



UNIVERSIDAD LATINA, S.C.

INCORPORADA A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

"ADICIÓN AL TÍTULO TERCERO DE LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE UN
CAPÍTULO QUE REGULE EL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
LUZ MARÍA CÓRDOVA MADARIAGA

ASESOR DE TESIS: LIC. DAVID HERNÁNDEZ LÓPEZ



MÉXICO, D. F., 2004.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**LIC. GUILLERMINA OLGUÍN VARGAS.
DIRECTORA TÉCNICA DE LA
LICENCIATURA EN DERECHO
DE LA UNIVERSIDAD LATINA, S.C.
CAMPUS CENTRO.
P R E S E N T E.**

La alumna LUZ MARIA CÓRDOVA MADARIAGA, con número de cuenta 97800121-0, ha concluido satisfactoriamente con la asesoría del suscrito la investigación de la Tesis profesional intitulada, **“ADICIÓN AL TÍTULO TERCERO DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE UN CAPÍTULO QUE REGULE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO”**, que ha elaborado para ser admitida al examen profesional de la Licenciatura en Derecho.

El trabajo mencionado, versa sobre la necesidad de que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contemple en su Título Tercero, un capítulo que regule el procedimiento disciplinario; lo anterior, en virtud de estimarse como insuficiente y deficiente el procedimiento contenido en el artículo 64 de la Ley invocada.

Del presente trabajo de investigación, se desprende una propuesta, cuyos alcances benefician la actuación de las contralorías internas del Distrito Federal, autoridades facultadas para instruir el procedimiento disciplinario en comento; proporcionando asimismo al servidor público sujeto al procedimiento en cita, la seguridad de que su esfera jurídica se ha irrumpido en estricto apego a derecho.

En virtud de que el documento recepcional reúne los requisitos técnicos-metodológicos, no tengo inconveniente en otorgar mi voto aprobatorio.

Quedo a sus órdenes para cualquier aclaración o comentario al respecto, protestando a Usted las seguridades de mi más atenta y distinguida consideración.

**A T E N T A M E N T E
“LUX VIA SAPIENTAS”**



LIC. DAVID HERNÁNDEZ LÓPEZ

MÉXICO, D. F., A 5 DE ENERO DE 2004.

**LIC. GUILLERMINA OLGUÍN VARGAS.
DIRECTORA TÉCNICA DE LA
LICENCIATURA EN DERECHO DE LA
UNIVERSIDAD LATINA, S.C.
CAMPUS CENTRO
P R E S E N T E.**

Por medio del presente me dirijo a Usted, a fin de remitir a esta dirección la tesis profesional titulada:

**“ADICIÓN AL TÍTULO TERCERO DE LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE UN CAPÍTULO
QUE REGULE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO”**

Que presenta la alumna: CORDOVA MADARIAGA LUZ MARIA, misma que recibí con fecha 10 de febrero de 2004, para dictaminarla en segunda revisión.

Por lo anterior, apruebo la tesis de referencia, habiendo considerado la novedad del tema, utilización adecuada de técnicas de investigación, redacción, solidez de los argumentos utilizados para comprobar la hipótesis, formato, etcétera.

Quedo a sus órdenes para cualquier aclaración o comentario al respecto, protestando a Usted las seguridades de mi más atenta y distinguida consideración.

**ATENTAMENTE
“LUX VIA SAPIENTAS”**



LIC. JERICA O. RODRIGUEZ SANCHEZ

MÉXICO, D. F., A 4 DE MARZO DE 2004.

**ADICIÓN AL TÍTULO TERCERO DE LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE UN CAPÍTULO
QUE REGULE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN..... I

CAPÍTULO PRIMERO

REFERENCIA HISTÓRICA

1.1	Roma.....	1
	1.1.1 La Monarquía.....	2
	1.1.2 La República.....	3
	1.1.3 El Imperio.....	6
1.2	España.....	8
1.3	México.....	11
	1.3.1 Época Prehispánica.....	12
	1.3.2 Época Colonial.....	19
	1.3.3 México Independiente.....	31
	1.3.4 México Contemporáneo.....	49

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO CONCEPTUAL

2.1	El servicio público.....	54
	2.1.1 Elementos del servicio público.....	56
	2.1.2 Características del servicio público.....	57
	2.1.3 Principios del servicio público.....	59
2.2	Servidor público.....	61
2.3	Responsabilidad administrativa.....	63
2.4	Código de ética del servidor público.....	65
2.5	Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal.....	70
2.6	Procedimiento administrativo disciplinario.....	74
	2.6.1 Medios de impugnación.....	81

CAPÍTULO TERCERO

NATURALEZA JURÍDICA

3.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	85
3.1.1	Artículos 14 y 16.....	86
3.1.2	Título Cuarto.....	88
3.2	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	91
3.3	Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	93
3.4	Ley Orgánica y Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal	95

CAPÍTULO CUARTO

ADICIÓN AL TÍTULO TERCERO DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE UN CAPÍTULO QUE REGULE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

4.1	Importancia de que el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contenga un capítulo que regule el procedimiento administrativo disciplinario.....	97
4.2	Importancia de que en el capítulo propuesto se establezca la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles.....	110
4.3	Contenido del capítulo propuesto.....	117
CONCLUSIONES.....		121
BIBLIOGRAFÍA.....		124

En primer lugar, doy gracias a Dios por el infinito amor que día a día me demuestra, a través de regalos como el que hoy me permite disfrutar.

Mi profunda gratitud y reconocimiento a mis padres: Carmen y Rodolfo, cimientos de mi vida y formación. Su motivación, confianza, paciencia, ayuda, sacrificios y amor incondicional han sido esenciales para llegar a este momento.

¡Los amo con todo mi corazón!

A mis hermanos y cuñados: Conchita, Héctor; Margarita; Guadalupe, George; Heladio, Yolanda; Rodolfo, Edith; Pablo; Adriana, Jorge; Alejandro, Rosalba; así como a la peque de la casa Guisel, con quienes comparto la felicidad de culminar una etapa muy importante de mi vida. Gracias por el apoyo que de cada uno de ustedes recibí.

¡Son la mejor familia que pude haber tenido!

Con especial cariño dedico el presente trabajo a mis sobrinos: Vera, Gerardo, Israel, Ilse, Nereida, Gustavo, Marycarmen, Grecia, Pablo Alonso, Brenda, Alejandra, Andrea, Paola, Rodolfo, William y Tadeo; anhelando que siempre luchen por hacer de sus sueños una hermosa realidad, logrando con ello su plena realización como seres humanos y profesionistas.

A la chiquita de la casa y una de las fundadoras de mi bella familia, Doña Margarita Pérez Castillo.

A mi amiga de toda la vida: María Soledad Carcaño Ortiz. ¡Gracias por enseñarme el verdadero concepto de la palabra: Amistad!

Gracias José Antonio por tu apoyo incondicional a lo largo de estos cinco años de carrera universitaria, has sido el pilar de un sueño hecho realidad.

A mis angelitos de la guarda, quienes durante las diferentes etapas de mi vida, su amor, apoyo y presencia han sido invaluable en la consecución de mis metas: Lionso, Silvia, Gabriel, Emily; Moisés, Silvia Ángeles; Laura, Isabel, Marquito; Jesús Gómez; Guadalupe, Blanca, Magda, Susi y aquellos que viven en mi corazón.

Por todos aquellas tazas de café y thé negro en Sanborns de Tlalpan, disfrutando de la amena e ilustrativa charla de un enamorado de la historia de México, René Palavicini Esponda. ¡Gracias Palavicini por tus importantes y valiosas aportaciones al presente trabajo!

Mi afecto y gratitud a mi amigo y asesor Licenciado David Hernández López, por haber aceptado compartir conmigo esta experiencia de investigación. Por su confianza, paciencia, dirección y valiosas aportaciones al presente trabajo ¡Muchas gracias!

Existen catedráticos que con su ejemplo, cincelan en nuestro ser un verdadero amor a la abogacía. A mis profesores: Alfredo Izquierdo, Nicolás Vásquez, Antonio Vega, Juan Manuel Leos, Fernando Zapata, Fanny Haideé, Ignacio Chiu, Luis Antonio Ávila, José Fernando Cervantes, David Hernández, Jorge Echagaray, René Jair Cervantes, Eduardo Ramírez Heredia, Francisco Javier Ramírez, Alicia Sosa y Andric Núñez, gracias por haber inculcado en mí, el deseo de ser cada día una mejor estudiante, para así desear ser una excelente profesionista. Son parte de mis más agradables recuerdos universitarios.

A mi Alma Mater, la Universidad Latina. Institución comprometida con la misión de formar profesionistas con excelente preparación académica y con altos valores humanos, en la que disfruté la etapa más hermosa de mi vida. Gracias por permitirme conocer en las personas de mis profesores y compañeros de clase a maravillosos seres humanos.

INTRODUCCIÓN

El sistema de responsabilidades tiene como fundamento el Estado de Derecho, pero éste, al mismo tiempo, se reconoce de manera más nítida en un sistema de responsabilidades generalizado y eficaz. No puede concebirse un Estado de Derecho con servidores públicos que se desenvuelvan en un contexto de impunidad.

En esa tesitura, el Estado de Derecho y el sistema de responsabilidades públicas u oficiales son conceptos históricos, nacen de la realidad y se transforman con ella. De aquí que el Estado de Derecho al ser un Estado Constitucional, sea un Estado constituido y por tanto, un Estado de leyes; la importancia de la materia de responsabilidades la llevó a ser considerada materia constitucional, implementándose así, la novedosa responsabilidad administrativa.

En este orden de ideas, el presente trabajo de investigación pretende aportar una solución a una problemática más de las que prevalecen en el universo jurídico mexicano, como lo es substanciación del procedimiento administrativo disciplinario, instrumento esencial del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, a través del cual se conoce, investiga y en su caso sancionan conductas contrarias a lo preceptuado por el código ético contenido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el capítulo primero se exponen los antecedentes históricos del sistema de responsabilidades de los llamados funcionarios públicos, iniciando por la cuna de nuestro derecho como lo es el derecho romano, en el que de manera tangencial se esbozan los primeros intentos jurídicos por exigir de los detentadores del poder público, probidad y honorabilidad en su actuar.

Continuando con la legislación española en materia de responsabilidades, de la que destaca la gran aportación al derecho novohispano como lo fue el juicio de residencia, institución a través de la cual se buscó prevenir y en su caso castigar, las conductas anómalas de los referidos funcionarios públicos.

Apartado histórico que concluye con los antecedentes que sobre dicho tema existen en México, siendo menester mencionar que en virtud de la extensa gama de información con la que se cuenta en materia de responsabilidades desde la época prehispánica a la fecha, fue posible realizar una amplia relación de las disposiciones jurídicas emitidas, a través de la historia mexicana; efectuándose asimismo una comparación de las administraciones públicas más contrastantes como lo han sido, la de Antonio López de Santa Anna y la de Don Benito Juárez García.

En el capítulo segundo se contienen las acepciones inherentes al tema de mérito, tales como: el servicio público, los elementos que lo integran y las características que definen su naturaleza; el servidor público como persona sobre la cual recae en forma genérica, más no exclusiva, la prestación del referido servicio público; la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal como órgano facultado para incoar el procedimiento administrativo disciplinario; así como los medios de impugnación con que cuenta el servidor público afectado.

Acepciones que con apoyo en la valiosa cascada de opiniones que nuestra doctrina jurídica propone, nos ha facilitado su comprensión e injerencia dentro del marco del sistema de responsabilidades administrativas.

En el capítulo tercero, se enuncia la naturaleza jurídica del sistema de responsabilidades de los servidores públicos del Distrito Federal, cuyo fundamento jurídico primario lo encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, continuando en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y finalizando con las disposiciones que sobre el referido sistema de

responsabilidades se contemplan en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su respectivo Reglamento Interior.

Finalmente, en el capítulo cuarto se expone la importancia de que al Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se le adicione un capítulo en el que de manera amplia, concisa y clara se contemple el procedimiento administrativo disciplinario; proponiéndose asimismo, que en el capítulo planteado se establezca la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles; realizándose un bosquejo del capítulo propuesto.

En esa tesitura, es de señalar que el sistema de responsabilidades debe tener como uno de sus propósitos y no el último, la dotación de transparencia a los sistemas políticos y administrativos, puesto que la corrupción y las trasgresiones a la ley se caracterizan por la oscuridad, lo oculto, lo clandestino y porqué no decirlo, la falta de pruebas. Un Estado de Derecho no florece donde la discrecionalidad y lo oculto dominan.

CAPÍTULO PRIMERO

REFERENCIA HISTÓRICA

A lo largo de su historia, la administración pública ha estado ligada a la corrupción; así, se afirma que la corrupción es tan antigua como la humanidad. Mal endémico de todas las épocas, la corrupción ha obligado a buscar los caminos para su control, configurándose en este sentido el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, instrumento a través del cual, la propia administración pública procura prevenir y en su caso sancionar el actuar anómalo de los denominados servidores públicos.

El apartado histórico del sistema de responsabilidades en comento, inicia con el derecho romano, cuna de nuestro derecho, continúa con la legislación española y finaliza con las múltiples disposiciones jurídicas que sobre el tema de mérito se contemplan en el universo jurídico mexicano.

1.1 ROMA.

El sistema de responsabilidades de los servidores públicos, no obstante el auge que recientemente ha alcanzado, no es un tema sin historia. Sus antecedentes se remontan al derecho romano y al derecho español, a través de éste último ha llegado a la legislación de Indias, institución que a lo largo de la historia jurídica mexicana ha sufrido los cambios, adaptaciones y actualizaciones hasta conformar el sistema de responsabilidades de hoy en día.

Los textos de historia del derecho romano realmente no ahondan en la forma que los funcionarios públicos de antaño eran fiscalizados en el desempeño de su función; empero si destacan los trabajos ejemplares de algunos de los gobernantes

en cada una de las etapas históricas romanas, no omitiendo mencionar asimismo las deplorables actuaciones administrativas de aquellos que cegados por el poder hicieron de la administración pública un instrumento para cumplir sus caprichos personales. No obstante la falta de mención en los textos de historia, respecto a las medidas disciplinarias tampoco es difícil deducir que en una ciudad tan perfectamente estructurada como lo fue la romana, existieran medios de control, para que los referidos funcionarios públicos cumplieran cabal y honestamente sus encomiendas.

En tal virtud y toda vez que la historia de la legendaria Roma se ha dividido en tres grandes periodos como lo fueron la monarquía, la república y el imperio, (iniciado éste último con un principado) indudablemente el actuar de los encargados de ejercer la administración pública tuvo sus respectivas variantes, de acuerdo al poder y sentido de servicio imperante en cada una de las susodichas etapas.

1.1.1 LA MONARQUÍA.

La Monarquía, con una organización política encabezada por el rey, único detentador del mando político y militar, con atribuciones exclusivas para ejercer la administración económica de la ciudad, fungir como sacerdote supremo de la comunidad y máximo intérprete de la voluntad de los dioses; contaba asimismo con vastos poderes legislativos; facultades todas que se encontraban limitadas por el Senado, los Comicios, la gens y la familia.

Al lado del rey se encontraba el senado, en su carácter de consejo consultivo de aquél, integrado por trescientos ancianos elegidos en forma vitalicia, a quienes se les respetaba por su experiencia, criterio y responsabilidad. El Senado contaba con amplias facultades para aprobar las resoluciones de los Comicios, aconsejar al rey en problemas de índole político, religioso e internacional, entre otros.

Los Comicios o Asambleas de Ciudadanos, en los que el pueblo ejercitaba sus derechos, representan el tercer elemento de la organización política en la monarquía.

"En estos tres órganos (rey, senado y comicios), muchos historiadores, desde Polibio, han querido ver una mezcla armoniosa de los elementos monárquico, oligárquico y democrático. Para la expedición de una ley, se necesitaba de la colaboración de estos tres factores: el rey proponía, los comicios aprobaban y el senado ratificaba."¹

En la etapa monárquica predominaron los buenos gobernantes, constructores de una civilización que trascendería por su grandeza, ejemplo de ello vienen a ser: Rómulo, quien creó el Senado, expidió leyes relativas al matrimonio y organizó la propiedad; Numa Pompilio, quien estructuró la religión, estableció colegios sacerdotales, construyó templos y corrigió el calendario; Tarquino Prisco quien sobresalió por su valentía guerrera y su enorme sentido constructor, en materia urbana, a él se debió el sistema de cloacas y desagüe de la ciudad. Empero, las muestras de rectitud y buen gobierno que los antes citados predicaron con el ejemplo, contrastan con la conducta del último rey Tarquino el Soberbio, quien distinguiéndose por ser déspota y opresor del pueblo, se ganó la enemistad del Senado y del pueblo al tratar de modificar las costumbres sociales, lo que conllevó a que éstas dos grandes fuerzas políticas lo expulsaran de Roma y en consecuencia quedara abolida la monarquía como forma de gobierno.

1.1.2 LA REPÚBLICA.

La República, que contaba con una estructura política en donde la figura del rey fue sustituida por magistraturas, a las que se otorgaron las funciones públicas que en su momento se encontraban monopolizadas por el monarca.

¹ MARGADANT S., Guillermo F. "Derecho Romano", 23ª edición, Esfinge, México, 1998, p. 25.

Los magistrados se caracterizaban por: ser elegidos por el pueblo; duraban un año en su cargo; ejercían el puesto en forma gratuita; estaban obligados a rendir cuentas de su gestión y responder material y moralmente ante el pueblo por las equivocaciones que hubiesen cometido durante su gestión; lo anterior nos recuerda la figura de la residencia durante la colonia, pudiendo percibirse ya desde Roma la aparición de dicha institución fiscalizadora.

Tan trascendente era la participación de los magistrados en la administración pública, que Justiniano en su Digesto I, escribió: "Que el magistrado aplique para sí el derecho que estableció para otro. Este edicto es de gran justicia y lo es sin posible protesta de nadie. Pues ¿quién rechazará que se le aplique el mismo derecho que él mismo aplicó a otros o hizo que se aplicase? El que tenga una magistratura o potestad, si hubiese establecido un derecho nuevo para otra persona, deberá aplicar ese mismo derecho, si el adversario así lo pidiese. (...) Con este edicto debe ser reprimido el dolo del que tiene jurisdicción."²

En esta etapa histórica romana, el senado no desapareció, sino por el contrario aumentó su número de integrantes, fortaleciéndose en sus atribuciones legislativas, judiciales, financieras y de relaciones exteriores, convirtiéndose en un poderoso elemento de gobierno. No así sucedió con los comicios, ya que los curiados quedaron limitados a actuaciones religiosas, mientras que los centuriados a dictar leyes de orden público.

Entre los escasos antecedentes jurídicos existentes en materia de responsabilidades durante la república se encuentran las Doce Tablas, primera codificación jurídica-escrita, que en su Tabla VIII preceptúa graves penas para aquellos delitos que afectaren el interés público, como son el testimonio falso o la corrupción judicial; empero, el delirio por conservar el poder fue más fuerte, toda vez que:

² Versión castellana por A. D'ORS. Et.al. "El Digesto de Justiniano", tomo I, Aranzadi, Pamplona, 1968, p. 91.

