

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Juventino V. CASTRO

SUMARIO: *Introducción. 1. Responsabilidades políticas, 1.1 La tipicidad. 1.2 Servidores responsables. 1.3 Sanciones. 1.4 Forma y término para denunciar. 1.5 Procedimiento. 1.6 Comentario. 2. Responsabilidades administrativas. 3. Responsabilidades civiles. 4. Responsabilidades penales. 4.1 Fundamento constitucional. 4.2 Los delitos en lo particular. 4.3 Procedimiento en responsabilidad de funcionarios judiciales federales. 4.4 Responsabilidades en amparo. 4.5 Delitos electorales. 4.6 Procedimiento para proceder penalmente.*

INTRODUCCIÓN

A partir de diciembre de 1982 el título cuarto de la Constitución Política, apartado para precisar las responsabilidades de los *funcionarios públicos*, sufrió un especial cambio que persiste hasta la fecha. Ya no hace referencia a los funcionarios públicos, sino a los *servidores públicos*, y eliminó la mención —en su artículo 110—, tanto del *fuero constitucional*, como su atribución a los *altos funcionarios*. Introdujo una terminología distinta, aunque su esencia no haya cambiado.

Además ha hecho un manejo bien diferenciado de las responsabilidades *políticas, administrativas, civiles y penales* de los señalados servidores públicos.

Este trabajo se divide en rubros apropiados, por lo tanto, para permitir en forma diferenciada el examen de esas distintas responsabilidades de los servidores públicos.

1. RESPONSABILIDADES POLÍTICAS

Estas son las responsabilidades que más ha destacado este título de nuestra Constitución, y tienen como normatividad mencionable los artículos 108 a 114 de la Constitución, y los artículos 5º a 24 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos.

1.1 La tipicidad

Se refiere a las responsabilidades políticas de los servidores públicos precisados en el artículo 110 de la Constitución, en el ejercicio de sus funciones, cuando incurren en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los *intereses públicos fundamentales o de su buen despacho* (artículo 109, fracción I, de la Constitución). Estos actos u omisiones, en los términos del artículo 7º de la Ley, son: Ataques a las instituciones democráticas; a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; ataque a la libertad de sufragio; usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución o leyes federales que cause graves perjuicios, o se traduzca en omisiones graves a la Federación, a los estados, o a la sociedad, o transforme el funcionamiento normal de las instituciones; o violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal, o del Distrito Federal, o las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

1.2 Servidores responsables

Senadores y diputados al Congreso de la Unión; ministros de la Suprema Corte; consejeros de la Judicatura del Federal; secretarios de Despacho; jefes de departamentos administrativos; representantes a la Asamblea del Distrito Federal; titular del órgano u órganos del gobierno del Distrito Federal; Procurador General de la República; Procurador del Distrito Federal; magistrados de circuito y jueces de Distrito; magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal; consejeros de la Judicatura del D. F.; directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. También los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, y miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, pero sólo por violaciones graves a la Constitución y leyes federales; o por el manejo indebido de fondos y recursos federales (artículo 110 de la Constitución).

Basta examinar el primer párrafo del artículo 110 constitucional, para llegar a la conclusión de que no hay un error en el legislador constituyente al eliminar la mención del Presidente de la República. Dicho en otras palabras: no se trata de una negligencia o de un olvido el que no exista una mención de juicio político en contra de quien ejerza la Presidencia de la República. Simple y sencillamente no hay la intención de poner en entredicho al único titular del Poder Ejecutivo Federal, preservándose así a este poder singular de acusaciones justificadas o injustificadas.

Todo ello nos lo confirma el segundo párrafo del artículo 108, que prescribe: "El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común". Pero de juicio político no hay ni la menor mención.

Si acaso la duda final sería la siguiente: una vez que el Presidente de la República haya dejado su encargo y dentro del año posterior a que se refiere el artículo 114 constitucional ¿sí puede ser enjuiciado posteriormente el Presidente de la República, desde el momento en que si bien no puede ser destituido del cargo que ya dejó, sí puede ser inhabilitado para desempeñar otras funciones, empleos, cargos o comisiones?

Es mi convicción la de que no existe juicio político para el Presidente de la República ni durante el desempeño de su cargo ni un año después, porque para ello se requeriría disposición constitucional expresa.

1.3 Sanciones

Si se encontrare responsable a una persona sujeta a juicio político, después de sustanciarse el procedimiento, la sanción consistirá en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público (artículo 110 constitucional). En tratándose de gobernadores, diputados y magistrados locales, la sentencia condenatoria sólo tendrá efectos declarativos, y la misma se comunicará a la legislatura local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda (artículos 110 constitucional y 24 de la Ley).

1.4 Forma y término para denunciar

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 sancionables (artículo 109 constitucional). El procedimiento de juicio político sólo 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 (artículo 114 constitucional). Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto (artículo 9o. de la Ley).

