

875209



UNIVERSIDAD VILLA RICA

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

24

**"LA RESPONSABILIDAD DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS
FEDERALES Y ESTATALES EN EL
MARCO DEL DERECHO"**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

OSCAR MAYORAL BARRANCA

DIRECTOR DE TESIS

LIC. LAZARO MONTALVO CORTES

REVISOR

LIC. SAUL G. HERNANDEZ VALDEZ



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.

**TESIS
FALLA
DE
ORIGEN**

PAGINACION

DISCONTINUA

DEDICATORIAS

A MIS PADRES:

DEDICO EL PRESENTE TRABAJO A MIS PADRES, QUIENES ME HAN DADO TODO EL APOYO, CARÍÑO Y CONFIANZA EN TODO MOMENTO Y POR QUE ME HAN SABIDO ENSEÑAR QUE CON ESFUERZO Y GANAS TODO SE PUEDE LOGRAR...GRACIAS POR TODO

A MIS HERMANOS:

TAMBIEN DEDICO EL PRESENTE TRABAJO A MIS HERMANOS; SERGIO, QUIEN CON SUS CONSEJOS SIEMPRE ME HA SABIDO GUIAR; ELVIRA, QUIEN SIEMPRE ME HA CONSENTIDO; ISABEL QUIEN SIEMPRE ME HA CUIDADO...LOS QUIERO MUCHO.

A MI ESPOSA

ESTE TRABAJO TAMBIEN LO DEDICO A IRMA POR QUE REPRESENTA EL ESFUERZO CONJUNTO, GRACIAS POR TU APOYO Y POR TU IMPULSO YA QUE SIN EL NO SALDRIA ADELANTE EN RETOS COMO ESTE...MISION CUMPLIDA AMOR...

A MI PEQUEÑA

FERNANDA... TE QUIERO MUCHO...

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

INDICE

INTRODUCCION	1
--------------	---

CAPITULO PRIMERO

METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION

1.1	PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	3
1.2	JUSTIFICACION DEL PROBLEMA.	4
1.3	DELIMITACION DE OBJETIVOS	6
1.3.1	OBJETIVO GENERAL	6
1.3.2	OBJETIVOS ESPECIFICOS.	7
1.4	FORMULACION DE LAS HIPOTESIS	7
1.5	IDENTIFICACION DE VARIABLES	7
1.5.1	VARIABLE INDEPENDIENTE	7
1.5.2	VARIABLE DEPENDIENTE	8
1.6	TIPO DE ESTUDIO	8
1.6.1	INVESTIGACION DOCUMENTAL	8
1.6.1.1	BIBLIOTECAS PÚBLICAS	9
1.6.1.2	BIBLIOTECAS PRIVADAS	9
1.6.2	TECNICAS EMPLEADAS	10
1.6.2.1	FICHAS BIBLIOGRAFICAS.	10
1.6.2.2	FICHAS DE TRABAJO	10

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN MEXICO

2.1.	CONSTITUCION POLITICA DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA DE 1812 (CADIZ)	12
2.2.	EL DECRETO CONSTITUCIONAL DE APATZINGAN (1814)	22
2.3.	LA CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.	27
2.4.	CUARTA LEY CONSTITUCIONAL DE 1836.	31
2.5.	BASES ORGANICAS DE 1843.	33
2.6.	ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847.	36
2.7.	CONSTITUCION FEDERAL DE 1857	39

CAPITULO TERCERO

REGIMEN DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN MEXICO

3.1.	DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS - TITULO CUARTO - (ARTICULOS 108 AL 114 CONSTITUCIONALES)	46
3.2.	CONCEPTO DE SERVIDOR PUBLICO.	56
3.3.	DENOMINACION GENERICA DEL SERVIDOR PUBLICO	57

3.4.	ARTICULO 47 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. (ASPECTO ADMINISTRATIVO)	58
3.4.1.	SUJETOS.	58
3.4.2.	AUTORIDADES	59
3.4.3.	OBLIGACIONES DEL SERVIDOR PUBLICO.	61
3.4.4.	TIPIFICACION DE DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PUBLICOS	62
3.5.	ARTICULO 5 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. (ASPECTO POLITICO)	63
3.5.1.	SUJETOS.	63
3.5.2.	SANCIONES DEL SERVIDOR PUBLICO.	64
3.5.3.	PROCEDENCIA DEL JUICIO POLITICO	65
3.5.4.	AUTORIDADES COMPETENTES EN EL JUICIO POLITICO.	66
3.5.5.	RESPONSABILIDAD POLITICA EN QUE PUEDE INCURRIR TODO SERVIDOR PUBLICO.	66

CAPITULO CUARTO

EL FUERO, LA INMUNIDAD Y LA IMPUNIDAD.

4.1.	ACEPCIONES DE LA PALABRA FUERO	67
4.2.	LOS FUEROS MUNICIPALES, SURGIMIENTO Y EVOLUCION	69
4.3.	LOS PRIMEROS FUEROS EN MEXICO.	71
4.4.	SURGIMIENTO DEL FUERO CONSTITUCIONAL	72
4.5.	LAS CONSTITUCIONES DE VERACRUZ EN EL FUERO	73
4.6.	EL FUERO CONSTITUCIONAL.	77
4.7.	LA INMUNIDAD	79

4.8.	LA NO PROCESABILIDAD	84
4.9.	DURACION DEL FUERO	85
4.10.	LA IMPUNIDAD	87

CAPITULO QUINTO

PROCEDIMIENTOS EN EL ESTADO DE VERACRUZ Y EN LA FEDERACION.

5.1.	CONSIDERACIONES GENERALES	88
5.2.	LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA ESTATAL Y MUNICIPAL	89
5.3.	LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA FEDERAL	101

CONCLUSIONES	105
---------------------	------------

BIBLIOGRAFIA	108
---------------------	------------

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

INTRODUCCION

El propósito predominante del presente trabajo de investigación, es el de estudiar, analizar y revisar la materia de responsabilidad de los Servidores Públicos para tratar de ubicarlo en su caso en la dinámica que impone el Estado de Derecho, para ser aplicado a los Servidores Públicos que incurran en responsabilidad, haciendo un recorrido histórico que comprende el juicio de Responsabilidad a partir de la Constitución de Cádiz, tomando en cuenta que el juicio de residencia a pesar de algunas fallas, fue exitoso y cumplió con su finalidad en gran medida, como ejemplo: su aplicación en la época de la Nueva España, todo ello complementado con el capítulo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refiere a la Responsabilidad de los Servidores Públicos, regulada por los artículos 108 al 114, sin dejar de ver que en todas nuestras constituciones se ha cuidado de fijar reglas para exigir responsabilidad a los funcionarios, y desde que México es independiente, los órganos de comunicación y la voz pública han clamado contra la inmoralidad de los Servidores Públicos. No es exagerado al afirmar que en México por desgracia, una institución que ha tomado carta de naturalización y que se ha enquistado es la "Corrupción".

México y especialmente el Estado de Veracruz, poseen una incontable documentación jurídica y medios necesarios para combatir la corrupción, además de que independientemente de las medidas jurídicas también se encuentra la repulsa pública para los servidores que obtienen lucros o beneficios personales del desarrollo de sus funciones o cargos.

CAPITULO PRIMERO

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La intención de emprender una investigación es para buscar la verdad de algún hecho que se considera contrario a la razón, es decir, si se investiga es porque existe la sospecha de que lo establecido ya no es tan real y objetivo, es entonces cuando se puede afirmar que un determinado problema ha sido localizado, y frente a este problema surge la duda, la cuestión, la pregunta.

Con referencia al presente trabajo se pone en análisis lo siguiente:

La Responsabilidad de los Servidores Públicos del ámbito Federal y Estatal, en la cual pueden incurrir, derivado del desarrollo de funciones propias de su puesto, se encuentran reguladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Estado,

Como caso concreto en el Estado Mexicano, la acción del presidente de la República Mexicana durante el sexenio 1988-1994, sin embargo como ese caso podrían citarse muchos mas.

En la antigüedad, el Juicio de Residencia tenía por objeto arraigar al funcionario público en el lugar de su trabajo, para sujetarlo a investigación y poder determinar si había actuado o no conforme a la ley, es decir, de esta manera pretendía que un juez tomara en cuenta a otra persona del cargo publico de la administración de su oficio, por el tiempo que estuvo a su cuidado.

En si la evolución y eficacia de un sistema de responsabilidad, es el afán que perseguimos con este trabajo de investigación.

sin embargo, la valoración y análisis de las posibles faltas cometidas por los mencionados, son resueltas mediante un proceso administrativo llevado a cabo ante un órgano de control jurisdiccional como lo es la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, el cual normalmente es nombrado por el ejecutivo de el ámbito en el que nos encontremos, lo cual nos lleva al análisis fundamental del presente trabajo. ¿Puede un Organismo de Vigilancia del que su titular emana principalmente de sus superiores, fungir con autonomía e imparcialidad o ejercer funciones de subordinación en algunos casos?

1.2 JUSTIFICACION DEL PROBLEMA.

Definitivamente una de las acciones de ser funcionario público, lo es el incurrir en causas o acciones que puedan considerarse presumiblemente violatorias de lo dispuesto por las Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Estado, según sea el caso, ya sea que éstas hayan sido detectadas por un órgano de control interno o a denuncia expresa de un tercero, en cuyo caso se inicia un procedimiento Administrativo por la Contraloría Interna del órgano de que se trate o por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Las faltas en que pudiera incurrir un funcionario público, derivadas del desarrollo propio de sus funciones pueden provenir, del hacer o no hacer determinados actos o acciones que se presuman violatorias de alguno de los artículos determinados en los diferentes reglamentos de cada organismo, o de las leyes

mencionadas anteriormente o de la propia Constitución federal o local, según sea el caso. Es por ello, que en el caso de que se incurriera en uno de estos supuestos, independientemente si se presentó por el hecho de desconocimiento de la aplicación de normas o por no estar apegado a políticas internas, o si fue con conocimiento de causa y se actuó con dolo y mala fe, aun a sabiendas de que se incurría en un delito, se debe valorar la actuación del Servidor Público.

La implantación de un proceso administrativo que se encarga de valorar la importancia de la falta cometida, si ésta es violatoria de derechos, así como la peligrosidad, o reincidencia del sujeto activo que la comete, enmarca completamente lo consagrado en nuestra Carta magna, en referencia a los derechos individuales de garantía de audiencia, es decir, en ningún momento se puede alegar indefensión por parte del servidor público, siempre y cuando dicho proceso se encuentre apegado a derecho, ya que es en el mismo en el cual puede conocer la o las faltas en las que supuestamente incurrió, así como hacerse llegar de los elementos necesarios para poder preparar su comparecencia en la cual puede alegar lo que a su derecho corresponda e inclusive, aportar las pruebas necesarias para el descargo de la acciones que se le imputan.

Sin embargo no es el proceso por sí mismo el cual reviste el análisis de presente trabajo, independientemente de la capacidad jurídica de los juzgadores, este proceso se desarrolla ante un órgano jurisdiccional que en ocasiones es de la misma dependencia a la cual pertenece el Servidor Público, que en este caso es la contraloría interna, o puede ser un órgano ajeno a la dependencia a la cual pertenece el Funcionario, en cuyo caso se trataría de la

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo o incluso de las Cámaras de Senadores o de Diputados, según sea el caso. En la presente investigación se trata de analizar cuales son estas responsabilidades en las cuales puede incurrir, cuales son las sanciones a las que se puede hacer acreedor, y cuales son las causas de dichas sanciones.

Un especial comentario merece la autonomía del órgano jurisdiccional que se encarga de ventilar el ya mencionado proceso administrativo. Como lo es, por ejemplo, las Contralorías Internas o de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, los titulares de los mencionados organismos, son nombrados por el titular de la dependencia de la cual depende la contraloría interna o en el caso de la Secodam, por el Ejecutivo de la Nación, es por este motivo que se pone en tela de juicio la autonomía de dichos organismos. Actualmente y a lo largo de la historia de este país se han visto ejemplos claros de la vulnerabilidad de estos órganos, ya sea para aplicar todo el rigor de la ley o en caso contrario, para ser cómplice de aparentes faltas.

1.3. DELIMITACION DE OBJETIVOS

1.3.1. OBJETIVO GENERAL

Analizar las posibles causas y efectos de las acciones que llevan a un servidor público a incurrir en responsabilidad. También como objetivo del presente trabajo, lo es el analizar la independencia y autonomía del órgano investigador y juzgador de dichas responsabilidades.

1.3.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS.

Describir el régimen de responsabilidad de los Servidores Públicos

Analizar el marco jurídico de la responsabilidad

Analizar la figura del fuero o de la inmunidad

Proponer una reforma al proceso de elección del titular de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo o de las Contralorías internas.

1.4. FORMULACION DE LAS HIPOTESIS

1.5. IDENTIFICACION DE VARIABLES

Las variables constituyen uno de los tres elementos de una hipótesis y pueden ser de 2 tipos: Variable Dependiente o Variable Independiente.

1.5.1.VARIABLE INDEPENDIENTE

Este tipo de variable, es al que antecede a una variable dependiente, la que se presenta como causa y condición de la variable dependiente, es decir son las condiciones manipuladas por el investigador a fin de producir ciertos efectos.

En el caso de la hipótesis la variable independiente es la siguiente:

El análisis del marco jurídico de las responsabilidades en que pueda incurrir un Servidor Público, así como la reforma al sistema de designación del titular del órgano jurisdiccional que se encarga de juzgar a los mencionados servidores.

1.5.2. VARIABLE DEPENDIENTE

Este tipo de variable es la que se presenta como consecuencia de una variable antecedente, es decir, es el efecto producido por la variable que se considera independiente.

En el caso de la hipótesis enunciada anteriormente es la siguiente: Traerá como consecuencia mayor autonomía, imparcialidad y capacidad en la impartición de Justicia Administrativa por parte del Órgano de Contraloría.

1.6. TIPO DE ESTUDIO

1.6.1 INVESTIGACION DOCUMENTAL

Consiste en la búsqueda de información por cualquier medio escrito, ya sean libros, enciclopedias, revistas o documentos que proporcionen datos dignos de tomarse en cuenta y que colaboren a una mayor exactitud del trabajo.

1.6.1.1 BIBLIOTECAS PÚBLICAS

Constituida como el lugar o centro de custodia de libros en general, las bibliotecas son el sitio obligatorio para realizar investigación. Existen de dos tipos, Pública y Privada.

Dentro de las Públicas Visitadas están las siguientes:

BIBLIOTECA DE LA CIUDAD.- Ubicada en la calle de Zaragoza entre Canal y Esteban Morales.

BIBLIOTECA DE LA UNIVERSIDAD VERACRUZANA.- Ubicada en la Unidad de Servicios Bibliotecarios de la ciudad universitaria en Xalapa, Veracruz.

BIBLIOTECA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.- Ubicada en la Avenida Reforma No. 75 esquina con la calle Violeta de la ciudad de México, Distrito Federal

1.6.1.2 BIBLIOTECAS PRIVADAS

En este rubro se visitaron las siguientes:

BIBLIOTECA DE LA UNIVERSIDAD AUTONOMA DE VERACRUZ VILLA-RICA.- Ubicada en la Av. Urano esquina Progreso de la ciudad de Boca del Río, Veracruz.

BIBLIOTECA DE LA UNIVERSIDAD CRISTOBAL COLON.- Ubicada en la Av. Díaz Mirón, Km. 2.5

1.6.2. TECNICAS EMPLEADAS

1.6.2.1. FICHAS BIBLIOGRAFICAS.

En ellas se hace constar:

- a).- Nombre del autor del libro
- b).- Nombre del libro
- c).- La casa editora
- d).- El año de la edición
- e).- El país

1.6.2.2. FICHAS DE TRABAJO

En ellas se almacena la información que sirvió de base para la elaboración de todos y cada uno de los capítulos del trabajo. Consistente en la copia fiel de las manifestaciones del autor del libro o documento que se consultó.