“Los enormes intereses económicos y políticos de un imperio de cincuenta millones de habitantes confluyendo sobre los órganos de gobierno de una ciudad estado no podían menos que distorsionarlos y corromperlos: los hombres de la clase senatorial entregados al juego de conseguir a cualquier costo las magistraturas para acceder consecuentemente a las promagistraturas, esquilmar entonces a las provincias, para, de nuevo, poder volcar a la palestra electoral ingentes riquezas en busca de nuevas magistraturas (...); la clase ecuestre, abroquelada en su poder económico, buscando controlar el poder político; las clases proletarias oscilando entre la corrupción electoral y el servicio mercenario en ejércitos adheridos al éxito de sus jefes, políticos que habían conseguido ser elegidos para un imperium extraordinarium, es decir, otorgado a quien no es magistrado ni promagistrado.”³

¿Cómo renunciar a las riquezas y el poder político que un cargo público como los que el senado y las magistraturas concedían a aquellos que habían sido favorecidos en las contiendas electorales? Indudablemente existía una confabulación entre gobernantes y gobernados, ya que mientras los primeros se beneficiaban con el voto del pueblo para así mantenerse en el poder, los segundos se cobraban dichos votos, mediante la obtención de favores, dando lugar lo anterior a la aparición de la famosa corrupción.

“Otro defecto del sistema era el cambio anual de los administradores de las provincias. Ello agravaba su corrupción, que comenzó a extenderse hacia el final de la época republicana. Un alto funcionario romano consideraba vergonzoso aceptar un salario por su prestigiado cargo, y, ‘en vista de tan altos ideales, no le quedaba más remedio que robar’. Para combatir la corrupción, se celebran entonces grandes procesos contra los administradores inmorales; y como la defensa cuesta dinero, los administradores añadían por adelantado, a lo que robaban, los gastos de los futuros procesos.”⁴

³ DI PIETRO, Alfredo y ENRIQUEZ LAPIEZA, Ángel. Manual de Derecho Romano, 4ª edición, Depalma, Buenos Aires, 1985, p. 34.

⁴ MARGADANT S., Guillermo F., Op. cit., p. 36.

Factores estos que condujeron a la decadencia de la república, para dar paso al tercer y último periodo de la grandeza romana, el Imperio.

1.1.3 EL IMPERIO.

El Imperio se dividió en dos fases: el principado y el imperio absoluto. Del principado sobresale la actuación administrativa de Augusto, primer líder político de dicha época en cuya persona se concentraron la mayoría de las funciones republicanas, realizando grandes aportaciones, tales como: "Embellrece Roma; otorga al imperio sus límites naturales (Rin, Danubio, desiertos africanos); organiza las precarias relaciones entre el senado y los nuevos ricos; reorganiza el ejército y la armada. Además, administra personalmente importantes provincias. Su fortuna privada es fabulosa, y el emperador, cuando es necesario, hace préstamos generosos al empobrecido erario. Sus esclavos y libertos se incrustan en la administración pública; les hace recomendaciones que ellos transmiten a los funcionarios a que están adscritos, y que éstos toman muy en cuenta."⁵

Durante el principado, Roma sentó las bases que la llevarían a alcanzar su máximo florecimiento económico, territorial, jurídico, artístico y social, el régimen de gobierno se considera una diarquía al compartirse el poder político entre el emperador y el senado, la institución de las magistraturas se conserva al libre albedrío del príncipe, y todo marchaba en perfecto equilibrio administrativo hasta que se permite la intervención del ejército en la vida política, concesión de poder que alcanzó grados no esperados pues se toman la atribución de cambiar emperadores a su libre deseo, lo que conduce a una anarquía militar y por añadidura a una crisis social y económica, al descenso en la natalidad y desmoramiento cultural que propician el surgimiento de una nueva fase política llamada Imperio absoluto.

⁵ Ibidem., p. 37.

En la última etapa de su historia, Roma adquiere la autocracia como forma de gobierno, pues es en la persona de emperador en la que se concentran las funciones que el Senado, los Comicios y la Magistratura en sus distintas jurisdicciones habían venido ejerciendo, correspondiéndole al Emperador: decidir la política exterior y el mando militar de los ejércitos, nombrar y remover a los miembros del Senado, declarar la guerra, así como ejercer en forma exclusiva la impartición de justicia.

El Senado, que hasta antes del Imperio había gozado de amplias facultades queda restringido a crear normas jurídicas, también llamadas senadoconsultos, a elegir antiguas magistraturas republicanas y a ejercer represión penal tratándose de delitos políticos.

Fue atribución del Emperador el nombramiento de nuevos funcionarios imperiales denominados: "Praefectus praetorii. Con funciones militares en un principio, interviniendo en actividades políticas posteriormente, asisten a todos los juicios, en que interviene el emperador. Operan como tribunal de apelación de los gobiernos de provincia; Praefectus urbis. Eran los Gobernadores de la ciudad, ejercían funciones civiles y criminales, y conocen como tribunal de apelación de los fallos dictados por tribunales menores; Praefectus annonae. Con funciones de policía municipal, conocen de faltas e infracciones administrativas; Praefectus vigilum. Vigilan a fin de impedir robos e incendios y tienen facultades para perseguir a los infractores; Praefectus aerarii. Asumen en materia hacendaria la función de los cuestores; Consilium principis. Es el consejo asesor del soberano, compuesto por magistrados diversos elegidos por el emperador que lo acompañan en todo momento."⁶

Del Imperio y en un intento por regular el comportamiento de los funcionarios imperiales destaca la aportación del Emperador Zenón, quién en el año 475 d.C., expidió una Constitución en la que se advierten rasgos distintivos de la residencia, por la que se obliga a los jueces y a otros magistrados del Imperio que hubieran sido

⁶ SÁINZ GÓMEZ, José María. "Derecho Romano I", Limusa Noriega, México, 1994, p. 62.

sustituidos, a permanecer cincuenta días en los lugares que administraron sin ocultarse, a fin de dejar expedita a todos los habitantes la facultad de promover querrela por los posibles hurtos y crímenes que aquellos hubiesen cometido.

Para el caso de que se hubieran presentado demandas civiles, el funcionario tenía permitido alejarse de la provincia, al finalizar el plazo de los cincuenta días, aunque el litigio no hubiera terminado, pero si se formalizaba acusación criminal, quedaba retenido hasta la conclusión de la causa. Interesante detalle de esta ley, es la brevedad del procedimiento pues los jueces ante quienes se ventilaban esta clase de causas debían sentenciarlas dentro de los veinte días de haberse comenzado.

Sobre este apartado inherente al sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos es importante destacar que en el derecho romano, la residencia se orientaba más a proteger los derechos del Estado que los de los ciudadanos, de quienes sólo tangencialmente resguardaba sus derechos, circunstancia que probablemente se debió a la importancia que guardaba para el gobierno romano el incrementar y fortalecer las instituciones públicas representadas en la hacienda pública y la administración de justicia, pues al predominar esta prioridad por añadidura se tutelaban los intereses y derechos de los civiles.

1.2 ESPAÑA.

Estado Europeo que no escapo a la recepción e influencia del derecho romano cuando España fue provincia Romana, el que reelaborado que fue por los juristas medievales, tanto italianos como españoles e impregnado por el derecho canónico, volvió nuevamente a España, pasando a ser el fondo esencial como derecho común de la legislación española, y en consecuencia de la nuestra, por la vigencia que tuvo la legislación española en México.

De la amplia gama de códigos jurídicos que en su devenir histórico ha tenido el derecho español, previo al descubrimiento y conquista del Nuevo Mundo, podemos citar como sobresalientes:

El Fuero Juzgo, creación del rey visigodo Recesvinto en 654 d.C., mezcla de elementos canónicos y romanistas;

El Fuero Viejo de Castilla, conteniendo los privilegios de la Nobleza y "Primer producto jurídico de la reconquista, desde aproximadamente 1050, obra antipáticamente favorable a los nuevos influentes: los guerreros, que tuvieron ahora una buena oportunidad de alcanzar nobleza; éste rasgo, desde luego, es fácilmente explicable a la luz de las necesidades de la corte que expidió esta legislación."⁷

Las Siete Partidas, la obra más célebre atribuida al Rey Don Alfonso el Sabio, cuyo contenido principal es de derecho canónico y de derecho romano, la Partida I trata de la ley y de asuntos de carácter canónico, la II de la institución monárquica; la III de los juicios, la IV de las nupcias; la V de la contratación, la VI de las sucesiones y la VII de Derecho Penal;

Las Leyes de Estilo, no fueron más que jurisprudencias, al consistir en una ordenada y enumerada recopilación de las sentencias que pronunciaron los Tribunales Españoles cuando aplicaron e interpretaron las Leyes de Partida y el Fuero Real; estas se publicaron cuando el Rey Fernando IV, con el propósito de unificar la legislación coleccionó las mencionadas sentencias;

El Ordenamiento de Alcalá, en el año 1346, Alfonso XI reunió Cortes en Villa Real, lugar en el que fueron hechas dieciséis leyes llamadas de Villa Real; las Cortes de Segovia del año siguiente les agregaron otras dieciséis, de esas treinta y dos leyes, veintiocho figuran en el Ordenamiento Real de Alcalá, éste consta de ciento

⁷ MARGADANT S., Guillermo F. "Introducción a la Historia del Derecho Mexicano", 14ª edición, Esfinge, México, 1997, p. 1041.

veinticuatro leyes distribuidas en treinta y dos títulos, conteniendo disposiciones relativas a: procedimientos judiciales, funciones del juez, derecho penal, significación de las palabras, del orden de prelación entre códigos, de la función de la potestad real, entre otras;

Las Ordenanzas Reales de Castilla, obra compilatoria de Alonso Díaz de Montalvo terminada en 1485, para cumplimentar la solicitud formulada por los reyes católicos, con el propósito de terminar con la confusión que existía en los Tribunales, ya que había gran diversidad de leyes y doctrinas; es precisamente esta legislación castellana, la que cobra importancia para el tema de la presente investigación, al ser la prevaleciente al tiempo de efectuada la conquista y posterior colonización de la América antigua.

Derecho castellano que mezclado con aquellas normas indígenas, que no contrariaran los intereses de la Corona, vino a conformar el denominado Derecho Indiano aplicable en la Nueva España.

De la cascada de disposiciones jurídicas inherentes a la forma en que la monarquía española exigía de sus funcionarios probidad administrativa tenemos la residencia. El historiador Juan Moneva y Puyol en su obra Derecho Hispánico refiere que: "Esta institución nació en España en el año de 1501, bajo el reinado de Isabel la Católica; al nombrarse a Nicolás de Ovando, Gobernador de Indias, recibió instrucciones para efectuar residencia a su antecesor, Francisco de Babadilla, y con este acto quedó establecido el juicio en cuestión."⁸

Por su parte, el historiador Mariluz Urquijo, opina que: "Puede afirmarse que la residencia no fue introducida en Castilla por Fernando, (...) Ya en las Partidas aparece bien delimitado el juicio de residencia. En una ley se establece que los jueces, luego de haber prestado el juramento de práctica para hacerse cargo de sus funciones, debían obligarse con fiadores a que al término de su mandato

⁸ MONEVA Y PUYOL, Juan. "Derecho Hispánico", 3ª edición, Labor, España, 1942, p. 53.

permanecerían cincuenta días en el lugar donde juzgaron para 'hacer derecho a todos aquellos que de ellos hubiesen recibido tuerto'. Luego de haberse anunciado por pregones la residencia, los sucesores debían tomar algunos hombres buenos consigo que no sean sospechosos, ni malquerientes de los primeros juzgadores, y débenlos oír con aquellos que se querellaren de ellos. El sistema se completaba con otras leyes, en las que se prescribía que el residenciado debía asistir personalmente durante los cincuenta días que duraba el juicio, sin poder nombrar personero y que debía presentar al mismo tiempo a los oficiales que lo secundaron.⁹

Aseveración que Mariluz Urquijo refuerza al señalar que la figura de la residencia ya contemplada en las Leyes del Estilo y en el Ordenamiento de Leyes de Alfonso XI, vino a facilitar a los Reyes Católicos su aplicación, pues su antigüedad la hacía respetable, evitándose así posibles resistencias a su implantación; resultando en consecuencia el instrumento idóneo para cumplir los ideales de afianzar la justicia y fortalecer la monarquía; institución que con las respectivas adaptaciones que el derecho castellano le hiciera, trascendió hasta formar parte del mencionado Derecho Indiano vigente durante la Colonia.

1.3 MÉXICO.

En este apartado histórico referente a nuestro país, se patentiza la necesidad de exigir a los detentadores de un cargo público, el cumplimiento de los deberes a ellos conferidos. El sistema de responsabilidades en la época precolonial, aún y con sus más primitivas formas, tuvo como objetivo primordial exigir de los funcionarios públicos probidad en su actuar, exigencia que no obstante los malos ejemplos de funcionarios públicos que la propia historia ha dado a conocer, hoy en día continua siendo uno de los principales fines perseguidos por la administración pública. De

⁹ MARILUZ URQUIJO, José María. "Ensayo sobre los Juicios de Residencia Indianos", Escuela de Estudios Hispano Americanos de Sevilla, Sevilla, 1952, p. 8.

gran interés y atracción es recorrer el desarrollo que el tema que nos ocupa ha sufrido a través de las páginas que conforman la historia de México.

1.3.1 ÉPOCA PREHISPÁNICA.

Siendo esta parte de México antiguo, un tanto compleja de abordar, atento a la pluridiversidad de culturas y reinos que por esos días florecieron, es conveniente dirigir nuestra mirada a la cultura Azteca, la que sin lugar a dudas y gracias a sus brillantes y valiosas aportaciones a las civilizaciones de todos los tiempos, se ha erigido como la más investigada y admirada; grandeza que en gran medida se debió, tanto a su estratégica ubicación en la tierra de Anáhuac que significa "junto al agua" por encontrarse a la ribera de los lagos de Pátzcuaro y Texcoco; como al impulso que logró la Triple Alianza conformada en 1434 por lo Reinos de México, Tacuba y Texcoco, representados por sus soberanos Itzcoatl, Totoquihuatzin y Netzahualcóyotl, respectivamente, los que decidieron unirse para siempre, conquistar en común y repartirse los despojos obtenidos de cada victoria obtenida; Triple Alianza que permaneció inalterable por casi un siglo y que a la postre alcanzaría la gloria de ser recordada como la gran Tenochtitlán.

Es en los rubros de la Hacienda Pública y la Administración de Justicia, en donde de manera predominante se advierte el control represivo contra los funcionarios que, encargados de recabar los tributos y de impartir justicia, incurrían en conductas contrarias a los intereses del pueblo Azteca.

La Hacienda Pública de los Aztecas se integraba por las contribuciones que obligatoriamente debían tributar las provincias conquistadas por las armas mexicanas, los cuantiosos regalos que hacían al rey los gobernadores y los señores de lugares; así como por los despojos de las guerras obtenidos por la precitada Triple Alianza.

En la capital de cada provincia sometida, había una casa destinada al depósito de los tributos, que de acuerdo a la calidad de sus tierras, aquellas debían rendir en la cantidad que la Corona les hubiese prescrito, tales como: jícaras llenas de oro en polvo, piedras preciosas, joyas, cristales, vestidos de algodón, semillas, plumas de todos los colores, cacao, pieles de tigres, pájaros vivos de hermosas y preciadas plumas, águilas, gavilanes, pumas, garzas, gatos monteses, conchas de mar, caracoles, plantas medicinales, maíz, frijoles, carbón, madera, escudos y minerales, entre otros; sumándose a lo anterior, los productos elaborados por los mercaderes y las obras trabajadas por los artífices.

“Había quienes contribuían con cantidades abundantes de leña, de vigas y planchones para los edificios, o bien con una gran cantidad de copal. Otros pueblos tenían obligación de entregar a los viveros y parques reales cierto número de aves y de cuadrúpedos. A otros se les impuso el gravamen de cultivar una sementera de maíz de 1 600 varas de largo y 800 de ancho para víveres del ejército.”¹⁰

Con la finalidad de vigilar y controlar el cumplimiento tributario de los pueblos y provincias sometidos, los aztecas contaban con un Consejo de Hacienda estructurado jerárquicamente por el Cihuacóatl, personaje civil que actuaba como alter ego del Soberano, el Hueycalpíxqui o Calpíxque Mayor, los Calpíxque Menores y los principales Pochtecas de la ciudad.

Las funciones del referido Consejo de Hacienda se dividían de la siguiente manera:

Siendo el Cihuacóatl la máxima autoridad de dicho cuerpo colegiado, encargado de ejercer el control general de todos los tributos y vigilar su correcta distribución en pro del interés público, se encontraba revestido de autoridad propia, ante lo cual el rey estaba imposibilitado para disponer de dichos caudales.

¹⁰ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. "La Contraloría y el Control Interno en México", 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 26.

Al Hueycalpixqui o Calpixque Mayor correspondía recoger los tributos recaudados por los calpixque menores y llevar las cuentas en los libros.

Los calpixque menores, con independencia de su función recaudadora de tributos y rentas reales, también se encargaban de abrir caminos, limpiar las calles y acequias; en los campos de batalla realizaban el conteo de los cautivos y de su gente caída, tomando razón de las hazañas logradas, así como de lo gastado y lo adquirido, todo lo cual hacían del conocimiento del Tecuhtli de México.

Tratándose de los Pochtecas, principales comerciantes de la ciudad, a ellos correspondía auxiliar a los calpixque menores en su actividad recaudadora e indagar en los centros de comercio cual era el sentir de los súbditos respecto del desempeño de los referidos calpixque, informando los resultados vertidos al tlatoani.

De la administración fiscal azteca destaca notablemente, la exactitud de las cuentas que mediante pinturas se hacía de los tributos ingresados a su Hacienda Pública, tanto por sus propios pueblos, como por las provincias sometidas. Actividad que se iniciaba una vez concluida la guerra, dado lo cual los aztecas imponían al pueblo vencido los tributos a entregar, nombrando a los calpixque que habrían de recaudarlos.

“Así, en la nómina de cada uno de dichos territorios se les fijaban las cosas y cantidades de ellas que habían de tributar, y cada ochenta días se entregaban al calpixqui, que cuidaba de remitirlas a México. En esta nómina constaban los nombres jeroglíficos de cada pueblo, e inmediatamente junto a ellos los signos figurativos de los objetos que se habían de entregar, señalando su monto con los caracteres numéricos conocidos.”¹¹

Como se ha mencionado, el bienestar colectivo y correcto aprovechamiento de la Hacienda Pública constituían objetivo primordial del Reino Azteca, razón por la

¹¹ Ibidem., p. 28.

cual, las medidas sancionatorias impuestas a los calpixque que incurrieran en manejos indebidos de lo recolectado eran sumamente severas, castigándoseles con prisión e incluso con la muerte, castigo que trascendía a sus familiares y a sus bienes, pues los primeros eran arrojados de su casa y los segundos eran otorgados al rey.

Entre los destacados mecanismos de control preventivo, muestra del avanzado desarrollo existente en los reinos de México y Texcoco, en materia de administración de justicia, se encuentran los relativos a la celosa y estricta selección de los jueces encargados de tan loable encomienda, siendo el Códice Florentino el reglamento que contenía los requisitos para el ejercicio de la judicatura, de entre los que a guisa de ejemplo se citan: la de ser conocedores de la guerra y de la conquista, ser nobles y ricos, haber sido educados en el Calmécac, palacio en el que a los niños de linaje se les preparaba para ser humildes, recatados, pacíficos, cabales, sosegados, prudentes, sabios, deseosos de forjar una vida limpia y honesta, y así al llegar a su edad adulta ser queridos por todos, cualidades todas estas que hacían del caballero noble, candidato idóneo para ocupar un cargo dentro del aparato judicial.