1.5 Procedimiento

La Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo, y con audiencia del inculpado. La Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes, y con audiencia del acusado. Las resoluciones de dichas Cámaras son inatacables (artículo 110 constitucional). La Cámara de Diputados sustanciará el procedimiento de juicio político por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia. Se debe integrar una subcomisión de examen previo de denuncias de juicios políticos, con competencia exclusiva para examinar estas responsabilidades (artículo 10 de la Ley). Los artículos 12 a 24 de la Ley precisan los procedimientos. Si la Cámara de Diputados resolviese que no procede acusar al servidor público, éste continuará en el ejercicio de su cargo; en caso contrario se remitirá al acusado y las constancias al Senado, designando la de Diputados una Comisión de tres diputados para que sostengan la acusación ante el Senado.

1.6 Comentario

Esta es la responsabilidad que más destaca nuestra Constitución Política. Es la que se atribuye a los *altos funcionarios* federales y locales, a pesar de que a esa categoría se le haya pretendido desechar, para igualar a todos los *servidores públicos*. Ello no es verdad. No todos los servidores públicos tienen *fuero constitucional*, sólo aquéllos que a pesar del intento, por no destacárseles, por el cargo concreto que desempeñan resultan *altos, importantes, diferenciados*. Aun el término fuero que ha desaparecido en los artículos 111 y 112 de la Constitución, no puede soslayarse en el artículo 122, referente al gobierno del Distrito Federal, en su fracción III, que menciona a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en la parte que dice: "Su Presidente (el de la Asamblea) velará por el respeto al *fuero constitucional* de sus miembros, así como por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar".

Se considera que el *juicio político* es una réplica del *impeachment* norteamericano que se menciona en el artículo 2, cuarta sección, de la Constitución de los Estados Unidos de América, bajo el siguiente texto: "El Presidente, el vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán separados de sus puestos al ser acusados y declarados culpables de traición, cohecho u otros delitos y faltas graves". Esto debe complementarse con lo dispuesto por el artículo 1, segunda sección, párrafo 5, que ordena: "La Cámara de Representantes elegirá su presidente y demás funcionarios y será la única facultada para declarar que ha lugar a proceder en los casos de responsabilidades oficiales. Finalmente, en la tercera sección del mismo artículo 1, párrafo 6, se lee: "El Senado poseerá derecho exclusivo de juzgar sobre todas las acusaciones por responsabilidades oficiales. Cuando se reúna con este objeto, sus miembros deberán prestar un juramento o protesta. Cuando se juzgue al Presidente de los Estados Unidos deberá presidir el del Tribunal Supremo. Y a ninguna persona se le condenará si no concurre el voto de dos tercios de los miembros presentes".

Habrá que recordar, además, el párrafo 7 de esa sección que dice: "En los casos de responsabilidades oficiales, el alcance de la sentencia no irá más allá de la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier empleo honorífico, de confianza o remunerado, de los Estados Unidos; pero el individuo condenado

quedará sujeto, no obstante, a que se le acuse, enjuicie, juzgue y castigue con arreglo a derecho”.

Es de subrayarse el que en la Constitución norteamericana se utiliza el término *responsabilidades oficiales*, con una connotación muy específica referida a esas conductas desviadas en el ejercicio de un *cargo oficial*. Aparentemente ello no es captado con precisión conceptual en la redacción de la Constitución de 1917, ya que el primitivo artículo 111 expresaba: “De los *delitos oficiales* conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado. . .” Y en su último párrafo se ordena expedir una Ley para que se determinaren como *faltas oficiales* a todos los actos u omisiones que pudieran redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho. Y agregaba: “aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos serán siempre juzgados por un jurado popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20”.

Como puede verse, se consideraba a la conducta infractora como el incurrir en un *delito*, y además la referencia a las *faltas* no consistía en una contravención administrativa —mucho menos *política*—, sino como una *falta delincuencia*, que es un concepto verdaderamente extraño, pero que finalmente trascendió, pues lo importante es que se entendía que existen *delitos oficiales* y *delitos comunes*, pero de ninguna manera *infracciones políticas*, consecuencia de haber incurrido en *responsabilidades políticas*.

Así lo entiende el artículo 4o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (que confirma al párrafo 6o. del 109), que indica que cuando los actos u omisiones materia de las acusaciones quedan comprendidos en *más de uno* de los casos sujetos a sanción, y previstos en el 109 constitucional, los procedimientos se desarrollarán en forma autónoma e independiente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda. En efecto, el artículo 109 se refiere a las sanciones políticas (fracción I); la sanción por la comisión de delitos (fracción I); y las sanciones administrativas (fracción III). Y es bien claro que los procedimientos correspondientes son autónomos e independientes. Así ha quedado clarificado el contenido del título cuarto de nuestra Constitución, superándose los malos entendidos del pasado.

