

CAPÍTULO SEXTO

RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LAS RESPONSABILIDADES

Hasta el día en que esto se escribe, quince decretos han reformado el sistema constitucional de responsabilidades. A continuación, se señalará la fecha en que éstos fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, con el propósito de referirse posteriormente a ellos únicamente por el año, y únicamente se hará la precisión a pie de la fecha completa, en los años en que hubo más de una reforma.

Los decretos de reformas en materia de responsabilidades son de fechas 20 de agosto de 1928, 21 de septiembre de 1944, 28 de diciembre de 1982, 10 de agosto de 1987, 31 de diciembre de 1994, 22 de agosto de 1996, 14 de junio de 2002, 2 agosto de 2007, 13 de noviembre de 2007, 7 de febrero de 2014, 10 de febrero de 2014, 17 de junio de 2014, 26 de mayo de 2015, 27 de mayo de 2015 y 29 de enero de 2016.

I. ASPECTOS GENERALES

En la reforma de 1982 se señaló que eran sujetos de responsabilidad los servidores públicos, entendiendo por éstos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes judiciales federal y del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal. En la reforma de 1996 se incluyó a los servidores del Instituto Federal Electoral. La reforma del 13 de noviembre de 2007 incluyó a los servidores de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y desapareció la referencia al Instituto Federal Electoral, para, en su lugar, hablar de servidores públicos de los organismos constitucionales autónomos.

En cuanto al ámbito local, en la reforma de 1982 se permitió que también fueran sujetos de responsabilidad por el manejo indebido de fondos y recursos federales, y mandó a las Constituciones locales establecer un régimen de responsabilidades locales. En la reforma de 1994 se incluyó en esta

lista a los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, a los miembros del consejo de la judicatura de cada estado. El 7 de febrero de 2014 se incluyó a los miembros de los organismos a los que las Constituciones locales (y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, hasta 2016) les otorgaran autonomía. En la reforma del 17 de junio de 2014, los miembros de los ayuntamientos. En la reforma del 26 de mayo de 2015 se mandó que las Constituciones locales establecieran responsabilidades por el manejo indebido de recursos públicos y de la deuda pública.

Desde el texto original la Constitución ha señalado que el presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo puede ser acusado por traición a la patria, y delitos graves del orden común.⁸⁰⁷ Esa norma no ha sido modificada.

En la reforma del 27 de mayo de 2015 también se hicieron sujetos de responsabilidad a los particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción.

Desde 1982 el título contempla tres tipos de responsabilidad: política, penal y administrativa; señala qué procedimientos para la aplicación de las sanciones se desarrollarán autónomamente, y que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Además de las responsabilidades a servidores públicos y a particulares, desde la reforma de 2002 se dispone que el Estado es responsable por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular cause en los bienes o derechos de los particulares, y que dicha responsabilidad será objetiva y directa. Se dijo que los particulares tienen derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.⁸⁰⁸

II. RESPONSABILIDAD POLÍTICA

La responsabilidad política surgió en la reforma de 1982, al disponer que el juicio político serviría para calificar actos u omisiones que redundaran en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, y precisó que no procedería por la mera expresión de ideas.⁸⁰⁹

En esa reforma se dispuso que podrían ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los

⁸⁰⁷ Artículo 108.

⁸⁰⁸ Artículo 113. En la reforma del 27 de mayo de 2015 pasó al artículo 109.

⁸⁰⁹ Artículo 109, fracción I.

secretarios de despacho, los jefes de departamentos administrativos, el jefe del Departamento del Distrito Federal, el procurador general de la República, los magistrados de circuito, los jueces de distrito, jueces y magistrados del fuero común en el Distrito Federal, el procurador de Justicia del Distrito Federal, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.⁸¹⁰

Esta lista se ha ido modificando. En la reforma de 1987 desapareció la mención al jefe del Departamento del Distrito Federal, y se agregaron a los representantes a la Asamblea de Representantes del Distrito y al titular del órgano de gobierno del Distrito Federal. Éstos desaparecieron en la reforma de 2016.

En la reforma de 1994 se aumentaron los consejeros de la judicatura federal y consejeros de la judicatura del Distrito Federal. Estos últimos desaparecieron en la reforma de 2016.

En la reforma de 1996 se agregaron a la lista los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral y magistrados electorales. En la reforma del 2 de agosto de 2007 desaparecieron los jefes de departamentos administrativos. En la reforma del 7 de febrero de 2014 se agregaron los comisionados del órgano garante del derecho de acceso a la información, pero desaparecieron el 10 de febrero de 2014 junto con los integrantes del Instituto Federal Electoral, para hablar de los titulares de los órganos con autonomía constitucional.