Se componen de:

- a).- El Registro o Cabeza. Es una breve explicación del dato.
- b).- El nombre del autor, Título del libro y Pagina

c).- El Dato. Es la información que se extrae del documento y que va a servir para la redacción del trabajo.

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN MEXICO

2.1.- CONSTITUCION POLITICA DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA DE 1812 (CADIZ)

Como una pequeña introducción al análisis de la Constitución de Cádiz de 1812, se precisara lo siguiente:

El Siglo XIX es conocido como el siglo Burgués, el siglo de las clases medias, tanto en el ámbito social como político. En España predominaba la Monarquía Absoluta, que había alcanzado su cenit a

finés del siglo XVIII, pero esta sufre una violenta transformación o cambio, dando paso a la Monarquía Constitucional de tendencia liberal y democrática.

Ignacio Carrillo Prieto, en su obra titulada "La Ideología Jurídica de la Constitución del Estado Mexicano de 1812- 1824", hace alguna referencia con el apoyo de uno de los tratadistas constitucionales llamado Sánchez Agesta, una opinión que dista mucho de las opiniones de otros autores, acerca de la constitución de Cádiz de 1812, por consiguiente.

SANCHEZ AGESTA, menciona que constituye un tópico el afirmar que las Cortes de Cádiz fueron una réplica de la Revolución Francesa; que la Constitución de 1812 tradujo artículos enteros de la Constitución Francesa de 1791; en resumen se contempla un fenómeno revolucionario de imitación extranjera, desarraigado de las tradiciones españolas. *La 1*

Al respecto resulta muy interesante lo que expresa el constitucionalista mexicano, José Barragán Barragán, al ponderar la importancia de las Cortes de Cádiz y su obra "La Constitución de 1812", en el sentido de que los revolucionarios franceses lucharon contra el Rey y su sistema peculiar absolutista. Las Cortes de Cádiz no luchan ni contra el Rey que bien lo había merecido, ni contra el Régimen anterior exactamente. Pero, no por ello, dejaban de ser menos revolucionarios los diputados gaditanos que el pueblo francés. Las famosas Cortes, para mí uno de los ejemplos más altos de la historia del parlamentarismo, también realizaron su revolución,

¹ Cfr.- Carrillo Prieto, Ignacio., La Ideología Jurídica en la Constitución del Estado Mexicano, 1812-1824, UNAM, México, 1981, pp. 78-79.

pero debemos entender por revolución una alteración inevitable. No la anulación sistemática del antiguo régimen, sino una puesta al día, de acuerdo a las exigencias del momento histórico, que son las del constitucionalismo. Quizá sea éste el punto mas original de la obra de aquellas Cortes de Cádiz.

El Dr. José Barragán Barragán, en otra de sus muchas obras como "Los Derechos Humanos en México", comenta en la página 111 que *"nosotros somos ciertamente de la opinión de que el modelo español, si bien es alentado por la Revolución Francesa y la Norteamericana, su filosofía proviene de la Escuela Jurídica Española (Francisco de Vitoria, Betarmino Menchaca, Covarrubias, Padre Mariana, Domingo de Soto, etc.), y de su propia tradición jurídica de donde inclusive Bodino, citando ejemplos del Reino de Aragón y doctrinas de Francisco de Vitoria, tomó las mejores* doctrinas sobre su teoría de soberanía".*²

Posteriormente y siguiendo con el tema del tratado, Ignacio Carrillo Prieto, simplifica lo siguiente:

"La monarquía constitucional concedía a los funcionarios poderes amplios a todos juntos y a cada uno de por si para cumplir y desempeñar las funciones de sus encargos y para que con los demás diputados de las Cortes como representantes de la Nación Española, puedan acordar y resolver cuanto entendieren conducentes al bien general de ella.

España es una nación católica, la primera en el mundo, su prioridad es tener presente la religión católica y la creencia de que esa

²Cfr. Barragán Barragán, José. El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824, México, 1978. Pp. 13-14

religión es la ideal, y como se ha de enseñar en las escuelas, será puesto en los niños el conocimiento de que dios es el autor de todas las cosas, de todo lo visible e invisible, y que nos redimió, poniendo, creo todo lo que dice la Santa Iglesia Católica Apostólica y Romana".³

Otro tratadista constitucional es Enrique Sánchez Bringas, que con su obra llamada "Derecho Constitucional", nos relata una breve referencia histórica, acerca de la responsabilidad de los funcionarios públicos en la constitución gaditana de 1812. Al respecto nos menciona:

"Con seguridad podemos imaginar que en las primeras organizaciones políticas se presentó la corrupción y también los primitivos medios para combatirla. El antecedente comprobado mas remoto, se localiza en Egipto, en una ley del año 1350 a.c., atribuida al Rey Haremhab, a través de la cual se combatió la corrupción de los funcionarios públicos responsables de recaudar los tributos. Desde entonces, los estados han experimentado diversos sistemas y mecanismos para evitar o disminuir la corrupción, pero quienes se han inclinado por ella también desarrollaron nuevas formas para lograr sus objetivos. Enseguida analizaremos la evolución de las normas de responsabilidad pública en México, considerando previamente sus antecedencias directas".⁴

Ante esta situación, el tratadista constitucional que hemos señalado en el párrafo anterior, le corresponde esclarecer los

³ Cfr. Carrillo Prieto, Ignacio, ob. Cit. p. 86

⁴ Cfr. Sánchez Bringas, Enrique, Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, México 1995, p. 683.

antecedentes directos del régimen mexicano de responsabilidad pública, al respecto, dice Sánchez Bringas:

"Los antecedentes directos mas remotos del régimen mexicano de responsabilidad pública se localizan en el Impeachment ingles (1649) y en el Juicio de Residencia español. El primero surgió cuando el parlamento vigorizó sus atribuciones hasta el nivel en que pudo juzgar a los funcionarios del gobierno, después del enjuiciamiento que hizo del Rey Carlos I, quien fue condenado a muerte. México recibió la influencia de la institución Inglesa a través del régimen de responsabilidad establecido en la constitución de los Estados Unidos de 1787 que establece las siguientes disposiciones:

Artículo 1.4.6.- Solo el Senado podrá juzgar los casos en Juicios de Residencia. Cuando se reúna para este fin, los senadores prestarán juramento o promesa. Si se enjuiciare al presidente de los Estados Unidos, presidirá la sesión el Juez Presidente del Tribunal Supremo y ninguna persona podrá ser declarada culpable sino por los votos de dos terceras partes de los senadores presentes.

Artículo 1.4.7.- La sentencia en casos de responsabilidad oficial, no podrá extenderse mas allá de la destitución del empleo y la privación del derecho a obtener y ejercer cargo de honor, de confianza o de provecho en el gobierno de los Estados Unidos; pero la persona declarada culpable quedará, no obstante, a acusación, enjuiciamiento, condena y castigo, conforme a la leyes.

Artículo 2.4.- El Presidente, el Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos, podrán ser destituidos

de sus cargos si se les acusare y se les hallare culpables de traición, cohecho u otros delitos y faltas graves".⁵

Aun cuando el autor que hemos citado refiere lo que José Barragán Barragán señala en relación con el tema, sin hacer ningún pronunciamiento acerca del paralelismo que se puede dar en ambas figuras, es procedente citar lo que expresa Sánchez Bringas en su obra señalada:

"Que el otro antecedente, el Juicio de Residencia colonial permitió exigir la responsabilidad de los funcionarios públicos del Virreinato y al propio tiempo propiciaba la protección a los gobernados frente a los agravios que las autoridades les infirieran en sus personas y en sus bienes. Convenimos con José Barragán cuando afirma: ... En fin, vemos como el Juicio de Residencia se aplica absolutamente a todas las autoridades; este hecho junto con el ya reseñado de la responsabilidad universal o ilimitada, transforma el juicio de Residencia en un auténtico órgano de protección y amparo de los particulares frente a la actividad de las autoridades virreinales, a la vez que servía al Estado para fiscalizar ampliamente la gestión de sus funciones, sobre todo cuando se posibilita la residencia, no solo al final del cargo, sino en cualquier momento, y se le refuerza con las llamadas visitas, pero como lo primero de que se le pedirán cuentas a los residentes es sobre como han guardado las leyes, la residencia en definitiva se convierte además en el órgano de control de la legalidad".⁶

Como se observa a continuación el juramento de la Constitución Española de 1812, no se dio en forma simultanea en la

⁵ Cfr. *Ibidem.* P. 664.

⁶ Cfr. *Ibidem.* P. 664.

Nueva España. La Constitución que expidieron las Cortes de Cádiz jurada en España el 19 de Marzo de 1812, lo fue en Nueva España el 30 de Marzo del mismo año. Suspendida por el Virrey Venegas, poco después fue restablecida por Calleja al año siguiente en algunas de sus partes: elecciones de ayuntamientos de diputados para las Cortes de España y de representantes para las juntas provinciales, así como en lo referente a la organización de los tribunales, encargados de substituir a las audiencias. El decreto de Fernando VII de Mayo 4 de 1814, que restauraba el sistema absolutista al desconocer lo hecho por las Cortes, Fue publicado en Nueva España el 17 de Septiembre del propio año, con lo que concluyó por lo pronto la precaria y limitada vigencia de aquella Constitución.

En el mes de Marzo de 1820, como consecuencia del levantamiento de Riego, Fernando VII se vio obligado a restablecer la Constitución de Cádiz. En México se adelantaron a prestarle adhesión Campeche y después Veracruz, por lo que el Virrey Apodaca hubo de jurarla el 31 de Mayo de 1820

El juramento de la Constitución Gaditana trajo como consecuencia el funcionamiento en el territorio de la Nueva España de los ayuntamientos y representaciones provinciales ya que: De acuerdo con la Constitución se reinstalaron los ayuntamientos, así como seis diputaciones provinciales que en 1812 se habían autorizado para el territorio de la Nueva España.

Inclúyese la publicación de la Carta de Cádiz entre las leyes fundamentales de México, no solo por haber regido durante el periodo de los movimientos preparatorios de la emancipación, así

haya sido parcial y temporalmente, sino también por la influencia que ejerció en varios de nuestros instrumentos constitucionales no menos que por la importancia que se le reconoció en la etapa transitoria que precedió a la organización del nuevo estado.

Para ilustrar mejor la importancia de las Instituciones jurídico-políticas que llegaron a la Nueva España con la ley constitucional juramentada, basta advertir que la Diputación Permanente de las Cortes son:

"Artículo 160.- Las facultades de esta diputación son:

PRIMERA.- Velar sobre la observancia de la Constitución y de la leyes, para dar cuenta en las próximas Cortes de las infracciones que haya notado.

Artículo 225.- Este artículo hace referencia expresa al Refrendo en el cual todas las ordenes del Rey deberán ir firmadas por el Secretario de Despacho del ramo a que el asunto corresponda.

Artículo 226.- Los Secretarios de Despacho serán responsables a las Cortes de las ordenes que autoricen contra la Constitución o la leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el Rey.

Artículo 228.- Para hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios de Despacho, decretarán ante las Cortes todas las cosas que ha lugar a la formación de causa.

Artículo 229.- Dado este decreto quedará suspenso el Secretario de Despacho y las Cortes remitirán al Tribunal Supremo de Justicia todos los documentos concernientes a la causa que haya de formarse por el mismo tribunal que la substanciara y decidirá con arreglo a las leyes.⁷

De la misma manera aparece reglamentado el trabajo y las consecuencias de su desempeño de los integrantes del órgano jurisdiccional:

"Artículo 252. Los Magistrados o Jueces no podrán ser depuestos de sus destinos, sean temporales o perpetuos, sino por causa legalmente probada y sentenciada ni suspendidos sino por acusación legalmente intentada.

Artículo 253.- Si al Rey llegaren quejas contra algún Magistrado y formado expediente pareciere fundado, podrá, oído el Consejo de Estado, suspenderle haciendo pasar el expediente al Supremo Tribunal de Justicia para que juzgue con arreglo a las leyes.

Artículo 254.- Toda falta de observancia de las leyes que arreglan el proceso en lo civil y en lo criminal hace responsables a los jueces que lo cometieren.

⁷ Cfr. Barragán Barragán, José. Algunos Documentos para el Estudio del Origen del Juicio de Amparo 1812-1861, Editorial UNAM, México, 1987. Pp.145-146

Artículo 255.- El soborno, el cohecho y la prevaricación de los Magistrados y Jueces producen acción popular contra quienes los cometan.

Artículo 261.- Toca a este Supremo Tribunal:

Segundo: Juzgar a los Secretarios de Estado y del Despacho, cuando las Cortes decretaren haber lugar a la formación de causa.

Tercero: Conocer todas las causas de separación y suspensión de los Consejeros de Estado y de los Magistrados de las audiencias.

Cuarto: Conocer de las causas criminales de los Secretarios de Estado y del Despacho, de los Consejeros de Estado y los Magistrados de las audiencias perteneciendo al jefe político mas autorizado la instrucción del proceso para remitirlo a este tribunal.

Quinto: Conocer de todas las causas criminales que se promovieren contra los individuos de este Supremo Tribunal. Si llegare el caso en que sea necesario hacer efectiva la responsabilidad de este Supremo Tribunal, las Cortes, previa la formalidad establecida en el artículo 228, procederá a nombrar para este fin un tribunal compuesto de nueve Jueces, que serán elegidos por suerte de un numero doble.

Sexto: Conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes establecidas.

Séptima: Conocer de todos los asuntos contenciosos pertenecientes al real patronato.

*Octavo: Conocer de los recursos de fuerza de todos los tribunales eclesiásticos superiores de la corte.*⁸

Destaca en el articulado de la constitución de Cádiz el derecho consagrado para que todo español pueda representar al monarca, en la reclamación del cumplimiento de la constitución.

Artículo 372.- La Cortes, en sus primeras sesiones tomarán en consideración las infracciones de la Constitución que les hubieren hecho presentes, para poner el conveniente remedio y hacer efectiva la responsabilidad de los que hubieren contravenido a ella.

Artículo 373.- Todo español tiene derecho de representar a las Cortes o al Rey para reclamar la observancia de la Constitución.

*Artículo 374.- Toda persona que ejerza cargo público civil, militar o eclesiástico, presentará juramento al tomar posesión de su destino, de guardar la Constitución ser fiel al Rey y desempeñar debidamente su encargo.*⁹

2.2.- EL DECRETO CONSTITUCIONAL DE APATZINGAN (1814)

IGNACIO CARRILLO PRIETO, en su obra ya mencionada en el acápite anterior, expresa unas ideas como introducción de cómo

⁸ Cfr. Ibidem. Pp. 146-147

⁹ Cfr. Ibidem. P. 148.

debe de estar integrada una nueva sociedad, para que se conduzca con armonía, paz y actúe conforme a derecho, las describe de la manera siguiente:

*"En los papeles de Morelos y los primeros constituyentes anteriores a la Constitución, aparece dibujada la nueva sociedad que proponen los mexicanos. Ella actúa como una idea regulativa de la acción, poco importa que exista o no de hecho, lo que importa es que sirva de meta donadora de sentido al proceso histórico que comienza. La sociedad no cae ya bajo la categoría de haber, sino bajo la categoría de hacer, se ve como un término de una actividad consistente (sic), dirigida por la meta elegida. Su construcción no esta entregada a fuerzas espontáneas e irracionales, será el fruto de la voluntad iluminada por la razón. El primer paso deberá ser por tanto, promulgar una constitución que sirva de base a la sociedad posible. Es patente desde Apatzingan la tendencia a constituir la nación desde cero, a partir de una planeación racional, sobre la cual la voluntad política vaya plasmando nuevas instituciones."*¹⁰

El constitucionalista Felipe Tena Ramírez, en su obra leyes fundamentales de México, tiene mucha similitud a lo que también el Dr. José Barragán Barragán, expresan sobre la Constitución de Apatzingan de 1814, al respecto tenemos lo siguiente:

"El Supremo Congreso Mexicano, deseoso de llenar las heroicas miradas de la nación, elevadas nada menos que al sublime objeto de substanciarse para siempre de la dominación extranjera y sustituir al despotismo de la monarquía española, un sistema de administración que reintegrado a la Nación misma que en el goce de

¹⁰ Cfr. Carrillo Prieto, Ignacio. Ob. Cit. p. 131.

