado son intransferibles y se cubrirán preferentemente en una sola exhibición, salvo convenio entre las partes.

Las anteriores disposiciones se observarán en el caso del artículo 2647 de este Código.

Forma de Indemnización.

La forma de cubrir las indemnizaciones por parte de las dependencias entidades y organismos constitucionales autónomos se rige bajo los siguientes principios: a) Se debe hacer con cargo a sus respectivos presupuestos; b) Se realizarán conforme a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal correspondiente, sin afectar el cumplimiento de los objetivos de los programas que se aprueben en el Presupuesto de Egresos de la Federación; c) Las que excedan del monto máximo presupuestado en un ejercicio fiscal determinado serán cubiertas en el siguiente ejercicio fiscal, según el orden de registro a que se refiere el artículo 16 de la Ley; d) Se deben incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los recursos para cubrir las erogaciones derivadas de responsabilidad patrimonial; e) La suma total de los recursos comprendidos en los respectivos presupuestos aprobados de los entes públicos federales, no podrá exceder del equivalente al 0.3 al millar del gasto programable del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente; y e) El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, deberá autorizar el traspaso de los montos presupuestales aprobados a las diferentes dependencias o entidades de la Administración Pública Federal para responsabilidad patrimonial, cuando por la naturaleza de la actividad administrativa de las mismas, sea pertinente y se justifique ante las autoridades competentes.

7.5.8.- Impugnación de la resolución.

La resolución puede ser impugnada en dos vías, en la administrativa a través del recurso de revisión en sede administrativa y la otra en la judicial, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

7.5.9.- Caducidad y prescripción

El artículo 60, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establece que en los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo, la Administración Pública Federal le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo.

Una vez que expire el plazo sin que el interesado requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración Pública Federal acordará el archivo de las actuaciones, notificándoselo al interesado.

Contra la resolución que declare la caducidad procede el recurso previsto en la presente Ley.

El artículo 25, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, regula la prescripción, aunque lo que prevé es la prescripción del derecho a reclamar la indemnización.

Técnicamente lo que prescribe es la acción no el derecho, por ello considero que la acción patrimonial –por denominarla de alguna forma- prescribe en un año, contado a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo.

Cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de prescripción de la acción será de dos años.

Los plazos de prescripción se interrumpen al iniciarse el procedimiento de reclamación, o bien, a través de los cuales se impugne la legalidad de los actos administrativos que probablemente produjeron los daños o perjuicios.

7.5.10.- Concurrencia.

Se actualiza esta figura jurídica cuando el daño es provocado por dos dependencias o entidades u organismos constitucionales autónomos, en cuyo caso deberá aplicarse los siguientes criterios.

A cada ente público federal deberá atribuirse los hechos o actos dañosos que provengan de su propia organización y operación, incluyendo las de sus órganos administrativos desconcentrados; además únicamente responderán de los hechos o actos dañosos que hayan ocasionado los servidores públicos que les estén adscritos; por lo cual la responsabilidad puede ser por prestación directa o con colaboración interorgánica.

Los entes que hubieran proyectado obras que hayan sido ejecutadas por otras responderán de los hechos o actos dañosos causados, cuando las segundas no hayan tenido el derecho de modificar el proyecto por cuya causa se generó la lesión patrimonial reclamada; por su parte, los entes ejecutores responderán de los hechos o actos dañosos producidos, cuando éstos no hubieran tenido como origen deficiencias en el proyecto elaborado.

Cuando en los hechos o actos dañosos concorra la intervención de una autoridad federal y otra local, la primera deberá responder del pago de la indemnización en forma proporcional a su respectiva participación, quedando la parte correspondiente de la entidad federativa en los términos que su propia legislación disponga.

Ahora bien, en el supuesto de que el reclamante se encuentre entre los causantes de la lesión cuya reparación solicita, la proporción cuantitativa de su participación en el daño y perjuicio causado se deducirá del monto de la indemnización total.