Fray Bernardino de Sahagún en su obra, *Historia General de las Cosas de Nueva España*, al respecto comenta: "El senador tiene estas propiedades (sic), conviene a saber: ser juez y saber bien averiguar bien los pleitos; ser respetado (sic), grave, sereno, espantable, y tener presencia digna, de mucha gravedad y reverencia, y ser temido de todos. El buen senador es recto juez y oye a entrambas (sic) partes, y pondera muy bien la causa de los unos y de los otros. E (sic) da a cada uno lo que es suyo, y siempre hace justicia derecha. No es acetador de personas, y sin pasión hace justicia."¹²

¹² DE SAHAGÚN, Fray Bernardino. *Historia General de las Cosas de Nueva España*, tomo II, libro octavo, capítulo XVII, Fomento Cultural Banamex, México, 1982, p. 458.

Otra medida preventiva en el afán de evitar que los jueces, so pretexto de necesidad, incurriesen en actos de corrupción, era la generosa remuneración que el tlatoani les hacía, pues aquellos eran provistos de vestido, comestibles y tierras cercanas a su oficio, a efecto de que pudieran sembrarlas y así obtener un sustento para sus familias, acompañándose a dichas tierras la mano de obra de los mayehues, personas que servían a los jueces en el suministro de agua, leña y cultivo de dichas tierras. Aunado a los beneficios antes citados, los jueces estaban exentos de rendir su correspondiente tributo, recibiendo en contraste, de acuerdo a su prestigio y cargo, productos y servidumbres por parte de los pobladores.

Cabe señalar que toda vez, que la remuneración en comento pertenecía al cargo y no a la persona, ésta no se transmitía a los herederos, sino a los sucesores en la judicatura.

Una providencia preventiva más, era la consistente en la reunión periódica que en presencia del soberano, efectuaba la asamblea general de los magistrados que conformaban el órgano judicial prehispánico, entre cuyos objetivos estaban: el de proporcionar al rey la oportunidad de conocer a los funcionarios en quienes había depositado la administración de la justicia, a los magistrados la de comunicarse recíprocamente, rendir cuenta de los litigios pendientes y, en su caso, finiquitarlos, someter a discusión la forma de eliminar la dilación de los juicios, lo anterior con la firme convicción de aplicar en la sustanciación del juicio los principios de la justicia.

Loable fue la labor del Rey de Texcoco Nezahualcóyotl, uno de los héroes de más fama en la América antigua, cuya pérdida acaecida en 1470 hundió en el pesar a México, pues de él se escribió:

"En la Administración de justicia fue siempre inflexible. En el tiempo en que estuvo en el trono, promulgó 80 leyes. para (sic) corregir los desórdenes introducidos por los tiranos y perfeccionar la civilización de sus pueblos. Ordenó que ninguna causa civil ni criminal se prolongase por más de 80 días, pasado este tiempo, en el

palacio real se celebraba una gran asamblea á (sic) la que concurrían todos los jueces y los reos. Allí se juzgaban las causas que no se habían terminado en el periodo anterior y los reos que resultaban culpables de cualquier delito, sufrían en presencia de la misma Asamblea la pena a que habían sido condenados.¹³

Ahora bien, en lo relativo a las penas impuestas a los funcionarios que en el ejercicio de su cargo incurrieran en conductas ilícitas, estas variaban en razón de la gravedad de la falta y de la responsabilidad del funcionario, penas de entre las que se enlistan: amonestación, destitución, inhabilitación para ocupar un cargo en el futuro, trasquilamiento, derrumbamiento de la casa del infractor, apresamiento en jaulas e incluso la muerte, mediante la horca, apedreamiento y achocamiento con palos.

Existían criterios de aplicación de acuerdo a la importancia de lo trasgredido y la reincidencia de la conducta; verbigracia, si un juez se embriagaba o incurría en cohecho, pero el asunto no era grave, era amonestado por sus propios compañeros, en el supuesto de reincidencia aquél era trasquilado y destituido del cargo, en contraste, si el mismo juez se embriagaba o incurría en cohecho y sucedía que el caso era importante, desde el inicio el rey lo destituía, para el caso de que cometiera una obvia injusticia era castigado con la muerte.

En este contexto, siendo la embriaguez un vicio tan repudiado por los aztecas, a los jueces que lo padecían, se les derribaban sus casas al considerárseles indignos de tenerse como vecinos, eran privados del cargo y en ocasiones quedaban inhabilitados para ocupar uno en el futuro.

La dilación injustificada, el cohecho y la parcialidad de los jueces eran punibles con la pena capital, como así se refiere en el siguiente pasaje: "Y si oía el señor que los jueces o senadores que tenían que juzgar, dilataban mucho, sin razón, los pleitos de los populares, que pudieran acabar presto, y los detenían por los cohechos o

¹³ BUEN ROSTRO, Felipe. *"Historia Antigua de México"*, número 5, México, 1877, p. 107.

pagos o por amor de los parentescos, luego el señor mandaba que le echasen presos en unas jaulas grandes, hasta que fuesen sentenciados a muerte; y por esto los senadores y jueces estaban muy recatados o avisados en su oficio.”¹⁴

Tratándose del procedimiento, por medio del cual se aplicaban las penas a los trasgresores de la ley, éste se ventilaba en la sala que según el caso correspondiese; si la causa era del orden criminal, entonces recaía en el ámbito de competencia de la Sala Tlacxitlan o Sala de la Judicatura, integrada por el rey, cónsules, oidores y principales nobles, quienes conocían tanto de los pleitos y peticiones de los gobernados, como de los crímenes en que incurrían los principales nobles o cónsules; empero, si la causa era de carácter civil, entonces se turnaba a la Sala teccalli o teccalco para que de la misma conocieran los senadores y ancianos, otorgándose a los populares la oportunidad de exponer en audiencia sus pleitos y peticiones; ahora bien, existía una tercera Sala denominada tepcilcalli, en la que se ventilaban las causas de los soldados nobles y hombres de guerra que hubiesen cometido delito alguno.

Sobresaliendo de las salas antes mencionadas, la diligencia, habilidad y prontitud con las que los jueces, senadores, ancianos y principales nobles, procuraban el despacho de los asuntos encomendados.

La substanciación del juicio en estudio se desahogaba en audiencia conformada por las siguientes etapas:

Primeramente, el actor exponía a través de pinturas o escritos los perjuicios causados por el acusado.

En segundo lugar, el reo o demandado formulaba sus argumentos de defensa, siendo menester señalar que al no existir en nuestro México Prehispánico abogados o relatores, las partes actuaban por sí mismas.

¹⁴ DE SAHAGÚN, Fray Bernardino. Op. cit., tomo II, libro octavo, capítulo XIV, p. 309.

La tercer etapa consistía en el ofrecimiento de probanzas, de entre las que resalta la presentación de testigos, cuya intervención se limitaba a referir si los hechos aducidos por el actor eran ciertos o no; otra prueba era el juramento de defensa del inculcado por el que negaba la acusación imputada; en el mismo tenor se encontraba la exhibición de títulos de propiedad representados en pinturas.

Con base en las pruebas enunciadas, las averiguaciones que según el caso hubiesen realizado los magistrados y conforme a las leyes del reino, se llegaba a la etapa de resolución del pleito, acto en el cual se juzgaba sobre la existencia o no, de culpabilidad del acusado.

La ejecución de la pena impuesta al encontrado culpable, era la etapa con la que se concluía el procedimiento descrito, pena que oscilaba desde una simple amonestación hasta la privación de la vida en sus diferentes formas.

Cobra importancia comentar, que en el México Antiguo las penas se recrudescían cuando el infractor a la ley era un funcionario público, pues bajo la premisa de que, teniendo aquellos la obligación de predicar con el ejemplo la exacta observancia de la ley, la falta se agravaba cuando eran ellos mismos quienes la trasgredían.

1.3.2 ÉPOCA COLONIAL.

Durante los tres siglos que comprendió la actividad colonizadora de la Monarquía Española en las denominadas Indias, incluyendo la Nueva España, se impuso necesario crear un sistema que tuviera por objeto satisfacer las expectativas del Reino Español en los ámbitos religioso, administrativo y financiero, y si bien es cierto que al inicio de tal empresa, la defensa de la religión católica ocupó un lugar prioritario en la política evangelizadora de los Reyes Fernando de Aragón e Isabel de

Castilla, también lo es, que al tener pleno conocimiento, tanto de las inmensas riquezas existentes en los territorios conquistados, como de lo que significaba contar con nuevos mercados de comercio, el aspecto económico cobró paralelamente al religioso tal importancia, que la Monarquía Española se vio obligada a estructurar una organización financiera, que en apego a la ya existente en la Península Ibérica, garantizara la efectiva y segura recaudación de las riquezas descubiertas en los territorios de ultramar; recursos que durante el siglo XVI, constituyeron el principal soporte financiero de las empresas europeas y africanas emprendidas por el Reino Español; siendo los rubros financiero y administrativo, materia de estudio de la presente investigación, atento al amplio margen de responsabilidades en que llegaban a incurrir los funcionarios encargados de la administración en el Nuevo Mundo.

En esa tesitura es que surge un Órgano de Gobierno depositado en los Virreyes y Gobernadores, un Órgano de Justicia representado por las Reales Audiencias y un Órgano Fiscal denominado Real Hacienda Indiana, cuya administración se extendió desde el Rey hasta el funcionario de menor jerarquía, encargado de recaudar los ingresos en la Nueva España.

¿Quiénes eran los funcionarios designados para administrar la Nueva España?

En este sentido, ante la imposibilidad del Rey para dirigir directamente los destinos de los territorios adquiridos, delegó tal tarea en personas de su más absoluta confianza, a través del otorgamiento de títulos. Es en estos funcionarios sobre los que descansó toda la organización burocrática de las Indias, el medio por el cual el Estado Español hizo notoria su presencia en defensa de los derechos, preponderantemente fiscales de la Corona, lo que seguramente explica la amplitud de sus atribuciones, pero también de sus responsabilidades.

El Virrey, al fungir como representante directo del Rey, poseía las más amplias facultades de Gobierno en la Nueva España, extendiéndose éstas a los aspectos legislativo, fiscalizador y por ende administrativo.

Los Gobernadores, cuyas funciones no obstante haber variado en las diversas épocas de la Colonia, básicamente fueron las inherentes al Superior Gobierno que poseyó el Virrey, en aquellos casos en que el Gobernador era la suprema autoridad de gobierno del territorio.

Las Audiencias, desde su fundación en 1525 en la Nueva España, fueron órganos administradores de justicia, ejerciendo al mismo tiempo, funciones de gobierno y fiscalización respecto a la actuación de los oficiales reales de la Hacienda; control que asimismo abarcó el desempeño de los propios Virreyes.

"Corresponde ante todo a la Audiencia la función de velar por el exacto cumplimiento de las Instrucciones y Ordenanzas dadas por el Monarca a los Oficiales Reales; (...) Es también función típica suya la toma de cuentas a los Oficiales de las Cajas enclavadas en su distrito; En estas tareas de la Audiencia tuvo un papel importantísimo el fiscal de las mismas, a quien se le consideraba celador de los que administran su Hacienda, sobreestante de los que la ordenan y reducen a cálculo, inquisidor de los que la detentan; delator de los que la defraudan; procurador de lo que conduce a su beneficio, y finalmente, protector y abogado del Soberano señor, con ardimiento lícito y sin ánimo calumnioso."¹⁵

Los oidores, eran enviados por el Rey, para supuestamente ayudar al Virrey en relación con algún tema determinado; sin embargo, en realidad fungían como medios de vigilancia, a fin de conocer el desempeño de los virreyes.

La Real Hacienda se estructuraba por los siguientes Oficiales Reales:

¹⁵ Ibidem., p. 123.

El tesorero, cuya actividad consistía en cobrar los ingresos de la Real Hacienda, realizar los pagos que en ella se librasen y llevar los libros a que hubiera lugar; asimismo custodiaba los fondos reales resguardados en la caja de tres llaves.

El contador, quien teniendo a su cargo el control de los ingresos y egresos de la Caja; certificación de los papeles y liberación de los sueldos y otro tipo de pagos, obligado estaba a llevar una minuciosa cuenta de lo que se encontrara en poder del tesorero y del factor, para de tal forma formularles los cargos correspondientes; aunado a lo anterior, le correspondía solicitar la ejecución de las reales cédulas que le fueran enviadas y las contestaciones que sobre aquellas debieran recaer.

El factor, tenía a su cargo llevar el control de los bienes que en especie ingresaran a la Real Hacienda; mantener un continuo intercambio con los otros factores y con la Casa de la Contratación de Sevilla; resguardaba los almacenes en que se depositaban las mercancías pertenecientes al monarca, derivadas del pago de tributos, del intercambio comercial, o bien que hubiesen sido decomisadas, vigilaba lo relativo a las ventas de los bienes antes citados, así como de las armas y municiones en los almacenes reales.

El veedor, a mediados del siglo XVI, tuvo la función específica de velar por la perfecta realización de las fundiciones de oro y plata.

¿Qué mecanismos de control implementó la Corona Española para fiscalizar la conducta de los funcionarios antes citados?

Durante el Virreinato prevaleció el interés por establecer un sistema legal, tendiente a asegurar el correcto, eficaz y transparente desarrollo de los Órganos encargados de cumplir los objetivos reales, pues vanas serían las creaciones legislativas si no se velaba por su exacto cumplimiento.

Numerosas fueron las medidas que al efecto se tomaron, a guisa de ejemplo podemos citar las aplicadas a los Oficiales Reales consistentes en: el otorgamiento de fianza y juramento que debían prestar al inicio de su gestión; la toma de inventarios que se les hacía de los bienes existentes al inicio y fin de su cargo; los libros de cuentas que pormenorizadamente debían llevar; una garantía más fue la consistente en que los bienes del Soberano se resguardaran en un arca con tres cerraduras y tres llaves, esto, a efecto de evitar la indebida utilización de dichos bienes, habida cuenta que la Caja sólo podía abrirse con la conjunción de los que poseyeran las tres llaves; los Tribunales de Cuentas fue otro mecanismo de control, con atribuciones en la toma y finiquito de cuentas a los aludidos Oficiales Reales.

En adición a los enlistados en el párrafo que precede, la residencia y la visita constituyeron dos procedimientos más, por medio de los cuales se trató de prevenir y de ser el caso corregir, a los trasgresores de las disposiciones reales dictadas durante la etapa Virreinal; instituciones jurídicas que por su importancia y trascendencia merecen ser estudiadas por separado.

El historiador español José María Mariluz Urquijo en su obra Ensayo sobre los Juicios de Residencia Indianos define a la residencia en los siguientes términos: "Llamábase juicio de residencia, o simplemente residencia, a la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al terminar el desempeño de su cargo. (...) El nombre de juicio proviene del tiempo que el funcionario debía permanecer – *residir* – obligatoriamente en el lugar donde ejerció su oficio, para facilitar la investigación."¹⁶

Es importante mencionar que todos los funcionarios de Indias estaban obligados a cumplir con este medio de fiscalización.

"Podemos enumerarlos, aunque en forma enunciativa y no taxativa: virreyes, gobernadores políticos y militares, gobernadores intendentes, intendentes

¹⁶ MARILUZ URQUIJO, José María. Op. cit., p. 1.

corregidores, presidentes de audiencia, oidores, fiscales, protectores de naturales, intérpretes, corregidores, alcaldes mayores, alcaldes y alguaciles de la Santa Hermandad, contadores, factores, visitadores de indios, jueces repartidores, tasadores de tributos, veedores de funciones, ensayadores, marcadores, fundidores y oficiales de las casas de moneda, depositarios generales, alguaciles mayores y sus tenientes, alférez reales, alcaldes ordinarios, fieles ejecutores, regidores, procuradores generales, comisarios del campo, mayordomos de la ciudad, mayordomos del hospital real, escribanos, oficiales reales, correos mayores, almirantes, capitanes, maestros pilotos y oficiales de las armadas de las Indias.¹⁷

De la residencia se distinguen dos etapas: la investigación oficiosa de la conducta del funcionario con carácter de secreta y la recepción de quejas, que en su contra interpusieran aquellos particulares que por su actuar indebido resultaren afectados, revestida ésta de carácter público.

La substanciación del procedimiento se iniciaba, a partir de la fecha de publicación de los edictos por los que se declaraba la incoación del juicio de residencia a un funcionario en forma personal o por procurador, cuya duración dependía del plazo fijado por la ley, obligándosele a aquél a residir en el lugar que había ejercido el cargo público conferido, cumplida la publicación y en medio de una solemne ceremonia, se consideraba abierto el procedimiento, facultando con ello al juez de residencia comenzar las investigaciones correspondientes.

Con la finalidad de contar fidedignamente con información y documentación de los empleos desempeñados y el período de gestión de los funcionarios residenciados, el juez requería el título o títulos del funcionario para registrarlos en los autos junto con la certificación del día de su publicación o toma de posesión de los cargos a los que se referían.

¹⁷ Ibidem., p. 83.

Como se ha mencionado con antelación, la investigación que procedía de oficio también era denominada la parte secreta, en la que, "El juez redactaba el interrogatorio para examinar a los testigos en la parte secreta, a la luz de los modelos incluidos en los libros clásicos de práctica forense o lo empleados en anteriores residencias del mismo distrito, añadiendo también algunas preguntas convenientes para la mejor averiguación de los hechos o para cumplir con las instrucciones especiales que se le pudieran haber entregado. Algunas preguntas se hacían por orden expresa del rey."¹⁸

En esta parte del procedimiento, la prueba testimonial adquirió especial importancia, configurándose como la prueba principal y en virtud de ello, "El juez tenía la obligación de cerciorarse de que los testigos no eran enemigos del residenciado por tenerle odio, por haber sido castigados por éste o por haber sufrido alguna sentencia adversa dictada por el funcionario enjuiciado. Debían ser repreguntados hasta que diesen suficiente razón de sus dichos, aclarando todas las circunstancias de los hechos."¹⁹

En este orden de ideas, una vez que el juez comprobase en la fase secreta la existencia de conductas irregulares, previa elaboración de un listado de aquellas, le corría traslado al residenciado a fin de que preparase su defensa. Cumplimentado lo anterior, presentados y probados los descargos por el residenciado, el juez dictaba sentencia en esta parte procedimental.

En la segunda parte del procedimiento, también conocida como fase pública, operaban los capítulos, es decir, la facultad de los particulares para formular demandas y querellas en contra del residenciado, requiriéndoseles para tal efecto, el otorgamiento de fianza que cubriese la indemnización a la que sería condenado el demandante o querellante de no comprobarse la razón de su capítulo; a virtud de lo

¹⁸ FERNÁNDEZ DELGADO, Miguel Ángel. SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. "Antecedentes Históricos de la Responsabilidad de los Servidores Públicos en México en Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Impresos Chávez, México, 1994, p. 18.

¹⁹ MARILUZ URQUIJO, José María. Op. cit., p. 173.

relevante de la parte pública del juicio de residencia ésta nunca fue dispensada, sin perjuicio de que en la parte secreta si se hubiera presentado la exención.

Una vez emitida la sentencia correspondiente a esta etapa del procedimiento, se hubiese o no apelado la misma por el residenciado o el capitulante, las actuaciones eran remitidas al tribunal superior para su respectivo examen en conjunto con los resultado vertidos de la secreta.

Dentro del catálogo de penas aplicables en una sentencia condenatoria al funcionario público que hubiese sido encontrado responsable de las irregularidades imputadas, estaban: la multa, la inhabilitación temporal o perpetua, el destierro y el traslado.