Para complementar este Comentario a las responsabilidades políticas, es interesante recordar que otros autores especialistas relacionan también al juicio político con los *juicios de residencia* estilados

en la Nueva España, junto con *la visita*. Curiosamente se impusieron estos procedimientos para combatir la corrupción. Se iniciaron para constatar la forma en que se había conducido un funcionario al concluir en sus desempeños, a la manera de una auditoría final. Posteriormente se establecieron como una práctica periódica, y finalmente en forma sorpresiva en cualquier momento que se juzgare apropiado. Su tradición, en realidad, se ubica en las Partidas de Alfonso el Sabio. También se le llegó a utilizar para proteger los derechos de los particulares frente a actos de los funcionarios. Vino a constituir un verdadero freno al abuso de poder.

2. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

Confirmando lo dispuesto por el artículo 109, fracción III, de la Constitución, el artículo 113 del mismo instrumento prescribe: “Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurra, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados”.

El título tercero de la Ley Federal de Responsabilidades, bajo el rubro *Responsabilidades administrativas*, de los artículos 46 a 78, maneja este tipo de responsabilidades, dándole así una importancia destacada a esta normatividad. En especial su artículo 47, en 24 fracciones, menciona las obligaciones de todos los servidores públicos, cuyo incumplimiento debe ser sancionado.

En los términos del artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades, en todas las dependencias y entidades de la administración pública se deben establecer *unidades específicas* “para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de

las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente".

En el artículo 52 se dice que los servidores públicos serán sancionados por la Contraloría Interna de la Secretaría correspondiente. Las sanciones correspondientes precisamente a esos contralores internos de las dependencias —cuando éstos incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa—, serán aplicadas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (artículo 58).

Las sanciones administrativas consistirán en apercibimiento privado o público; amonestación privada o pública; suspensión; destitución del puesto; sanción económica; e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargo o comisiones en el servicio público. La individualización de las sanciones administrativas se impondrán, en los términos del artículo 54, tomando en cuenta elementos de la infracción en sí o de las personales del infractor.

El artículo 73 de la Ley expresa que el servidor público afectado por las resoluciones administrativas, podrá optar entre interponer el recurso de revocación (artículo 71), dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida; o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en los términos que rigen para el procedimiento ante este Tribunal. Por su parte las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación podrán ser impugnadas por la Secretaría afectada, o por el superior jerárquico titular de la Dependencia interesada (artículo 74).

Finalmente, en los términos del artículo 77 bis de la Ley, cuando el procedimiento administrativo disciplinario no haya determinado la responsabilidad del servidor público, y la falta hubiere causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que ellos directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenen el pago correspondiente. Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, quedarán expeditas para el afectado, a su elección, la vía administrativa o judicial.

Las acciones para impugnar sanciones prescribirán en un año, si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor, no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal;

y en los demás casos en tres años. El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios prescribe en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta.

3. RESPONSABILIDADES CIVILES

El título cuarto de la Constitución, que se refiere a las responsabilidades de los servidores públicos, en los términos del artículo 109, ya se ha dicho que únicamente hace referencia a las responsabilidades políticas, penales y administrativas, pero no menciona a las responsabilidades civiles. Tan sólo en el párrafo octavo del artículo 111, en el que se maneja la declaración de procedencia para efectos penales, textualmente se dice: "En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia". Con ello tenemos noticias de responsabilidades civiles que por supuesto no se clarifican ni se instrumentan, pero de las cuales estamos conscientes existen.

Por ello tendríamos que referirnos a este respecto a las disposiciones aplicables del Código Civil que, en el capítulo V del libro cuarto, primera parte, se refiere a las obligaciones que nacen de los actos ilícitos.

Textualmente su artículo 1910 dispone: "El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima".

El artículo 1915 del propio Código precisa que la reparación del daño debe consistir, a elección del ofendido, en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios. Pero en el artículo 1916 se hace referencia a un hecho u omisión ilícitos que produzcan un daño moral, el cual debe reparar el responsable mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado o no un daño material, tanto en responsabilidad contractual como en otra extracontractual.

La misma disposición precisa que por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Aclara el artículo 1916 bis: "No estará obligado a la repara-

ción del daño moral quien ejerza sus derechos de opinión, crítica, expresión e información, en los términos y con las limitaciones de los artículos 6º y 7º de la Constitución General de la República. En todo caso, quien demanda la reparación del daño moral por responsabilidad contractual o extracontractual deberá acreditar plenamente la ilicitud de la conducta del demandado y el daño que directamente le hubiere causado tal conducta”.

Finalmente, el artículo 1928 del propio Código dice: “El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado”. El subsecuente artículo 1934 expresa que la acción para exigir la reparación de los daños causados prescribe en dos años, contados a partir del día en que se haya causado el daño.