Puede darse el caso de que entre los causantes de la lesión patrimonial reclamada no se pueda identificar su exacta participación en la producción de la misma, por lo tanto se establecerá entre ellos una responsabilidad solidaria frente al reclamante, debiéndose distribuir el pago de la indemnización en partes iguales entre todos los cocausantes.

El anterior criterio es incongruente, porque si la responsabilidad es solidaria implica que la totalidad de la obligación se le puede exigir a cualquiera de los deudores o autoridades en este caso, si ésta se divide deja de ser solidaria y se convierte en mancomunada, lo que realmente estipula el artículo 29, de la Ley.

Por otra parte, si las reclamaciones derivan de hechos o actos dañosos producidos como consecuencia de una concesión de servicio público por parte de la Administración Pública Federal, y las lesiones patrimoniales hayan tenido como causa una determinación del concesionario que sea de ineludible cumplimiento para el concesionario, el Estado responderá directamente.

Otro efecto de la concurrencia es que ante cualquiera de las dependencias, entidades u organismos constitucionales autónomos que provoquen el daño se puede presentar la reclamación del particular.

7.6.- Derecho del Estado de repetir en contra de los servidores públicos.

En la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se prevé que el Estado, una vez que haya pagado la indemnización a los particulares, tiene la facultad de repetir en contra de los servidores públicos que habrán propiciado ese daño.

Este mismo procedimiento se puede instruir a los servidores públicos por Él nombrados, designados o contratados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, cuando le hayan ocasionado daños y perjuicios en sus bienes y derechos, derivado de faltas o infracciones administrativas graves. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto por otras leyes aplicables en la materia.

Surgen las siguientes cuestiones ¿La Ley en comento establece un nuevo tipo de responsabilidad del servidor público?, o bien, ¿estamos ante la presencia de la responsabilidad civil del servidor público?

Los requisitos para repetir se establecen en los artículos 31, 32, 33, 34 y 35 de la Ley, son a saber: a) Se requiere que previamente se haya substanciado el procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, b) Que en ese procedimiento se determine su responsabilidad administrativa, c) Que la falta administrativa haya tenido el carácter de infracción grave, y d) Que el monto que se exija al servidor público por este concepto forme parte ya de la sanción económica que se le aplique.

Como puede apreciarse, el derecho de repetir del Estado en contra del servidor público, únicamente puede hacerse en vía administrativa, con los

procedimientos y formalidades que prevé la Ley de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.

En consecuencia, la responsabilidad del Servidor Público derivada de un daño provocado a un particular por una actividad administrativa irregular, es una responsabilidad administrativa y no civil.

La presentación de reclamaciones por responsabilidad patrimonial interrumpen los plazos de prescripción que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ahora bien, la Ley prevé en su artículo 34, que la resolución que imponga la obligación de resarcir los daños y perjuicios que el Estado haya pagado con motivo de los reclamos indemnizatorios respectivos, se podrá impugnar a través del recurso de revocación, o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; el anterior artículo se encuentra en concordancia con su similar 25, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Respecto del derecho del Estado de repetir en contra del servidor público, Manuel Moguel Caballero, establece que la *“administración será subrogada en los derechos de la víctima en contra del agente culpable”*.¹⁶⁴

7.7.- Principal crítica al procedimiento de responsabilidad patrimonial.

Sin duda alguna la principal crítica al procedimiento de responsabilidad patrimonial, es la desventaja del particular ante la dependencia, entidad u organismo, pues tiene que reclamar que le pague, quien le causado el daño y/o

¹⁶⁴ MOGUEL CABALLERO, Manuel, “La responsabilidad patrimonial del Estado”. Op. Cit. pág. 33.

perjuicio, es decir, nuevamente estamos ante un procedimiento en el que la autoridad que resuelve es a la vez parte del mismo.

Aun no son claros los conceptos fundamentales de la responsabilidad patrimonial del Estado, sobre todo el término “actividad administrativa irregular”.