La opinión que la residencia mereció por parte de los funcionarios que debían observarla, como es de suponer, no fue muy favorable. José María Mariluz Urquijo al respecto nos comenta: "Especialmente los virreyes, no acababan de conformarse con que apenas despojados del poder se les pusiera a la altura del más oscuro de sus gobernados. (...) El Virrey del Perú, Marqués de Montesclaros, las comparaba con los torbellinos que suele haber en las plazas y que no sirven sino para hacer levantar el polvo, paja y otras horras de ellas y hacer que se suban a las cabezas."²⁰

Aunado a la institución fiscalizadora que representaba la residencia, el Historiador Juan de Solórzano Pereyra en su obra Política Indiana justifica la implementación de otro mecanismo de control como lo fue la Visita, al manifestar:

"Y paffando ahora adelante, digo que no folo fe contentó el cuidado de nuestros Reyes y leyes, en tener a raya los oidores, y otros Minifros de las Indias con el temor de eftas residencias, que fe les toman, quando falen de fus oficios, o fon promovidos a otros; fino que aun tambien, durante el tiempo, ufo y ejercicio en los

²⁰ Ibidem., p. 283.

mifmos, que tienen fi hay finieftra relacion de fu proceder o queexas considerables de las Ciudades, y provicias, donde firven, y refiden, fe fuelen frecuentemente enviar Juezes, que los vífiten en general, o en particular, para tener con efto contentos a los Provinciales, y darles entera satisfacción en fus agravios y afegurar que el daño no paffe adelante. (sic)²¹

En ese tenor tenemos que las Visitas eran inspecciones instruidas por los Órganos Superiores, cuya finalidad consistió en verificar la actuación de todo un virreinato, visitas generales o bien de un funcionario determinado, visitas particulares.

La figura jurídica en estudio, a diferencia de la residencia, se realizaba durante cualquier momento del período de gestión de un funcionario, bastaba con que existiera una sospecha de comisión de ilícitos o formulación de denuncia para que la visita se iniciara, la residencia por el contrario y como se ha referido en renglones anteriores, era exigible al finalizar el mandato de una autoridad.

El procedimiento de visita se iniciaba, a partir de la fecha en que un visitador era comisionado para instrumentarla, debiendo conservarse en estricto secreto la realización de la misma, previniendo con ello, el encubrimiento de las posibles irregularidades cometidas por los funcionarios visitados; la rapidez del visitador en llegar al lugar en que se practicaría la visita era sumamente importante, pues eso impedía el ocultamiento de elementos acusatorios del presunto infractor.

Una vez que el visitador arribaba a su destino, habiéndosele recibido e instalado con las solemnidades que personajes de su alcurnia merecían, protegido de las influencias que sobre él quisieran ejercer los visitados y resguardados los papeles inherentes a la visita, se procedía entonces a la publicación del procedimiento en comento, la que se hacía de viva voz o a través de edictos, corriéndose traslado de estos a la ciudades, villas y pueblos aledaños.

²¹ DE SOLÓRZANO PEREYRA, Juan. "Política Indiana", tomo II, libro V, capítulo X, Madrid, 1872, p. 344.

Dentro de los sesenta días siguientes, a partir de haberse notificado al funcionario que se le practicaría la visita, el juez visitador atendía las demandas que los particulares presentaran en contra del visitado. Otras formas de allegarse de elementos que pudieran inculpar al funcionario cuestionado, eran las denuncias, el interrogatorio de testigos y la revisión de libros.

Las denuncias podían ser orales o escritas, muchas de las cuales se enviaban directamente al Rey para informarle los abusos cometidos por sus funcionarios, constituyendo para los visitadores, motivo de averiguación sobre la certeza de su contenido.

La declaración de testigos, radicaba en la formulación de largos interrogatorios a aquellas personas que guardaban estrecha vinculación con los ministros de una Audiencia, Oficiales Reales de Hacienda u otros funcionarios; testigos que eran arduamente cuestionados sobre el desempeño de los visitados y cuya identidad se mantenía en riguroso secreto, con la finalidad de evitar posteriores represalias.

La revisión de Libros de Acuerdos de la Audiencia y Hacienda Real, constituía un medio más de información, sobre la comisión de irregularidades o por el contrario, demostraba una limpia y transparente actuación del visitado.

Recabados los elementos suficientes, mediante las tres vías a que se ha hecho referencia, se procedía a determinar los cargos existentes, informándolos al visitado, para que por sí o por interpósita persona compareciera ante el juez visitador en un término de diez días, a efecto de presentar las pruebas de descargo con que contase.

Acto seguido, "Si de la información secreta y del análisis de los cargos y descargos se deducían graves causas contra el visitado, el juez visitador podía ordenar la suspensión del primero en su oficio y aún el destierro, sin esperar la sentencia definitiva del Consejo. (...) La política seguida por la Corona a este

respecto fue, sin embargo, restrictiva. Siempre tenía que darse una causa grave para la suspensión y el destierro de los visitados y, en el caso de los virreyes, no procedía la aplicación de estas medidas, aun en caso de grave culpa.²²

La comisión del visitador concluía mediante la elaboración de un resumen en el que plasmaba las actuaciones realizadas, al que anexaba los autos que considerara pertinentes; dictaba auto por el cual se tenía concluida la visita y ordenaba la remisión de los papeles al Consejo de Indias, para que pronunciara la sentencia conducente.

Vistos los autos que conformaban el expediente de visita, el fiscal del Consejo de Indias, previa citación efectuada a los procuradores de los visitados, procedía a su revisión, acto continuo lo pasaba a la Sala designada por el Presidente de dicho cuerpo colegiado; misma que dictaba sobre el asunto planteado una sentencia que podía versar en imposición de penas pecuniarias, suspensión, privación o inhabilitación temporal o perpetua del oficio e incluso la pena de muerte.

Para la ejecución del Fallo, el Consejo lo remitía a las Indias, concretamente a la Audiencia competente o dependiendo del caso, al Virrey o al Gobernador, a efecto de que una vez notificado el sentenciado de su contenido, se hiciera del conocimiento público.

Como se ha expuesto en lo referente a la época virreinal, numerosas fueron las acciones emprendidas para fiscalizar la conducta de los funcionarios que habitaron la Nueva España, buscando siempre prevenir que aquellos incurrieran en conductas que contravinieran los intereses tutelados por la Monarquía Española.

Indudablemente hubo funcionarios honestos, celosos guardianes del cumplimiento de su deber, como por ejemplo Don Antonio de Mendoza, Don Luis de Velasco o bien Don Martín Henríquez por citar algunos; empero, tristemente también

²² LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. Op. cit., p. 61.

los hubieron como los que describe Artemio de Valle Arizpe en el pasaje: Los Crió Dios y Ellos Se Juntaron de su obra Virreyes y Virreinas de la Nueva España:

"Don Miguel de la Grúa Talamanca y Branciforte estaba hecho una verdadera euménide. Ardía de furor y de rabia. (...) Cualquiera hubiese pensado al ver al señor Virrey que se tragó un jabón, por la espuma que echaba por boca y nariz; (...) El coraje hacía hervir a su Excelencia porque le comunicaron que el oidor don Rogelio de Villacastín se dejaba untar muy bien las manos para que deslizará la justicia en quien no la tenía. Negociaba sus fallos hábilmente, el que mejor los pagaba los adquiría en el acto. (...) El dinero le hacía variar suavemente el rumbo de sus opiniones. (...) Pero no se enfurecía su Excelencia porque hubiese padecido la Justicia, vendiéndose y traficando con ella sin escrúpulo, eso le importaba un cuerno, sino que andaba hecho un Lucifer colorado por no participar de las succulentas ganancias que producía ese tráfico. (...) Vino a México porque lo fatigaba en su tierra la sed de amontonar haberes, (...) pues Branciforte no pasó a esta tierra para gobernarla, sino vino a robar, y cumplió muy bien, de modo admirable su cometido. (...) Cualquiera podía hacer en México hurtos en los puestos públicos que desempeñaba con tal de que le diesen participación en las ganancias que se obtuvieran. (...) En esto, un gentil hombre anunció a don Rogelio de Villacastín. (...) Ya le iba a dar en el rostro con lo de sus hurtos y ya hasta había fruncido la cara para que estuviera a tono con las mil afrentas e injurias que iba a decirle, cuando el hábil leguleyo deshizo rápidamente un paquete que traía en la mano y sacó, mientras hablaba, una larga cadena de diamantes y seis collares de perlas gruesas, en las que se pegaron con avidez, como era natural los ojos de Branciforte, (...) -Señor, un gran favor, una merced muy especial, vengo a pedirlos y espero de vuestra bondad, que es mucha, que me haréis la señalada gracia de concedérmela, y por ello os ruego que aceptéis mis agradecimientos. (...) Branciforte traía dentro de sí un tesoro inefable de alegría. Acariciaba a Villacastín con miradas largas, dulces, y diciéndole palabras preñadas de delicia y de agrado, le palmeaba suavemente la espalda; luego le pasó el brazo por los hombros, cariñosamente. Salieron los dos del salón

cambiándose (sic) muestras de amor y de alegría. Tenían que unirse fraternalmente; Dios los crió y era muy natural que ellos se juntaran.”²³

1.3.3 MÉXICO INDEPENDIENTE.

Múltiples y diversas fueron las causas que originaron la sublevación mexicana, que históricamente emprendida en 1810 alcanzó su máxima en 1821.

Precedentes de entre los que destaca la influencia del Siglo de las Luces, el cual produjo en la Nueva España, notables cambios recubiertos de prosperidad y crecimiento económico, a raíz del aumento en la explotación minera, la elevada producción de textiles, hierros forjados, loza, aguardientes y tabacos labrados; la libertad dada al comercio exterior impulsó su expansión; empero, rubros como la agricultura indígena y la ganadería no llegaron a saborear los beneplácitos de tal desarrollo.

Influencia progresista que el Siglo de las Luces no repartió equitativamente, pues mientras la prosperidad económica, social, política y cultural, se reservó en primer lugar para los nacidos en España y sus descendientes, en segundo término para la aristocracia criolla conformada por una minoría y en tercer lugar para los criollos o blancos comunes, de entre los que se encontraban hombres religiosos, abogados, médicos, mercaderes y militares; el resto de la comunidad integrada por criollos, mestizos, mulatos, negros e indígenas, permaneció en iguales o peores condiciones de las hasta entonces prevalecientes.

Es esta desigualdad de clases, generadora del hambre acontecida en ese año de 1786, “Pocas lluvias y heladas intensas produjeron una extrema necesidad que obligó a la mayoría de la gente “a comer raíces y yerbas como brutos” (sic), que

²³ DE VALLE ARIZPE, Artemio. “Virreyes y Virreinas de la Nueva España”, Aguilar, México, 1976, p. 394.

deshizo familias, que hizo a muchas mujeres “vender hijos e hijas por dos o tres reales”, y que mató a más de cien mil mexicanos.”²⁴

Los movimientos suscitados a nivel internacional como lo fueron la Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica en 1776, la Revolución Francesa en 1789, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en ese mismo año; la propagación de corrientes ideológicas de pensadores como Voltaire rechazando el despotismo; Montesquieu favoreciendo la división de poderes; Rousseau apoyando los derechos y libertades del individuo; así como el monopolio que los españoles ejercían sobre las actividades de gobierno, pues ni siquiera la aristocracia criolla tenía permitido desempeñar cargos de alto nivel dentro del aparato administrativo, cuya legitimidad y validez se debilitaban cada vez más, derivado de los abusos en que los funcionarios públicos peninsulares incurrieron con mayor frecuencia; factores todos estos que hicieron germinar en los inconformes, la idea de terminar con la asfixiante dominación que por casi tres siglos había ejercido la Monarquía Española en el pueblo mexicano.

Los primeros intentos jurídico-políticos por estructurar un gobierno mexicano dirigido por mexicanos se remontan al emplazamiento efectuado por el Cura José María Morelos y Pavón para convocar a un Congreso Nacional del que emergiera la constitución política que un país recién independiente necesitaba.

Es el 14 de septiembre de 1813 cuando tiene verificativo en Chilpancingo la primer sesión del Congreso de Anáhuac, convocado por el Cura José María Morelos y Pavón, para el cual fueron designados como diputados propietarios Ignacio López Rayón, José María Liceaga y José Sixto Verduzco y en carácter de suplentes Carlos María de Bustamante, José María Cos, Andrés Quintana Roo, José Murguía y José María Herrera, hombres de reconocida honorabilidad.

²⁴ GONZÁLEZ, Luis. Et al. "Historia Mínima de México", 12ª edición, El Colegio de México, México, 2002, p. 84.

En la sesión inaugural del Congreso de Anáhuac, el Siervo de la Nación Don José María Morelos pronunció el discurso históricamente conocido como "Sentimientos de la Nación", de cuya lectura y para los efectos de la presente investigación destacan los siguientes puntos: "5° La Soberanía dimana inmediatamente del Pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las Provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad" y "9° Que los empleos los obtengan sólo los americanos", "15° Que la esclavitud se proscriba para siempre y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y sólo distinguirá a un americano de otro, el vicio y la virtud".²⁵

Puntos declarativos en los que se plasma de entre otras cosas, el anhelo por tener un órgano de gobierno conformado por individuos que amaran profundamente a su patria, lo que nunca ocurriría con aquellos traídos de ultramar, sin pretender por supuesto generalizar tal aseveración, requiriéndose para tal efecto, hombres mexicanos, cuya probidad, honestidad, humildad y honorabilidad garantizaran el transparente ejercicio de los cargos públicos.

No obstante la escasa legislación emitida en materia de responsabilidades durante la etapa independiente, es menester tomar en consideración los intentos por exigir de aquellos respeto al cargo conferido, de entre los que destaca el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado el 22 de octubre de 1814 en el Palacio Nacional del Supremo Gobierno Mexicano en Apatzingán, mismo que en su Artículo 27 consagró: "La responsabilidad de los funcionarios públicos y el juicio de residencia como un medio para hacerla efectiva, señalando que la garantía social no podía existir sin aquélla y sin la limitación de los poderes de la ley"²⁶

²⁵ MARTÍNEZ VARGAS, Ubaldo. "MORELOS, Siervo de la Nación", Secretaría de Educación Pública, México, 1963, p. 152.

²⁶ UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. "Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán", México, 1964, p. 382.

Constriniéndose como sujetos al referido juicio los diputados que incurrieran en delitos de herejía, apostasía, concusión y dilapidación de los caudales públicos; los titulares de los ministerios que autorizaran decretos y órdenes contrarias a lo preceptuado por la Constitución; los miembros del Supremo Gobierno, los del Supremo Tribunal de Justicia y en sí todo empleado público.

En ese tenor y pese a que la Constitución de Apatzingán nunca tuvo vigencia práctica, puesto que al tiempo de su promulgación, Morelos había sido capturado y los territorios controlados por los independientes se encontraban notablemente reducidos, no pasa inadvertido el deseo de fiscalizar el actuar de los funcionarios públicos.

En la Constitución del 4 de octubre de 1824, se advierte la sustitución del término "juicio de residencia" por el de "juicio de responsabilidad", como así se desprende del articulado inherente, en el que se establece que serán sujetos al juicio de responsabilidad:

El Presidente, por delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno, por cohecho o soborno, así como por actos encaminados a impedir la realización de las elecciones de presidente, senadores y diputados, entre otros.

El Vicepresidente, quién podía ser acusado por la comisión de delitos durante su período de gestión, omitiéndose empero precisar la naturaleza de estos.

Los Secretarios de Despacho, que en el ejercicio de su empleo incurrieran en delitos; así como el que mediante su firma, autorizaran actos del presidente contrarios a lo dispuesto en la Constitución, Leyes Generales y Constituciones de los Estados.

Los funcionarios de la Corte Suprema de Justicia, que en el desempeño de sus funciones desplegaran conductas delictivas, de las que sin embargo no se precisa su contenido.

Los Gobernadores de los Estados, se estimaban responsables de las infracciones a la Constitución Federal, a las Leyes de la Unión, a las Órdenes emitidas por el Ejecutivo Federal; así como, por publicar leyes y decretos en sus respectivos Estados que trasgredieran la Ley Suprema.

Los Diputados y Senadores únicamente podían ser sujetos de responsabilidad por causas criminales, más no por la expresión de sus ideas.

El resto de los empleados públicos, de conformidad al Artículo 137, Facultad Sexta del Inciso V de la Constitución en comento, quedaba sujeto a la jurisdicción de la Corte Suprema de Justicia, al referir que una de las atribuciones de dicha autoridad era el conocer: "De las causas de altamirantazgo, presas de mar y tierra, y contrabandos; (...) y de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley."²⁷

Configurándose como obligación y motivo de responsabilidad en caso de desacato, lo prescrito en los Artículos 163 y 164 de la Constitución en estudio, que a la letra enuncian: "163. Todo funcionario público, sin excepción de clase alguna, antes de tomar posesión de su destino, deberá prestar juramento de guardar esta constitución y la acta constitutiva. 164. El congreso dictará todas las leyes y decretos que crea conducentes, a fin de que se haga efectiva la responsabilidad de los que quebranten esta constitución o la acta constitutiva."²⁸

El periodo comprendido de 1833 a 1855, destaca en la historia de México, con motivo de sucesos tales como: la intervención francesa de 1838, la guerra de Texas

²⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe. "Leyes Fundamentales de México, 1808-1999", 22ª edición, Porrúa, México, 1999, p. 188.

²⁸ Ibidem., p. 193.

en 1836, la intervención norteamericana de 1847, la pérdida de los territorios de Texas, Nuevo México y Nueva California en 1848, la venta de La Mesilla a los Estados Unidos de Norteamérica en 1853, hechos cuya trascendencia marcaría los destinos de una nación que aún y cuando había logrado el reconocimiento internacional de su soberanía, se encontraba amenazada por la lucha encarnizada que en pos del poder presidencial se había desatado entre las corrientes ideológicas de conservadores y liberales.

Entre 1833 y 1855, treinta y nueve gobiernos dirigieron la vida de México, once de los cuales presidió el General Antonio López de Santa Anna, partidario del grupo conservador, pero convenientemente consentidor de las ideas liberales de su Vicepresidente Valentín Gómez Farías; personaje controversial al que el ilustre historiador Lucas Alamán acertadamente ha descrito como: "Conjunto de buenas y malas cualidades, talento natural muy claro, sin culto moral ni literario; espíritu emprendedor, sin designio fijo ni objeto determinado; energía y disposición para gobernar obscurecidas por grandes defectos; acertado en los planes generales de una revolución o de una campaña, e infelicitísimo en la dirección de una batalla, de las que no ha ganado una sola; habiendo formado aventajados discípulos y tenido numerosos compañeros para llenar de calamidades a su patria."²⁹

Antonio López de Santa Anna, también nombrado por sus seguidores: "Benemérito de la Patria", "Villano del Álamo", "Cautivo de San Jacinto", "Excelentísimo Señor Presidente Constitucional de la República" y "Su Altísima Serenísimo", durante el tiempo que le correspondió ser la máxima autoridad del país, se configuró como la antítesis del buen gobernante, carente del más elemental código de ética en su calidad de funcionario público.