*sus augustos imprescriptibles derechos, la conduzca a la gloria de la independencia y afiance solidariamente la prosperidad de los ciudadanos, decreta de la siguiente forma de gobierno sancionando ante todas las cosas los principios tan sencillos como luminosos en que pueda solamente cimentarse una constitución justa y saludable.*¹¹

A continuación se describen algunos artículos, que en lo particular son importantes para el buen desarrollo de este trabajo de investigación, respecto a la Constitución en estudio:

Artículo 212.- El Tribunal de Residencia se compondrá de siete Jueces que el Supremo Congreso ha de eregir por suerte entre los individuos que para este efecto se nombren, uno por cada provincia.

Artículo 213.- El nombramiento de estos individuos se hará por las Juntas Provinciales, de que se trate, al otro día de haber elegido los diputados, guardando las formas que prescriben los artículos 87 y 88 y remitiendo al congreso testimonio del nombramiento autorizado con la solemnidad que expresa el artículo 90. Por las providencias en donde se celebren dichas juntas, el mismo congreso nombrará por escrutinio y a pluralidad absoluta de votos, los individuos correspondientes.

Artículo 215.- La masa de estos individuos se renovará cada dos años, saliendo sucesivamente en la misma forma que los diputados del congreso y no podrán reelegirse ninguno de los que salgan a menos que hayan pasado dos años.

¹¹ Cfr. Tena Ramírez, Felipe, ob. Cit. p. 32.

Artículo 216.- Entre los individuos que se voten por la primera vez, podrán tener lugar los diputados propietarios que han incluido el tiempo de su diputación pero de ninguna manera podrán ser elegidos los que actualmente lo sean o en adelante lo fueren, sino es habiendo corrido dos años después de concluida sus funciones.

Artículo 217.- Tampoco podrán ser nombrados los individuos de las otras dos supremas corporaciones hasta que hayan pasado tres años después de su administración, ni pueden en fin, concurrir en este tribunal dos o mas parientes hasta de cuarto grado.

Artículo 218.- Dos meses antes que estén para concluir alguno o algunos de los funcionarios cuya residencia toca a este tribunal, se sortearán los individuos que hayan de componerlos y el supremo gobierno anunciará con anticipación estos sorteos, indicando los nombres y empleos de los funcionarios.

Artículo 219.- Hecho el sorteo, se llamaran los individuos que salgan nombrados, para que sin excusa se presenten al congreso antes que se cumpla el expresado término de dos meses y si por alguna causa no ocurriese con oportunidad cualquiera de los llamados, procederá el congreso a elegir sustituto.

Artículo 224.- El tribunal de residencia conocerá privativamente de las causas de esta especie, pertenecientes a los individuos del congreso, a los del supremo gobierno y a los del supremo tribunal de justicia.

Artículo 225.- Dentro del termino perentorio de un mes después de elegido el tribunal, se admitirán las acusaciones a 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, a no ser que haya pendiente otra causa de su inspección.

Artículo 226.- En estos juicios de residencia, se darán por absueltos los acusados, exceptuándose las causas en que se admita recurso de suplicación, conforme al reglamento de la materia que se dictará por separado, pues entonces se prorrogará a un mes aquel término.

Artículo 229.- Las sentencias pronunciadas por el tribunal de residencia se remitirán al supremo gobierno para que las publiquen y haga ejecutar por medio del jefe o tribunal a quien corresponda y el proceso original se pasará al congreso, en cuya secretaría quedara archivado.

Artículo 230.- Podrán recusarse hasta dos Jueces de este tribunal, en los términos en que se ha dicho del supremo de justicia.

Artículo 231.- Se disolverá el tribunal de residencia luego que haya sentenciado las causa que motiven su instalación y las que sobrevinieran mientras existan o en pasando el término que fijaren las leyes según la naturaleza de los negocios.

Las responsabilidades de algunos funcionarios públicos en la época del año de 1814, por el decreto constitucional de ese mismo año estableció la inviolabilidad de los diputados por sus opiniones y los sujetos al juicio de residencia por las responsabilidades inherentes a la administración pública y por los delitos de herejía,

apostasía, infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos (art. 59), regulo la responsabilidad de los secretarios de despacho en el caso de que autorizaran decretos y ordenes contrarios a la constitución y a las leyes (art. 145) también sujeto a los titulares del gobierno a los delitos en los que podían incurrir los diputados y los hizo responsables de mantener privado de la libertad a algún ciudadano por un plazo mayor a cuarenta y ocho horas (art. 150 y 165), en fin, sometió a los secretarios y fiscales del supremo tribunal de justicia al juicio de residencia por los mismos delitos precisados en el artículo 59 (art. 194).

2.3.- LA CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.

Para entrar al estudio de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, el federalismo mexicano nació como una ansia de democracia de gobierno propio y de libertad de los hombres.

La Constitución de 1824 no contiene un catálogo de derechos, pero el individuo queda protegido gracias a las garantías que podemos encontrar esparcidas en la Constitución.

La Constitución, en estudio, expresa en algunos de sus apartados, que el presidente sería únicamente responsable durante su encargo por traición a la patria, delitos contra la forma de gobierno y otros delitos graves, en tanto, los secretarios de Estado, igual que en la constitución Gaditana, serían responsables ante el

Congreso por delitos graves y por los actos del presidente que autorizaran con su firma y que fueran contrarios a la Constitución, a las leyes del Congreso y a las constituciones de los Estados:

Ignacio Carrillo Prieto, en su obra "La Ideología jurídica en la Constitución del Estado Mexicano", nos describe el preámbulo de la Constitución de 1824 en el que se indican los anhelos de las nuevas generaciones mexicanas:

*"Crear un gobierno firme y liberal sin que sea peligroso; hacer tomar al pueblo mexicano el rango que le corresponda entre las naciones civilizadas y ejercer la influencia que deben darle su situación, sus nombres y sus riquezas; hacer reinar la igualdad ante la ley, la libertad sin desorden, la paz sin opresión, la justicia sin vigor, la clemencia sin debilidad, demarcar sus límites a las autoridades supremas de la Nación: combinar estas de modo que su unión produzca siempre el bien y haga imposible el mal; arreglar la marcha legislativa poniéndola al abrigo de toda participación y extravío; armar al Poder Ejecutivo de la autoridad y decoro bastantes a hacerles respetable en lo interior y digno de toda consideración para con los extranjeros; asegurar al Poder Judicial una independencia, ni menos preste seguridad al crimen."*¹²

Sánchez Bringas, nos describe la forma en la cual, alguna autoridad podría caer en responsabilidad, como por ejemplo la del Presidente de la República y al respecto narra lo siguiente:

"La Constitución de 1824, otorgó competencia a cualquiera de las dos cámaras federales para conocer como gran jurado las

¹² Cfr. Carrillo Prieto, Ignacio. Ob. Cit. pp. 178-180

acusaciones contra el presidente de la república por los delitos de traición contra la independencia nacional, forma de gobierno, cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su encargo, así como por los actos con los que impidieran las elecciones federales y el funcionamiento del Congreso de la Unión. Por otra parte las cámaras conocían de las responsabilidades de los titulares de la Corte Suprema de Justicia y de las infracciones a la Constitución, a las leyes y a las órdenes del Presidente de la República en que incurrieran los Gobernadores de los Estados (artículo 38).

Dispuso que la cámara de representantes (Diputados) sería gran jurado cuando el Presidente o sus Ministros fueran acusados de actos en que hubiesen intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno (artículo 39).¹³

Por su parte Felipe Tena Ramírez, hace una descripción, sobre la Constitución de 1824 en la cual redacta el día en que el Congreso comenzó a discutir el proyecto de dicha Constitución, la fecha de aprobación y hasta que año estuvo vigente:

"El 1° de Abril comenzó el congreso a discutir el proyecto de la constitución federativa de los Estados Unidos Mexicanos, que con modificaciones fue aprobado por la asamblea el 3 de Octubre del mismo año del 24 con el título de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, firmada el día 4 y publicada al siguiente por el Ejecutivo con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución del 24 estuvo en vigor hasta 1835, como no podía ser revisada sino a partir del año 30 según ella misma lo

¹³ Cfr. Sánchez Bringas, Enrique. Ob. Cit. p. 865

disponia, las reformas que empezaron a proponerse desde 1826 se reservaron para aquel año pero ni esos ni las posteriores a 30 llegaron a ser votadas por el congreso. De tal modo la Constitución del 24 permaneció sin alteraciones hasta su abrogación"¹⁴

José Barragán Barragán también da su punto de vista acerca de la Constitución de 1824, y la define como la base del término en el cual el presidente puede ser acusado por algunos delitos ante cualquier cámara, al respecto escribe lo siguiente:

"El presidente durante el tiempo de su encargo, no podrá ser acusado ante cualquiera de las cámaras y solo por delitos del que habla el artículo 38 cometidos en el tiempo que allí se expresa.

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

El Vicepresidente en los cuatro años de este destino podrá ser acusado solamente ante la cámara de diputados por cualquier delito cometido durante el tiempo de su empleo".¹⁵

Siguiendo con el mismo tratadista constitucional, hace referencia expresada de la formalidad que debe cubrir todo funcionario o servidor público al tomar posesión de su cargo y expresa que:

¹⁴ Cfr. Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. p. 154

"Todo funcionario público sin excepción de clase alguna antes de tomar posesión de su destino, deberá prestar juramento de guardar esta constitución y el acta constitutiva

*El congreso dictara todas las leyes y decretos que crea conducente a fin de que se haga efectiva la responsabilidad de los que quebranten esta constitución o el acta constitutiva".*¹⁶

2.4.- CUARTA LEY CONSTITUCIONAL DE 1836.

Como un pequeño preámbulo el estudio de la Constitución de 1836 precisaré que la nueva ley fundamental, realizada por el congreso y sus constituyentes y debido a los disturbios que afrontaban en aquella época, se dividió en siete estatutos, razón por la cual a la constitución centralista de que se trata se le conoce también como la constitución de las siete leyes de 1836.

En lo particular, de las siete leyes que prevalecían en el año de 1836 y para la finalidad de este trabajo de investigación le dimos mas prioridad a la Cuarta Ley Constitucional, que de alguna manera habla de las responsabilidades de los servidores públicos y que al respecto Enrique Sánchez Bringas resume de la siguiente forma:

¹⁵ Cfr. Barragán Barragán, José. Ob. Cit. pp. 155-156

¹⁶ Cfr. Ibidem. Pp. 158-159.

"Asignó al supremo poder conservador la facultad de nombrar 18 juristas que no fueran servidores públicos para juzgar a los miembros de la alta corte de justicia y de la militar; señaló que el supremo poder conservador solo tenía responsabilidad ante dios y la opinión pública, sin embargo, los miembros de ese poder que incurrieran en delito se someterían a causas ante la Suprema Corte de Justicia; estableció la inmunidad por delitos comunes del presidente y de otros funcionarios, en caso del primero desde su nombramiento hasta un año después de haberlo concluido. En cuanto a los delitos oficiales del Presidente de la República y de otros importantes servidores públicos, otorgó al Congreso la facultad de examinar la procedencia de la acusación y de ser el caso sostenerla ante los tribunales".¹⁷

Con relación a la referida cuarta ley constitucional de 1836 las Prerrogativas del Presidente de la República son:

III.- No podrá ser acusado criminalmente durante su presidencia y un año después por ninguna clase de delitos cometidos antes o mientras funge de presidente.

IV.- No podrá ser acusado criminalmente por delitos políticos cometidos antes o en la época de su presidencia y después de un año de haber terminado esta.

V.- No podrá ser procesado, sino previa la declaración de ambas cámaras.

¹⁷ Cfr. Sánchez Bríngas: Enrique. Ob. Cit. pp. 665-666

Los consejeros solo serán responsables por los dictámenes que dieren contra la ley expresa, singularmente si es constitucional o por cohecho o soborno.

Cada ministro será responsable de la falta de cumplimiento a las leyes que deban tenerlo por su ministerio, y de los actos del presidente que autorice con su firma y penas contrarias a las leyes. Singularmente las constitucionales.

La responsabilidad de los ministros no se podrá hacer efectiva sino en el modo y términos que previene la ley constitucional.

2.5.- BASES ORGANICAS DE 1843.

Como una pequeña introducción al estudio de las bases orgánicas de 1843, durante poco mas de tres años, las bases orgánicas presidieron con nominal vigencia al periodo mas turbulento de la historia de México. Lejos de atajar las discordias internas parecía avivarlas la guerra con Norteamérica y las facciones siguieron luchando entre si por la forma de gobierno.

Con la apertura de sus sesiones en Enero del 43, el Congreso electo conforme a las bases orgánicas inició su oposición al Presidente Santa Anna; en los finales de ese año el Presidente interino disolvió el congreso pero cuatro días después el General Herrera, como presidente del consejo, canalizó, asumió el Poder Ejecutivo y reinstaló el Congreso. El primer acto de las cámaras consistió en destituir a Santa Anna, quien se dirigió a Jalisco para

sofocar el pronunciamiento de Paredes, adherido a un Plan de Guadalajara que pedía entre otras cosas reformas Constitucionales.

Continuando con la exposición de las bases orgánicas de 1843, Sánchez Bringas en su obra en estudio, resume de manera general los acontecimientos que se dieron en aquel año, en base a la responsabilidad de algunos de los servidores públicos y al respecto describe:

"Este documento constitucional consagró la inviolabilidad de los diputados y senadores por las opiniones que emitieran en el desempeño de sus funciones (artículo 73); también les asignó inmunidad durante el tiempo de su encargo y dos meses después de concluido (artículo 74). En cuanto al procedimiento de responsabilidad del Presidente de la República, resolvió su procedencia ante el pleno de las dos cámaras por delitos de traición contra la Independencia nacional y contra la forma de gobierno (artículos 78 y 90).¹⁸

A continuación y a efecto de dejar mas claro transcribo los artículos señalados

Artículo 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.

¹⁸ Cfr. Ibidem. p. 866

Artículo 74.- Lo 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.

Artículo 76.- Cada una de las cámaras conocerá las acusaciones que se hicieran contra sus respectivos individuos para el efecto de declarar si hay o no lugar a la formación de causa.

Artículo 77.- Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado, para el efecto de declarar si ha lugar o no ha lugar a la formación de causa en las acusaciones por delitos oficiales o comunes de los secretarios del despacho, ministros de la corte suprema de justicia y marcial, consejeros de gobierno y de los gobernadores de departamento.

Artículo 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 artículo 90 y en las que hagan por delitos oficiales contra todo el ministerio o contra toda la suprema corte de justicia o la marcial.

Artículo 90.- 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 estas bases. Tampoco podrá ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones.

Artículo 97.- Todas las autoridades de la República sin excepción alguna, prestaran cumplida obediencia a las órdenes que se les dirijan por los secretarios del despacho, siendo liberadas en la forma prescrita por estas bases.

Artículo 100.- Los Ministros serán responsables de los actos del Presidente que autoricen mas firmas contra la Constitución y las Leyes.

Artículo 101.- Los Ministros se reunirán en junta cuando el Presidente lo disponga o cuando así lo pidiere el Ministro del ramo. Todos firmaran el acuerdo en el libro respectivo, anotándose los que se disientan.

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

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

2.6.- ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847.

A manera introductoria, para iniciar el estudio del Acta Constitutiva y de reforma de 1847, iniciaremos precisamente con la reforma en la cual debe de ser respetada por las autoridades y ciudadanos en general, para ello nos apoyaremos en las leyes fundamentales de México, De Tena Ramírez:

"En ningún caso se podrán alterar los principios que establecen la Independencia de la Nación, su forma de Gobierno Republicano, Representativo, Popular, Federal y la división, tanto de los poderes generales como de los Estados.