A decir, de Jorge Federico Márquez Muñoz, en el libro *Leyes y Reglamentos para el Cambio Democrático en la Administración Pública Federal*:

Para que la sociedad produzca abundantemente, para que la condición humana mejore, la legislación tiene que ofrecer garantías para la propiedad y contra la violencia, incluso aquella que provenga del Estado. He aquí la relevancia de La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.¹⁶⁵

Si bien, la Ley constituye un avance significativo, también lo es que, aún es deficiente y dista de ser la herramienta eficaz que proteja de la violencia a la *garantía constitucional de seguridad e integridad patrimonial*.

De igual forma, faltan disposiciones secundarias, que prevean parámetros para considerar que una actividad es regular o irregular, pues dejarlo al arbitrio de la dependencia, entidad u organismo constitucional autónomo a la postre traerá criterios contradictorios y muchas injusticias.

¹⁶⁵ MÁRQUEZ MUÑOZ, Jorge Federico, “Sobre la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado” en SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Leyes y Reglamentos para el Cambio Democrático en la Administración Pública Federal”, 4ª ed., Editado por la Secretaría de Gobernación, México, 2007, pág. 258.

CONCLUSIONES.

El término responsabilidad no fue utilizado en el sistema jurídico Romano ni en el español del siglo XVII, empero en nuestro actual sistema es un concepto jurídico fundamental del mismo.

El concepto jurídico de responsabilidad más completo es el que expone H.L.A. Hart, al definirla como capacidad, como factor causal, como deberes y obligaciones derivados de un cargo o rol social y como sancionabilidad.

La evolución que ha tenido el sistema de responsabilidades en los documentos políticos de nuestra Nación ha sido constante.

Nuestra actual carta magna contempla tres tipos de responsabilidad de los servidores públicos, la política, penal y administrativa; consagrando además la responsabilidad patrimonial del Estado como una garantía constitucional.

La responsabilidad política, si bien, es una institución vigente contemplada en la Carta Magna, también lo es que, en realidad es ineficaz por lo repetitivo, engorroso y confuso de su procedimiento.

La responsabilidad penal del servidor público hace distinción, entre servidores públicos, puesto que respecto de algunos se requiere para poder ejercer la acción penal y sancionarlos, un requisito de procedibilidad como lo es la declaración de procedencia.

El Presidente de la República tiene teóricamente una responsabilidad penal muy amplia, pero el procedimiento para procesarlo es engorroso e ineficaz, por lo que en la praxis goza de irresponsabilidad, al mero estilo del rey de la Constitución de Cádiz.

El Código Penal Federal al incluir a cualquier persona que maneje recursos como servidor público, desvirtúa la naturaleza de la responsabilidad a que hacemos referencia, y su artículo 212, del Código Penal Federal deviene inconstitucional, por contravenir el artículo 108 Constitucional.

La responsabilidad administrativa adolece de imparcialidad y equilibrio procesal, puesto que en el procedimiento administrativo disciplinario, el órgano que juzga actúa a la vez como Juez y parte.

Los artículos 2, 13, párrafos tercero y cuarto y 37, párrafos tercero, cuarto y octavo, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, son inconstitucionales, el primero de ellos por contravenir el 108, Constitucional y los dos restantes a su similar 109.

Por lo que toca a la responsabilidad civil del servidor público, con las reformas a la Carta Magna publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, así como el Decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004, quedó eliminada del sistema jurídico mexicano.

La responsabilidad patrimonial del Estado, no tiene definido claramente un concepto jurídico fundamental como lo es la actividad administrativa irregular, además el particular, se encuentra en evidente desventaja ante la dependencia, entidad u organismo, pues tiene que reclamar que le pague, quien le causado el daño y/o perjuicio, es decir, nuevamente nos encontramos ante un procedimiento en el que la autoridad que resuelve es a la vez parte del mismo, aunado al hecho de la inexistencia de disposiciones secundarias que prevean parámetros para considerar que una actividad es regular.

Como se puede apreciar, la tesina trató de ser lo más ecléctica e integral posible, a pesar de características particulares y procedimientos diversos que prevé cada tipo de responsabilidad.

