

determinado sector. Con la concepción de la igualdad ante la ley, el Ejecutivo federal quiso que el Estado también sea responsable de los daños que sus servidores públicos causen con motivo de sus funciones.

En relación con este tema, como ha quedado mencionado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece con precisión en su artículo 111 que "en demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia".¹⁸

Esto es, que no es necesario que los integrantes de la Cámara de Diputados y los de la Cámara de Senadores determinen si ha lugar a proceder en contra de un funcionario público; en este sentido, al igual que cualquier ciudadano, el servidor público debe responder civilmente cualquier demanda en este sentido.

Sobre el particular, Jesús Orozco Henríquez comenta:

Es claro que la responsabilidad civil de los servidores públicos no se contrae a sus actos en tanto particulares, sino también a todos aquellos que, en el desempeño de su encargo o con motivo del mismo, dolosa o culpablemente causen algún daño al propio Estado o a los particulares, con la obligación reparatoria o indemnizatoria correspondiente. Sin duda, el sistema mexicano vigente de responsabilidad civil de los servidores públicos y la mera responsabilidad subsidiaria del Estado (prevista principalmente por el artículo 1928 del código Civil para el Distrito Federal y para toda la República en materia federal) debe complementarse de tal manera que se haga más operativo y eficiente.¹⁹

En este mismo sentido conviene recordar que nuestra Carta Magna establece en su artículo 12 que en los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios. Por otra parte, y siguiendo el principio de igualdad ante la ley y que ningún individuo, como lo mencionamos antes, tendrá prerrogativas o ventajas especiales, queda claro que cualquier persona, independientemente de su condición de servidor público, debe responder cuando cause un daño o perjuicio, claro que mediante juicio seguido en su contra y con todas las formalidades establecidas por la ley.

Tratándose de daño moral, éste debe ser determinado por un juez de lo civil, previa demanda que se formule por el o los afectados, siguiendo las formalidades establecidas en el Código de Procedimientos Civiles.

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece que cuando el procedimiento administrativo haya determinado

¹⁸ Constitución Política, México, Porrúa, p. 112.

¹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 271.

la responsabilidad del servidor público y ésta haya causado daños o perjuicios a los particulares, éstos podrán acudir ante la Secretaría de la Función Pública o al contralor interno respectivo para que elaboren el dictamen correspondiente que comunicarán a la dependencia o entidad en la que el infractor se encuentre adscrito, para que éstas, si así lo determinan, reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación de los daños y perjuicios en cantidad líquida y ordenen su pago, sin necesidad de que acudan a la instancia judicial o a cualquier otra.

En este sentido, el Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares; esto es, que lo pagado por responsabilidad atribuible a un servidor público puede ser recuperado por el Estado, aspecto previsto en el artículo 1928 del Código Civil federal, que establece que el pago de los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetirse de ellos los que hubiere pagado.

Responsabilidades políticas

Nuestra Carta Magna considera en general las responsabilidades de los servidores públicos, incluyéndolos así bajo el principio de igualdad ante la ley; no obstante, ha querido que durante el tiempo en que los servidores públicos de cualquier nivel desempeñen sus funciones, se hagan responsables por los actos u omisiones en que incurran, incluso tratándose de altos funcionarios, bajo la excepción de ser procesados mediante juicio político. Los orígenes de este juicio "se remontan a la Gran Bretaña del siglo XVIII, posterior a la caída del imperio napoleónico. Para el parlamento británico, el juicio político era el medio más importante de que podía echar mano la Cámara de los Comunes para llamar a cuentas a los funcionarios ejecutivos nombrados por la Corona y responsables ante ella";²⁰ sus antecedentes más remotos son el *impeachment* inglés y el *impeachment* norteamericano.²¹

Desde su creación, este juicio cobró una singular importancia, ya que gracias a él ningún servidor público debe quedar al margen de la ley y puede ser llamado a cuentas por actos u omisiones en el desempeño de su encargo, pues es un medio de control ante el llamado fuero constitucional.

En el caso de México, el presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden

²⁰ Bernardo Schwartz, *Los poderes del gobierno*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996, p. 47.