*Publicada esta acta de reformas todos los poderes públicos se arreglaran a ella. El legislador general continuara depositando en el actual congreso hasta la reunión de las cámaras. Los Estados continuaran observando sus constituciones particulares y conforme a ellas renovara sus poderes".*¹⁹

Sánchez Bringas, en su libro titulado Derecho Constitucional, describe el Acta Constitutiva y de reforma de 1847, de la siguiente manera:

*"Definió la competencia en favor de la cámara de Diputados como gran jurado para hacer la declaración o declaratoria de procedencia contra los funcionarios por delitos comunes u oficiales, asignando a la Suprema Corte la definición de la pena (artículo 12 y 13)".*²⁰

Artículo 12.- Corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados erigirse en gran jurado para declarar a simple mayoría de votos, si ha lugar o no lugar a formación de causa contra altos funcionarios, a quienes la constitución o las leyes concedan este fuero.

¹⁹ Cfr. Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. pp. 475-478

²⁰ Cfr. Sánchez Bringas, Enrique. ob. cit. p. 666.

Artículo 13.- Declarado que haya lugar a formación de causa cuando el delito fuere común, pasará el expediente a la Suprema Corte; si fuere de oficio, el Senado se erigirá en jurado de sentencia y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable. Para esta declaración se necesita el voto de las tres quintas partes de los individuos presentes y hecho que sea, la Suprema Corte designará la pena según lo prevenga la ley.

Artículo 16.- El Presidente es responsable de los delitos comunes que cometa durante el ejercicio de su encargo y aun de los oficios exceptuados por la constitución, siempre en el acto en el cual consistan no este autorizado por la firma del secretario responsable.

Artículo 17.- Los secretarios del despacho responden de todas las infracciones de ley que cometan, ora consistan en actos de comisión o de pura omisión.

Artículo 22.- Toda ley de los Estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración solo podrá ser iniciada por la Cámara de Senadores.

Artículo 25.- Los tribunales de la federación ampararán a cualquier habitante de la república en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre

que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.

En el articulado anteriormente descrito, se refiere en general sobre los delitos comunes y especifica claramente quienes están legalmente posibilitados para hacer cumplir dichos preceptos.

2.7.- CONSTITUCION FEDERAL DE 1857

Con una pequeña introducción al desarrollo de la Constitución de 1857, precisaremos a grandes rasgos la evolución de la misma y los acontecimientos relevantes de dicha constitución.

El 5 de Febrero de 1857, fue jurada la Constitución primero por el Congreso integrado en esos momentos por mas de 90 representantes, después por el Presidente Comonfort. El 17 del mismo mes, la asamblea constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de Marzo se promulgó la Constitución.

Los nuevos poderes quedaron instalados, el 8 de Octubre el Legislativo y el 01 de Diciembre el Ejecutivo y el Judicial.

Todo esto a pesar de las grandes disputas que se habian ocasionado con la leyes de Juárez y que el Clero en un principio no aceptaba.

Comenzaba el mes de Mayo del 57, cuando el gobierno de Comonfort envió a Roma al Ministro de Justicia de Ezequiel Montes, para procurar un arreglo con la Santa Sede. El Cardenal secretario

do Estado le manifestó en el mes de Julio que el Papa aceptaba la Ley de Juárez y las enajenaciones consumadas conforme a la Ley de Lerdo; consentía en la extinción de casi todas las ordenes de frailes pero exigía que se devolviera al clero la capacidad de adquirir los derechos políticos. Continuaban las pláticas, cuando los acontecimientos a fines del 57 que culminaron con la caída de Comonfort, privaron de representación a Montes y lo redujeron a abandonar a Roma.

Por su parte el autor Sánchez Bringas, que hemos venido citando, nos describe en forma de resumen la distribución, en la cual estaba integrada la organización de la responsabilidad de los servidores públicos, y al respecto expresa lo siguiente:

"La Constitución de 1857 reglamentó el régimen de responsabilidad de los servidores públicos del artículo 103 al 108; estos ordenamientos destacan las siguientes características:

Se determinó como responsables por delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo y por los delitos o faltas oficiales y omisiones a los miembros del Congreso de la Unión, a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y a los Secretarios de Despacho. Responsabilizó también a los Gobernadores de los Estados por violaciones a la Constitución y a las leyes federales. Dispuso que el Presidente de la República, durante su encargo, solo podría ser acusado por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos del orden común.

Reglamentó la figura que ahora se conoce como declaración de procedencia y en caso de los delitos comunes en que incurran

*los altos funcionarios públicos. En fin, regulo el Juicio Político para el caso de los delitos oficiales y estableció la modalidad de que el Congreso de la Unión tendría a su cargo formular acusación, en tanto que la Suprema Corte de Justicia pronunciarla la sentencia. En estas disposiciones se negó la gracia del indulto para los casos de responsabilidad por delitos oficiales y se estableció el plazo de un año contado a partir de que el servidor público concluyere su encargo, para que procediera la acusación".*²¹

A continuación se describe con mayor precisión la forma en la cual estaba distribuida la responsabilidad de los servidores públicos, en base a la Constitución de 1857 y el articulado correspondiente:

Artículo 103.- Los Diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, 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 encargo. Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución 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 traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

²¹ Cfr. Sánchez Bringas, Enrique. Ob. Cit. p. 686.

Artículo 104. - Si el delito fuere común, el Congreso erigido en Gran Jurado declarará a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo no habrá ningún lugar a ningún procedimiento ulterior; en el afirmativo el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

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

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo y será puesto a disposición 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 a aplicar a mayoría de votos, la pena que la ley designe.

Artículo 106. - Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto.

Artículo 107. - La responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podrá erigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y un año después.

Artículo 108.- En las demandas del orden civil, no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

El comentario obligado acerca de la Constitución Federal de 1857 y con referencia al articulado anteriormente descrito es que goza de una gran similitud, por no decir que es igual a la Constitución de 1917.

Para concluir con este primer capítulo, precisaremos algún punto indispensable sobre los antecedentes de responsabilidad de los Servidores Públicos, pero basado en la América Indiana, esto es, en el libro titulado "El Régimen Jurídico y la Responsabilidad en la América Indiana", por Carmelo Viñas Mey, autor del mismo, y al respecto tenemos lo siguiente:

"El poder del Virrey, el alter rex americano, el soberano colonial en quien encarnaba en las indias la personalidad del monarca de la metrópoli, no era un poder irresponsable, puesto que la responsabilidad de sus actos y decisiones de gobierno era exigible ante la audiencia como institución jurídicamente moderadora y responsabilista durante el ejercicio del cargo vicerreal y al cesar en el mediante la residencia.

Prácticamente, de hecho, no existía en América el régimen de gobierno absoluto ya que no existía, la limitación jurídica del poder público indiano el vicerreal que era responsable.

Quienes se estimasen agraviados por sus decisiones de cualquier índole, podrá acudir a la Audiencia y en ella, como decía Solorzano, son oídos judicialmente los interesados y se confirman, revocan o moderan sus autos y

decretos a quienes estrechamente esta mandando que por ningún modo estorben o impidan el recurso.

El Virrey, en ningún caso aunque dijese que procedía a título de gobierno o de comisión especial, podía negar el recurso libre de apelación a la Audiencia, ni mezclarse en los asuntos concernientes a la administración de justicia.

Las facultades moderadoras de la Audiencia alcanzaron extensión insospechada en toda el área de la administración".²²

Todo lo anterior para tener una pequeña noción de cómo se ejercía el poder en la India y sobre todo las personas que se consideraban agredidas sobre algún acontecimiento, con quien podrían acudir, para resolver el conflicto.

Como un mero apunte histórico que puede dar las bases sobre la trascendencia y esencia de la responsabilidad oficial, cabe citarse el texto del artículo 16 de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, expedida por la Asamblea Nacional Francesa el 26 de Agosto de 1789 y donde se sostuvo que "La sociedad tiene un deber de pedir cuentas de su administración a todo funcionario público"

Según el investigador de la UNAM, Barragán Barragán en su libro: "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos", nos da un punto clave y esencial para confrontar y limitar la responsabilidad de los servidores públicos y nos dice:

²² Cfr. Viñas Mey, Carmelo. El Régimen Jurídico y la responsabilidad en la América Indiana. Proemio (Antonio Martínez Báez), segunda edición, UNAM, México, 1993, pp. 12-13.

*"El juicio de residencia, primero y luego el juicio de responsabilidad forman la parte esencial y el grueso de nuestra legislación histórica e esta materia. Son los antecedentes históricos fundamentales."*²³

²³ Cfr. Bunster, Alvaro, José Barragán, Hector. Fix-Zamudio. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México, 1984. P. 29.

CAPITULO TERCERO

REGIMEN DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN MEXICO

3.1. DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS - TITULO CUARTO -(ARTICULOS 108 AL 114 CONSTITUCIONALES).

Para iniciar con la explicación de esta segundo capítulo denominado: Régimen de Responsabilidad de los Servidores Públicos en México, haremos un pequeño preámbulo al contenido del mismo y al respecto tenemos que:

En términos generales, la Constitución de 1917 fue promulgada el 5 de Febrero de 1917 y entro en vigor el 1 de Mayo del mismo año. Para efectos de este trabajo de investigación, nos abocaremos esencialmente al estudio del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referida a las responsabilidades de los Servidores Públicos y que a continuación se detallan:

Las características generales del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, se estableció o se dio a partir de la reforma de 1982. El establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidades de los servidores públicos ha sido una preocupación constante en todo sistema democrático constitucional y una de las características esenciales de todo Estado de Derecho para evitar el abuso del poder. Las aspiraciones de los mexicanos en este sentido, se ha reflejado con mayor o menor acierto en todas y cada uno de los ordenamientos constitucionales, que desde nuestra lucha por la independencia nos han regido, a fin de lograr el eficaz desempeño de los deberes inherentes a sus respectivos cargos.

Las responsabilidades oficiales de los servidores públicos ha sido una materia que poco se ha desarrollado en México, y tal retraso ha influido gravemente en un incremento de la corrupción en los medios oficiales. Los postulados y normas contenidos en este título cuarto, son sin duda validos y necesarios aun cuando insuficientes, por lo que requerirán en un futuro próximo ser mejor logrados en cuanto faciliten la denuncia y el desahogo del proceso, a fin de que la justicia que en esta área se le debe al pueblo, no sufra demoras ni incumplimientos.

Efectivamente, de acuerdo con los principios de los Estados de Derecho que ya señalamos, es indispensable un régimen de responsabilidades, de ahí su importancia y gran necesidad. Por lo que procederá a desarrollar todos y cada uno de los artículos enumerados con antelación y que son la base que sustenta el presente trabajo.

Artículo 108 Constitucional.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título, se refutarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judiciales Federales y Judiciales del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados en general a toda persona que desempeñe un empleo, un 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.

De los servidores públicos anteriormente descritos, se incluyen también a los servidores del Instituto Federal Electoral, como consecuencia de la reforma establecida en 1997; pero siguiendo con dicho artículo, tenemos que:

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

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las legislaturas locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores

de Justicia locales y en su caso los miembros de los Consejos de las 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 precisaran, 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 o en los Municipios.

Tales sujetos son los que la norma fundamental enumera como servidores públicos susceptibles de ser sancionados como tales, es por ello que en la obra titulada "Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones", que publica el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México²⁴, nos clasifica o desglosa el artículo 108 Constitucional de la siguiente manera:

El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, distingue tres diversas categorías de servidores públicos que gozan de fuero, cada una de las cuales reciben un tratamiento distinto, esto sin tomar en cuenta las reformas de 1996:

- 1.- SENADORES Y DIPUTADOS AL CONGRESO DE LA UNION
- MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION
- LOS SECRETARIOS DE DESPACHO

²⁴ Cfr. Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones. Tomo X y XI, Instituto de Investigaciones Jurídicas de México, UNAM, 1994. P. 72-73

-EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA

Ellos 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 encargo.

2.- GOBERNADORES DE ESTADO DIPUTADOS A LAS LEGISLATURAS LOCALES

Estos gozan de fuero federal, mismos que son responsables por violaciones a la Constitución Federal y Leyes Federales.

3.- PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Quien durante el tiempo de su encargo, solo puede ser acusado por Traición a la Patria y delitos graves del orden común.

Artículo 109 Constitucional.- El Congreso de la Unión, 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 impondrá, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando al ejercer sus funciones incurran en actos u omisiones que sean en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de buen despacho.

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.

En este artículo se precisan las tres ordenes de responsabilidades en que puede incurrir un servidor público; La Política, por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales; La Penal, por la comisión de cualquier delito del orden común, y La Administrativa por faltas administrativas. Dejando de mencionar la responsabilidad de carácter civil, que como sabemos integra el cuadro completo del sistema de responsabilidades de los servidores públicos en el derecho positivo mexicano.

Artículo 110 Constitucional.- Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la asamblea del Distrito Federal, el Titular del Organó 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 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 estas 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, solo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicara a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Hay que tomar en cuenta que esta clasificación de servidores públicos sujetos a juicio político, la ley de Justicia Administrativa del Estado, al igual que el autor de la obra Derecho Administrativo, Gabino Fraga, también menciona estas autoridades como tales, o sea, no las enumera como están en la Carta Magna, sino que también menciona algunos servidores públicos de los antes tratados.

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 substanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Como vemos, el Congreso de la Unión en esta materia, analiza funciones que son materialmente jurisdiccionales, dando lugar a la doctrina denominada temperamentos y excepciones al principio de la división de poderes.

El presente artículo 110, regula los sujetos, las sanciones, los órganos encargados de la substanciación del juicio político, así como el procedimiento que debe seguirse para el efecto.

Artículo 111 Constitucional.- Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y demás servidores públicos, descritos en el artículo 110 Constitucional, anteriormente mencionado, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la cámara de diputados declarara por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha lugar o no ha 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 de la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Como vemos, 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 sancionarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Lo que podemos decir de este precepto y el siguiente, es que norman precisamente los sujetos, así como las causas y los procedimientos para hacer efectiva la responsabilidad penal de los servidores públicos, y especialmente, la declaratoria de procedencia o procedimiento para privar de fuero a un servidor público.

Artículo 112 Constitucional.- No se requerirá declaratoria de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111, comete un delito durante el tiempo que se encuentre separado de su encargo.

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

Artículo 113 Constitucional.- 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 actos u omisiones en que incurran así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Este ordenamiento establece sujetos, causas, procedimientos y sanciones respecto de la responsabilidad administrativa, así mismo, enuncia los valores sobre los cuales debe desempeñarse el servicio público, mismos que servirán de base para la expedición de la ley que determine las responsabilidades administrativas.

Artículo 114 Constitucional.- El procedimiento de juicio político, solo podrá iniciarse durante el periodo en que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

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

Hay que tomar en cuenta que en el ámbito local, es decir en el Estado de Veracruz, la responsabilidad política será exigible durante el periodo en que el servidor ejerza su cargo y dentro de un año después y la sentencia se dictará dentro de los seis meses de iniciado el procedimiento; como también considerar que en el ámbito municipal y federal arriba mencionado, es también de un año, para que prescriban dichos ilícitos a los servidores públicos.

Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeñe alguno de los encargos a que hace mención 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 II del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves, los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

Este numeral marca los plazos de prescripción o sea, término del tiempo en que se pueda hacer valer la acción legal para exigir responsabilidades a los servidores públicos. En el caso de las responsabilidades sujetas a juicio político, la prescripción o plazo en el que es exigible la responsabilidad es de un año después de que el funcionario termine el desempeño de su cargo.

Con referencia a la responsabilidad penal, se estará a los plazos que la ley penal señale para cada delito. En el caso de la responsabilidad administrativa, los plazos de prescripción están señalados en la ley reglamentaria, la cual determina que prescribirán en tres meses si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no exceda de diez veces el salario mínimo, o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero. En los demás casos prescribirán en tres años.