En el tomo CXXV del *Semanario Judicial de la Federación*, en su quinta época, se transcribe bajo el rubro *Responsabilidad civil de la Nación por actos de sus funcionarios* la siguiente tesis: “Del texto del artículo 1928 del Código Civil se desprende que, en primer lugar, debe probarse que el funcionario causó el daño y la cuantía de éste, y en segundo lugar, su insolvencia, por lo que una demanda de esta naturaleza debe dirigirse desde luego contra el propio funcionario, ya que una sentencia condenatoria previa es requisito indispensable para entablar acción contra el Estado. Por consiguiente, si el particular exige del Estado, directamente y sin acreditar la insolvencia del funcionario, el pago proveniente de perjuicios causados por un acto de éste, no demuestra tener derecho ni legitimación para obrar judicialmente. Asimismo, el Estado puede defenderse de la acción ejercida directamente en contra suya simplemente negando que al actor le asiste un derecho, puesto que no se acreditan ni éste ni la insolvencia del funcionario”.

Pero la parte más destacada en lo que se refiere a las responsabilidades civiles de los servidores públicos, no es tanto en relación con las responsabilidades ante los particulares, sino ante el propio Estado. Es evidente la relación que puede establecerse entre las responsabilidades administrativas y las responsabilidades civiles, que no deben confundirse, pero que con frecuencia se presentan vinculadas. Tiene sin embargo su categoría separada la responsabilidad civil, y nada

mejor que una cita de Gabino Fraga en su *Derecho Administrativo*, en los siguientes términos:

“La responsabilidad civil tiene lugar en los casos en que la falta de cumplimiento de las obligaciones impuestas al titular del cargo produce un menoscabo en el patrimonio del Estado, y es independiente de la imposición de las sanciones que establece la Ley de Responsabilidades de los Empleados y Funcionarios de la Federación.

“La fuente de esta responsabilidad está en la ley, puesto que la relación del servicio constituye, como hemos repetido, una situación legal.

“La responsabilidad civil tiene, de acuerdo con nuestra legislación, como principal dominio en que se aplica, el de las faltas cometidas por empleados con manejo de fondos. Es para estos empleados un requisito previo al principio del desempeño de sus funciones, el otorgamiento de fianzas que garanticen su manejo. Cuando surge la responsabilidad civil, una vez que ella se constituye por resolución administrativa, se procede a hacer efectiva la indemnización correspondiente directamente sobre los bienes del responsable o sobre la fianza que garantiza su manejo.

“Fuera de estos casos, la responsabilidad civil tiene una aplicación restringida, pues aparte de que, por razones mismas de la organización administrativa, la intervención de varios funcionarios o empleados en el acto perjudicial hace difícil la imputación de dicha responsabilidad, con más frecuencia se emplea el poder disciplinario para sancionar las faltas de los servidores públicos”.

En los últimos años una especial responsabilidad civil se ha venido exigiendo, en forma llamativa, refiriéndose a las responsabilidades civiles de los Jueces de Primera y Segunda Instancia en materia penal, cuando el amparo directo que interponen contra la última de las sentencias resulta exitoso. Se afirma que si se ha demostrado mediante la sentencia de amparo que dicho juez y magistrados obraron inconstitucionalmente, automáticamente se puso de manifiesto que sus resoluciones causaron un daño material y moral que debe ser reparado. Por ello, y acompañando copia de las sentencias de las dos instancias, y de la sentencia definitiva en amparo directo, exigen la responsabilidad civil a los órganos jurisdiccionales, y subsidiariamente al Estado, en los términos del Código Civil.

No existe, en mi concepto, responsabilidad civil a cargo de los funcionarios de amparo —y por tanto de la Federación cuando ope-

ren las reglas de la subsidiariedad—, por el simple hecho de que en una sentencia de amparo se conceda la protección constitucional al quejoso, al cual supuestamente habría que repararle los daños y perjuicios que le hayan causado el daño reclamado. Hay libertad de criterio y de opinión, puesto que precisamente hace un condicionamiento el artículo 210 de la Ley de Amparo cuando distingue entre responsabilidad penal (y deducida de ella la responsabilidad civil), al aparecer la comisión de delito por existir la intención dolosa cuando se dicta el acto, y ausencia de ella cuando no existe dicha intención. Por ello es forzoso establecer ante todo, en proceso penal, la intención delictuosa, y después deducir de ésta la responsabilidad civil, en su caso.

Los actos declarados inconstitucionales no son, ni pueden ser, necesariamente, actos ilícitos. Lo serían sólo si se demostrara que las autoridades respectivas los realizaron de mala fe o con intención de causar daño o de violar la Constitución Federal. Los actos erróneos tampoco son, *per se*, ilícitos.

Nuestro sistema jurídico procesal está estructurado en tal forma que reconoce implícitamente la falibilidad de los jueces y que pueden equivocarse, al conceder a los posibles afectados recursos o medios de defensa para que un tribunal jerárquicamente superior pueda revocar o modificar las resoluciones de sus inferiores, o bien estableciendo el juicio de amparo para que los Tribunales Federales puedan examinar y decidir sobre la constitucionalidad y legalidad de tales determinaciones.