²¹ Raúl F. Cárdenas, *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, México, Porrúa, 1982, pp. 324-325.

común. Es importante mencionar que por la mera expresión de sus ideas no procede el juicio político contra algunos de ellos; no obstante algunos servidores públicos no pueden ser perseguidos por los actos punibles que cometieren, a menos que previamente lo autorice el Congreso de la Unión.

Gonzalo Armienta considera que

el juicio político representa un instrumento para destituir e inhabilitar del cargo a quienes por su ineptitud, o por otras causas que les sean imputables, hayan perjudicado con sus actos u omisión los intereses públicos fundamentales. La responsabilidad se circunscribe a la esfera penal y la Cámara que haya conocido de la acusación, elegida en gran jurado, al hacer la declaración de que ha lugar a la formación de causa, suspende al acusado en el ejercicio de su encargo y lo pone a disposición del tribunal competente.²²

En este sentido, debe quedar claro a toda aquella persona que detenta un cargo público que es obligación del Estado prevenir y sancionar la inmoralidad social.

Este último caso de excepción es el relativo al fuero del que disfrutaban los diputados y senadores por las opiniones que manifesten en el desempeño de sus cargos. Tal inmunidad recibe el nombre de fuero, evocando así los antiguos privilegios que tenían determinadas personas, para ser juzgadas por tribunales de su clase y no por la justicia común. Esta fue la acepción con que la institución de los fueros penetró en nuestro derecho, como herencia de la legislación colonial, y que se externó en la jurisdicción de los tribunales especiales.

Los antiguos fueros constituían por regla general verdaderos privilegios en favor de las clases beneficiarias. El fuero establecido en nuestra Carta Magna bajo ninguna circunstancia tiene por objeto instituir un privilegio en favor de un funcionario público, pues ello es contrario a la naturaleza de igualdad del régimen democrático.

A diferencia del sistema bicámeral inglés que hoy conocemos, comparando la Cámara de Senadores con la de los Lores, y la Cámara de Diputados con la burguesa inglesa y a pesar de que el Constituyente de 1857, siguiendo a Toqueville, se inclinó por el sistema americano, que en el caso de los delitos oficiales únicamente tendía a quitarles el poder para ponerlos a disposición de la justicia común —lo que hoy se conoce como declaración de procedencia—, y a diferencia del sistema francés, donde se castigaba a los culpables, erigiéndose el Congreso de la Unión en jurado de sentencia, es lo que propiamente constituye el juicio político.²³

²² José Francisco Ruiz Massieu, *op. cit.*, p. 23.

²³ Emilio O. Rabasa, *El pensamiento político del Constituyente de 1856-1857*, México, Porrúa, 1991, p. 33.

Así, según el artículo 110 constitucional, se impondrán mediante juicio político las sanciones a los servidores públicos señalados en dicho precepto cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

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.²⁴

La aplicación de las sanciones que correspondan sólo podrá efectuarse en un periodo no mayor de un año a partir de que se inicie el procedimiento.

Asimismo, el artículo 109, en su último párrafo, menciona que cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere dicho artículo.

El juicio político tiene una jurisdicción especial, que se caracteriza por la naturaleza de los actos u omisiones en que incurren los altos funcionarios en el desempeño de sus funciones, que obliga a un cuerpo político, momentáneamente investido del poder de juzgar, a separarlos de su encargo e inhabilitarlos para desempeñar otro, dentro del lapso que fije la ley, en virtud de haber perdido la confianza, y para que si el hecho tuviera señalada otra pena en la ley, queden a disposición de las autoridades comunes para que los juzguen y consignen con arreglo a ella.²⁵

Este juicio se desarrolla en el Congreso de la Unión; en la Cámara de Diputados, la sección instructora procederá a la acusación respectiva ante la Cámara; de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta de los miembros presentes; en sesión de aquella Cámara, después de haber practicado las diligencias necesarias para la comprobación del ilícito dentro de los seis días naturales, se sustancia el procedimiento respectivo con audiencia del inculpado.