Continuando con el desarrollo del presente trabajo de investigación y de acuerdo al Índice formulado, mencionaremos las generalidades del Servidor Público y su desenvolvimiento jurídico.

3.2.- CONCEPTO DE SERVIDOR PUBLICO.

"Servidor público es toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración

*pública federal o en el Distrito Federal; como caso concreto se encuentra fundamentado en el artículo 108 Constitucional".*²⁵

Este concepto, fue tomado del Diccionario Jurídico Mexicano, que como observamos, no toma en consideración el ámbito local, ni mucho menos el municipal.

3.3.- DENOMINACION GENERICA DEL SERVIDOR PUBLICO.

Corresponde al Título Cuarto de la Constitución vigente denominado "De la Responsabilidad de los Servidores Públicos", queriéndose evidenciar con ello, entre otros, el carácter de Servicio Público atribuido a quienes desempeñan los mas altos cargos dentro de la federación o del gobierno del Distrito Federal, las autoridades locales solamente en lo que atañe a las actividades federales encomendadas, lo que independientemente le toca a los Gobiernos de los Estados, en los que habrá de remitirse a la Constitución particular de cada uno de ellos, recordando que anteriormente respondía a la denominación: "De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos". Efectivamente no fue sino hasta la reforma del 28 de Diciembre de 1982, cuando se cambió la palabra "Funcionario", por la de "Servidor", atento al espíritu de renovación moral de la sociedad que a partir de aquel entonces propuso como meta fundamental de nuestro constitucionalismo y que debiendo principiar por eliminar la prepotencia de funcionarios que pasarían ya a ser servidores públicos, implicó la reforma a la estructura de la

²⁵ Cfr. Diccionario Jurídico Mexicano P-Z. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, UNAM, 1991. Pp. 2831-2832.

misma del articulado 108 al 114, correspondiente al referido Título Cuarto.

3.4.- ARTICULO 47 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. (ASPECTO ADMINISTRATIVO).

3.4.1.- SUJETOS.

Estos los podemos dividir en las siguientes categorías:

a).- Representantes de Elección Popular, dentro de los que se encontrarían los miembros del poder Legislativo Federal es decir, los Diputados y Senadores; el Presidente de la República, a quien solo podrá acusarse durante el tiempo de su encargo por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

Por lo que toca a las altas autoridades locales; Gobernadores, Diputados, Magistrados y sin perjuicio de lo que la propia legislación local establezca al respecto, solo podrá acusarse de la violación a la Constitución y a las Leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

b).- Miembros del Poder Judicial, Tanto Federal como del Distrito Federal.

c).- Funcionarios y empleados

d).- Toda persona que desempeñe cargo o comisión.

Todo lo anterior de conformidad con el artículo 108 Constitucional, aunque de alguna manera hay que hacer la observación que en el artículo 110 de la misma legislación hay autoridades que no se mencionan, como por ejemplo: el Consejo Electoral del IFE, Gobernador del Banco de México, miembros de la Asamblea Legislativa del D.F. que son servidores públicos los cuales en un momento dado pueden ser sujetos a juicio político.

Pero los sujetos signados anteriormente son en base al artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, el cual nos envía al artículo 108 de la Carta Magna, que en sus párrafos primero y tercero enumera los servidores públicos a quienes se enjuiciará conforme al procedimiento administrativo.

Lo anterior, se menciona en dichos ordenamientos legales pero en sí no hace referencia expresa a servidores públicos municipales.

3.4.2.- AUTORIDADES

Las autoridades competentes para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que se analiza, enumeradas por el artículo 3 son:

I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;

- II.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación;
- III.- Las Dependencias del Ejecutivo Federal;
- IV.- El Distrito federal;
- V.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- VI.- El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;
- VII.- El Tribunal Fiscal de la Federación
- VIII.- Los Tribunales del Trabajo en los términos de la legislación respectiva, y
- IX.- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Es importante la enumeración anterior, sobre todo para efectos de la interposición del Juicio de Amparo, ya que basta con la ley de ese carácter para que se les considere autoridades.

Las autoridades enumeradas anteriormente, están fundamentadas por el artículo 3 de la ley en consulta; como un dato adicional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los departamentos jurídicos de las Secretarías de Estado, no son autoridades, según el tratadista constitucional Juan Francisco Arroyo Herrera.

3.4.3.- OBLIGACIONES DEL SERVIDOR PÚBLICO.

Las obligaciones del servidor público, contenida en el artículo 47 de la Ley de Responsabilidades son:

Fracción I.- Cumplir con la máxima diligencia 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.

Fracción II.- Formular y ejecutar legalmente en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de los recursos económicos públicos.

Fracción III.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada que tenga acceso por función exclusivamente para los fines a que están afectos.

Fracción IV.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida de aquellas.

El tratadista constitucionalista, Enrique Sánchez Bríngas,²⁶ determina "que los artículos 109 y 113 constitucionales regulan la responsabilidad administrativa, determinando que todo servidor

²⁶ Cfr. Sánchez Bríngas, Enrique. Ob. Cit. p. 668

público incurre en ella cuando con su conducta realiza actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de los empleos, cargos o comisiones: todo esto de acuerdo con lo antes expuesto.

3.4.4.- TIPIFICACION DE DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PUBLICOS

Para la aplicación de las penas, deberá tomarse en cuenta: si el trabajador es de base o funcionario o empleado de confianza; su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, etc. Y demás circunstancias especiales de los hechos constitutivos de delito.

La categoría de funcionarios o empleados de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravante de la pena; sobra decir que son aplicables todas las reglas y disposiciones relativas de los códigos penal y de procedimientos penales, en la acusación o defensa de los servidores públicos, que incurran en cualquiera de los delitos que a continuación se citan.

Los títulos a que nos venimos refiriendo específicamente tipifican como delitos el:

- 1.- Ejercicio indebido de Servicio Público;
- 2.- Abuso de autoridad;
- 3.- Coalición de Servidores Públicos;
- 4.- Uso indebido de atribuciones y facultades;
- 5.- Concusión;
- 6.- Intimidación;

- 7.- Ejercicio indebido de funciones;
- 8.- Trafico de influencia;
- 9.- Cohecho;
- 10.- Peculado;
- 11.- Enriquecimiento ilícito;
- 12.- Delitos cometidos en la administración de justicia.

3.5. ARTICULO 5 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. (ASPECTO POLITICO)

3.5.1.- SUJETOS.

Para determinar y explicar quienes son sujetos del juicio político, el artículo 5° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, nos remite al primer párrafo del artículo 110 de la Constitución General de la República. Los Servidores que enumera son:

- 1.- Los Senadores o Diputados al Congreso de la Unión;
- 2.- Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- 3.- Secretarios de Despacho;
- 4.- Jefes del departamento administrativo;
- 5.- Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- 6.- Procurador General de la República;
- 7.- Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
- 8.- Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito
- 9.- Magistrados y Jueces del fuero común del Distrito Federal y

10.- Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos. Mas los señalados anteriormente.

Los Gobernadores de los Estados, conforme al mismo artículo, Diputados locales y Magistrados de los tribunales Superiores de Justicia Locales, solo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este artículo por violaciones graves a esta Constitución y a las Leyes Federales que de ella emanen, así como por manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en ese caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

3.5.2.- SANCIONES DEL SERVIDOR PUBLICO

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

Cuando la resolución que se dicte en el juicio político sea condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución. Se podrá imponer además la inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio publico de uno a veinte años.

De acuerdo con el autor, Jorge Sayeg Helu²⁷, hace referencia en cuanto a que "*quien ha sido sentenciado en un juicio político,*

²⁷ Cfr. Sayeg Helu, Jorge. Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1987 p. 84.

después de haber sido desafortado (juicio de procedencia), por el que suprime la inmunidad que gozaba hasta ese momento, queda a disposición de las autoridades competentes, haciéndose acreedor de las sanciones penales correspondiente, sin que pueda acogerse a los beneficios del indulto, es decir, que la sanción deba ajustarse a la medida del lucro obtenido, en caso de tratarse de delitos que reporten beneficios económicos o causen daños patrimoniales"

3.5.3.- PROCEDENCIA DEL JUICIO POLITICO

Juan Francisco Arroyo Herrera, en su obra titulada "Régimen Jurídico del Servidor Público" ²⁸, nos expresa los motivos por los cuales puede hacerse la procedencia del juicio político, basándose en el artículo 6° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dice que *"es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de buen despacho"* y el artículo 7° señala que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- 1.- El ataque a las Instituciones democráticas;
- 2.- El ataque a la forma de Gobierno Republicano;
- 3.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- 4.- El ataque a la libertad de sufragio;
- 5.- La usurpación de atribuciones
- 6.- Cualquier infracción a la comisión o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la federación, a uno o a varios Estados de

²⁸ Arroyo Herrera, Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Público, Editorial Porrúa, México, 1995, p. 91.

la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

7.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior y

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

3.5.4.- AUTORIDADES COMPETENTES EN EL JUICIO POLITICO.

En el juicio político, las autoridades competentes son, la Cámara de Diputados como órgano de acusación y la Cámara de Senadores como órgano de sentencia. Así lo establece el artículo 1° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3.5.5.- RESPONSABILIDAD POLITICA EN QUE PUEDE INCURRIR TODO SERVIDOR PUBLICO.

Para finalizar con este Segundo Capítulo denominado: Régimen de Responsabilidad de los Servidores Públicos en México, resumiremos que la responsabilidad política se determina a través del juicio político y procede en contra de aquellos servidores públicos federales, estatales y del Distrito Federal que desempeñen cargos de especial importancia cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que afecten los intereses públicos fundamentales. Las consecuencias de esta clase de responsabilidad se traducen en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

CAPITULO CUARTO

EL FUERO, LA INMUNIDAD Y LA IMPUNIDAD.

4.1.- ACEPCIONES DE LA PALABRA FUERO

Etimológicamente hablando, la voz fuero, procede de la locución latina *forum*,²⁹(1) derivada según algunos escritores, del rey griego Phoroneo, pero que, con mejor etimología hace proceder Varron de Ferendo y San Isidro de Fando, quien designaba el lugar donde se verificaban los juicios, ejercitaba el pueblo sus derechos y se pronunciaba en las arengas públicas.

Los altos funcionarios federales como el Presidente de la República gozan de lo que se llama fuero Constitucional, cuya finalidad estriba no tanto en

²⁹ Cf: Enciclopedia Jurídica OMEBA, p. 769

proteger a la persona del funcionario, si no en mantener el equilibrio entre los poderes del estado para posibilitar el funcionamiento normal del gobierno institucional dentro de un régimen democrático. Francisco Peralta Bañuelos ³⁰ al estudiar el fuero constitucional cita las diferentes acepciones que de este termino se realizan, apuntando que:

"El empleo del termino Fuero ha sido tomado en distintas acepciones; Puede referirse a las compilaciones o al conjunto en general de leyes dictadas en una época determinada y suele hablarse del fuero Juzgo , del fuero Real, del fuero de Castilla, etc.; Puede constituirlo los usos y costumbres enveterados que por ser constantes, han adquirido consagración dando origen al Derecho Consuetudinario; Pueden ser verdaderas situaciones de privilegio, por razón del rango y del linaje de las personas, como la exención de impuestos, el otorgamiento de gracias, mercedes o inmunidades transitorias o definitivas para la persona o los bienes del beneficiario; Puede ser el derecho que tienen determinadas personas por virtud de su categoría social, para llevar sus pleitos al conocimiento de los tribunales exprofesamente creados para conocer este genero de negocios; También se extiende a las "cartas pueblas", verdaderas concesiones otorgadas por el Señor, a cambio del reconocimiento del vasallaje y al pago de ciertos tributos, autorizando a los siervos para sembrar las tierras y aprovechar los frutos y; Lo son también las concesiones graciosas otorgadas por los Reyes a sus súbditos, para erigir ciudades o villas y organizar los municipios"

Lo anterior podemos resumirlo como:

1.- Derecho subjetivo y objetivo como ley (fuero juzgo, fuero de Castilla, etc.)

2.- Uso o costumbre (fuero tierra)

³⁰ Cfr. Peralta Bañuelos, Francisco, El Fuero Constitucional, crónica legislativa, editorial Nueva Epoca, 1994-1995. P. 90.

- 3.- Jurisdicción (fuero de guerra)
- 4.- Competencia (tribunales del fuero común o fuero federal)
- 5.- Derecho Local (fuero de sepulvedas)
- 6.- Tribunal (fuero del domicilio)
- 7.- Como sitio donde se administra justicia (practica forense)
- 8.- Compilación jurídica (fuero juzgo, fuero real, etc.)

4.2.- LOS FUEROS MUNICIPALES, SURGIMIENTO Y EVOLUCION.

Al fuero se le ha entendido como un privilegio para quien se encuentra investido de éste, por que tal parece que es para proteger al servidor publico; sin embargo esa comprensión es errónea, pues por el contrario, su fin inmediato es proteger la función pública. Esa confusión se debe a que los primeros fueros, eran verdaderos privilegios hacia los pueblos y posteriormente hacia las personas.

Los primeros y principales antecedentes son los fueros municipales, de los que existen varias teorías sobre su origen; los sectores mas importantes son los que los consideran como supervivencia de la influencia germana, los que consideran fundamentalmente de influencia árabe y los que ven en el influjo del Derecho Canónico.

Por lo que respecta a la expresión "fueros y privilegios", surge cuando el derecho local consuetudinario que se practicaba en la Península Ibérica durante la alta Edad Media, logran ser puestos por escrito y recibir la aprobación y sanción del titular del nudo de la jurisdicción que era el rey o señor autónomo; es decir, cuando se obtiene el reconocimiento de una serie de normas que la costumbre había venido creando en una localidad, en lo que dio por llamarse fuero de la tierra.

Junto con esos fueros, que eran producto de una situación preexistente, en contrario surgieron otros como resultado de una negociación entre el señor y el pueblo, que era representado por su Consejo; también surgieron los fueros que dicho señor por gracia o por imposición, otorgaba a un núcleo de población e incluso podía ampliarse de un lugar a otro distinto. Posteriormente las cortes también intervinieron en ello.

De esta manera se distinguían aquellos que acarreaban beneficios a las personas de los que las oprimían, en los llamados fueros buenos y fueros malos, los primeros tuvieron el carácter de privilegios.

En España específicamente, tuvo una connotación especial, pues debido a la anarquía causada por la reconquista hubo necesidad de halagar a quienes quisieran poblar determinadas regiones de la península y para ello otorgaron concesiones, privilegios y mercedes a las villas. La libertad de cada villa constaba en su carta -puebla, que era la escritura de población o fuero.

Miguel Macedo ³¹ señala que *"los fueros eran cartas de privilegio o instrumentos de exención de gabelas y concesión de gracias, franquicias y libertades y que sus disposiciones siempre hacían referencia a la administración*

³¹ Cfr. Macedo, Miguel. Apuntes para la historia del derecho penal mexicano. editorial Cultura. 1931. P. 60

de justicia; por tanto en el Derecho Español se identifico la idea de privilegio con la de fuero".

4.3.- LOS PRIMEROS FUEROS EN MEXICO.

La importancia del estudio de los fueros, sobre todo los de España, es por que con la Conquista llegaron a México y su auge fue precisamente durante la época colonial.