Prueba de las inverosímiles conductas desplegadas por el General de Primera División, Antonio López de Santa Anna, como así lo nombrara en 1829 el entonces Presidente Vicente Guerrero, se remontan al momento en que al arribar a su sexto

²⁹ ALAMÁN, Lucas. "Historia de México", tomo V, Publicaciones Herrerías, México, 1852, p. 348.

período presidencial y percatarse del rechazo que determinados grupos políticos le externaban, su reacción según la describe su biógrafo Rafael F. Muñoz fue: "Santa Anna se encoge de hombros y ejerce la dictadura militar en forma absoluta. (...) Su conducta es enteramente desprovista de todo sentido común. Legisla a su antojo, sin plan ni método. (...) Se acaba el dinero del Gobierno. Los empleados abandonan las oficinas para buscar el sustento en otro trabajo, los jueces se dedican a vender justicia."³⁰

Ególata como el sólo podía serlo, embriagado por los efectos que el poder le producía, impuso como fiesta nacional el día de su onomástico, por la mañana debía llevarse a cabo desfile y simulacro militar, por los aires se vislumbraba un globo aerostático portando la bandera nacional y el retrato del fatuo Antonio López de Santa Anna, en tierra se escuchaban los tamborazos y salvas de artillería; al mediodía muy cómodamente sentado en el trono que Iturbide ordenara a París, se preparaba para que sus gobernados le besaran la mano, externándole así, los honores que a su Excelencia debían; no pudiendo faltar por supuesto el suntuoso banquete para los generales, ministros, arzobispo y diplomáticos invitados al convite.

Y mientras Santa Anna despilfarraba el dinero, el estado que guardaba la Hacienda Pública era desconsolador, lo que lejos de espantarle le hacía fraguar medidas extremas y absurdas.

"Aumentan los impuestos: un real por cada rueda de coche, un real por cada perro, un real por cada ventana que se abra a la calle, un real por cada canal que arroja las aguas que la lluvia deja caer sobre las azoteas. La agricultura está gravada con el setenta y cinco por ciento del valor total de las cosechas. Otorga títulos de abogado, médico o ingeniero a quién lo adula o le paga bien, aun cuando no haya abierto un libro en los días de su vida. Dispone a su antojo de la propiedad pública y privada."³¹

³⁰ MÚÑOZ, Rafael F. "SANTA ANNA El Dictador Resplandeciente", Fondo de Cultura Económica, México, 1984, p. 181.

³¹ Ibidem., p.185.

Podemos concluir este apartado señalando, que no obstante los múltiples abusos que en su calidad de funcionario público incurrió Don Antonio López de Santa Anna, no existe evidencia de que haya sido objeto de responsabilidad, pues su habilidad para manipular a los demás fue su principal aliada en los momentos difíciles, permitiéndole salir siempre victorioso e impune de las faltas cometidas.

"Hacia 1850, la clase intelectual de México, alarmada por la pérdida de medio territorio patrio, la pobreza del pueblo y del gobierno, la incesante guerra civil y el desbarajuste en la administración pública, decidió poner un hasta aquí al mal tomando en sus manos las riendas de la nación padeciente."³²

La tarea no era nada fácil, pues la división prevaleciente entre la escasa clase intelectual, por un lado los conservadores representados por su máximo precursor, Don Lucas Alamán, cuyo ideario pugnaba por la preservación de la religión católica, prohibición de obras literarias de carácter revolucionario, oposición absoluta al federalismo y al sistema representativo mediante elección popular, rechazo a la convocación de congreso alguno y clamor de ayuda a Europa; y por otra parte los liberales conformados por Benito Juárez, Melchor Ocampo, Miguel Lerdo de Tejada e Ignacio Comonfort, entre otros; cuya ideología descansaba en un rechazo absoluto a la protección hispánica, sostenían que el crecimiento nacional se alcanzaría teniendo como base una libertad laboral, educativa y comercial, exigían tolerancia de culto, supeditación de la iglesia al Estado, buscaban una auténtica democracia representativa y el regreso de la división de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que en la Constitución de 1824 había quedado plasmada.

Así, el 1° de marzo de 1854, el Coronel Florencio Villareal reunió en el pueblo de Ayutla al destacamento militar de la población guerrerense, con la finalidad de someter a su conocimiento y aprobación el Plan de Ayutla, documento en cuya elaboración habían participado Juan Álvarez, Ignacio Comonfort, Eligio Romero, Tomás Moreno y Florencio Villareal y en el que de forma breve y clara se plasmaron

³² GONZÁLEZ, Luis. Op. cit., p. 108.

la serie de abusos que en perjuicio del interés público había cometido y que por tales motivos procedía el derrocamiento del dictador López de Santa Anna, señalándose en su primer párrafo que la permanencia del mencionado representaba un amago constante para las libertades públicas; refiriéndose en el segundo punto que una vez adoptado el Plan de que se trata, se nombraría a un Presidente interino, para que en el marco de sus facultades convocara a un Congreso extraordinario, cuya finalidad sería la de constituir a la Nación bajo la forma de República representativa popular; invitándose en dicho acto a Nicolás Bravo, Juan Álvarez y Tomás Moreno a dirigir dicho movimiento.

La Revolución de Ayutla alcanzó su cometido en agosto de 1855, al lograr que Santa Anna saliera exiliado del país. Es en ese momento, cuando México define un nuevo rumbo constitucional, adoptando en forma definitiva el sistema federalista al promulgarse la Constitución de 1857.

Entre los objetivos de la Revolución de Ayutla predominó el deseo de reformar la administración pública, resarcir al país de las heridas mortales que el período Santa Annista le había asestado, devolver a la población credibilidad y confianza en sus gobernantes.

En esa tesitura, al declinar Juan Álvarez del mando presidencial en noviembre de 1855 y nombrarse Presidente sustituto a Ignacio Comonfort; es bajo su administración que se expiden tres importantes leyes que darían inicio a la obra reformista:

La Ley Juárez sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Federación del 23 de noviembre de 1855, abolió el fuero eclesiástico y el militar en materia civil;

La Ley Lerdo del 25 de junio de 1856, desamortizó los bienes inmuebles en poder de corporaciones civiles y eclesiásticas, disponiendo que se adjudicaran dichos bienes a sus arrendatarios o al mejor postor; y

La Ley Iglesias del 11 de abril de 1857, estableció los aranceles parroquiales para el cobro de derechos, eximiendo el pago de estos por concepto de bautismos, amonestaciones, casamientos y entierros a las personas de escasos recursos económicos.

En cumplimiento a lo pactado en los Planes de Ayutla y de Acapulco, previa convocatoria efectuada el 16 de octubre de 1855 por Don Juan Álvarez, para que se integrara el Congreso Constituyente, es hasta el 17 de febrero de 1856 en la Ciudad de México, que éste queda formalmente erigido por distinguidos intelectuales: Ponciano Arriaga en su carácter de Presidente del Congreso, José María Mata, Melchor Ocampo, Ignacio Ramírez, Francisco Zarco y Valentín Gómez Farías, entre otros. Este congreso deliberó desde el 18 del precitado mes y año hasta el 5 de febrero de 1857, fecha en que la Constitución fue firmada y jurada por los diputados constituyentes, encontrándose presente el presidente sustituto Ignacio Comonfort, quien en dicho acto prestó juramento de guardar y hacerla guardar, promulgándola el día 12 de los mismos.

La Constitución de 1857 cobra suma importancia, no sólo por haber sido el primer ordenamiento legal en dedicar un título exclusivo a las responsabilidades de los funcionarios públicos y por haber inspirado la regulación de tal tema en nuestra Constitución vigente, sino también por haber sido la primera, bajo cuya vigencia se dictaron las primeras leyes sobre la materia.

Durante las sesiones del Congreso Constituyente de 1856-1857, como prueba fehaciente de la enorme importancia que se dio a la fiscalización de los altos funcionarios, el diputado José María Mata se empeñó en someter a juicio público al

presidente de la República, situación que no obstante haber sido contemplada en las anteriores Constituciones, era algo imposible de llevarse a la práctica.

"De no ser factible exigir la responsabilidad de este funcionario, sostenía, habría una confusión entre los principios monárquicos y los democráticos. La inviolabilidad real en que se funda, en que el rey reina pero no gobierna, no puede aplicarse al Presidente, pues el Presidente no reina, sino que gobierna y dicta los actos todos de la administración. Por tanto, debe ser responsable de todas las faltas en que incurra el gobierno."³³

Así, en el Título IV de las Responsabilidades de los funcionarios públicos, con un articulado que comprendió del 103 al 108 se delimitaron aquellas, quedando como sigue:

En el artículo 103 se reconoció la responsabilidad del presidente por la comisión de delitos durante su período de gestión, delitos de entre los que figuran, traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

La autorización para proceder en contra de los altos funcionarios se determinó en el artículo 104, otorgándose amplias facultades a los diputados para investigar los delitos comunes que se les atribuyesen. En el supuesto de que el Congreso erigido en gran jurado determinara la no procedencia en contra del acusado, luego entonces no había lugar a procedimiento ulterior; sin embargo en caso contrario, el acusado era separado del cargo y sujeto a la jurisdicción de los tribunales comunes.

El artículo 105 refiere por su parte, que si el delito de que se trate es oficial, corresponderá conocer al Congreso como jurado de acusación y a la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia; recayendo en el cuerpo colegiado citado en

³³ CÁRDENAS, Raúl F. "La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Antecedentes y Leyes Vigentes de México", Pomúa, México, 1982, p. 52.

primer término emitir la declaración absolutoria o condenatoria según fuera el caso, declaración cuyos efectos se constriñen a de ser absolutoria dejar que el funcionario continúe en su cargo y de ser condenatoria separarlo del cargo, ponerlo a disposición de la Suprema Corte de Justicia, a efecto de que previa audiencia del reo, del fiscal y del acusador, determine la pena prevista por la ley.

En este sentido, es menester diferenciar los delitos comunes de los delitos oficiales, entendiéndose por los primeros, a los actos criminales cometidos por altos funcionarios; en cambio son delitos oficiales las violaciones de carácter político cuya gravedad debe juzgarse en ese criterio, para separar de su cargo a un funcionario público.

Los numerales 106 y 107 son consecuencia del 105, al establecer que emitida una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no se concederá al reo el beneficio del indulto; asimismo, que la responsabilidad por la comisión de delitos oficiales, solo podrá hacerse exigible durante el período de gestión y hasta un año después de haber dejado el presunto infractor el cargo público.

Finalmente, el artículo 108 refiere que en las demandas del orden civil, no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.

Como se puede desprender del articulado en comento, la responsabilidad en que podían incurrir los funcionarios públicos señalados en la Constitución de 1857 se refiere a una responsabilidad de carácter político y penal, por lo que en consecuencia los procedimientos a seguir en la investigación y aplicación de las sanciones respectivas es lo que actualmente conocemos como juicio político y declaración de procedencia.

"La labor modernizadora, organizadora, del nuevo régimen, no pudo durar mucho tiempo: pronto intervino un golpe de estado, de índole conservador, bajo Zuloaga, el cual ofreció la dictadura a Comonfort. Sin embargo, éste no muy

dispuesto a aceptarla, huyó; luego, un grupo de liberales proclamó a Juárez presidente, (...)³⁴

Mención aparte merece en este trabajo el Licenciado Benito Juárez García, pues si la naturaleza del mismo es la de referir el proceso histórico-jurídico que en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos se ha dado en México, resulta insoslayable reconocer al hombre que en su carácter de funcionario público, se ha erigido como el ejemplo por excelencia de lo que debería ser todo aquél que aspire a ocupar un cargo dentro de la administración pública.

Habiendo vivido en carne propia los sinsabores de la marginación, la miseria, la desigualdad de castas y la indiferencia de los gobernantes, Benito Juárez dedicó su vida a cambiar el rumbo de su destino y la de aquellos que como él, no habían saboreado todavía las mieles de los beneficios que la independencia recién adquirida había brindado a unos cuantos.

En su obra Juárez El Impasible, Héctor Pérez Martínez narra una anécdota sucedida hacia el año de 1831 en la casa de Miguel Méndez, joven maestro de la generación de Juárez, lugar de reunión para tomar el té, discutir de política, de religión y de arte:

"Los bullentes muchachos del Instituto escuchan los discursos de algunos dómynes liberales o las fogosas peroratas de Méndez. A estas reuniones asiste Juárez: llega y toma asiento en un ángulo de la sala, meticulosamente peinado y limpio, callado hasta la exageración. Una noche las discusiones se prolongan. Afuera, los faroles no logran penetrar en la oscuridad de la calle. Voces en tropel se escapan por las ventanas e inundan el barrio. Se discute un tema trascendental: 'Se necesita un hombre'. Los jóvenes han examinado la situación local. ¿Quién sería el hombre capaz de encauzar las actividades y vida de Oaxaca por firme camino? Méndez toma de encima de la mesilla de mármol de la sala el velón que alumbraba la

³⁴ MARGADANT S., Guillermo F. "Introducción a la Historia del Derecho Mexicano", Op.cit., p. 177.

tertulia y pronuncia unas palabras que ponen frío en los oyentes: —Yo voy a enseñarles ese hombre. Y se encamina a un rincón de la sala, donde, por la negrura, no es posible que alguien exista. Sin embargo, la luz revela de improviso una figura como en éxtasis. —Este que ven ustedes —dice la voz de Méndez—, reservado y grave, que parece inferior a nosotros, éste será un gran político, se levantará más alto que nosotros, llegará a ser uno de nuestros grandes hombres y la gloria de la patria. La reunión se deshace en silencio.³⁵

Cuanta verdad tendrían las palabras de Méndez, el Licenciado Benito Juárez García, individuo de pocas palabras y muchas acciones, dejaría su nombre impreso en letras de oro en cada uno de los cargos públicos por él desempeñados. Como Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca por el periodo que comprendió de 1848 a 1852, saneó el erario, afrontó la epidemia de cólera que azotaba la región, creó setenta escuelas primarias y una secundaria en Tlaxiaco, reorganizó el Poder Judicial, inició la construcción de caminos, amortizó en su totalidad la deuda del Estado, dejando en las arcas públicas alrededor de cincuenta mil pesos.

En 1853, debido a sus ideas liberales es apresado y desterrado del país por órdenes del dictador Antonio López de Santa Anna. Dos años después, al estallar la Revolución de Ayutla regresó a México, para integrarse al movimiento libertador, obtenido el triunfo anhelado ocupó el despacho de Justicia e Instrucción Pública en el gabinete del presidente Juan Álvarez, desde donde expidió la referida Ley Juárez.

A la renuncia de Álvarez al Ejecutivo Federal, Juárez regresó a Oaxaca fungiendo como Gobernador de 1856 a octubre de 1857, imprimiendo una vez más su firma renovadora a la administración pública.

En uno de sus informes anuales rendidos ante el Congreso del Estado en su calidad de Gobernador Constitucional, Juárez dió a conocer una frase que ha

³⁵ PÉREZ MARTÍNEZ, Héctor. "Juárez El Impasible", 6ª edición, Espasa-Calpe Mexicana, México, 1972, p. 27.

trascendido en el tiempo: "Bajo el sistema federativo los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad, no pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes, no pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, resignándose a vivir en la honrosa medianía que proporciona la retribución que la ley haya señalado."³⁶

Al término de su mandato, partió a la Ciudad de México a ocupar la Secretaría de Gobernación; al efectuarse elecciones generales, Comonfort es reelegido Presidente de la República y Juárez nombrado Presidente de la Suprema Corte de Justicia, cargo que ocupó a partir del 1° de diciembre de ese año de 1857 hasta el día en que faltando Comonfort a su juramento de cumplir y hacer cumplir la Constitución, se adhirió al Plan de Tacubaya proclamado por Félix Zuloaga cuyo objetivo era el desconocimiento de la Ley Suprema, circunstancia que derivó en la destitución de Comonfort como Titular del Ejecutivo y reconocimiento por parte de las Entidades Federativas al nuevo Presidente Republicano, Don Benito Juárez.

Así las cosas, con motivo del golpe de Estado al que se había sometido al país, Juárez abandonó la Capital, arribando el 4 de mayo de 1858 al puerto de Veracruz, desde donde habiendo instalado el gobierno constitucional, puso en marcha su plan de trabajo reformista, en conjunto con su gabinete conformado por: Melchor Ocampo, Guillermo Prieto, Manuel Ruiz, León Guzmán, Miguel Lerdo de Tejada y Santos Degollado; trabajo que culminó en julio de 1859 a la expedición del Manifiesto del Gobierno Constitucional a la Nación, en el que se contemplaron las Leyes de Reforma, mismas que en su parte medular declaran la total separación entre Iglesia y Estado, destacando para el tema en estudio la disposición relativa a la prohibición de la asistencia oficial a las funciones de la Iglesia, es decir, la restricción a todo funcionario público para ostentarse como tal en actos religiosos.

³⁶ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. "BENITO JUÁREZ, Documentos, Discursos y Correspondencia", tomo I, México, 1964, p. 741.

La Ley de 1870 sobre Responsabilidades de los Altos Funcionarios es la primera Ley Secundaria expedida en nuestro país en materia de responsabilidades, muestra de la ejemplar gestión del Presidente Benito Juárez, pues aún y cuando no abarcó los múltiples problemas derivados de las situaciones complejas que las conductas anómalas de los funcionarios generaban, su emisión buscó restringir la amplísima libertad que tenía la Cámara de Diputados, única integrante del Congreso en esa época, respecto a la interpretación de los delitos políticos consignados en el artículo 105 de la Constitución de 1857.

La Ley en comento definía en sus tres primeros artículos los delitos oficiales, faltas y omisiones de los altos funcionarios de la Federación; determinaba las sanciones que debían imponerse en cada uno de los supuestos señalados; precisaba los funcionarios que debían juzgarse o castigarse y el tiempo en que se les podía exigir responsabilidad oficial; consignaba el derecho de la Nación o el de los particulares para hacer efectiva, ante los tribunales competentes, la responsabilidad pecuniaria impuesta a aquellos funcionarios por la comisión de daños y perjuicios que su actuar hubiese causado; disponía que en el supuesto de acusación de un delito oficial y de un delito común, se sentenciara al funcionario primeramente por la responsabilidad oficial, para posteriormente ser juzgado y sentenciado por el delito común; por último, el código jurídico de 1870 se ocupaba del procedimiento a observar y de la acción popular que se concedía para denunciar los delitos oficiales.

En cuanto al tipo de sanciones que se contemplaban en la Ley de que se trata, cabe señalar que éstas diferían según se tratara de delitos oficiales, faltas u omisiones, pues ante la comisión de los primeros era aplicable la destitución del cargo e inhabilitación y respecto de las segundas se presentaba la suspensión del cargo e inhabilitación, en la inteligencia de que la pena aplicable a las omisiones era menor que la de las faltas.

A la muerte de Benito Juárez, acaecida el 18 de julio de 1872, Sebastián Lerdo de Tejada asumió la Presidencia del país, en su calidad de Vicepresidente de

hecho más no de derecho, ya que se desempeñaba como Titular de la Suprema Corte de Justicia; gobernó cuatro años en los que imperó el respeto a las leyes vigentes; fue un gobierno legalista; lo más destacado de su gestión fue la reapertura del Senado de la República que había desaparecido al promulgarse la Constitución de 1857 y la incorporación de las Leyes de Reforma al Texto de la Carta Magna.

Cuando Lerdo intentó reelegirse en 1876, Porfirio Díaz se lo impidió mediante un golpe de Estado que lo llevó a la Presidencia en noviembre de ese año. A partir de entonces y salvo un pequeño receso de cuatro años, de 1880 a 1884, gobernó con mano tiránica hasta el mes de mayo de 1911; en esos treinta y cinco años de dictadura sucedió de todo; veamos:

Escribe Fernando Benítez que: "Para otorgar concesiones ilimitadas de tierras petrolíferas, de minerales o de industrias y mantener sujetos a millones de campesinos y de obreros, en una palabra, para que toda esa inmensa maquinaria de explotación funcionara adecuadamente, se hacía indispensable la existencia de un gobierno fuerte, capaz de acabar con el reinado del caos, del cuartelazo y del pronunciamiento sin veleidades revolucionarias o falsamente democráticas en un país de indios analfabetos. Este gobierno por fortuna, ya existía y lo encabezaba, no un hombre cualquiera, sino un general austero, virtuoso y patriota que había hecho su bandera de la paz y el progreso."³⁷

Sin embargo, el Porfirismo con todos sus excesos, tuvo méritos innegables; los tecnócratas de entonces, conocidos como "científicos" modernizadores, la administración pública bajo el lema de "poca política y mucha administración" en un medio en el que el orden y el progreso estaban por encima de cualquier ambición política, buscó que se construyeran cientos de vías férreas, las que comunicar al país de un extremo al otro, permitieron el incremento del comercio y la industrialización en zonas hasta ese momento aisladas.