Una vez presentada la denuncia, ésta debe ser ratificada dentro de los tres días hábiles siguientes por el ciudadano demandante para poder ser admitida, la que una vez hecha se hace del conocimiento del servidor público denunciado, quien cuenta con un plazo de 10 días hábiles para aportar las pruebas que estime pertinentes para su defensa; éstas, una vez sustanciadas, recibirán un dictamen emitido por la Cámara de Diputados, que podrá determinar si es procedente o no la acusación que se hace al servidor público.

²⁴ *Constitución Política*, México, Porrúa, pp. 110-111.

²⁵ Raúl F. Cárdenas, *op. cit.*, p. 343.

Hecho lo anterior, el dictamen de la Cámara de Diputados pasará como resolución a la Cámara de Senadores, que, erigida en Jurado de Sentencia, formulará sus conclusiones, determinando en su caso la inconsistencia o la presunta responsabilidad del funcionario, y propondrá la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión; una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado aplicará la sanción que corresponda, la cual es inatacable. Este procedimiento sólo podrá iniciarse durante el periodo en el cual el servidor público desempeñe su cargo y un año después.

Las resoluciones que se emiten son inatacables. Esto quiere decir que ningún órgano de autoridad puede remplazar a las cámaras en posterior conocimiento, por lo que hace a la apreciación de los hechos y a la decisión que aquéllas adoptaren.

De lo anterior se desprende que, de acuerdo con el procedimiento, la Cámara de Diputados no puede absolver ni condenar respecto de la responsabilidad del funcionario, sino que sólo se aboca a integrar el expediente con todos los datos y las pruebas con las cuales declarará si existen elementos de procedencia, determinando si lleva a cabo o no dicho acto, actuaciones indispensables para que el acusado quede a disposición de la Cámara de Senadores, la cual evalúa y resuelve con los elementos aportados previamente; sus resoluciones no tienen reconocimiento de un acto jurisdiccional, sino sólo de índole administrativa. Se trata de un simple acto administrativo que tiene como finalidad separar de su encargo a un funcionario retirándole el fuero para ponerlo a disposición de las autoridades jurisdiccionales.

En su caso, será el juez del orden común o federal, según corresponda, quien conozca del proceso y aplique en su caso la pena por la conducta típica de que se trate. Reiteramos una vez más que el presunto responsable puede perder la inmunidad por resolución del Congreso de la Unión o por haber expirado el tiempo natural de su encargo.

Si la cámara desafuera y el juez absuelve, los funcionarios que poseen derecho propio al cargo están en condiciones de reasumirlo si todavía no concluye el periodo para el que fueron designados, y pueden ser nombrados nuevamente los funcionarios, como son los secretarios de Estado y el procurador general de la República, por el presidente de la República.

Es claro que en caso de que la sentencia penal sea condenatoria, no podrá concederse al reo la gracia del indulto, ya que por depender exclusivamente de la voluntad de otro órgano político, esto es, el Ejecutivo, el indulto puede frustrar en la práctica la decisión tomada por las cámaras y la voluntad popular de no dar privilegios a ninguna persona.

Por último, cabe mencionar que tratándose de demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público, no se requerirá declaración de procedencia.

La negativa de la Cámara de Diputados en el juicio de procedencia no causa ningún caso de impunidad, dado que el propio artículo 111, en su segundo párrafo, establece la salvaguarda.

Las responsabilidades penales, civiles, políticas y administrativas en que se pueden ver implicados los servidores públicos que incurren en alguna irregularidad son diversas entre sí y autónomas una de otra, en razón de ser materias diferentes aunque se deriven de una misma acción u omisión; de lo contrario, se estaría violentando el principio general de derecho que establece que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo acto, en juicios de la misma naturaleza.

Es decir, cuando un servidor público mediante juicio político es desaforado, queda a disposición del juez y sometido a un proceso penal si su conducta se adecuó a los tipos previstos y sancionables por la legislación penal, paralelamente se le puede demandar civilmente, si existieron daños y perjuicios, sin necesidad de desafuero y además iniciarse un procedimiento disciplinario por responsabilidad administrativa. Los resultados a que se llegue en cada uno de ellos son independientes entre sí, y ninguno prejuzga sobre los otros, pues son tres juicios de distinta naturaleza.