La doctrina es uniforme al señalar que el elemento constitutivo de la responsabilidad extracontractual es la *culpa*, además de los sujetos (activo y pasivo), el daño y la relación de causalidad. La culpa es el elemento subjetivo o *intencional* de la responsabilidad (Diccionario de Derecho Privado, Editorial Labor, voz "Responsabilidad").

El elemento fundamental de la culpa debe probarse necesariamente, para que puedan fincarse responsabilidades a las personas que desempeñan funciones jurisdiccionales.

Es indudable que dentro de la estructura del juicio de amparo y de sus sentencias, es cierto que pareciera que en nuestro sistema se parte de la base de que hay violaciones de garantías *que constituyen delito*, y hay violaciones de garantías *que no constituyen delito*. La disposición en comento, que está incluida en el título quinto del libro primero de la Ley de Amparo, y que se enmarca bajo el rubro de la

Responsabilidad en los Juicios de Amparo, se comprende precisamente dentro del tema de las responsabilidades; y que en el capítulo segundo del propio título se refiere a las autoridades responsables por actos suyos que son materia del juicio. Lo anterior sin perjuicio de las reponsabilidades en que incurren los servidores públicos y a que se refieren el título cuarto de la Constitución y la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos.

Nuestra Ley de Amparo no hace referencia a la responsabilidad civil en ninguno de sus extremos. Pero la fracción XVII del artículo 107 constitucional prevé el caso de la autoridad responsable "cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo en estos dos últimos casos, *solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciera la fianza y el que la prestare*".

Como puede notarse, el propio texto constitucional se refiere al único caso de responsabilidad civil exigible a una autoridad responsable, limitando expresamente el caso de responsabilidad civil al caso eventual de aquella autoridad responsable que en un amparo directo, en el cual haya ella resuelto cuestiones suspensionales —y no como en el amparo indirecto en que estas cuestiones están a cargo del Juez de Distrito—, tienen como fuente o base de la responsabilidad civil el admitir fianza "ilusoria o insuficiente".

4. RESPONSABILIDADES PENALES

4.1 *Fundamento constitucional*

Las responsabilidades penales de los servidores públicos están especialmente previstas en la fracción II del artículo 109 constitucional, que expresa: "La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal". Esto quiere decir que la Constitución específicamente se desliga de la previsión de los delitos de los servidores públicos, y su tratamiento, razón por la cual así lo establece en sus disposiciones, no sin recordar que el quinto párrafo del propio artículo 109 estatuye claramente que los procedimientos para la aplicación de las sanciones por responsabilidades políticas, penales y administrativas se desarrollan autónomamente, y que no se pueden imponer dos sanciones por una sola conducta de la misma naturaleza.

La anterior disposición es reafirmada por el segundo párrafo del artículo 144 constitucional, en el siguiente sentido: "La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111".

Es interesante esta última ratificación porque en realidad domina a toda norma que se disponga en los Códigos Penales sustantivos en relación a la prescripción, ya que constitucionalmente se ordena que esa prescripción nunca deberá ser inferior a tres años. Además, se estipula una interrupción de la prescripción en el caso de los servidores públicos a que se hace referencia en el artículo 111, el cual al reglamentar el procedimiento para proceder penalmente contra altos funcionarios que ahí se especifican —que en lo que antiguamente se llamaba *desafuero*—, claramente está indicando que ese procedimiento para obtener una autorización de la Cámara de Diputados para proceder penalmente en contra de un alto funcionario, implica que mientras se sustancia el procedimiento constitucional especial, no corre el plazo de prescripción. Son disposiciones de carácter sustantivo que específicamente se establecen en la Constitución, y no en las leyes ordinarias.

Pero más llamativo es el párrafo séptimo del artículo 109 constitucional, que sin tipificar un delito —lo cual sería realmente inusitado—, se puntualiza una cuestión para la aplicación de la legislación ordinaria y para que se incluya en sus disposiciones, de la siguiente manera: "Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan".

Finalmente, ya no como norma sustantiva, sino como instrumentación procesal, el último párrafo del propio artículo 109 establece lo que en textos anteriores se estableció en el artículo 111, para los delitos comunes u oficiales, como *acción popular*. Actualmente ya no se

hace esa mención, pero es una referencia a dicha acción popular ese último párrafo bajo este texto: "Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo".

Volvemos a insistir en que dicho artículo se refiere a responsabilidades políticas, penales y administrativas.

Ante el hecho manifiesto de que de acuerdo con los Códigos Procesales Penales toda persona está obligada a denunciar los delitos de que tome conocimiento, francamente se diluye totalmente el entendimiento de esta verdadera acción popular que no parece tener un gran contenido pragmático.