³⁷ BENÍTEZ, Fernando. "El Porfirismo", Fondo de Cultura Económica, México, 1977, p. 35.

El error radicó en que los mexicanos con capital no participaron del auge económico, mucho menos lo hicieron los campesinos y los obreros, así como tampoco la clase media emergente, que fue la que dirigió finalmente la revolución mexicana. Los únicos beneficiarios fueron los capitalistas extranjeros que sentaron sus reales en las regiones más ricas y prósperas del país, sin dar nada a cambio.

"La comunicación interoceánica a través del Istmo de Tehuantepec era una realidad; la transformación de la árida Península de Yucatán en el primer productor mundial de fibras duras, era una realidad, la erección de un imperio petrolero, donde antes se extendían bosques tropicales infestados de malaria era una realidad; las minas de los desiertos norteños, las fábricas de hilados de la cordillera oriental, el nacimiento industrial de Monterrey era una realidad demasiado visible y tangible para que ningún insensato se atreviera a dudar de ella."³⁸

Pero en medio de esta borrachera de progreso económico con injusticia social, la administración pública, el Congreso y el Poder Judicial se solazaban con acciones que privilegiaban a los capitalistas nacionales y extranjeros a cambio de jugosas utilidades ilegítimas. Así fue como se hicieron de grandes fortunas, al amparo de un cargo de cualquier naturaleza en el Gobierno Federal y en los Gobiernos de los Estados; todos esos cargos estaban ocupados mayoritariamente por venerables ancianos que los desempeñaban casi en forma vitalicia.

En ese estado de cosas, se administraba el erario público, más como una propiedad personal que como un bien de la nación, de ahí que los actos de Gobierno tendieran a beneficiar a los altos funcionarios y a sus socios, pero nunca al pueblo de México que en sus capas media y baja, se sentía burlado y explotado; por eso se dió la Revolución y por eso murieron en los campos de batalla más de un millón de mexicanos.

³⁸ Idem.

Tristemente, durante el Porfiriato, los cargos públicos se ejercían más por ostentación que por vocación de servicio público. Los sujetos que alcanzaban el rango de funcionarios se sentían protegidos e intocables por las leyes, ya que éstas sólo se aplicaban a los enemigos del régimen; de ahí que México haya estado gobernado por una oligarquía voraz de 1876 a 1911, a la que el pueblo mexicano no podía sucumbir por más tiempo, razón por la cual el 20 de noviembre de 1910, México iniciaría la lucha armada que lo conllevaría a abrir una nueva etapa en su historia.

1.3.4 MÉXICO CONTEMPORÁNEO.

La historia de nuestro México Contemporáneo se empieza a escribir al finalizar la época revolucionaria, esto es, a partir de 1920, periodo que al amparo de la Ley Suprema de 1917 incitó al pueblo mexicano a buscar afanosamente la tranquilidad, el progreso y la felicidad de la que se creía, ya merecedor de disfrutar.

El Título Cuarto de la Constitución de 1857, indudablemente inspiró a los Constituyentes de Querétaro de 1916-1917, al reproducir casi textualmente lo que aquél consagraba, sin reparar empero, en el hecho de que ese texto decimonónico no era ya aplicable en el recién inaugurado México Post Revolucionario.

Es por ello, que el Título Cuarto de la Constitución de 1917 adoptó el nombre de la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, con excepción del Presidente de la República, quien durante el tiempo de su encargo, sólo podría ser acusado por traición a la patria y delitos del orden común.

De las disposiciones que integraron el texto original del Título Cuarto de referencia, artículos 108 al 114, ninguna se refirió en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya que fundamentalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y a los oficiales de los

funcionarios públicos y sólo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales que podrían identificarse como las responsabilidades administrativas, aunque no se precisó su contenido, lo cual se dejó a una legislatura posterior, ocupando el texto de los siete artículos que integran el Título relativo a los delitos, al fuero de los altos funcionarios, al procedimiento para el desafuero y al procedimiento del juicio político.

La falta de una Ley Reglamentaria de éste Título Constitucional, que precisara el tipo de responsabilidad cometida por un funcionario público, impidió que aquella fuera materialmente exigible, convirtiendo este apartado en letra muerta.

Tuvieron de transcurrir más de veinte años para que el Congreso de la Unión diera cumplimiento a lo ordenado en el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, inherente a la expedición de su Ley Reglamentaria, la que bajo el título Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940 bajo el sexenio de Lázaro Cárdenas.

Cuerpo legal que recibió severas críticas por parte de la doctrina jurídica mexicana, al conceder facultades a la Cámara de Diputados en la investigación y decisión sobre el desafuero de funcionarios revestidos de éste, a efecto de ponerlos a disposición de los tribunales comunes, lo que evidentemente trasgredía el espíritu del artículo 21 Constitucional, que confería el monopolio del ejercicio de la acción penal al Ministerio Público,.

Aunado a lo anterior, la Ley en comento no definía en forma clara la naturaleza de los delitos oficiales y delitos comunes, lo que por consecuencia creaba confusión entre ambos al momento de aplicar una u otra figura al caso concreto.

Derivándose de la Ley Lázaro Cárdenas su inaplicabilidad material por la falta de sistematicidad y técnica jurídica con la que había sido elaborada, permitiendo con

ello, que los altos funcionarios de la Federación y del Distrito Federal incumplieran reiteradamente las obligaciones inherentes a su cargo, aunado a que no contemplaba disposición alguna para aquellos empleados no considerados como altos funcionarios, motivo por el cual en adición a sus ambigüedades, también contaba con deficiencias en su texto.

Publicada el 4 de enero de 1980, bajo el mandato presidencial de José López Portillo, cuarenta años después de la de 1940, la Ley sobre Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, no contenía diferencias trascendentales respecto a su antecesora, ni siquiera el título difirió de aquella, se siguieron utilizando términos difusos y evasivos tales como; delitos oficiales, faltas y omisiones, altos funcionarios, entre otros, considerándosele por lo tanto en una reproducción de la anterior, ineficaz para castigar la serie de abusos que los todavía llamados funcionarios públicos cometían impunemente, prueba de ello es la recordada figura de Arturo Durazo mejor conocido como "El negro Durazo", quien como Jefe de la Policía Judicial del Distrito Federal, durante el sexenio de López Portillo, trasgredió por mucho los principios y obligaciones rectores del servicio público. No causando extrañeza en consecuencia el que la referida Ley de Responsabilidades pasara sin pena ni gloria dentro del sistema jurídico mexicano.

El actual régimen de responsabilidades de los servidores públicos cobró vida a partir de la reforma constitucional y legal realizada a finales de 1982, por la cual se creó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, cuyo objetivo fue satisfacer el clamor que se venía gestando dentro de la sociedad mexicana, en la necesidad de controlar la conducta de los servidores públicos y de combatir la corrupción que para ese entonces había alcanzado grados insostenibles.

Es Miguel de la Madrid Hurtado quien en su campaña proselitista hacia la Presidencia de la República, pugna por la renovación moral de la sociedad, así como

por la depuración y actualización de la legislación existente en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Así, en su iniciativa de reformas al Capítulo IV de la Constitución Federal, propone la creación de un nuevo sistema de responsabilidades para los servidores públicos, reforma que trajo aparejada la expedición de una nueva legislación denominada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como la creación de una Dependencia Administrativa que aplicara tales reformas; reforzando lo anterior con su discurso del que se desprende lo siguiente:

"El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos. La renovación moral de la sociedad exige un esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus derechos. El régimen vigente de responsabilidades de los servidores públicos debe renovarse para cumplir sus objetivos en un Estado de Derecho."³⁹

En este orden de ideas, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente a partir del 31 de diciembre de 1982, comprendió originalmente cuatro títulos, relativos el primero a disposiciones generales; el segundo a los procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia; el tercero a responsabilidades administrativas y el cuarto al registro patrimonial de los servidores públicos. En la actualidad se le ha adicionado un quinto título por el que se establecen disposiciones aplicables a los servidores públicos del Órgano Ejecutivo del Distrito Federal.

³⁹ Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reforma al Capítulo IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1982, p. 1.

Con fundamento Constitucional, la Ley en estudio se limitó a regular lo referente a la responsabilidad política y la responsabilidad administrativa, dejando la responsabilidad penal a lo dispuesto por la legislación de la materia.

No obstante, las deficiencias que la vigente Ley de Responsabilidades pudiera contener tampoco puede dejar de reconocerse que representa un gran avance en cuanto a tan importante tema se refiere.

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO CONCEPTUAL

Con apoyo en la amplia doctrina jurídica mexicana en materia administrativa disciplinaria y los comentarios que a dichas acepciones se realizan, en este apartado conceptual se pretende proporcionar una mayor comprensión de los temas planteados en el trabajo de mérito.

Enunciándose así, los conceptos más relevantes que circunscriben al sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, tales como: servicio público, servidor público, procedimiento administrativo disciplinario, medios de impugnación, entre otros.

2.1 EL SERVICIO PÚBLICO.

La locución servicio proviene del latín *servitium*, esto es, acción y efecto de servir; por su parte la palabra público, cuya raíz latina *publicus* describe lo notorio, patente, visto o sabido por todos, para el caso concreto se refiere a lo perteneciente o relativo a todo el pueblo.

El Diccionario de la Lengua Española define al servicio público como: "Actividad llevada a cabo por la administración o, bajo un cierto control y regulación de ésta, por una organización especializada o no, y destinada a satisfacer necesidades de la colectividad."¹

¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. "Diccionario de la Lengua Española", tomo II, 21ª edición, Espasa Madrid, 2001, Madrid, p. 2055.

Ahora bien, para juristas como Andrés Serra Rojas la expresión en estudio se define así: "El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar -de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro- la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público."⁴¹

Por su parte, Fernández Ruiz lo conceptúa así: "Servicio público es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona."⁴²

Los conceptos antes mencionados coinciden en que el servicio público se va a proporcionar principalmente, por la administración pública o bien por particulares previamente facultados por autoridad competente, tal es el caso de los concesionarios.

¿Qué podemos entender por administración pública?

En este sentido, Daniel Márquez Gómez en un intento por definir dicha acepción señala: "La administración pública es un conjunto de órganos estructurados primariamente por el orden jurídico, dotados de competencia para la operación diaria de los servicios públicos, a los que la ley les asigna recursos humanos, materiales, financieros y procedimientos técnicos para el logro de los objetivos que el propio

⁴¹ SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo Primer Curso", 20ª edición, Porrúa, México, 1999, p. 110.

⁴² FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. "Derecho Administrativo Servicios Públicos", Porrúa, México, 1995, pp 162-163.

orden normativo les asigna con la finalidad concreta de lograr el interés colectivo, y que realizan lo que en un Estado se llama función ejecutiva."⁴³

En esa tesitura, observamos que el servicio público se convierte en una de las actividades primarias de la administración pública, pues de su oportuna, adecuada y correcta prestación dependerá que las necesidades colectivas sean realmente satisfechas, cumpliéndose por ende el interés público.

No obstante, la trascendencia del servicio público, su observancia por, entre otros individuos, los denominados servidores públicos, llega a ser objeto de indebidos manejos, derivándose en consecuencia el que su prestación sea hoy en día, estrictamente vigilada y controlada.

2.1.1 ELEMENTOS DEL SERVICIO PÚBLICO.

De las definiciones en cita se desprende que el servicio público se conforma por ciertos elementos sin cualquiera de los cuales no sería posible su existencia, mismos que se hacen consistir en:

La necesidad de carácter general a satisfacer, pues sin ésta el servicio público no tendría razón de ser;

La actividad, mediante la cual se pretende satisfacer la necesidad se eleva como un segundo elemento integrante del servicio público, habida cuenta que para estar en posibilidad de satisfacer dicha necesidad, es imperativo efectuar acciones previas que conduzcan a su cabal cumplimiento.

⁴³ MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel. "Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales como Medios de Control en la Administración Pública", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, p. 41.

Los usuarios o beneficiados son el tercer elemento del servicio público, por ser ellos en quienes se presenta la necesidad cuya satisfacción constituye su finalidad; sin los usuarios, la actividad en mención sería estéril y por tanto injustificada la existencia del servicio;

La intervención de la administración gubernamental es un elemento más del servicio público, porque sólo mediante ella se puede crear y someter al régimen jurídico especial que le permite observar los principios que en infra renglones se enlistan.

El siguiente elemento del servicio público es el sujeto a cuyo cargo está su prestación, pues no puede haber servicio sin que alguien lo preste, actividad que generalmente recae en el denominado servidor público, siendo dable aclarar que en forma excepcional el servicio también lo puede prestar un particular cuando se trate de un servicio concesionado, figura en la cual aquél no adquiere el carácter de servidor público.

Aunado a los anteriores elementos tenemos, los recursos humanos, materiales y financieros, de que el servicio público debe allegarse para cumplir su cometido.

Como último elemento del servicio público se encuentra el régimen jurídico especial, bien sea de derecho privado o derecho público, según el caso concreto lo amerite.

2.1.2 CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO PÚBLICO.

El servicio público se encuentra dotado de ciertos caracteres jurídicos que le proporcionan su muy particular esencia, como lo son:

La generalidad, consiste en la posibilidad de que toda persona haga uso de los servicios que la administración pública proporcione en tal carácter;

La igualdad, que estriba en el trato equitativo que debe darse indiscriminadamente a todos los usuarios del servicio público, sin perjuicio de que se establezcan diversas clases o categorías de usuarios;

La obligatoriedad del servicio público, que entraña tanto el deber del Estado de asegurar su prestación por todo el tiempo que subsista la necesidad de carácter general que está destinado a satisfacer, como la obligación del prestador del servicio a proporcionarlo mientras subsista dicha necesidad;

La adaptabilidad del servicio público traducida en la constante posibilidad de modificar su regulación, a efecto de mejorar las condiciones del servicio y de aprovechar los adelantos tecnológicos;

La permanencia del servicio público aludiendo a que éste debe existir, en tanto subsistan las necesidades públicas para cuya satisfacción fue creado.

Hablar del servicio público es hablar del interés general; es decir, el interés social para atender una necesidad general y apremiante a cargo del poder público, atento a lo cual, si el Estado considera que una actividad privada no satisface una necesidad general por negligencia, abandono, desinterés o ineficacia, es entonces que toma las medidas respectivas para asumir su atención, bien sea estimulando a la iniciativa privada, bien combinándose con aquella en un mismo objetivo o, en casos extremos, sustituyendo esa acción particular.

Como podemos observar, la prestación de un servicio público que cumpla satisfactoriamente, las necesidades de una colectividad cada vez más exigente, ha obligado a los gobernantes a vigilar más estrictamente el actuar de los servidores públicos que tienen bajo su responsabilidad, precisamente el proporcionar servicio

público de cualquier naturaleza, sin importar su rango dentro del aparato administrativo, creando nuevas y eficaces disposiciones jurídico administrativas, cuyo objetivo es el prevenir y en su caso castigar conductas anómalas de aquellos servidores públicos, que con sus actos u omisiones transgredan la normatividad, buscando en todo momento el cumplimiento de los valores rectores de los servicios públicos.

2.1.3 PRINCIPIOS DEL SERVICIO PÚBLICO.

En este contexto y dada la trascendencia de los fines que el servicio público persigue, como lo es la satisfacción de las necesidades colectivas, no es de extrañar que su prestación se encuentre regido por determinados principios o valores supremos, sin los cuales su naturaleza correría el riesgo de desvirtuarse, principios de entre los que destacan:

Legalidad.- Del latín *legalis*, relativo a lo prescrito por la ley y conforme a ella. En tal sentido, la legalidad consiste en que los servidores públicos no tienen más facultades que las que les otorgan las leyes y que sus actos únicamente son válidos cuando se fundan en una norma legal y se ejecutan de acuerdo con lo que ella prescribe.

Tal importancia y trascendencia tiene el principio de legalidad que en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna se encuentra consagrado como una garantía Constitucional. Partiendo de tal concepto tenemos que aquel servidor público que observe este principio será puntual, fiel, veraz y recto en el cumplimiento de las funciones de su cargo, apegado su actuar a las normas jurídicas que le regulen.

Honradez.- Proveniente de la raíz etimológica honoratus, la honradez alude a la rectitud de ánimo e integridad en el obrar. Principio que al observarse por el servidor público que en virtud de su función maneje recursos públicos, le impide hacer uso de dichos recursos en su propio beneficio.

La honradez se encuentra estrechamente vinculada con virtudes como la probidad y la honestidad, las que aplicadas al actuar de un servidor público, lo sujetan a no hacer uso indebido del peculio público, incluyendo no solo la moneda fraccionaria, sino también los recursos materiales y humanos a los que tenga acceso derivado de su cargo.

Lealtad.- De leal, es el adjetivo que describe lo fidedigno, verídico y fiel en el trato o en el desempeño de un oficio o cargo; cumplimiento de lo que exigen las leyes de la fidelidad y las del honor. Leal es el que no traiciona, el que hace honor a un compromiso verbal o existencial. La traición es una de las mayores vilezas que un ser humano puede cometer.

La lealtad como principio rector del servicio público abarca el respeto y apoyo incondicional que debe prestar el servidor público tanto a la institución como a su superior inmediato, a efecto de alcanzar los objetivos trazados por ambos, no debiendo confundirse la lealtad con el servilismo que por conveniencia personal preste un servidor público hacia su superior inmediato.

Imparcialidad.- Es la falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud. Este principio imposibilita al servidor público a favorecer o perjudicar intencional, injustificada e ilegalmente a alguna de las partes que en razón de su cargo se encuentren supeditadas a su resolución.

Eficiencia.- Del latín efficientia, es la capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado; la eficiencia se conceptúa asimismo

como el esmero, cuidado, interés y dedicación, que el servidor público imprime a las actividades que le han sido encomendadas, debiendo encontrarse respaldado por la preparación y capacitación, profesional y técnica que le permitan desarrollar y cumplir cabalmente con las tareas asignadas. La observancia de este principio por todo servidor público da lugar a la obtención de resultados eficientes, efectivos y rápidos en beneficio de los gobernados.

2.2 SERVIDOR PÚBLICO.

La acepción servidor deviene del latín *servitor* que significa persona que sirve como criado, expresión que no obstante sonar un tanto cuanto peyorativa, esencialmente describe la acción de conducirse respecto a otro individuo con amabilidad, atención, respeto y disponibilidad para satisfacer las necesidades que ese otro individuo reclame.

En tal tenor, la función pública gubernamental se realiza a través de las actividades, que en uso de las facultades establecidas en las leyes, despliegan los individuos titulares de un cargo, nombramiento, empleo o comisión, y a los cuales se les denomina servidores públicos.