En la práctica, el juicio político ha sido aprovechado por algunos servidores públicos que, amparándose en el fuero constitucional y haciendo uso de los vacíos de procedimiento, retardan su procedencia y en algunos casos incluso logran que prescriban los posibles delitos por los que se les debiera encausar.

Un caso específico: depende del periodo de sesiones en que la Cámara de Diputados tome conocimiento de la causa; en ese momento se procede a nombrar a los integrantes de la sección instructora para que se aboque al análisis del caso; simplemente en este trámite los periodos ordinarios son insuficientes, ya que en virtud de que dicha sección se integra por representantes de los diversos partidos políticos, primero deben ponerse de acuerdo para determinar los nombres de los integrantes, las fechas en que se reunirán para revisar el o los casos por analizar, y si uno de ellos no se ha integrado con los elementos necesarios, puede detener los demás; en reuniones posteriores se deberán poner de acuerdo acerca de los mecanismos de análisis y los tiempos para presentar su dictamen, situación que hace que estos asuntos se queden pendientes hasta nuevos periodos durante los cuales se debe reiniciar el procedimiento.

Sobre las resoluciones que emita el Congreso, la Corte ha establecido el siguiente criterio:

JUICIO POLÍTICO EN CONTRA DE SERVIDORES PÚBLICOS. EL DENUNCIANTE CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER AMPARO. (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).- Los denunciadores del juicio político en contra de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del estado y el juez de Primera Instancia,

con motivo de su intervención en un procedimiento penal, carecen de interés jurídico para impugnar a través del juicio de amparo la resolución emitida por el Congreso estatal que declaró improcedente el juicio político denunciado contra los citados funcionarios, porque la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de San Luis Potosí no tutela intereses particulares, sino públicos y no concede a los gobernados ninguna otra facultad, por lo que la acción de los denunciantes se agota con la denuncia respectiva.²⁶

Queda claro que tratándose del interés general la ley debe aplicarse con base en los principios generales de derecho, en el sentido de que un servidor público no pueda ampararse en la propia ley que tuvo en principio que hacer cumplir, y él mismo la puso por debajo de sus intereses personales.

Con objeto de cumplir con el mandato constitucional en materia de juicio político, tal vez sería prudente impulsar una modificación a los procedimientos para la instalación de la sección instructora, para que ésta permanezca en sesión permanente y no deba reinstalarse cada vez que se presente un asunto de este tipo, que en la práctica no son muy comunes, por fortuna; sin embargo, a la sociedad le interesa que la acción de un servidor público que ha ofendido a las instituciones públicas o a un particular con su actuación, no quede impune o se ubique al margen de la ley.

Finalmente queda claro que el fuero sólo debe operar tratándose de la manifestación de ideas, mas no cuando se cometen delitos del orden común o federal, y en estos casos se ha hecho un uso abusivo de esta garantía, pues no obstante que es un instrumento de la sociedad para denunciar actos que constituyan excesos de los servidores públicos, en la práctica se ha convertido en un caparazón para todo lo contrario.

Procedimiento disciplinario administrativo

El procedimiento disciplinario administrativo forma parte de los medios de control de la actuación de los servidores públicos como entes de la administración pública federal.

Siguiendo los principios del marco legal mexicano, el procedimiento disciplinario administrativo se encuentra regulado por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Se estima conveniente citar la tesis en materia administrativa del primer circuito, que se publicó en el *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, tomo IX, página 872, enero de 1999, que a la letra dice:

²⁶ *Semanario Judicial*, octava época, tomo XI, 1993, Tribunales Colegiados, p. 346.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Artículo 47, debida interpretación del. Al efecto, el dispositivo en cita es uno de los que integran el capítulo denominado "Sujetos y obligaciones del servidor público" de la ley aludida; si bien en dicho precepto no se reglamenta expresamente que el resultado positivo de un análisis toxicológico practicado a un servidor público debe sancionarse, es relevante hacer énfasis en que el artículo invocado es enunciativo y no limitativo de las obligaciones a que está sujeto, por lo que si ejerce su función en contravención a dichas obligaciones, no es necesario que la conducta irregular del servidor se encuentre tipificada en forma específica; es suficiente establecer que no se ajusta a los supuestos exigidos para examinar la responsabilidad que la acción u omisión pueda ocasionar.