4.2 Los delitos en lo particular

El título décimo del libro segundo del Código Penal para el Distrito Federal, en materia del fuero común, y para toda la República en materia del fuero federal, en su artículo 212, se refiere a los delitos cometidos por servidores públicos. Para los efectos de este título y del subsecuente que se refiere a los delitos contra la administración de justicia, se considera servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones o sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales.

Añade dicho artículo 212 que las disposiciones contenidas en el título de referencia, son aplicables a los gobernadores de los estados o los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales de justicia locales, y que se amplían en lo que toca a sus sanciones a cualquier persona que participe en la perpetración de los delitos previstos en esos títulos décimo y decimoprimeros.

Por su parte el artículo 213 prevé una forma especial de individualizar las sanciones, ya que obliga al juez correspondiente, a tomar en cuenta si el servidor público es trabajador de base, funcionario o empleado de confianza; su antigüedad en el empleo, sus antecedentes

de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita, y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito, en la inteligencia de que la categoría del funcionario o empleado de confianza deben estimarse como una circunstancia agravante de la pena.

Finalmente, el artículo 213 bis del propio Código, expresa que cuando los delitos sean de abuso de autoridad, intimidación, cohecho, y sean cometidos por servidores públicos miembros de alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria, las penas previstas serán aumentadas hasta en una mitad y además se impondrá destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Esta última disposición entró en vigor a partir del 1o. de febrero de 1989.

Se enumeran los delitos previstos en el título décimo, precisándose sus sanciones de prisión en la siguiente forma: ejercicio indebido del servicio público (artículo 214), con sanciones de tres días a un año de prisión, y otros de dos a siete años de prisión. Abuso de autoridad (artículo 215) con sanciones de uno a ocho años de prisión algunos, y otros, de dos a nueve años de prisión. Coalición de servidores públicos (artículo 216), con pena de dos a siete años de prisión. Uso indebido de atribuciones y facultades (artículo 217), con pena de prisión de tres meses a dos años, y en otros casos de dos años a doce años. Concusión (artículo 219), con pena de dos a nueve años de prisión. Ejercicio abusivo de funciones (artículo 220), con pena de tres meses a dos años de prisión, y en otros casos de dos a doce años de prisión. Tráfico de influencia (artículo 221), con pena de prisión de dos a seis años. Cohecho (artículo 222), con penas de tres meses a dos años de prisión, y de dos a catorce años de prisión en otros casos. Peculado (artículo 223), con penas de tres meses a dos años de prisión, y en otros casos de dos a catorce años de prisión.

En el artículo 224 se tipifica al delito de enriquecimiento ilícito a que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 109 constitucional, y en su parte conducente dice: "Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos". Pero en el párrafo segundo también estipula: "Incorre en responsabilidad penal, asimismo, quien haga figurar como suyos bienes en con-

travención de lo dispuesto en la misma ley, a sabiendas de esta circunstancia".

Se sancionará el enriquecimiento ilícito llevándose a cabo un decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no se llegare a acreditar de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Cuando el monto del enriquecimiento no exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de tres meses a dos años de prisión; cuando el monto exceda de esa cantidad se impondrán de dos a catorce años de prisión. Por supuesto también se impone la inhabilitación que en todos estos delitos se prevé en la Ley.

En el título decimoprimer se dispone, respecto de los delitos cometidos contra la administración de justicia, en veintisiete fracciones, las distintas hipótesis de estas sanciones, con sanciones de prisión que van de uno a seis años y en los graves de dos a ocho años. También se prevé en el artículo 226 el ejercicio indebido del propio derecho, o de un pretendido derecho, con prisión de tres meses a un año. En estos casos sólo se procederá por querrela de parte ofendida.

4.3 Procedimiento en responsabilidad de funcionarios judiciales federales

Es interesante poner de manifiesto la mecánica que se sigue en materia de responsabilidades de los funcionarios judiciales federales, en los términos del artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. En primer lugar la fracción XXXIII de dicho artículo prevé el procedimiento que debe seguirse a solicitud de la autoridad judicial que conozca de la averiguación penal, que integra un requisito de procedibilidad que equivaldría verdaderamente a un *desafuero* similar al establecido por el artículo 111 de la Constitución para los altos funcionarios. Dicha fracción XXXIII en sus dos párrafos establece la siguiente atribución de la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno:

"XXXIII. Suspender en sus cargos a los propios funcionarios, a solicitud de la autoridad judicial que conozca de la averiguación penal que se siga en su contra, cuando esté plenamente comprobado el cuerpo del delito imputado y existan datos bastantes para hacer probable la responsabilidad del funcionario acusado. La resolución que se dicte sobre la suspensión se comunicará a la autoridad judicial

que haya hecho la solicitud. En todo caso, se determinará el sueldo que deba disfrutar el funcionario suspendido, entre tanto se tramita y resuelva el proceso correspondiente, y que no podrá exceder del 50% asignado al cargo que desempeñe.