Por otra parte, en la reforma de 1982⁸¹¹ se permitió el juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales en contra de los Ejecutivos de las entidades federativas y los diputados locales.⁸¹² A esta lista se sumaron los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y los miembros de los consejos de las judicaturas locales, en 1994,⁸¹³ y los miembros de los organismos a los que las Constituciones locales les otorguen autonomía, en la reforma del 7 de febrero de 2014.

⁸¹⁰ Artículo 110.

⁸¹¹ Artículo 110.

⁸¹² En la reforma de 1982 se hablaba de gobernadores de los estados, de diputados a congresos estatales, pero en la reforma de 2016 se cambió la denominación para hacer sujetos de juicio político a sus pares de la Ciudad de México.

⁸¹³ En la reforma de 1994 se hablaba de magistrados y consejeros de la judicatura de los estados, pero en la reforma de 2016 se cambió la denominación para hacer sujetos de juicio político a sus pares de la Ciudad de México.

Sean servidores públicos locales o federales, desde la reforma de 1982 se ha precisado que el juicio político sólo puede iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después.⁸¹⁴

En cuanto al procedimiento, desde 1982 se ha dispuesto que cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, puede hacer una denuncia ante la Cámara de Diputados. Ésta procede a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.⁸¹⁵

Tras la acusación, la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.⁸¹⁶ La sanción debe aplicarse en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.⁸¹⁷

En la reforma de 1982 se precisó que las sanciones de este juicio pueden consistir en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Sin embargo, cuando se enjuicie a servidores públicos locales, la resolución será únicamente declarativa, y se comunicará a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Finalmente, en la reforma de 1982 se estableció que las declaraciones y resoluciones de las cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

III. RESPONSABILIDAD PENAL

Respecto a la responsabilidad penal, desde el texto original se ha señalado que el presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.⁸¹⁸

⁸¹⁴ Artículo 114.

⁸¹⁵ Artículo 110.

⁸¹⁶ *Idem.*

⁸¹⁷ Artículo 114.

⁸¹⁸ Artículo 108.

En cuanto a otros servidores públicos federales, el texto original disponía que serían responsables por delitos y faltas los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte, los secretarios de despacho y el procurador general de la República.⁸¹⁹

Por lo que respecta al ámbito local, en el texto original se señalaba que los gobernadores y legisladores locales eran responsables por violar la Constitución y las leyes federales.⁸²⁰

Ante la presunta comisión de un delito, la Constitución originalmente distinguía ente delitos comunes y delitos oficiales.

Si cometían un delito común, la Cámara de Diputados, erigida en gran jurado, debía declarar si había o no lugar a proceder contra el acusado. En caso afirmativo, el acusado quedaba separado del cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.⁸²¹

En cambio, si el delito era oficial, la Cámara de Diputados debía acusar ante el Senado al funcionario. Si el Senado, después de oír al acusado y practicar las diligencias que estimara convenientes, declaraba que éste era culpable, quedaba privado de su puesto, y podía quedar a disposición de las autoridades comunes si el mismo hecho tuviera señalada otra pena en la ley.⁸²² Esta responsabilidad solo podría exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerciera su encargo, y dentro de un año después;⁸²³ y no podía concederse indulto.⁸²⁴

En la reforma de 1928 se dispuso que todos los funcionarios y empleados de la Federación no enumerados podían incurrir en delitos oficiales por actos u omisiones que la ley señalara que redundaran en perjuicio de los intereses públicos fundamentales. En este caso serían juzgados por un jurado popular.⁸²⁵

Todo este sistema desapareció en la reforma de 1982, cuando se mandó que la comisión de delitos por cualquier servidor público fuera perseguida y sancionada en términos de la legislación penal.⁸²⁶ En la reforma del 27 de mayo de 2015 también se incluyó como sujetos de responsabilidad penal a los particulares que incurran en hechos de corrupción.

⁸¹⁹ Artículo 108.

⁸²⁰ *Idem*.

⁸²¹ Artículo 109.

⁸²² Artículo 111.

⁸²³ Artículo 113.

⁸²⁴ Artículo 112.

⁸²⁵ Artículo 111.

⁸²⁶ Artículo 109.

La reforma de 1982 dispuso que los plazos de prescripción de estos delitos nunca fueran inferiores a tres años, y que éstos se interrumpieran en tanto el servidor público desempeñara alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

En la reforma del 27 de mayo de 2015 se mandó al legislador, determinar 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 su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudieran justificar, y ordenó sancionar estas conductas con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de otras penas.

Declaratoria de procedencia

Todos los servidores públicos deben ser sancionados si cometen un delito. Sin embargo, en 1982 se indicó que para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho, los jefes de departamentos administrativos, el jefe del Departamento del Distrito Federal, el procurador general de la República, y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, se requería que la Cámara de Diputados declarara que había lugar a proceder.⁸²⁷

A esta lista se sumaron los representantes a la Asamblea del Distrito Federal en la reforma de 1987; los consejeros de la judicatura federal, en 1994; los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral y los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, en 1996, y los comisionados del órgano garante del derecho de acceso a la información, en la reforma del 7 de febrero de 2014.