El estudio realizado fue un reto que empezó por gestarse en especialidad, que ha madurado en la práctica profesional y que se ha plasmado en la tesina que se presenta con motivo de la obtención del título de la especialidad y que confirma que el especialista en sistemas de responsabilidades de los servidores públicos, si no domina varias materias, por lo menos debe tener las nociones de ellas, pues de otra forma, no se puede entender el complejo sistema jurídico de responsabilidades del servidor público que prevé nuestro sistema jurídico actual.

José de Jesús Vásquez Méndez.

FUENTES DE INVESTIGACIÓN.

Bibliografía:

BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel, "Obligaciones Civiles", 4ª ed., Editado por Oxford University Press-Harla México, S.A de C.V., México, 1998.

BONNECASE, Julien, "Elementos de Derecho Civil", S.N.E, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1985. Tomo II. Derecho de las Obligaciones, Contratos y del Crédito.

CABANELLAS, Guillermo, "Repertorio jurídico de principios generales del derecho, locuciones, máximas y aforismos latinos y castellanos", 4ª ed., Editado por Heliasta S.R.L., Argentina, 1992.

CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, "Sistema Jurídico sobre la responsabilidad de los servidores públicos", 2ª ed., Cárdenas Velasco Editores S.A de C.V., México, 2004.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, "El sistema de responsabilidades de los servidores públicos", 5ª ed., Editorial Porrúa, México, 2005.

DE LEÓN VILLALBA, Francisco Javier, "Acumulación de sanciones penales y administrativas: Sentido y alcance del principio "ne bis in idem"", S.N.E., Editado por Bosch, España, 1998.

ELÍAS AZAR, Edgar, "Frasas y expresiones latinas", 2ª ed., Editorial Porrúa, México, 2002.

GONZÁLEZ JIMÉNEZ, Arturo. "Comentarios a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos". Ediciones Jurídicas Alma, S.A de C.V., México, 2004.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, "Derecho de las Obligaciones", 10ª ed., Editado por Porrúa, México, 1995.

IGLESIAS, Juan, "Derecho Romano", 11ª ed., Editorial Ariel S.A., Barcelona, 1993.

JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, "La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos", 2ª ed., Editado por Porrúa. México, 2004.

LARRAÑAGA, Pablo, "El Concepto de Responsabilidad". Editado por Distribuciones Fontamara, S.A., México, 2004.

MARÍN GONZÁLEZ, Juan Carlos, "La responsabilidad patrimonial del Estado", Editado por Porrúa, México, 2004.

MARTÍNEZ ROBLEDOS, Marybel, "El juicio político en México", Editorial Porrúa, México, 2008.

MOGUEL CABALLERO, Manuel, "La responsabilidad patrimonial del Estado". Editado por Porrúa, México, 2006.

ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, "Responsabilidades legales de los servidores públicos", 3ª ed., Editorial Porrúa, México, 2004.

OVALLE FAVELA, José, "Teoría General del Proceso", 4ª ed., Editado por Oxford University Press-Harla México, S.A. de C.V., México, 1998.

RECASENS SICHES, Luis, "Filosofía del Derecho", 18ª ed., Editado por Porrúa, México, 2006.

RIVERA FIERROS, Dione. "La muerte del infractor como forma de extinción de la responsabilidad fiscal por infracciones a las leyes fiscales federales", Editado por el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2008.

ROJINA VILLEGAS, Rafael, "Compendio de Derecho Civil. Introducción, Personas y Familia", 26ª ed., Editado por Porrúa, México, 1995, Tomo I.

-----, "Compendio de Derecho Civil. Teoría General de las Obligaciones", 3ª ed., Editado por Porrúa. S.A de C.V., México, 1970, Tomo III.

ROSS, Alf, "Tû-Tû". S.N.E., Editado por Abeledo- Perrot, Buenos Aires, 1961, Colección Nueva Teoría.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, "Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos", 2ª ed., Editado por la Secretaría de Gobernación, México, 2007.

-----, "Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos", 4ª ed., Editado por la Secretaría de Gobernación, México, 2009.

-----, "Leyes y Reglamentos para el Cambio Democrático en la Administración Pública Federal", 4ª ed., Editado por la Secretaría de Gobernación, México, 2007.