“La suspensión en sus cargos de los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, constituye un *requisito previo indispensable* para la aprehensión o enjuiciamiento de aquéllos; y si con desacato de ese precepto llegare a ordenarse o a efectuarse alguna detención, se impondrá al responsable prisión de quince días a un año y destitución del cargo o empleo”.

Por su parte la fracción XXXIV ya no contempla una solicitud de autoridad judicial para proceder contra un funcionario, sino que autoriza al Pleno de la Suprema Corte a llevar a cabo una investigación contra un magistrado de Circuito aún no del conocimiento de alguna autoridad judicial federal. Dicha fracción también autoriza otros procesos constitucionales por violación de garantías individuales o del voto público. La fracción textualmente dice así:

“XXXIV. Ordenar la práctica de investigaciones para averiguar la conducta de algún magistrado de Circuito o juez de Distrito, o algún hecho o hechos que constituyan grave violación de alguna garantía individual o violación del voto público, cuando pueda ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión, o algún delito castigado por alguna ley federal, conforme a lo dispuesto por los párrafos segundo y tercero del artículo 97 de la Constitución”.

Finalmente la fracción XXXV se refiere a las correcciones disciplinarias que pueden imponerse a magistrados y jueces, en los siguientes términos:

“XXXV. Imponer correcciones disciplinarias a los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, en los casos de faltas graves en el ejercicio de sus funciones; y suspenderlos en sus mismas funciones para consignarlos al Ministerio Público, si aparecieren indiciados en la comisión de un delito”.

4.4 Responsabilidades en amparo

El título quinto de la Ley de Amparo precisa las responsabilidades de funcionarios en los juicios correspondientes. El capítulo III de dicho título se refiere a las responsabilidades de los particulares —que

no interesa para este estudio—, pero los dos primeros capítulos se refieren a las responsabilidades de los funcionarios que conozcan del amparo, y las responsabilidades de las autoridades como autoras del acto reclamado. En lo que se refiere a servidores públicos que conozcan del amparo, en términos del artículo 198, éstos son los jueces de Distrito, las autoridades judiciales de los Estados y del Distrito Federal, en funciones de aquéllos; los presidentes de las juntas de Conciliación y Arbitraje y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los cuales se menciona por los delitos y faltas que cometan ya en la sustanciación de los juicios de amparo, o bien en las sentencias correspondientes. Es notable la ausencia de mención a los magistrados del Tribunal Colegiado de Circuito, lo que se explica porque esta disposición de la Ley de Amparo data de la fecha en que se expidió la Ley reglamentaria, o sea en el año de 1936 en que no existían los magistrados colegiados de Circuito. Pero es evidente que están comprendidos dentro de los funcionarios a los cuales se les exige responsabilidad penal, y que de ninguna manera se establece una impunidad para ellos.

En los artículos 199 a 203 de la Ley se enumeran concretamente las responsabilidades por suspender o dejar de suspender los actos reclamados, por excarcelar incorrectamente al quejoso, por no dar curso oportuno a las promociones y por suspender o diferir la audiencia constitucional, sin motivo justificado. No se señala una tipicidad especial, sino que establece un reenvío al Código Penal Federal concretamente a los delitos cometidos contra la administración de justicia, y al de abuso de autoridad. La imposición de cualquier pena privativa de la libertad importa la destitución de empleo y la suspensión del derecho para obtener otro en el ramo, en el del trabajo o en el del Ministerio Público, por un término hasta de cinco años.

En el capítulo II del título precisado, se menciona la responsabilidad de las autoridades responsables por rendir informes falsos; por maniobrar para que se revoque el acto reclamado para después repetirlo; por desobedecer un acto de suspensión; por admitir fianzas o contrafianzas ilusorias o insuficientes; por eludir el cumplimiento de una ejecutoria, o por resistencia a dar cumplimiento a los mandatos u órdenes dictados en materia de amparo.

Es especialmente llamativo el artículo 210 de la Ley en el sentido de que en todo caso en que se conceda definitivamente al quejoso el amparo de la justicia federal, debe hacerse la consignación corres-

pondiente al Ministerio Público cuando apareciere que la violación de garantías constituye delito. Esta es una apreciación personal que exige criterio, y que de ninguna manera obliga al Ministerio Público a consignar, ya que en los términos del artículo 21 constitucional solamente al Ministerio Público corresponde el determinar si una conducta es o no delictuosa.

Independientemente de lo anterior, la Ley de Amparo señala numerosos casos en que servidores públicos incurran ya no en delitos sino en faltas, que generalmente son sancionados mediante multas.

4.5 Delitos electorales

El Código Penal para el Distrito Federal fue adicionado el año de 1990 con un título vigesimocuarto que precisa delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos. Se refieren estos delitos a conductas sancionables de particulares miembros de partidos políticos y funcionarios electorales, que no es el tema de este estudio.