Los fueros de la Nueva España durante la época del Virreinato se fueron estableciendo paulatinamente, sin ningún plan fijo y solo para satisfacer intereses privilegiados, diversidad de tribunales especiales. La Real Ordenanza de Intendentes expedida en 1786, tuvo por objeto resumir en un solo cuerpo de leyes, las diferentes disposiciones dispersas en materia de organización de tribunales. Existían el fuero común o real justicia ordinaria, el fuero de hacienda, el fuero eclesiástico o monacal, el fuero de la Bula de la Santa Cruzada, el fuero de los diezmos, el fuero mercantil, el fuero de la minería, el fuero de los mostrencos, vacantes intestados, etc. El Conde de Revillagigedo decía: "Cada uno en su fuero, suele tener mas favor que en los extraños y así todos los esfuerzos se reducen a traer a su contrario a pelear y pleitear en su campo. La Constitución Española de 1812 al establecer los alcaldes de los pueblos, los jueces de letras y los tribunales o audiencias, redujo el número de los fueros, quedando subsistente el de hacienda, el eclesiástico, el militar, el de minería y el mercantil, que eran suprimidos o restablecidos durante el régimen centralista hasta que por ley de 23 de Noviembre de 1855, Juárez los suprimió con excepción del castrense y del fuero eclesiástico. Al promulgarse la constitución de 1857 solo subsistieron el fuero federal, el militar, el de imprenta y el constitucional, sin que tuviesen propiamente el carácter de fueros de privilegio.

4.4.- SURGIMIENTO DEL FUERO CONSTITUCIONAL

Como ya lo señalamos, el fuero surgió como justicia privilegiada de una clase social, pero concretamente el fuero constitucional como institución nace en el derecho medieval inglés cuando en 1341 el parlamento, ante el crecimiento del poder de los comunes dictó un estatuto en virtud del cual ninguno de sus miembros podía ser juzgado sino por sus propios pares.

El fuero constitucional de no ser juzgado por delitos que no son oficiales, aparece también en el Derecho Inglés, cuando el Rey de Inglaterra otorgaba un salvoconducto a sus vasallos para ir a las asambleas y estos podían ir, permanecer y regresar sin ser molestados, salvoconducto que posteriormente se aplicó a los diputados para no ser molestados en su persona ni en sus propiedades.

Más que en el Derecho Español, el fuero constitucional tiene su antecedente en el Derecho Inglés, cuando en el siglo XIV los miembros del Parlamento arrancaron al Rey la concesión de ser juzgados para serlo por sus propios pares, afín de asegurar su independencia, pero es obvio que con la llegada de los españoles a nuestro país también llegaron sus usos y costumbres.

Para hablar en estricto sentido de un fuero en la Nueva España, se requería: la existencia de una corporación con derecho propio y con tribunales especiales dotados de jurisdicción privilegiada y en ocasiones exenta de la real ordinaria (es decir sin alzada al tribunal real ordinario). Por ello no hay que confundirlo con los tribunales especiales o especializados en razón de la materia o de las personas, como es el caso de la Acordada, el Juzgado General de Indios, la Inquisición, la Mesta, el protomedicato o los de la Real Hacienda.

La Constitución de Cádiz de 1812, congruente con su ideología liberal, procuró suprimir fueros y tribunales especiales en aras de una igualdad entre todos los hombres, subsistiendo únicamente los fueros militar y eclesiástico y algunos tribunales especializados, no especiales, situación que conservó la Constitución Mexicana de 1824 hasta la reforma, cuando se suprimió el fuero de los eclesiásticos, particularmente en la Constitución de 1857.

En la actualidad el artículo 13 de nuestra Constitución vigente, prohíbe la existencia de tribunales especiales, leyes privativas y fueros, pero hace excepción respecto del llamado fuero de guerra, es decir privativo de los militares, que realmente no es un privilegio de clase o de casta, sino un régimen jurídico especializado que regula la disciplina militar, en atención a ser ese un elemento de la actividad bélica. Por razón de su aplicación en nuestros días, podemos asegurar que en algunos casos el fuero opera como tribunal especializado en tratándose de servidores públicos; en otros casos como institución protectora de la función pública, y por último como procedimiento previo para la actuación de los órganos jurisdiccionales comunes.

4.5.- EL FUERO EN LAS CONSTITUCIONES DE VERACRUZ.

Veracruz ha tenido Cuatro Constituciones, incluyendo la vigente, sin embargo haremos referencia a ellas y a algunas reformas cuya importancia radica en la trascendencia que tuvieron en su momento, la primera es del 3 de Junio de 1825, la segunda del 18 de Noviembre de 1857, la tercera del 29 de Agosto de 1917 y la última de fecha 3 de Febrero del 2000.

Veracruz, fue uno de los 17 Estados que crearon el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de Enero de 1824. Para entonces, ya se había reunido en Xalapa un congreso constituyente, que el 20 de Mayo anterior, había designado al General Miguel Barragán, Gobernador del Estado y que el 3 de junio de 1825

sancionó la Constitución Política del Estado libre y Soberano de Veracruz, misma que fue promulgada en la ciudad de Xalapa, que desde entonces ha sido sede de los poderes del estado.

Las demás constituciones las mencionaremos con la finalidad de establecer someramente el fuero que en ellas se estableció.

La constitución de 3 de Junio de 1825, denomina Constitución Política del Estado de Veracruz, que debido a trastornos nacionales en los que nuestro Estado perdió su soberanía, hubo de ser modificada por la VIII legislatura, presidida por el Diputado JJ. De Lezama el 3 de Abril de 1850, bajo el rubro: Constitución Política del Estado de Veracruz.

En el puerto de Veracruz, el 18 de Noviembre de 1857, se expidió la Constitución Política de Veracruz, promulgada el mismo día por el entonces Gobernador Manuel Gutiérrez Zamora, pues nuevamente se había perdido la soberanía y mas aún, parte de su territorio. El presidente de esa legislatura era el Diputado Juan Loatina; posteriormente fue reformada en 1871 y 1873, en la primera de estas fue denominada Constitución Política del Estado de Veracruz Llave, durante el gobierno de Francisco Hernández y Hernández en la segunda adquirió la denominación como actualmente la conocemos: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz_Llave, siendo Gobernador Francisco de Landero y Coss.

El 29 de Septiembre de 1902, fue reformada Integramente y se sancionó de nueva cuenta la Constitución Estatal, bajo el Gobierno

de Don Teodoro A. Dehesa, siendo Presidente del Congreso, el Diputado F. González Mena.

La Tercera de las Constituciones se dio en Córdoba, Ver. El 24 de Agosto de 1917, fue firmada por los legisladores de ese entonces, encabezados por el Diputado C. Méndez Alcalde; documento que fue promulgado hasta el 16 de Septiembre de 1917.

La Cuarta y actual de las Constitución se dio en la ciudad de Xalapa de Enriquez, el año próximo pasado en fecha 3 de Febrero, fue firmada durante el Gobierno del actual Gobernador del Estado, Lic. Miguel Alemán Velasco.

Una vez citadas las Constituciones y documentos constitucionales mas importantes y con la finalidad de hacer ágil el presente estudio, podemos delimitar de cada una de ellas los siguiente:

a).- En la Constitución de 1825, el fuero se regia en la Sección VI bajo el rubro: "De las prerrogativas de los diputados, facultades del Congreso y sus restricciones" y el fuero se establecía en los artículos 27, 28 y 30 Fracción 16ª.

b).- De la Constitución del 18 de Noviembre de 1857, referiremos que contempla en gran parte, instituciones que en la siguiente constitución se plasmarían y que funcionan actualmente. En principio observamos que existe la inviolabilidad de los diputados en el ejercicio del cargo. Por los delitos cometidos por el Gobernador y Magistrados del tribunal Superior de Justicia, en ejercicio de sus

funciones en el ejercicio de su encargo, se exigían por el Congreso y los del orden común las autoridades ordinarias, previa declaración de procedencia.

En delitos oficiales el Congreso conocía como jurado de acusación y el Tribunal Superior como jurado de Sentencia. El procedimiento era muy similar al del actual juicio político; el jurado de acusación debía declarar por mayoría absoluta si el acusado era o no culpable, en caso negativo el funcionario continuaba en su cargo y ahí terminaba el procedimiento. Si la declaración era de culpabilidad, por ese simple hecho quedaba separado de su cargo, entonces iniciaba el procedimiento con la acusación del Congreso ante el Tribunal Superior de Justicia, este último erigido en jurado de sentencia, escuchando al acusador y al acusado, dictaba la sanción correspondiente que debía ser en materia penal. El procedimiento prescribía al año siguiente al del término del encargo.

Como innovación el fuero no operaba tratándose de flagrancia de los funcionarios. La flagrancia es cuando se sorprende al sujeto en el preciso momento de la comisión del delito, por lo que resultaba ocioso iniciar un procedimiento por el órgano acusador, para declarar la procedencia y dejar a disposición de la autoridad correspondiente al funcionario, ya que esta declaración no tendría trascendencia, pues la comisión del delito es evidente y contemporánea a la aprehensión. En demandas del fuero civil no había fuero, por lo que estas se dirimían en los tribunales comunes.

Otra sanción de distinta naturaleza que contenía era precisamente la de carácter administrativo, cuya sanción correspondía al Gobernador del Estado.

c).- La Constitución de 1917, contenía el fuero de la no procesabilidad que mas adelante estudiaremos, la inviolabilidad de los diputados por opiniones manifestadas en el ejercicio de su encargo; pero es hasta la reforma publicada el 10 de Octubre de 1978 que impone la obligación a los Presidentes de las Legislaturas de hacer respetar este fuero.

d).- La Constitución del 2000, trajo consigo reformas importantes en varios rubros, teniendo en el caso que nos ocupa, reformas en lo particular, mas no así en lo general.

4.6.- EL FUERO CONSTITUCIONAL.

Los servidores públicos como el Presidente de la República, los Diputados al Congreso de la Unión y las Legislaturas locales, Senadores, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gobernadores de los Estados, miembros del Consejo de la Judicatura Federal, Magistrados del Poder Judicial Federal, y de los Estados, gozan de lo que se llama fuero constitucional, cuya finalidad estriba en mantener el equilibrio entre los poderes del Estado, para tratar de que sea posible el funcionamiento normal del gobierno en un régimen democrático.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como nuestro máximo ordenamiento legal, establece la figura del fuero, aunque no de manera expresa, pero si en sus diversos aspectos. Siendo esta la base fundamental de nuestro sistema, obvio es que al establecerse los diversos Estados, estos se fueron

sujetando a sus lineamientos principales, entre ellos el de la institución del fuero, aplicado a los servidores públicos locales; es así como se contempla en nuestra Constitución Política del Estado de Veracruz a los Diputados, Magistrados del Poder Judicial, Consejeros de la Judicatura, el Gobernador, Secretarios de Gobierno, el Procurador, el Contralor General del Estado, Presidentes Municipales.

Esta protección que tanto las Constituciones señaladas como la ley secundaria mencionada, conceden a los cargos y que de manera accesoria benefician a las personas que los ejercen, están consagradas en los artículos 61, 109 y 111 de la Constitución Política Federal y sus correlativos 30, 31, 76 y 77 de la constitución del Estado. Es importante señalar que en la Constitución Política Local, anteriormente a este rubro lo denominaba "El fuero de los Diputados y de las facultades de la legislatura", pero en la Constitución actual, es decir la del año 2000, se denomina "Las prerrogativas de los Diputados", misma que se encuentra dentro de la Sección Primera del Capítulo Segundo, del Título Segundo de la Constitución local en comento. Aunque básicamente contienen los mismos elementos, varía en el hecho de que la actual constitución no remite a una legislación secundaria, como lo hacía la anterior, en el caso de las responsabilidades de los servidores públicos.

La importancia de esta reforma radica en que desde 1917, ese rubro había sido intocable, además de que si bien la institución ha existido desde hace mucho tiempo, nunca se había plasmado de manera categórica y expresa ni siquiera en la Constitución Federal. Sin embargo, como veremos mas adelante, el fuero no es limitativo a la libertad inviolable de expresión por opiniones de los Diputados,

es por ello que respecto a la expresión de fuero, debe dársele la misma aplicación al título Sexto de la Constitución de Veracruz, que trata de "La Responsabilidad de los Servidores Públicos" que no fue modificado pero que de alguna forma contiene otra forma de fuero, a favor no solo de los Diputados, sino también del Gobernador, Procurador de Justicia, Presidentes Municipales, Secretarios de Despacho.

Por otra parte y adhiriéndonos a los aspectos que apunta el maestro Burgoa Orihuela, bajo los cuales opera el fuero, diremos que son: a).- fuero-inmunidad y b).- fuero de no procesabilidad.

4.7.- LA INMUNIDAD.

Rafael de Pina Vara ³² define la inmunidad como "*la excepción de ciertas cargas, gravámenes o penas*". También se dice que es "*la libertad o excepción de ciertas cargas, oficios, gravámenes o penas, que se conceden a determinadas personas o inherente a algunos lugares o sitios*" ³³. Massari ³⁴ sostiene que "*la inmunidad impide que quien de ella disfruta tenga personalidad penal y que por lo tanto sea destinatario de la norma punitiva*".

De todas estas definiciones la mas idonea es la de Massari, pues al señalar que la inmunidad impide que el destinatario carezca de personalidad penal, ahonda en el espíritu de la institución.

En efecto la inmunidad entraña la falta de responsabilidad del servidor publico; sin embargo esta puede tener el carácter de

³² Cfr. De Pina, Rafael, De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. 1986. P. 303

³³ Cfr. Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana. Tomo XXVIII. Editorial Espasa-Calpe. 1925. P. 1635-1636

³⁴ Cfr. Becerra Bautista, José. Ob. Cit. p. P. 33 cita a Massari.

ESTA TESIS NO SALI
DE LA BIBLIOTECA

absoluta y relativa, institución que se encuentra consagrada en el artículo 61 de nuestra Carta Magna y 30 de la Constitución Estatal.

El artículo 61 de la Constitución Federal señala:

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".

Apegada al lineamiento anterior, la Constitución Política del Estado en su artículo 30 dispone que:

"Los Diputados gozarán de inmunidad por las opiniones que manifiesten en el ejercicio de su encargo, y solo podrán ser procesados por delitos del orden común cometidos durante el mismo, previa declaración del Congreso de haber lugar a forma de causa.

El Presidente del Congreso o, en su caso, el de la Diputación Permanente, velarán por el respeto al fuero constitucional de los Diputados, así como la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Tratándose de los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, la inmunidad opera de manera absoluta, puesto que en caso de que en manifestación de sus opiniones pudieren llegar a cometer algún ilícito como injuria (en nuestro Estado no constituye delito), difamación, calumnia, por ejemplo, serán irresponsables siempre y cuando sea en ejercicio de su función y no solo por el hecho de ser

Diputado o Senador, pues recuérdese que el objetivo principal del fuero es la protección del ejercicio de la función pública, esto es, para que pueda ser irresponsable, se requiere forzosamente que actúe como miembro del Congreso; caso contrario, cuando uno de los servidores mencionados actúe como particular y no en el ejercicio de la función pública, si es así es responsable de sus opiniones; luego entonces, es posible proceder en su contra, como Burgoa opina: Dicho de otra manera, no por el hecho de ser Diputado o Senador, la persona que encarna la representación correlativa goza de inmunidad prevista por el artículo 61 constitucional, sino únicamente cuando esté en su ejercicio funcional.

En el caso de los Diputados al Congreso Local, en estricto apego a la redacción del artículo 30 Constitucional, podríamos decir que la irresponsabilidad es relativa, ya que no expresa en que la inmunidad de que gozan es de manera definitiva, tal y como lo señala la ley fundamental, por tanto debería estimarse que una vez concluido el encargo, florece la responsabilidad de aquellos y en consecuencia es sujeto del procedimiento respectivo. Sin embargo, al tomar en consideración que es una adecuación local a la Constitución Federal, al objetivo de la libre expresión en el ejercicio de una función pública, para obtener un estado democrático, debemos concluir que es absoluta pues de lo contrario se limitaría el diputado mismo, considerando que con posterioridad pueda ser reconvenido, entonces se vería afectada la función pública ya que no se desempeñaría con la amplitud necesaria.