Amparo directo 5274/96. Miguel Ángel Uribe Alvarado. 12 de febrero de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Elsa Fernández Martínez.²⁷

En su articulado, esta ley precisa qué actos u omisiones son causa de responsabilidad administrativa, señala quienes pueden incurrir en ella, las sanciones que son aplicables, el procedimiento para imponerlas y la autoridad que lo sustanciará.

Este procedimiento garantiza los derechos subjetivos públicos de audiencia y legalidad consagrados en nuestra Carta Magna, y es una sucesión de actos y hechos que tienen una triple vinculación entre sí; siguen un orden cronológico, en la medida en que tales actos se verifican progresivamente durante determinado tiempo, lógicos porque se relacionan entre sí como presupuesto y consecuencia, y teleológicos, pues se analizan en razón del fin que persiguen.

El procedimiento goza de autonomía, ya que el vínculo entre el servidor público y el Estado, acorde con el sistema constitucional que lo rige, involucra una diversidad de aspectos jurídicos, entre los que destacan ámbitos legales de naturaleza distinta como son el laboral, el penal, el civil, el político y administrativo, en tanto que el desarrollo de su labor implica una función pública.

El servidor público, como sujeto de derechos y obligaciones, debe responder ante la ley por las conductas que le son atribuibles, de manera tal que se le pueden instaurar diversos procedimientos autónomos entre sí.

De lo anterior se concluye que no se incurre en la imposición de una doble sanción; aunque tienen su origen en una misma conducta, sin embargo tienen fundamento y sustento en legislaciones distintas.

Las sanciones por responsabilidad administrativa atribuibles a un servidor público únicamente pueden ser aplicadas cuando existan elementos suficientes que hagan presumir que faltó a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y

²⁷ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *op. cit.*, p. 39.

eficiencia en la función pública, y ello siempre y cuando el presunto infractor sea escuchado en su defensa y se le permita aportar pruebas que le ayuden a demostrar su inocencia y que le ayuden a deslindarse de la presunta infracción mediante el procedimiento administrativo correspondiente.

Mencionaremos de manera breve las etapas de este procedimiento:

Investigación previa

Las autoridades legalmente competentes para imponer las sanciones por faltas administrativas son la Secretaría de la Función Pública, el contralor interno de la dependencia de que se trate o el titular del área de responsabilidades, previo procedimiento administrativo que deberán instaurar a los servidores públicos presuntamente responsables mediante el siguiente procedimiento:

La investigación previa al procedimiento administrativo se podrá iniciar por cualquiera de las siguientes formas:

- a) A través de quejas o denuncias que presenten los gobernados por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos que marca el artículo 8o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; al respecto, es relevante hacer énfasis en que dicho artículo es enunciativo y no limitativo de las obligaciones a que están sujetos los servidores públicos para establecer la presunta responsabilidad que la acción u omisión pudiera ocasionar.
- b) Todo servidor público deberá denunciar por escrito cualquier hecho que a su juicio sea causa de responsabilidad administrativa imputable a servidores públicos sujetos a su dirección, de acuerdo con el artículo 57 de la ley en comento, teniendo dos opciones: informarlo al superior jerárquico o bien hacerlo del conocimiento de la contraloría interna.
- c) Porque la Secretaría de la Función Pública, o los contralores internos, cuenten con información derivada de auditorías practicadas a áreas específicas.

Procedimiento

El artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece con toda precisión el procedimiento administrativo a que deben sujetarse los servidores públicos cuando presuntamente se les impute alguna responsabilidad:

I. Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la ley, y demás disposiciones aplicables.

En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputan al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.

Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de 15 días hábiles.

II. Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen.

III. Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los 45 hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrán al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de 10 días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de 10 días hábiles.

La secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por 45 días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades.

IV. Durante la sustanciación del procedimiento la secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, y