El artículo 407 impone multas y prisión de tres meses a seis años a los servidores públicos en los siguientes términos:

"I. Abusando de sus funciones obligue a sus subordinados a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato;

"II. Condicione la prestación de un servicio público a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato;

"III. Destine fondos o bienes que tenga a su disposición en virtud de su cargo al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado, o proporcione ese apoyo a través de sus subordinados usando del tiempo correspondiente a sus labores para que éstos presten servicios a un partido político o candidato".

Es de subrayarse que el artículo 408, del propio Código Penal, precisa una sanción de suspensión de derechos políticos hasta por seis años a quienes habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten sin causa justificada, a juicio de Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo del artículo 63 constitucional, que se refiere a la apertura de las sesiones de las propias cámaras.

4.6 Procedimiento para proceder penalmente

El actual título cuarto de nuestra Constitución ya no hace mención al *fuero constitucional*, al cual se refería el artículo 110 original. No es muy clara la razón por la cual se evade esta mención que es elemental para entender la remoción del propio, y que tradicionalmente se conoció como *desafuero*.

Curiosamente este empeño de evadir una mención expresa a este respecto reaparece inesperadamente en el artículo 122 que en fechas recientes se apartó para resolver la normatividad del Gobierno del Distrito Federal. En la fracción III de dicho artículo se dispone la organización jurídica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y en uno de sus párrafos se establece lo siguiente: "Los representantes a la Asamblea son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo. Su presidente velará por el respeto al *fuero constitucional* de sus miembros, así como por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. En materia de responsabilidades, será aplicable a los representantes de la Asamblea la ley federal que regula las responsabilidades de los servidores públicos".

En cambio el artículo 111 constitucional actual, establece todo un procedimiento para proceder penalmente contra los altos funcionarios a los cuales me referiré con posterioridad, por la comisión de delitos, durante el tiempo de su encargo, y en su tercer párrafo se indica: "Si la Cámara (de Diputados) declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley".

Como puede observarse, ahora se establece en la Constitución un *requisito de procedibilidad*, para poder sujetar a proceso penal a un alto funcionario, y ya no se habla de *desafuero*, como antiguamente se mencionaba, pero ambas instituciones a pesar de su distinta mención equivalen exactamente a lo mismo. El resumen es que no se puede proceder en forma normal contra un alto funcionario revestido de fuero constitucional, sin antes llevar a cabo un procedimiento para removerlo de su privilegio.

El artículo 111 menciona a esas personas con atribuciones privilegiadas, y sólo reconoce como tales a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secreta-

rios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

Por lo que respecta al Presidente de la República ya se ha dicho que en el segundo párrafo del artículo 108 de la Constitución se precisa que durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, sin que el artículo 110 lo incluya como sujeto pasivo del juicio político. Pero en cambio el cuarto párrafo del artículo 111 dispone: "Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable".

Y en lo que se refiere a los diputados y senadores habrá que recordar que según el artículo 61 constitucional "son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas". Ya se ha visto que lo mismo ocurre con los representantes a la Asamblea del Distrito Federal.

El capítulo III del título segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en sus artículos 25 a 45, establece el procedimiento para la declaración de procedencia a que me he venido refiriendo.

En los términos del 25, cuando se presente denuncia o querrela por particulares o a requerimiento de Ministerio Público, la Sección Instructora de la Cámara de Diputados practicará todas las diligencias procedentes para establecer la existencia del delito (el actual 16 habla de los elementos que integran el tipo penal) y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Como se ve, todavía la actual Ley utiliza el término correcto del privilegio. Concluida la averiguación, la Sección debe determinar si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado o no. Si la imputación fuere notoriamente improcedente, la Sección Instructora lo hará saber a la Cámara, para que ésta resuelva si se continúa o se desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen. La Sección debe rendir su dictamen en un plazo de sesenta días hábiles, que son prorrogables.

En los términos del artículo 26 se dispone que dada cuenta del dictamen correspondiente, el Presidente de la Cámara, anunciará a ésta que debe erigirse en Jurado de Procedencia, notificándole al inculpado, al defensor, al denunciante o querellante, y al Ministerio Público.

Reunido el Jurado, sustanciados los trámites correspondientes, la Cámara de Diputados deberá resolver lo procedente. Si se declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión, y en lo sucesivo sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes.

En caso negativo no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando concluya el desempeño del empleo, cargo o comisión del servidor público.

Ya se ha dicho que por lo que se refiere a gobernadores, diputados a las legislaturas locales y magistrados de los Tribunales Superiores de los Estados, y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, la declaración de procedencia deberá ser remitida a la legislatura local respectiva, para que ésta proceda autónomamente como corresponda. Las declaratorias de la Cámara de Diputados son inatacables.

Al anterior procedimiento, y en lo no previsto por él, supletoriamente se aplicará el Código Federal de Procedimientos Penales y del Código Penal Federal.