Por otra parte, es menester que esta protección sea respetada por las autoridades, es por ello que los presidentes tanto del

Congreso de la Unión, como de la Legislatura del Estado, tiene la obligación de velar por ello y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar; esta cuestión no es limitativa a los recintos oficiales que ya existen para tal efecto, es decir, los respectivos palacios legislativos, ya que por ejemplo, puede darse la hipótesis a que se refieren los artículos 44 y 28 de la Constituciones respectivas, en el sentido de que es posible que los poderes de la unión y del Estado se trasladen de manera provisional a un lugar distinto del oficial; en este caso se debe asignar al lugar donde deban reunirse los Diputados para sesionar; lugar en donde los respectivos presidentes deberán cuidar que sea respetada la inmunidad de sus integrantes.

La inmunidad relativa opera a favor del Presidente de la República y del Gobernador del Estado, de acuerdo con los artículos constitucionales 108 de la Ley Federal y 76 de la local. Por cuanto hace al Presidente de la República, establece que durante el tiempo de su encargo solo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común; con relación al Gobernador del Estado, la disposición es expresa en el sentido de que solo serán responsables de los delitos graves, en los que no proceda el beneficio de la libertad provisional. En ambos casos, a diferencia de la inmunidad de los Diputados, abarca sus actos ejecutados con motivo de su encargo o como particulares. Tena Ramírez justifica esta responsabilidad restringida al acotar que la Constitución quiso instituir esta situación excepcional y única para el jefe del ejecutivo, con el objeto de protegerlos contra una decisión hostil de las cámaras, las cuales de otro modo estarían en posibilidad de suspenderlo o de destituirlo de su cargo, atribuyéndole la comisión de un delito leve que fuera, añadiendo que la Constitución del 57

era menos estricta que la actual, pues autorizaba el desafuero, no solo por traición a la patria y delitos graves del orden común, sino también por violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral, pero en ningún Presidente Mexicano estaba a salvo de cometer alguno de los dos últimos delitos, por ese solo hecho quedaba a merced de las cámaras.

Cuando no existían en la ley secundaria la catalogación de los delitos graves, existía la duda sobre cuales serían estos. De acuerdo a la concepción de Burgoa, atendiendo al principio nullum crimen, nulla poena sine lege, debemos apuntar que se trata de la tipicidad del acto, es decir que se encuentre señalado como delito en la legislación correspondiente, sin embargo, a partir de la reforma constitucional de 1993 que señala que para obtener el beneficio de la libertad bajo fianza, no debería ser un delito grave, daba el margen de un año para que la ley secundaria enumerara cuales delitos tendrían esa calidad.

En decreto del 1° de Septiembre de 1994, se modificó el artículo 13 del Código Penal del Estado, para enumerar detalladamente cuales son los delitos graves en los que el sujeto activo no obtiene el beneficio de la libertad provisional y es a ellos a los que hay que apegarse para el efecto de determinar que en esas hipótesis durante el periodo de su gestión gubernativa solamente serán responsables tanto el Ejecutivo Federal como el Estatal, por supuesto, el primero deberá ajustarse al Código Penal Federal y para toda la República en materia del fuero común.

Por otra parte, la inmunidad del Presidente de la República se sujeta a lo que se refieren los delitos de traición a la patria o graves

del orden común ya comentados, pero con relación a los delitos graves que proceptúan el artículo 22 de Nuestra Carta Magna, si bien no están tipificados en la ley secundaria, debemos estar en lo previsto en nuestra ley fundamental, que es quien los prefija como delitos y por tanto susceptibles de responsabilidad.

En ambos casos y debido a su alta investidura, la inmunidad implica la falta de responsabilidad, en tanto ejerzan el cargo de Presidente de la República o Gobernador del Estado, obstáculo que desaparece al término del mismo, es entonces cuando se pueden acusar por el o los delitos que hubieren cometido con motivo o no de la función, como cualquier persona sujeto de derecho. Es por ello que esta clase de inmunidad es relativa, pues fenece junto con el encargo, dando paso al procedimiento penal ordinario.

4.8.- LA NO PROCESABILIDAD .

En este aspecto bajo el que opera el fuero, se traduce en la imposibilidad de las autoridades judiciales ordinarias, para procesar a los servidores públicos hasta en tanto éstos no sean despojados de la protección que asegura el ejercicio de la función pública. No se trata de ningún caso de inmunidad, ni siquiera de la relativa, pues en este supuesto, el servidor público sí puede y debe responder de su actuación; es decir sí es susceptible de responsabilidad por los delitos oficiales y comunes que cometan durante el desempeño de la función pública, sin embargo se requiere obligatoriamente del procedimiento tradicionalmente conocido como desafuero, que consiste en que la legislatura determine que sí ha lugar a proceder penalmente contra el acusado, para que puedan actuar las autoridades judiciales. Esta clase de

fuero corresponde a los altos servidores públicos de la federación; en el Estado tiene aplicación para el Gobernador del Estado, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, Consejeros de la Judicatura, Secretarios de Despacho, Subsecretario de Gobierno, Procurador General de Justicia, Contralor General del Estado y los Presidentes Municipales.

4.9.-DURACION DEL FUERO

Normalmente la protección que otorga el fuero en sus distintos aspectos, opera a favor del servidor desde el momento en que toma posesión del cargo y concluye este, pudiendo ser determinada la duración (como es el caso del Presidente de la República, Gobernador del Estado o Presidente Municipal, cuyos encargos son de 6 los dos primeros y de 3 años en el tercero) o indeterminado, para el caso de los Secretarios de Despacho.

Sin embargo, tanto el cargo y accesoriamente el fuero pueden concluir en cualquier tiempo, no solo por haber fenecido el término de la gestión, sino por haber determinado la legislatura que ha lugar para proceder penalmente, en el supuesto de haber cometido algún ilícito. Cuando se trata de una licencia temporal, no concluye, solo se suspende. Para los suplentes, mientras no asuman la titularidad del cargo, no obtienen ese beneficio accesorio de la protección de la función pública.

Para los servidores con licencia, como ejemplo el hecho de que si un Ministro de la Suprema Corte solicita una licencia, no lo exime de su calidad de Ministro, pero debido precisamente a la licencia se han suspendido las obligaciones que tiene por razón de

su cargo, mediante la correlativa disminución de los derechos que le competen como un miembro del órgano del Estado. En otras palabras, la licencia con pérdida de emolumentos y de funciones y designación de un sustituto, aunque no extingue la relación funcional, es decir la licencia económica no afecta la relación funcional; la licencia sin goce de sueldo, con pérdida de funciones y designación de un sustituto, aunque no extingue la relación, suspende el servicio, lo que trae consigo la suspensión de las prerrogativas y obligaciones propias del ejercicio. Concluimos que el individuo que goza de licencia no ejerce la función y sin embargo goza de fuero precisamente porque la licencia impide que el titular pierda su relación funcional. Es de observarse que hablamos de permisos temporales, puesto que los cargos de elección popular son irrenunciables y la salida que se le ha dado a esta situación es la licencia.

Por otra parte, el ámbito de validez del fuero por cuanto al espacio se refiere, Burgoa dice que en virtud de que no es la Constitución General de la República la que otorga el fuero de la no procesabilidad a los Gobernadores y Diputados Locales, este se limita al territorio de su Estado, ya que en ella solo establece que son responsables por violarla o contravenir a las leyes de la federación; y el autor en comentario advierte que, como resultado de la autonomía de las entidades federativas, son sus respectivas constituciones las que regulan su vida interior, al otorgarles el fuero, implica su protección solo dentro de ellas; situación que puede provocar serios problemas en la práctica, mas aun en la actualidad que existe una pluralidad de Estados gobernados por personas de diferentes ideologías partidistas y aun una solución política sería difícil.

4.10.- LA IMPUNIDAD

La impunidad es una falta de sanción de un acto ilícito, civil, penal, administrativo, etc. Es una conducta violatoria de la norma jurídica que no se sanciona por diversas causas que pueden ser el hecho de que no se haya descubierto el delito o el delincuente, de no haberse probado el mismo o de que el delincuente se haya sustraído de la acción de la justicia. La principal característica de la impunidad es que se trata de un actuar evasivo del sujeto activo.

CAPITULO QUINTO

PROCEDIMIENTOS EN EL ESTADO DE VERACRUZ Y EN LA FEDERACION

5.1.- CONSIDERACIONES GENERALES.

La Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave como máximo ordenamiento legal en nuestra entidad, en concordancia con nuestra Carta Magna, establece en el Título Quinto, las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, distinguiéndose las causas Administrativas, la política, el procedimiento para la declaración de procedencia o desafuero y el juicio político. La anterior Constitución del Estado, en su artículo 123 disponía que por cuanto a los miembros de los Ayuntamientos debería estarse a lo dispuesto en sus leyes respectivas, sin embargo, actualmente la Constitución no hace mención al respecto, ya que en su artículo 77 nos dice que podrán ser sujetos de juicio político, entre otros, los Presidentes

Municipales, o Consejos Municipales y los Síndicos, mediante la acusación que el Congreso hiciera ante el Tribunal Superior de Justicia del Estado, es decir establece de alguna manera el procedimiento a seguir y ya no menciona que deba ser regulado por Ley reglamentaria como lo hacía anteriormente.

En el caso del ámbito federal, ya hemos comentado a lo largo de los primeros capítulos quienes son sujetos de encuadrar en el concepto de Servidor Público, así como cuales son las faltas en que pueden incurrir, al respecto la Constitución Federal nos marca cuales serán las sanciones y en que casos deberá de aplicarse el juicio político, sin embargo es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la que nos marca el procedimiento que deberá seguirse a efecto de determinar si existe o no responsabilidad atribuible al funcionario en cuestión, y siendo el caso necesario, dar vista a las autoridades judiciales para que ejerciten la acción a que haya lugar. Es importante mencionar que la ya mencionada ley Federal, será aplicable para el caso de los funcionarios de este nivel, sin embargo para el caso de los servidores públicos a nivel estatal solamente será aplicable para el caso en que, tratándose de manejo de recursos de origen de la federación, pudiera existir alguna malversación o manejo indebido.

5.2. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA ESTATAL Y MUNICIPAL

Si bien es cierto la responsabilidad de los servidores públicos a nivel estatal, se encuentra encuadrada dentro de los artículos 76 al 79 de la

Constitución local, y toda vez, que del análisis de los artículos mencionados ya no remite a ninguna ley secundaria, como en su caso hacía la legislación anterior, tampoco prevé la presente Constitución la diferenciación que debieran de tener los miembros de los Ayuntamientos, de los cuales se disponía que debía de ajustarse a lo que dispusieran sus leyes respectivas.

También es cierto que en ningún momento se ordena derogar la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos al Servicio del Estado, por lo que en ésta se establecen los sujetos, causas, competencia, sanciones, prescripción y procedimiento.

En la administración Estatal, esta ley menciona los órganos de control que en su caso determinarán las responsabilidades administrativas, mencionando así mismo las facultades que corresponden a los Poderes Judicial y Legislativo, para establecer los órganos y sistemas para realizar este mismo fin.

A continuación vamos a detallar cada elemento que se da en la responsabilidad administrativa, recordando que en este tema solamente nos estamos refiriendo al nivel Estatal.

a).- Sujetos: son todos los servidores que desempeñen cualquier empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en los Poderes del Estado o Municipios, desde Gobernador, Secretarios de Despacho, Subsecretario de Gobierno, Diputados, Presidentes Municipales, Síndicos, Regidores.

b).- Causas: Son todas aquellos actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar los servidores en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, que por disposición expresa de la Constitución Política local se establecen en su artículo 122 y cuya

reglamentación se deja a la ley secundaria que al efecto se expida, por lo que se emite la ley de Responsabilidades del Estado. Esta Ley contempla los sujetos, causas, procedimientos y sanciones de responsabilidad de los servidores públicos, sin embargo, en su artículo 51 dice que el Tribunal Superior de Justicia establecerá los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades del incumplimiento de las causas en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial y que lo propio hará conforme a la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia la legislatura del Estado.

Los Servidores Públicos tienen la obligación de observar la legalidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia en sus actos. Las legislaciones correspondientes a los tres niveles, enumeran las obligaciones de los servidores, que interpretado a contrario sensu, su inobservancia es causa de responsabilidad administrativa, obligaciones que a continuación de manera enunciativa describiremos:

- 1.- Cumplir con la máxima diligencia en 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.
- 2.- Formular y ejecutar legalmente, en su caso los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos.
- 3.- Utilizar exclusivamente para los fines a que están afectos, los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión así como las facultades que les sean atribuidas o la información reservada de la que tenga conocimiento por su función.

4.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o de lo cual tenga conocimiento, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilizaron indebidas de aquellas,

5.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de aquellos.

6.- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad.

7.- Observar respeto y subordinación legítima con respecto a sus superiores inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que estos dicten en el ejercicio de sus atribuciones.

8.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que les suscite la procedencia de las ordenes que reciba.

9.- Abstenerse de ejercer las funciones de su empleo, cargo o comisión después de haberse separado de él.

10.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por mas de 15 días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público lo exijan.

11.- Abstenerse de desempeñar algún empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley prohíba.

12.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento, o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

13.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación, o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que tengan como resultado algún beneficio para el, su cónyuge, parientes consanguíneos o hasta el cuarto grado o por afinidad o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

14.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos.

15.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate tenga en el mercado ordinario, cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí o para las personas referidas en el número 13 y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique

intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo cargo o comisión.

16.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado o Municipio le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere el apartado 13.

17.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o que pueda derivar alguna ventaja o beneficios para él o para las personas a las que se refiere el apartado 13.

18.- Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de su situación patrimonial que corresponda.

19.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba para el cumplimiento de la ley estatal o municipal reciba.

20.- Informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se refieren estas fracciones y en los términos de las normas que al efecto se expidan.

21.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que impliquen incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servidor público.

22.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

c).- *Competencia:* son competentes para conocer del procedimiento y aplicar las sanciones:

Para las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Paraestatal, los Contralores internos que para tal efecto se designen; la Contraloría General del Estado; El Gobernador es competente cuando se trate de Secretarios de Despacho, Subsecretarios de Gobierno y el Contralor General; el Consejo de la Judicatura como encargado de conducir la administración y disciplina del Poder Judicial por cuanto a los Jueces, Secretarios y Magistrados se refiere, en tratándose de los demás empleados conocerá el superior jerárquico, en el Poder Legislativo, tratándose de Diputados, Jefes de Departamento, y Directores, sin perjuicio de las observaciones que hemos referido anteriormente, serán competentes para conocer la Legislatura o en sus recesos la Diputación permanente, para los demás empleados el Jefe de Recursos Humanos ; el Ayuntamiento en Sesión de Cabildo, tratándose de miembros de los Ayuntamientos, siempre y cuando la sanción proceda no sea la suspensión, separación del cargo o de inhabilitación, en este supuesto conocerá la legislatura. Por otra parte, si se trata de Agentes Municipales conocerá el Ayuntamiento, el Presidente Municipal conocerá cuando se trate de cualquier otro servidor público de confianza. En el caso de los servidores de base, se sujetara a lo que dispone la Ley Estatal del Servicio Civil.

d).- *Sanciones:* Las sanciones a las que se pueden hacer acreedores pueden ser las siguientes:

1.- El apercibimiento público o privado.

2.- Amonestación pública o privada

3.- Suspensión

4.- Destitución del puesto

5.- Sanción económica, cuando se haya causado un daño patrimonial u obtenido un lucro.

6.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, que va de seis meses a tres años cuando el lucro o los daños no excedan de cien veces el salario mínimo vigente en la zona económica donde preste sus servicios; en caso de que exceda de ese limite, la inhabilitación será de tres a diez años.

La sanción se impondrá tomando en cuenta:

- 1).- la Gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan las disposiciones legales.
- 2).- Las circunstancias sociales y culturales del servidor público
- 3).- El nivel jerárquico
- 4).- Los antecedentes y las condiciones del infractor
- 5).- Los medios de ejecución y la conducta de los que intervinieron
- 6).- La antigüedad en el servicio
- 7).- La reincidencia en el incumplimiento de sus obligaciones y el monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de sus obligaciones. La sanción se aplicará observando las reglas que para tal efecto se detallan en la Ley de Responsabilidades y Orgánica del Municipio Libre.

La ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado en su artículo 56 dispone:

"Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas:

I.- El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses serán aplicables por el superior jerárquico;

II.- La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas;

III.- La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el periodo al que se refiere la fracción I, y la destitución de los Servidores Públicos de confianza se aplicarán por el superior jerárquico;

IV.- El Contralor General del Estado, promoverá los procedimientos a que hacen referencia las fracciones II y III, demandando la destitución del servidor responsable o procediendo a la suspensión de este, cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso. La Contraloría desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico;

V.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será aplicable por resolución jurisdiccional, que dictará el órgano que corresponda según las leyes aplicables y;

VI.- Las sanciones económicas serán aplicadas por el superior jerárquico, cuando no excedan de un monto equivalente a treinta veces el salario mínimo diario vigente en la zona económica donde radique el servidor público y por la Contraloría General cuando sean superiores a esa cantidad.

e).- *Prescripción:* Para imponer las sanciones previstas en la ley, en todos los casos, opera en el término de tres años.

f).- *Procedimiento:* Todo procedimiento administrativo debe comenzar con una queja, por ciertas conductas de los servidores públicos que el quejoso estime que pueda redundar en responsabilidad de este tipo. En los dos ámbitos que estamos estudiando, el procedimiento es el mismo, solo que en el procedimiento estatal, se da la intervención a las autoridades contraloras por ser esa su función.

Una vez que se tenga conocimiento de la queja, se debe citar al servidor público a una audiencia y se le harán saber las imputaciones, así como la fecha y hora de la audiencia en la que se le respetara la garantía de audiencia, esto es, que podrá ofrecer pruebas y alegar a favor de sus intereses, pudiendo comparecer por sí o por defensor; en el ámbito estatal, también debe nombrarse un representante de la dependencia para asistir a dicha audiencia. La citación debe realizarse entre cinco y quince días hábiles anteriores a la audiencia.

La resolución que deba recaer se dictará bien al término de la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes. La resolución en primer término será sobre la existencia o no de la responsabilidad. En caso afirmativo se impondrá la sanción que corresponda de acuerdo a las reglas que para tal efecto existen. En caso negativo, se concluirá el procedimiento. Pero también puede darse el caso de que la autoridad que conozca del procedimiento, se encontrara con que no cuenta con los elementos suficientes para resolver, o advierta elementos que

impliquen otra responsabilidad administrativa del mismo u otro servidor público. Entonces puede disponer la practica de investigaciones y citar para las audiencias que sean necesarias.

La autoridad que conozca del procedimiento puede en cualquier momento, aun cuando se haya citado al servidor, determinar la suspensión temporal de este y como consecuencia de la resolución, que agotado el procedimiento se emita, puede o no restituirlo en su empleo, cargo o comisión, con el consecuente pago de las percepciones a que tenía derecho durante la suspensión, puesto que no prejuzga la responsabilidad, solo se trata de una medida precautoria.

Cuando el Presidente Municipal, el Contralor General o el Consejo de la Judicatura consideren pertinente, pueden revocar la suspensión temporal aun cuando el procedimiento no se haya agotado. Sin embargo, cuando se trate de miembros del ayuntamiento o Agentes Municipales, no procede la suspensión temporal. Tanto la suspensión temporal como la revocación de la misma, regirán desde el momento en que el servidor público esté notificado de ello.

Para proceder a la suspensión temporal del servidor, requiere la autorización del Gobernador del Estado, siempre y cuando a este corresponda nombrarlo. Cuando se trate de algún servidor público cuyo nombramiento requiera la ratificación de la legislatura, será ésta en pleno o la Diputación Permanente quien deba autorizar dicha suspensión

Como todo procedimiento, se deben levantar las actas circunstanciadas de todo lo actuado, las que serán firmadas por los que en ella intervienen.

Por otra parte, cuando la resolución sea sancionadora, el Servidor Público podrá promover el recurso de revocación ante la propia autoridad emisora de la

resolución y posteriormente el juicio de nulidad, ante el tribunal de lo Contencioso Administrativo, aunque no es necesario que agote el recurso antes de acudir al juicio de nulidad, pero una vez promovido este, no puede intentar la revocación.

El recurso de revocación se substanciará a instancia del sancionado, deberá promoverse por escrito expresando los agravios que estime le causan la resolución, acompañando copia de ésta, la notificación de la misma y ofrecerá pruebas que considere necesarias. Es de significarse que ni la ley de responsabilidades ni la orgánica del municipio libre contemplan término alguno para interponer la revocación.

Presentada la promoción del recurso, la autoridad que conozca del asunto acordará sobre su admisibilidad de las pruebas, incluso puede desechar las pruebas que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución.

Se abrirá un periodo probatorio de cinco días para desahogar las pruebas, lapso que podrá ampliarse a petición de cualquiera de las partes, hasta por otros cinco días y por una sola vez. Concluido este plazo, dentro de los cinco días siguientes se citará a audiencia para recibir verbalmente los alegatos del servidor, en la que podrá dictarse la resolución que proceda o dentro de los tres días siguientes notificándole personalmente al interesado. Contra la resolución del recurso no procede el juicio contencioso administrativo.

Por cuanto hace al juicio contencioso administrativo, deberá estarse a lo que disponga la ley de la materia.

5.3. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA FEDERAL

En tratándose de la responsabilidad en el ámbito federal, esta como ya se ha mencionado, se encuentra regulada en la Constitución Federal, la cual en su artículo 108 nos indica quienes pueden ser definidos como Servidores Públicos, no tenemos que perder de vista que independientemente de lo manifestado en dicho artículo, nos hace referencia en su párrafo tercero, que las Constituciones de los Estados de la República, harán lo propio al precisar en este mismo sentido quienes se encuentran definidos bajo este rubro, lo cual ya hemos hecho en el apartado anterior.

Si bien es cierto el Título Cuarto de la Constitución Federal, nos habla de las Responsabilidades de los Servidores Públicos, es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos la que lo reglamenta, es decir en lo general aplica la Constitución pero en lo particular, es la mencionada ley la que nos da la pauta a seguir en el aspecto de los sujetos de responsabilidad de los servidores públicos, adicionando a lo manifestado por el artículo 108 Constitucional, en el aspecto de que lo serán también, todas aquellas personas que manejan recursos económicos federales, serán consideradas como tal para la aplicación de la misma.

También nos hace referencia la mencionada ley a las obligaciones de los Servidores Públicos, las responsabilidades y sanciones administrativas, las autoridades competentes, así como los procedimientos para la aplicación de las mismas y por último también, nos habla del registro patrimonial de los servidores públicos. De gran importancia este último apartado ya que en caso de omisión de declaraciones patrimoniales, podría traer consigo la destitución del servidor público, sin embargo, nos abocaremos en este punto al desarrollo del proceso

administrativo, ya que en el capítulo tercero del presente trabajo, hablamos de los sujetos, las autoridades y las obligaciones del funcionario.

Cabe mencionar que todas las dependencias y entidades de la Administración Pública deberán contar con unidades específicas a las que el cualquier persona pueda tener acceso a fin de poder presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los Servidores Públicos, si bien es cierto que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo a nivel federal, es el órgano máximo que en este aspecto corresponde, también es cierto que las mencionadas unidades específicas se concretan con las Contralorías Internas de las dependencias. Este fácil acceso que cualquier persona puede tener para interponer denuncia de algún hecho, no puede verse inhibido por nadie, ya que podría incurrir en responsabilidad el servidor público que trate de impedirlo o de coaccionar al denunciante a no formular o presentar la misma.

Independientemente de que cualquier persona puede presentar la denuncia de algún hecho, todo servidor público deberá denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia, de hechos que a su juicio puedan ser causa de responsabilidad administrativa de servidores que se encuentren asignados a su dirección. Así mismo si de las investigaciones, visitas o auditorías que realice la Contraloría Interna de la dependencia, o en su caso la propia Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, apareciere la responsabilidad del servidor público, se informará a la Contraloría interna de la dependencia a efecto, de que investigue y sancione dicha responsabilidad, ya que son estas unidades administrativas las competentes para imponerlas.

El proceso al cual se deberá de someter será el siguiente:

I.- Citará al presunto responsable a una audiencia haciéndole saber la responsabilidad que se le impute, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas, es importante señalar que entre la fecha de notificación y la fecha de la audiencia deberá mediar un plazo no menor a cinco días ni mayor de 15 días hábiles.

II.- El día de la audiencia declarará lo que a su derecho convenga el mencionado inculcado, cabe señalar que dicha declaración podrá ser presentada por escrito si así lo desea, y ofrecer las pruebas que considere pertinentes para su defensa, las cuales, desahogadas las mismas, se alegará conforme a derecho y posteriormente en un plazo no mayor a treinta días hábiles, deberá resolver sobre la inexistencia de responsabilidades o en su caso imponer al infractor las sanciones administrativas a las cuales se hace acreedor.

III.- Puede darse el caso que el día de la audiencia se perciba que no se cuentan con los elementos necesarios o suficientes para resolver o que advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de diferentes personas, en este supuesto se podrán realizar nuevas investigaciones y citar para otra u otras audiencias.

IV.- El funcionario o Servidor puede ser suspendido temporalmente de su cargo, en cualquier momento del procedimiento, siempre a juicio de la Secretaría de la Contraloría o de la propia Contraloría Interna, sin que esto suponga culpabilidad alguna, sino con el objetivo de continuar con las investigaciones o para el hecho de que el acto que dio origen al mismo no se siga realizando. Si para el supuesto de que los servidores no resultaren responsables de la falta que se le imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se le cubrirán las sanciones que hubiere dejado de percibir durante el tiempo de la suspensión.

Una vez que ha sido resuelto el procedimiento, los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se impongan las sanciones, sin embargo también pueden optar por el recurso de Revocación, el cual se deberá interponer dentro de los quince días siguientes a los que surta efectos la notificación. El recurso de Revocación debe de sujetarse a las siguientes reglas:

1.- Se deberá iniciar mediante escrito en el cual se expresaran los agravios que a juicio del servidor le cause la resolución, dicha promoción deberá ir acompañada del instructivo de notificación y de las pruebas que considere necesario rendir.

2.- La autoridad acordará 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 basa la resolución.

3.- Desahogadas las pruebas, siempre y cuando existieran, la autoridad emitirá su resolución dentro de los treinta días siguientes, notificándole al interesado en un plazo no mayor a las setenta y dos horas.

C O N C L U S I O N E S

1.- A través de la historia la humanidad, siempre ha habido personas que detentan el poder y otras que siguen las disposiciones que de estas emanan

2.- Ha sido menester de la humanidad, que a través de los tiempos, dicho poder sea regulado para que no se impongan actos arbitrarios ni abusos del mismo.

3.- Nuestro país ha sido heredero de varias costumbres y derechos aplicables en otros países. En un principio por ser una colonia directa de España y en otras ocasiones por la influencia que tuvieron países como Francia, Inglaterra o Estados Unidos.

4.- La reglamentación de los delitos que pueden cometer los llamados Servidores Públicos se encuentra consignada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo general, así como en las Constituciones de los Estados, por ejemplo en la del Estado de Veracruz.

5.- Es importante mencionar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos reglamenta el Título Cuarto de la Constitución Federal, mismo que habla del tema que tocamos.

6.- No debemos de perder de vista que los delitos en los cuales pueden incurrir los Servidores Públicos, no solo son de acción, sino también lo son de omisión, y aun mas, lo pueden ser también por desconocimiento, lo cual no exime de ninguna responsabilidad al Servidor Público.

7.- Los órganos que se encuentran facultados para sancionar dichos delitos de manera administrativa, lo son la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo a nivel federal y en el caso de Veracruz, la Contraloría General del Estado, así como las Contralorías internas de cada dependencia, independientemente de las consagradas en la Constitución.

8.- Una de las grandes deficiencias a nivel estatal que pudieran detectarse, es que en el caso de que se inhabilitara a un servidor publico, dicha inhabilitación solo surtiría efectos en este mismo nivel, es decir no aplicaría dicha inhabilitación a nivel federal. Lo cual hace ineficaz la misma o al menos no con el alcance jurídico que debiera.

9.- Otra de las deficiencias que vemos, es que los titulares de los Organos Jurisdiccionales administrativas, llámense Secretaría de la Contraloría, Contraloría Interna o Contraloría General del Estado, no son designados de manera popular, ni de manera colegiada. Son nombrados por el titular del Ejecutivo o por el Titular de la dependencia a la cual pertenece la Contraloría Interna, lo cual hace que carezca de transparencia en sus decisiones.

10.- Una forma ideal de elegir a los mencionados titulares, lo cual le daría claridad y transparencia al proceso, sería que se eligieran de una manera colegiada entre los partidos o que de lleno se sometieran a elección popular, o bien, que continúen siendo elegidos por el titular del Ejecutivo de la Nación o del Estado, pero con la ratificación del Congreso de la Unión o en su caso de la Legislatura Estatal.

11.- Si bien es cierto que la Constitución y la leyes correspondientes, marcan los procesos y la forma en que los mismos se deben desarrollar, también es cierto que puede prestarse a muchos manejos y servir en determinados casos como venganza personal, de cacería de brujas, o en caso contrario para proteger a quienes en un momento dado pudiera deberse algún tipo de favor o servilismo.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- BARRAGAN BARRAGAN, JOSE.- El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824, Editorial UNAM, México 1978.
- 2.- BECERRA BAUTISTA, JOSE.- El Fuero Constitucional, Editorial Jus, 1945
- 3.- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO .- Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México 1996
- 4.- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO.- La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos de la Legislación Mexicana, Procuraduría General de la República, México 1980
- 5.- BUNSTER, ALVARO., JOSE BARRAGAN, HECTOR FIX ZAMUDIO, MANUEL GONZALEZ OROPEZA, JOSE DE JESUS OROZCO ENRIQUEZ, JOSE LUIS SOBERANES FERNANDEZ.- Las responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Manuel Porrúa, México, 1994.
- 6.- DE PINA VARA, RAFAEL.- Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, México, 1986.
- 7.- DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO.- Elementos de Derecho Administrativo, Primera Edición, tercera reimpresión, Editorial Noriega Limusa, México, 1991.
- 8.- DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. Estudios de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1977
- 9.- FRAGA, GABINO.- Derecho Administrativo 17*. Edición, Editorial Porrúa, México 1977
- 10.- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO.- Introducción al estudio del Derecho, Editorial Porrúa, México, 1986.

- 11.- GIDI VILLARREAL, EMILIO.- Las Constituciones de Veracruz, Universidad Veracruzana, 1986
- 12.- GONZALEZ URIBE, HECTOR.- Teoría Política, Editorial Porrúa, México, 1980.
- 13.- PINZON BERNAL.- Delitos Contra la Administración Pública, Editorial Themis, Cárdenas y Editores, Bogotá 1965
MIGUEL.- Apuntes para la historia del Derecho Penal Mexicano, Editorial Cultura, 1931, num. 45
- 14.- PORRUA PEREZ, FRANCISCO.- Teoría del estado, Editorial Porrúa, México, 1977.
- 15.- SERRA ROJAS, ANDRES.- Liberalismo y Constitución la estructura del poder ejecutivo, en el texto original de la Constitución de 1857, Manuel Porrúa, México.

LEGISLACION

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Leyes y Códigos de México, 114ª. Edición Editorial Porrúa, México, 1996.
- 2.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ-LLAVE, Leyes de Veracruz, ediciones de la Comisión Estatal Electoral, 1991.
- 3.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1999
- 4.- LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS LOCAL, Legislación del estado de Veracruz-Llave, Gobierno del Estado de Veracruz, 1998

5.- LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ-LLAVE, LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ, Gobierno del Estado de Veracruz, 1998.

6.-CODIGO PENAL Y DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE VERACRUZ, Editorial Cajica, México, 2000.

7.- TESIS JURISPRUDENCIALES, DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION (RESPECTO A LOS SERVIDORES PUBLICOS), CD ROM IUS 5