SUÁREZ CAMACHO, Humberto, "El sistema de control constitucional en México". Editorial Porrúa, México, 2007.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, "La responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado por daños causados a los bienes y derechos de los particulares", Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación número 43, S.N.E., Editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2009.

TENA RAMÍREZ, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", 31ª ed., Editorial Porrúa, México, 1997.

VALDÉS S., Clemente, "El juicio político. La impunidad, los encubrimientos y otras formas de opresión", S.N.E., Ediciones Coyoacán S.A. de C.V., México, 2000.

VEGA RUIZ, Juan Francisco, "El daño moral en el servicio público federal por juicio de responsabilidad", S.N.E., Ediciones Monte alto S.A. de C.V., México, 2008.

VENTURA SILVA, Sabino, "Derecho Romano", 18ª ed., Editorial Porrúa, México, 2002.

Bibliografía:

LÓPEZ RAMOS, Neófito, "La responsabilidad extracontractual del Estado Mexicano", en Revista del Instituto de la Judicatura Federal, Editada por el Instituto de la Judicatura Federal, México, 2005, número 20.

PÉREZ DAYÁN, Alberto, "La responsabilidad patrimonial del Estado", en Revista del Instituto de la Judicatura Federal, Editada por el Instituto de la Judicatura Federal, México, 2005, número 20.

TRON PETIT, Jean Claude, "Interpretación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado", en Revista del Instituto de la Judicatura Federal, Editada por el Instituto de la Judicatura Federal, México, 2005, número 20.

Legislación:

Código Civil Federal.

Código Federal de Procedimientos Penales.

Código Fiscal de la Federación.

Código Penal Federal.

Código Penal para el Distrito Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

Declaración Universal de Derechos Humanos.

Decreto que expide la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de de 2004.

Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de junio de 2009.

Ley de Expropiación.

Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares.

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 General de Bienes Nacionales.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Reglamento de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Discos compactos:

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, "Compilación Normativa de la Secretaría de Gobernación", 7ª ed., Editado por la Secretaría de Gobernación, México, 2009.

-----, "La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus reformas", 5ª ed., Editado por la Secretaría de Gobernación, México, 2009.

-----, "Tratados Vigentes Celebrados por México (1836-2008)", Editado por la Secretaría de Gobernación, México, 2008.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, "Compila Tratados VII. Instrumentos y su correlación con las tesis emitidas por el Poder Judicial de la Federación", Editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007.

-----, "Compila XVI. Legislación Federal y del Distrito Federal", Editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2008.

-----, "Historia Legislativa y Parlamentaria de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000.

-----, "Ius 2010 Jurisprudencia y tesis aisladas junio 1917- Junio 2010", Editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2010.

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, "Justicia Fiscal y Administrativa", Editado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. México, 2010.

Diccionarios:

CABANELAS, Guillermo, et al., "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual", 12ª ed., Editorial Heliasta S.R.L., Argentina, 1979, Tomo III, E-I.

-----, "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual", 12ª ed., Editorial Heliasta S.R.L., Argentina, 1979, Tomo V, P-R.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, S.N.E., Editado por Driskill S.A., Buenos Aires, Argentina, 1977, Tomo XXIV, REAL-RETR.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan, "Diccionario para Juristas", Mayo ediciones S. de R. L., México, 1981.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, "Etimología jurídica", 5ª ed., Editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2008.

Apuntes:

Apuntes sobre la cátedra de Responsabilidad Patrimonial del Estado, impartida por el Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, México, marzo de 2009.

Apuntes sobre la cátedra de Responsabilidad Penal, impartida por la Dra. Verónica Román Quiroz, División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, México, Abril de 2008.

Páginas web:

<http://books.google.com.mx/books?id=EL7HpDaFxcC&printsec=frontcover&dq=tesoro+de+la+I+engua+castellana>, consultado el 13 de julio de 2009, a las 17:21 hrs.

http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=responsabilidad, consultado 27 de Febrero de 2008, a las 16:03 hrs.

<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/477/22.pdf>, consultado el 08 de Noviembre de 2010, a las 19:56 hrs.

<http://www.diputados.gob.mx>.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx>.