Los jefes de departamentos administrativos desaparecieron de la lista el 2 de agosto de 2007. La denominación del Instituto Federal Electoral cambió a Instituto Nacional Electoral, y la de procurador general de la República, por fiscal general de la República, en la reforma del 10 de febrero de 2014, en la que también desaparecieron los comisionados del órgano garante del derecho de acceso a la información. Y en la reforma de 2016 desaparecieron el jefe de gobierno y los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

⁸²⁷ Artículo 111.

En 1982 se precisó que no se requería de esta declaración cuando el servidor público se encontrara separado de su encargo; pero si volvía a desempeñar esas funciones u otro cargo de los enumerados sí se requeriría de la declaratoria.⁸²⁸

Desde 1982 dice la Constitución que si la resolución es negativa se suspende todo procedimiento ulterior, hasta que el inculpado concluya el ejercicio del encargo; pero si la resolución es positiva, el sujeto queda a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley. Mientras se lleva a cabo el proceso penal, el servidor queda separado del encargo. Si es absuelto, puede reasumir su función. Y si es condenado, no puede ser indultado.⁸²⁹

Por otra parte, en la reforma de 1982 se dispuso que para proceder penalmente por delitos federales cometidos por gobernadores, diputados locales y magistrados de tribunales superiores de justicia se debía seguir el mismo procedimiento, aunque la declaratoria de la cámara sólo se le comunicaría a las legislaturas locales para que éstas procedieran. En la reforma de 1994 se añadieron a esta lista los consejos de la judicatura locales. En la reforma del 7 de febrero de 2014 se sumaron los titulares de los órganos constitucionales autónomos locales. Y en la reforma de 2016 se pasó a hablar de titulares de Ejecutivos, Legislativos y Judiciales de las entidades federativas, a fin de dar cabida a los de la Ciudad de México.

En el texto original se disponía que en las demandas del orden civil no existiría fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.⁸³⁰ En la reforma de 1982 se expresó que en demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.⁸³¹

Por último, hay que decir que la reforma de 1982 dispuso que las declaraciones de la Cámara de Diputados son inatacables.

IV. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

En la reforma de 1928 se dispuso que el presidente de la República podía solicitar la destitución de juzgadores federales y del Distrito Federal por mala conducta. Dicha solicitud la conocía primero la Cámara de Diputados y después la de Senadores. En caso de que consideraran justificada la petición,

⁸²⁸ Artículo 112.

⁸²⁹ Artículo 111.

⁸³⁰ Artículo 114.

⁸³¹ Artículo 111.

procedían a su destitución. En la reforma de 1944 se dispuso que antes de la solicitud, el presidente debía escuchar en privado al juzgador. Esto desapareció en la reforma de 1982.

En esa última reforma se determinó que se aplicarían 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.⁸³² Asimismo, se mandó a estas leyes, determinar las obligaciones de los servidores públicos a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones.

Una de esas obligaciones fue precisada por la misma Constitución en la reforma del 27 de mayo de 2015: deben presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.⁸³³

También debían señalar las sanciones aplicables, que consistirían 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, pero sin poder exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.⁸³⁴

Además, se mandó que esas leyes señalaran los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones, y que cuando los actos u omisiones fueran graves, los plazos de prescripción no podían ser inferiores a tres años.⁸³⁵ En la reforma del 27 de mayo de 2015 el plazo se aumentó a siete años.

El procedimiento de investigación, sustanciación y sanción de las faltas administrativas fue desarrollado a nivel constitucional en la reforma del 27 de mayo de 2015 en cinco aspectos:

- a) Los entes públicos federales, de las entidades federativas y de los municipios deberán contar con órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas.
- b) Las faltas administrativas graves fueran investigadas y sustanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos

⁸³² Artículo 109.

⁸³³ Artículo 108.

⁸³⁴ Artículo 113.

⁸³⁵ Artículo 114.

de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda.

- c) A los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción no les serían oponible las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios.
- d) Los procedimientos respecto a faltas administrativas graves serían resueltos por el tribunal de justicia administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, fueran conocidas y resueltas por los órganos internos de control.⁸³⁶
- e) Para la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación se observará lo previsto en el artículo 94, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

En la misma reforma se hicieron sujetos de responsabilidad administrativa a los particulares (personas físicas o morales) que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves. Se dispuso que fueran los tribunales de justicia administrativa los que sancionaran a los particulares. Se establecieron como posibles sanciones las económicas, la inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; el resarcimiento de los daños y perjuicios; la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva.

⁸³⁶ Artículo 109.