Rafael I. Martínez Morales nos proporciona el siguiente pasaje en torno a la figura del servidor público:

"Persona física que realiza función pública de cualquier naturaleza dentro de la administración pública, incluso a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial y a los demás funcionarios y empleados. De acuerdo con ello, podemos señalar que el concepto de servidor público es más extenso que el de funcionario y empleado, pues no sólo se refiere a estos sino que, también, a cualquier persona a la que el Estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole, entre los que se ubicarían a aquellos individuos que hayan sido

designados como funcionarios electorales, o bien para contribuir al levantamiento de los censos, sólo por mencionar algunos.”⁴⁴

Por su parte Carlos A. Morales Paulín, apunta que doctrinalmente el servidor público es toda persona física que independientemente de su nivel jerárquico presta su esfuerzo físico o intelectual a cambio de un salario a los órganos del Estado.

Aunado a las definiciones antes señaladas, la Constitución Federal en su artículo 108 proporciona una lista de quienes son considerados como servidores públicos, numeral que a la letra dice:

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

De lo anterior se desprende que servidor público lo será tanto el Presidente de la República hasta aquel individuo que ocupe la categoría más baja dentro del aparato gubernamental, bien sea en el ámbito federal o local, comprendiendo éste último tanto a las Entidades Federativas como al Distrito Federal.

Hoy en día, no obstante la reforma realizada al Título Cuarto de nuestra Ley Suprema en el año de 1982, por la que entre otras cosas, se sustituyó el término de funcionario público por la de servidor público, es común llamar funcionario público a aquellos individuos que ostentan cargos de dirección, gerencia y supervisión, lo cual

⁴⁴ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. "Diccionario Jurídico Derecho Burocrático", volumen 5, Colegio de Profesores de Derecho Burocrático, UNAM, Oxford University Press, México, 1997, p. 91.

evidentemente es obsoleto, en virtud de que servidor público lo será todo aquél que ocupe un empleo, cargo o comisión dentro de la administración pública.

2.3 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

La voz responsabilidad proviene de respondere que significa, inter alia: prometer, merecer, pagar; así, responsalis es: el que responde; en un sentido más restringido responsum (responsable) se refiere al obligado a responder de algo o de alguien.

La responsabilidad en términos llanos es: "Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, a consecuencia de delito, de una culpa o de otra causa legal."⁴⁵

La responsabilidad en el orden social se puede definir como la respuesta que se espera de alguien para cumplir con ciertas encomiendas, mandatos, reglas y obligaciones; más allá de los preestablecidos por una sociedad, es en sí, permanecer en línea recta con el sentido común, a fin de discernir entre lo bueno y lo malo con sus respectivas consecuencias y responder por las decisiones que se tomen al respecto.

El Diccionario Jurídico Mexicano en relación a la responsabilidad apunta que: "El tercer significado de responsabilidad es el que recoge la dogmática jurídica: un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado. En este sentido la responsabilidad presupone un deber del cual debe responder el individuo; el deber o la obligación es la conducta que, de acuerdo con un orden jurídico, se debe hacer u omitir: quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado."⁴⁶

⁴⁵ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Op.cit., tomo I, p. 1148.

La responsabilidad en la administración pública, para el caso que nos ocupa, cobra importancia, al ser el actuar del Estado el que se vulnera al momento de otorgar sus servicios, pues se tiene la idea de que lejos de servir a la colectividad, se sirve, por decirlo de alguna forma, en lo individual.

Víctor M. Martínez Bullé Goyri, a propósito de la responsabilidad administrativa comenta: "Es de señalarse que el régimen anteriormente establecido fue respetado en general, eliminándose y reformándose sólo aquellos puntos en que se prestaba a confusiones, y realizándose un cambio importante en cuanto a la denominación, que antes era la de funcionarios públicos, y ahora pasó a ser la de servidores públicos, a fin de que se estableciera no una idea de privilegio, sino de servicio, así como en el desarrollo de un régimen específico y más detallado de la responsabilidad administrativa."⁴⁷

Lo anterior, permite encontrar el porqué del cambio de denominación de funcionario a servidor público tanto a nivel constitucional como legal, que aparentemente obedeció a una idea de servicio por encima de cualquier distinción o privilegio y que al parecer encuentra su mejor aplicación en la responsabilidad administrativa.

Andrés Serra Rojas conceptualiza la responsabilidad administrativa como "poder disciplinario", el cual es interno a la administración, aduciendo:

"El poder disciplinario es la facultad que tiene el Estado de aplicar a su personal que no cumple con sus obligaciones o deberes administrativos, una sanción por las faltas que ha cometido en el ejercicio de su cargo. El poder de represión

⁴⁶ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM. "Diccionario Jurídico Mexicano", Porrúa, México, 2001, p. 2824.

⁴⁷ MARTÍNEZ BULLE GOYRI, Víctor M. "La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos en Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos", Op.cit., p. 86.

disciplinario permite a la administración corregir los errores y anomalías en los servicios públicos, encauzando la acción administrativa con eficiencia y moralidad.⁴⁸

Como parte de las funciones públicas asignadas a la administración, nos encontramos con aquella que tiene que ver con la vigilancia y control de las conductas de los servidores durante su periodo de gestión, es decir, el ejercicio de una facultad para prevenir, corregir o sancionar a sus propios integrantes. Esta función al igual que otras diversas que realiza la administración, son del orden público e interés general. A esta facultad sancionadora, también se le conoce como facultad disciplinaria.

En el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los servidores públicos están sujetos a un régimen jurídico, el cual comprende derechos, obligaciones, facultades, prohibiciones y responsabilidades.

La doctrina, la jurisprudencia y la legislación coinciden en cuatro tipos de responsabilidad, en las cuales puede incurrir un servidor público, estas son: responsabilidad penal, política, civil y administrativa. Atendiendo a la naturaleza del cargo, empleo o comisión y en mérito del poder u órgano público al que pertenezca, es posible que la imputabilidad del servidor encuadre simultáneamente en los cuatro tipos de responsabilidad, o en una o en otra.

2.4 CÓDIGO DE ÉTICA DEL SERVIDOR PÚBLICO.

De la raíz etimológica *ethos* o costumbre, la ética se refiere no solo al estudio de la costumbre, sino a las normas que de aquella derivan; para muchos la ética es una rama de la filosofía que estudia los primeros principios y las últimas causas de la moral positiva y que la relación entre ambas sería equiparable.

⁴⁸ SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit., p. 471.

Con independencia de lo anterior, indudablemente la ética es una ciencia normativa, ciencia del deber ser cuyo principal objetivo es el de proporcionarnos las reglas de comportamiento y formas de vida, a través de las cuales el hombre tiende a realizar el valor de lo bueno.

"La ética tiene como misión, dice Antonio Gómez Robledo, 'proponer a la voluntad su bien verdadero' y ello 'no sólo por el camino del deber, sino también por los del amor y el entusiasmo'. A través del amor y el entusiasmo, el hombre excede el mero cumplimiento del deber y alcanza una mayor plenitud humana; es la virtud del héroe o del santo."⁴⁹

Los Códigos de Ética contienen reglas que se refieren propiamente a una conducta moral y otras que, tratan de velar por las conductas que se relacionan con el honor, el decoro y la dignidad contenidos en los principios o valores supremos que imperan y rigen a la administración pública.

En mérito de lo anterior y dada la trascendencia, alcance e impacto que el cumplimiento de estos principios llega a tener en la prestación de los servicios públicos, es por lo que se impone necesario vigilar y en su caso sancionar aquellas conductas trasgresoras del Código Ético Jurídico regulador de los servidores públicos mejor conocido como Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismo que en su numeral 47 enlista las obligaciones a que se contrae el buen desempeño de los denominados servidores públicos:

En tal tesitura tenemos que el catálogo en comento contiene en veinticuatro fracciones las siguientes obligaciones:

⁴⁹ CAMPILLO SÁINZ, José. "Introducción a la Ética Profesional del Abogado", 3ª edición, Pomúa, México, 1997, p. 14.

1) Cumplir sus funciones con la máxima diligencia, evitando actos u omisiones que impliquen la suspensión o deficiencia del servicio, o abuso o ejercicio indebido del mismo;

2) Formular y ejecutar sus planes, programas y presupuestos, de acuerdo con la legalidad;

3) Utilizar los recursos e información que tengan asignados exclusivamente a los fines a que estén afectos;

4) Custodiar y cuidar la información a su cargo o a que tenga acceso;

5) Observar buena conducta en su empleo y dar un trato correcto al público;

6) No cometer abusos ni agravios en el trato con sus subordinados;

7) Observar el respeto y sumisión debidos a sus superiores y cumplir sus disposiciones;

8) Informar al titular de la dependencia sobre las dudas que se presenten sobre las órdenes que reciba;

9) No ejercer funciones que no le correspondan o continuar ejerciéndolas una vez que ha cesado en sus funciones;

10) Abstenerse de autorizar a sus subordinados a faltar más de quince días seguidos o treinta discontinuos en un año, ni otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce de sueldo;

11) No ejercer algún otro cargo que legalmente sea incompatible;

12) Abstenerse de autorizar el nombramiento de personas inhabilitadas por resolución de la autoridad competente;

13) Excusarse de intervenir en asuntos cuando tenga impedimento para actuar en ellos, como aquellos en que tenga interés personal o en los que intervengan sus familiares o socios;

14) Informar por escrito a su superior sobre los asuntos mencionados en el punto anterior y observar sus instrucciones sobre la resolución y trámite de los mismos cuando no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

15) Abstenerse de recibir dinero o donativos por sí o por interpósita persona de terceros a los que beneficie en razón de su función; se refiere a sobornos y cohecho, señalando además que esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya separado del cargo;

16) No pretender beneficios extras a las contraprestaciones que otorga el Estado por el desarrollo de la función;

17) Abstenerse de intervenir en la designación, promoción, suspensión, cese o sanción de cualquier otro servidor público, cuando tenga interés particular en el caso;

18) Presentar con oportunidad su declaración patrimonial;

19) Atender las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría;

20) Supervisar el cumplimiento de las obligaciones de sus subordinados y denunciar ante el superior los actos y omisiones que puedan constituir responsabilidad administrativa:

21) Proporcionar la información que les sea solicitada por las comisiones de derechos humanos;

22) Abstenerse de realizar actos que violen normas jurídicas relacionadas con el servicio público;

23) No celebrar pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, prestación de servicios, contratación de obra pública con otros servidores públicos, o con empresas donde aquéllos tengan intereses, sin la previa autorización del titular de la dependencia, y en ningún caso con persona inhabilitada para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público:

24) Las demás que le impongan las leyes o reglamentos.

Como se desprende de las veinticuatro fracciones contempladas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de una u otra forma se exhorta al servidor público a conducirse en apego a los mencionados principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, bien autorizándole, limitándole o prohibiéndole la realización de actos tendientes a preservar la expedita y eficiente prestación del servicio público conferido.

En este apartado dedicado a la ética del servidor público no podemos dejar de mencionar la importancia del sentido de vocación con que debe contar la persona que decida iniciarse dentro de la administración pública, pues será precisamente esta vocación la que le permita amar, cuidar y cumplir con los principios rectores a que se ha venido haciendo referencia.

La elección para convertirse en un servidor público corresponde y debe responder a una vocación de servicio. Una vocación es un llamado interior para escoger cierta actividad o estilo de vida, dicho en otras palabras, es la resultante de combinar nuestras aptitudes o facultades con los valores que deseamos realizar.

En la actualidad, la vocación de servicio es una expresión que se encuentra de moda en la vida política del país, la escuchamos reiteradamente cada vez que se inicia una campaña proselitista, es la bandera y lema del aspirante a ocupar un puesto de elección popular, buscando ganarse la simpatía y preferencia de la ciudadanía, para que de ser favorecido por su voto poder externarle su vocación de servicio. Sin embargo, no en todas las esferas de la administración pública se puede advertir una real vocación de servicio, prueba de ello es la fama que ha alcanzado la burocracia administrativa mexicana cuando de realizar un trámite de tal naturaleza se trata.

2.5 CONTRALORÍA GENERAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

Para una mejor comprensión de la función de la Contraloría General del Distrito Federal, es preciso remontarnos a la Contraloría General de la Federación, actualmente denominada Secretaría de la Función Pública.

Mediante reforma efectuada el 29 de diciembre de 1982 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por la que se le adicionó el artículo 32 bis, es creada la Contraloría General de la Federación con rango de Secretaría de Estado, dependencia del Ejecutivo Federal que inició su vida institucional a través de la expedición de su Reglamento Interior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1983.

Con la finalidad de reestructurar las instancias de control para el manejo eficaz y honesto de los recursos de la Nación, a la dependencia en estudio se le otorgaron facultades y atribuciones en el orden de control, de carácter normativo, de vigilancia y fiscalización, de evaluación y de índole disciplinario en lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos.

La creación de la Contraloría General de la Federación, al formar parte del programa de renovación moral de la sociedad del Licenciado Miguel de la Madrid, se encontró estrechamente vinculada con el nuevo sistema de responsabilidades de los servidores públicos, dado lo cual se le otorgaron amplias facultades en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto Constitucional.

En este contexto, si bien la Contraloría General de la Federación no relevó a las dependencias y entidades de su responsabilidad en cuanto al control y supervisión de sus propias áreas, si se constituyó como un órgano central del control de la administración pública, quedando en esa virtud, instituida como dependencia globalizadora de los sistemas de control administrativo interno del ejercicio gubernamental.

¿Qué debemos entender por control administrativo y por qué es importante el que la administración pública cuente con éste?

Al respecto Lanz Cárdenas refiere: "Se puede afirmar sobre el particular que el control administrativo comprende no sólo la idea clásica de la prevención o de la sanción legal en que el Poder se ejerce, sino la idea moderna de la "previsión", en la que el Estado participa en la satisfacción de necesidades colectivas a través de medios relevantes que el programa social impulsa y desarrolla y que son los servicios públicos. (...) A mayor abundamiento, por control administrativo deberán entenderse las acciones de naturaleza preventiva y de verificación posterior que garanticen la correcta administración de recursos humanos, materiales y financieros y la obtención de resultados adecuados de gestión en la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, así como la utilización congruente del gasto público federal, transferido o coordinado con Estados y municipios."⁵⁰

⁵⁰ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. Op. cit., p. 472.

Estériles serían los esfuerzos del Gobierno por implementar nuevos programas que busquen incrementar el desarrollo y mejoramiento de los servicios públicos, la correcta productividad de las empresas públicas y la eficiencia, así como la honestidad en el manejo de los recursos nacionales, si no se buscara asimismo controlar el actuar de los individuos que al amparo de un cargo público tengan a su alcance los recursos humanos, materiales y financieros, destinados a la prestación de dichos servicios públicos.

En este punto surge la pregunta del ¿porqué la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es aplicable a los servidores públicos del Distrito Federal?

Cuestionamiento cuya respuesta la encontramos en el artículo 2° de la Ley en cita, la que establece que quedarán sujetos a ella, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, por lo que al remitirnos al párrafo de referencia, advertimos que en su enlistado se contemplan los servidores públicos del Poder Judicial del Distrito Federal y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública del Distrito Federal, coligiéndose de lo anterior, que para efectos de disciplina administrativa en el ámbito local, la normatividad aplicable es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, legislación que no obstante la emisión de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002 y según lo dispuesto en el párrafo segundo de su artículo segundo transitorio, continua vigente en tratándose de los servidores públicos del Distrito Federal.

Ahora bien, ¿quién es la autoridad competente para conocer de las responsabilidades administrativas en que incurren los servidores públicos del Distrito Federal?

La función fiscalizadora de la Contraloría Federal, antecedente de la actual Secretaría de la Función Pública, respecto de los servidores públicos del Distrito Federal, fue sustituida por la Contraloría General del Distrito Federal, mediante el Decreto de Reforma a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1997, por la que se le adicionó un Quinto Título relativo a las Disposiciones aplicables a los servidores públicos del Órgano Ejecutivo del Distrito Federal, dicho título consta de un capítulo único, siendo en el artículo 91 de la referida Ley en el que de manera clara se delimita la competencia de la Contraloría General del Distrito Federal al señalar en su parte conducente:

"Al frente de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal habrá un Contralor General, quién será nombrado y removido libremente por el Jefe de Gobierno. Las facultades y obligaciones que esta Ley otorga a la Secretaría y a su titular se entenderán conferidas en el Distrito Federal a la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal y a su titular."

Competencia que reafirma la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal reformada el 29 de diciembre de 1998, al prever en su artículo 2º la existencia del citado Órgano de Control como una dependencia de la administración pública descentralizada, correspondiéndole el despacho de las materias relativas al control y evaluación de la gestión de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal, contemplando en consecuencia el conocimiento, investigación y sanción de los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos que pudiesen afectar los principios rectores del servicio público, con motivo de las quejas o denuncias que los particulares u otros servidores públicos presentasen, así como de los resultados vertidos en las auditorías practicadas por los órganos de control, que pudieran constituir responsabilidad administrativa.

En ese tenor, la Contraloría General del Distrito Federal, tiene a su cargo la coordinación de las contralorías internas establecidas en las dependencias, órganos

desconcentrados y entidades paraestatales de la administración pública del Distrito Federal, las cuales por mandamiento del artículo 92 de la Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional son competentes para imponer sanciones disciplinarias y por lo tanto substanciar el procedimiento disciplinario, al establecer en el párrafo segundo del artículo invocado:

“Los órganos de control interno tendrán las mismas facultades que esta ley les confiere a las contralorías internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las que serán ejercidas en las dependencias, entidades y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal.”

Del apartado que precede se desprende, que si bien es cierto, que a partir de la creación de la Contraloría General de la Federación en 1983, en ésta recayeron las funciones de fiscalización, evaluación y control, respecto de la gestión administrativa federal y del Distrito Federal, también lo es que al reconocerse la personalidad jurídica del Distrito Federal y estructurarse su propia administración pública, por ende la referida función y competencia fue transferida a la Contraloría General del Distrito Federal.

2.6 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

Etimológicamente “procedimiento”, al igual que “proceso” deriva del verbo latino *procedere* que significa avanzar, andar hacia delante, esto es, ir o marchar por un camino que es preciso seguir para llegar a una meta; o sea, que tanto procedimiento como proceso indican una serie de actos coordinados para lograr una finalidad.

Con frecuencia se usa indebidamente y confusamente las expresiones procedimiento y proceso, no obstante que su raíz etimológica coincide en el mismo

significado, dable es señalar que no puede identificarse los conceptos de ambos, pues si bien es verdad que todo proceso comprende un procedimiento, también lo es que no todo procedimiento constituye un proceso.

La doctrina jurídica mexicana distingue ambos términos, al establecer que proceso es el conjunto de actos que son necesarios, en cada caso, para obtener la decisión de una resolución concreta por parte de determinados órganos, el procedimiento, en cambio, constituye cada una de las fases o etapas que aquél puede comprender.

Al proceso jurídicamente se le ha entendido como, el conjunto de actos encaminados a resolver una controversia o dar legalidad a situaciones determinadas.

El conjunto de actos debe comprender necesariamente actos jurídicos, que estén decretados por la ley, destinados precisamente a resolver una controversia que surja entre particulares o entre estos y el Estado, y además a dar curso legal a los casos que por su naturaleza jurídica así lo requieran.

Pallares afirma que mientras "El proceso es un todo, una institución que está formada por un conjunto de actos procesales que se inicia con la presentación de la demanda, así como su admisión y termina cuando concluye por las diferentes causas que la ley admite, el procedimiento es el modo como va desenvolviéndose el proceso, los trámites a que está sujeto, la manera de substanciarlo, que puede ser ordinaria, sumaria, sumarisísima, breve o dilatada, escrita o verbal, con una o varias instancias, con período de pruebas o sin él, y así sucesivamente."⁵¹

De lo anterior se desprende que el procedimiento es la manera, la forma o el modo para formar o realizar un proceso. Varios procedimientos integran un proceso. Esto es, el procedimiento consiste fundamentalmente en una pluralidad o serie de actos, no de actos realizados al azar, sino ligados y coordinados entre sí de tal modo

⁵¹ PALLARES, Eduardo. "Diccionario de Derecho Procesal Civil", Porrúa, México, 1998, p. 602.

que cualquiera de ellos carecería de validez y eficacia sin el que lo precede. Este encadenamiento de actos obedece y tiende a una finalidad común y determinada que técnicamente se denomina procedimiento.

Así, encontramos que mientras el proceso es un instrumento jurídico por el cual se da satisfacción a pretensiones particulares, el procedimiento es un concepto puramente formal, es decir, una serie o sucesión de actos regulados por el derecho.

Para autores como Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, el procedimiento administrativo disciplinario, es parte de lo que define como Derecho Disciplinario, según lo siguiente:

"Una rama del Derecho que tiene por objeto el estudio y sistematización de las normas, principios e instituciones relativas a la disciplina en el ejercicio de la función pública, establecida conforme a valores determinados en razón del interés general; las obligaciones de los servidores públicos; los órganos disciplinarios; las sanciones y procedimientos para su aplicación e impugnación."⁵²

El propio Delgadillo Gutiérrez en su obra *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, puntualiza: "En el procedimiento administrativo (disciplinario), considerado como un conjunto de actos coordinados que preparan el acto administrativo (resolución), encontramos que su realización se da en una sucesión de momentos que se integran en diferentes fases, para concluir con el objetivo que se pretende."⁵³

Es de suma importancia señalar que la Constitución General, en su Título Cuarto denominado: "De las responsabilidades de los servidores públicos", en tratándose del procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas, no

⁵² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *"El Derecho Disciplinario de la Administración Pública"*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1990, p. 162.

⁵³ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *"El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos"*, 4ª edición, Porrúa, México, 2001, p. 175.

establece directrices de tipo procedimental, que permitan perfilar elementos conceptuales propios de esta figura, no así sucede en los procedimientos de naturaleza política, tales como el juicio político o la declaración de procedencia.

En este orden de ideas comparativas, podemos observar que en las precitadas figuras jurídicas, la Carta Magna además de señalar los aspectos sustantivos, también se ocupa de establecer los elementos básicos procedimentales, esto es: plazos, autoridades competentes para conocer y resolver, garantía de audiencia, ofrecimiento de pruebas, sanciones, tipos, efectos y requisitos de validez de las resoluciones.

En cambio, tratándose de las resoluciones administrativas, sólo se limita a enunciar a los sujetos responsables, los presupuestos genéricos de responsabilidad, las modalidades de sanciones y los montos máximos del resarcimiento económico, remitiendo el resto de la reglamentación a la ley o leyes secundarias administrativas.

Por su parte la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su Título Tercero Capítulo II Sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas, sólo refiere de manera tangencial en su artículo 49, la expresión procedimiento disciplinario, en el numeral 64 relativo a la sustanciación del procedimiento en comento, únicamente lo identifica como procedimiento, mientras que en el artículo 77 BIS, el cual regula los casos en que procede la reparación económica del daño ocasionado al administrado, alude en forma completa al procedimiento administrativo disciplinario.

No obstante que ni la Constitución Federal, ni la Ley de la materia, ni la doctrina nos proporcionan una definición concreta del procedimiento en estudio, podemos arriesgarnos a definirlo como el conjunto ordenado de actuaciones, de naturaleza sumario, a las cuales la administración pública somete al servidor público que ha transgredido las disposiciones jurídico administrativas a las que se encuentra constreñido su actuar; siendo objetivo primordial del procedimiento en comento la

tutela de la jerarquía administrativa ante la falta cometida, decidiendo sobre la aplicación justa de la sanción contenida en la ley de la materia, así como la ejecución de la misma, acorde a los términos señalados para tal efecto.

Asimismo, el procedimiento administrativo disciplinario constituye una especie dentro del género del procedimiento administrativo, cuya finalidad se circunscribe a la creación del acto administrativo disciplinario, acto que al igual que cualquier otro de naturaleza jurídica administrativa, es unilateral, es ejecutivo y produce efectos jurídicos concretos e individualizados.

¿Quién es la autoridad competente para substanciar el procedimiento administrativo disciplinario dentro de la administración pública del Distrito Federal?

Sobre el particular, es conveniente puntualizar que de acuerdo al artículo 3° fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, corresponderá al órgano ejecutivo local del Gobierno del Distrito Federal la aplicación de la precitada Ley, función que aquél ejerce a través de su Contraloría General y de las Contralorías Internas establecidas en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Gobierno del Distrito Federal, competencia que les ha sido otorgada en el segundo párrafo del artículo 92 de la Ley invocada, al preceptuar que la contraloría interna de cada dependencia o entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias.

¿Qué etapas integran el procedimiento administrativo disciplinario?

Es en el Título Tercero, Capítulo II Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas, concretamente artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en donde se delimita que el procedimiento se inicia, a partir de la emisión de un citatorio conteniendo las responsabilidades que se imputan al presunto responsable, llamándolo a comparecer

a una audiencia, la que deberá verificarse entre los cinco y quince días posteriores al citatorio.

En la audiencia, a la que debe acudir el representante de la dependencia, el servidor público tendrá la oportunidad de presentar y desahogar las pruebas con que cuente en su defensa.

Una vez desahogadas las pruebas, la Secretaría contará con un plazo de treinta días hábiles para resolver, sea exonerando o imponiendo sanciones administrativas.

Resolución que deberá notificar en un plazo de setenta y dos horas al interesado, a su jefe inmediato, al representante de la dependencia y al superior jerárquico.

En caso de que en la audiencia, la contraloría encontrara que no se cuenta con elementos suficientes para resolver o que existen otras posibles causas de responsabilidad, se podrán ordenar investigaciones y realizar, mediante los respectivos citatorios, otras audiencias.

La Secretaría de la Contraloría cuenta con facultades para suspender temporalmente al servidor público durante el proceso, cuando considere que es necesario para el mejor desarrollo de las investigaciones, sin que esto implique un perjuicio sobre la responsabilidad del servidor público, quien en caso de resultar exonerado será reinstalado en su puesto y se le cubrirán íntegras las percepciones que hubiere debido recibir durante el tiempo que duró la suspensión.

¿Qué sanciones por faltas administrativas contempla la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos?

El numeral 53 de la Ley que se cita alude a los siguientes:

Apercibimiento privado o público, el cual se concreta en una llamada de atención, con la finalidad de hacerle ver al funcionario las fallas u omisiones cometidas.

Amonestación privada o pública, consistente en un regaño o llamada de atención más fuerte, la amonestación al igual que el apercibimiento se realizan por escrito e implica en cierta forma la amenaza de aplicar sanciones mayores en caso de reincidencia.

Suspensión del empleo, hace referencia a la separación temporal del servidor público del empleo, cargo o comisión, por un período no menor de tres días, ni mayor de tres meses, lo que asimismo suspende la percepción del salario y emolumentos correspondientes al tiempo que dure la suspensión.

Destitución, implica la separación definitiva del cargo, empleo o comisión, figura que al vincularse con los derechos laborales del servidor público, luego entonces debe ser demandada por el superior jerárquico ante las autoridades laborales correspondientes y en los términos de las leyes respectivas.

Inhabilitación se refiere a la prohibición que se le impone al servidor público para desempeñar un empleo cargo o comisión en cualquier área de la administración pública, ya sea local o federal, inhabilitación que dependerá de la falta, por lo que si esta deviene como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, oscilará de uno hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de diez a veinte años si excede de dicho límite.

Sanciones económicas, son aquellas que se aplican a los servidores públicos por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la Ley que se comenta.

2.6.1 MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.

Habida cuenta que el vocablo latino *impugnare* proviene de *in* y *pugnare* significa luchar contra, combatir, atacar, entonces podemos deducir que el término medios de impugnación alude, precisamente a la idea de luchar contra una resolución, esto es, combatir jurídicamente su validez o legalidad.

Al referimos a este tema, es importante hacer la observación que no es lo mismo medios de impugnación que recursos, ya que se puede sostener que el medio de impugnación abarca a los recursos, por lo que la expresión medios de impugnación es mucho más amplia que el término recurso.

De acuerdo con Briseño Sierra: "La característica que distingue a los medios de impugnación, es la pretensión de resistir la existencia, producción o los efectos de cierta clase de actos jurídicos."⁵⁴

Ovalle Favela en su obra *Derecho Procesal Civil*, conceptúa a los medios de impugnación como: "Los actos procesales de las partes- y, podemos agregar, de los terceros legitimados-, ya que sólo aquéllos y éstos pueden combatir las resoluciones del juez. Este último o su superior jerárquico no pueden combatir sus propias resoluciones, no pueden hacer valer medios de impugnación en contra de sus propias decisiones o de las de sus inferiores jerárquicos. (...) Los medios de impugnación están dirigidos a obtener un nuevo examen, el cual puede ser total o parcial -limitado a algunos extremos- y una nueva decisión acerca de una resolución judicial. El punto de partida, el antecedente de los medios de impugnación, es, pues, una resolución judicial. El nuevo examen y la nueva decisión recaerán sobre esta resolución judicial impugnada. Por último, los motivos que aduzca el impugnador pueden ser que la resolución judicial combatida no esté ajustada a derecho en el fondo o en la forma, o bien que contenga una equivocada fijación de los hechos, por

⁵⁴ BRISEÑO SIERRA, Humberto. "Derecho Procesal", tomo III, 22ª edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1999, p. 672.

haber apreciado inadecuadamente los medios de prueba practicados en el proceso.⁵⁵

En esa virtud, resulta inconcuso señalar que, así como las disposiciones jurídicas confieren a las autoridades administrativas competentes, atribuciones para emitir resoluciones sancionatorias derivado de la comisión de responsabilidades administrativas, en igualdad de circunstancias proporciona al servidor público determinados medios de defensa, para que de considerarlo conveniente impugne la resolución que le cause agravio.

Habiendo tomado en cuenta lo que debemos entender por medios de impugnación, es conveniente comentar que etimológicamente la palabra recurso significa acudir a algo o a alguien; éste término es específico y se refiere a la acción de acudir o solicitar la intervención de la autoridad.

Citado por Ovalle Favela, para Couture, "Recurso significa literalmente, regreso al punto de partida; re-correr, de nuevo el camino ya hecho. Y la palabra recurso se emplea para designar tanto el recorrido que se hace mediante otra instancia, como el medio de impugnación por virtud del cual se re-corre el proceso."⁵⁶

La importancia de distinguir estas dos figuras jurídicas radica esencialmente en la circunstancia de que ambas son contempladas por la Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional en su artículo 73, como se observará en renglones subsecuentes.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prevé como medios de impugnación el recurso de revocación ante la propia autoridad emisora de la resolución que se impugna y el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la

⁵⁵ OVALLE FAVELA, José. "Derecho Procesal Civil", 8ª edición, Oxford University Press, México, 1999, p. 226.

⁵⁶ *Ibidem.*, p. 231.

Federación, actualmente denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Permitiéndole incluso al servidor público optar por uno u otro, es decir, no lo obliga a agotar el recurso de revocación, previo a promover el juicio de nulidad, si así es su deseo, tal como se desprende de los siguientes artículos:

Artículo 70. "Los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este Capítulo. Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por ese Tribunal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes."

Artículo 71. "Las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recuso de revocación, que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida."

Artículo 72. (...)

Artículo 73. "El servidor público afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a esta Ley, podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación. La resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnable ante el Tribunal Fiscal de la Federación."

De la lectura integral al articulado transcrito, es dable aclarar que tratándose de los servidores públicos adscritos a la administración pública del Distrito Federal, será

competente para conocer del juicio de nulidad a que se ha hecho referencia, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y no el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, competencia que se sustenta en el artículo 122, Inciso C, Base Quinta de nuestra Constitución Política, al preceptuar que:

“Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal. Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica.”

Aunado a la disposición Constitucional antes reproducida, la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para conocer de la impugnación de resoluciones sancionatorias locales, se reafirma en el artículo 93 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos al señalar:

“El servidor público afectado por los actos o resoluciones de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal o de los órganos de control interno, podrá, a su elección, interponer el recurso de revocación, previsto en esta Ley, o impugnar dichos actos o resoluciones ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el que se sujetará a lo dispuesto por los artículos 73 y 74 de esta ley.”

De tal manera, queda definida la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por cuanto hace a los medios de impugnación en materia de responsabilidades de los servidores públicos del mismo ámbito.

CAPÍTULO TERCERO

NATURALEZA JURÍDICA

El régimen legal al cual se encuentra sujeta la administración pública, respecto a la aplicación del multi mencionado sistema de responsabilidades disciplinarias, proviene en primer término de nuestra Carta Magna, depositándose en seguida en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para regularse por cuanto hace al Distrito Federal por el Estatuto de Gobierno, la Ley Orgánica y su respectivo Reglamento Interior, todos estos del Distrito Federal.

Siendo importante destacar asimismo, la controversia que existe acerca de cual es el Código Adjetivo Federal Civil o Penal que debe aplicarse supletoriamente a la substanciación del procedimiento disciplinario.

3.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La naturaleza jurídica del sistema de responsabilidades de los servidores públicos tiene preponderantemente su sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, documento en cuyo seno descansa la estructura de los diversos órganos del poder público, así como la competencia para el desarrollo de sus actividades y los derechos mínimos de que gozan los gobernados.

En este cuerpo jurídico-político se da corporeidad a un órgano trascendente del poder: la administración pública, actividad que por su importancia requiere ser tutelada por la Constitución Federal, para que los denominados servidores públicos ejerzan su función en apego a los principios que la propia Norma Suprema establece.

3.1.1 ARTÍCULOS 14 Y 16.

Mencionar el contenido de estas dos garantías individuales consagradas en nuestra Constitución Política, cobra particular importancia para los fines que se persiguen en el presente trabajo de investigación, habida cuenta que al proteger ambos los derechos subjetivos públicos de los gobernados, la violación a cualquier ley o extralimitación de alguna autoridad en sus funciones, por ende implica la violación a estos preceptos

En la parte que interesa, el artículo 14 establece que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

El párrafo en cita, contempla lo que se conoce como derecho o garantía de audiencia, de la que se desprenden los siguientes elementos: En cuanto a los derechos protegidos, comprende la vida, la libertad, propiedades, posesiones y derechos; con lo que se abarca toda clase de privación.

Por lo que se refiere a los elementos del derecho constitucional de audiencia, comprende los del juicio: tribunales previamente establecidos y con las formalidades esenciales del procedimiento, mismas que debe tener todo procedimiento no solo judicial, sino también administrativo. A éste último principio también se le conoce como del debido proceso o derecho de defensa.

Ahora bien, en lo inherente a que los Tribunales se encuentren previamente establecidos, esta disposición se encuentra vinculada con el artículo 13 del ordenamiento Constitucional, por el que se prohíben los llamados tribunales especiales, en realidad privativos, es decir, aquellos que se han establecido con posterioridad a los hechos o para juzgar a un número determinado de personas, y

que se conocen también como tribunales por comisión, por lo que dichos artículos se complementan.

Por otra parte, el artículo 16 como el 14, protege casi todas las libertades públicas, de modo que la violación a una de esas libertades implica la violación de este artículo, pues ordena que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Deduciéndose en consecuencia, que las autoridades no tienen más facultades que las que les conceden las leyes y sus actos únicamente son válidos cuando se fundan en una norma legal y se ejecutan de acuerdo con lo que ella prescribe.

Garantizándole al gobernado su seguridad personal; pues prohíbe hasta las simples molestias a una persona cuando dichas molestias se producen sin la existencia de una orden de autoridad competente y aún en ese supuesto, la orden debe encontrarse debidamente fundada y motivada, requisitos sin los cuales no cumple los fines buscados.

En este orden de ideas, la expresión de motivación a que alude el artículo 16 Constitucional podemos conceptualarla como el razonamiento, contenido en el texto mismo del acto autoritario de molestia, según el cual quién lo emitió llegó a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es exteriorizar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.

Por su parte, la fundamentación es la manifestación de los dispositivos legales en que se sustentan los razonamientos lógico-jurídicos sobre los cuales se apoyó el juzgador para dirimir la controversia correspondiente.

Robustece lo anterior, la Ejecutoria sustentada por la Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso, y por lo segundo que también deben señalarse, con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se haya tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas."

Séptima Época. Tercera Parte: Volúmenes XCVII y CII. Amparo en Revisión 5724/85, Tesis 373. Apéndice de 1985, Segunda Sala, Pág.636.

Infiriéndose en tal sentido, que para que un Órgano Fiscalizador como lo es la Contraloría pueda incoar un procedimiento disciplinario en contra de un servidor público, como presunto infractor de la norma jurídica, luego entonces, sus actos deben encontrarse debidamente fundados y motivados, observando en todo momento las precitadas garantías individuales, pues de lo contrario éstas son conculcadas en perjuicio del gobernado en su carácter de servidor público.

3.1.2 TÍTULO CUARTO.

El actual marco Constitucional del sistema de responsabilidades de los servidores públicos, vigente a partir de la reforma de 1982 al Título Cuarto de nuestra Carta Magna, en cuyo seno descansan los principios generales aplicables a los diversos tipos de responsabilidad de los servidores públicos, bien sea política, administrativa, penal o civil, queda comprendido en los numerales 108 a 114.

En ese tenor, el artículo 108 proporciona una lista de aquellas personas que deben ser consideradas como servidores públicos para los efectos de la aplicación de las reglas contenidas en el Título Cuarto en comento, numeral que a la letra dice:

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

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

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

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

El artículo 109 brinda la base constitucional para la expedición de leyes federales y locales sobre la responsabilidad de los servidores públicos. También contiene el fundamento del juicio político, de la responsabilidad penal, así como de la responsabilidad administrativa, al disponer que:

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

(...) III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

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

El artículo 110 contiene los principios y lineamientos constitucionales que deben ser seguidos en materia de juicio político y contiene precisiones respecto de los sujetos, las autoridades competentes, el procedimiento y las sanciones que pueden ser impuestas al término del mismo.

Los artículos 111 y 112 regulan en forma más detallada que el 109, fracción II, el procedimiento inherente a la declaración de procedencia de un juicio penal en contra de los servidores públicos que menciona en su párrafo primero. Mientras que el artículo 111 contiene las reglas generales, el 112 se refiere específicamente a los casos de los funcionarios que se encuentren separados de sus cargos o que hayan vuelto a ocuparlo u ocupen uno distinto.

El artículo 113, relativo a la responsabilidad administrativa, preceptúa que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, tendrán por objeto determinar entre otras cosas: sus obligaciones, las sanciones aplicables por

los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades competentes para aplicarlas.

Finalmente, el artículo 114 contiene las reglas de prescripción para iniciar los procedimientos relativos al juicio político y a las responsabilidades penal y administrativa de los tantas veces mencionados servidores públicos.

3.2 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Como ha quedado asentado en el primer capítulo del presente trabajo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos reglamentaria del reformado Título Cuarto Constitucional, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, abrogando a la anterior Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980.

En la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se reconocía la necesidad de renovar el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, a fin de facilitar a los afectados los procedimientos mediante los cuales pudieran exigir de manera fácil, práctica y eficaz el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, así como para hacer exigibles dichas responsabilidades de manera acorde con el Estado de derecho.

Por lo anterior, teniendo como presupuesto la existencia de corrupción y distintos vicios entre los servidores públicos y con la finalidad de terminar con estos, el Licenciado Miguel de la Madrid, desde su campaña como candidato a la Presidencia de la República, tomó como una de sus banderas la "renovación moral

de la sociedad”, con base en el respeto de la legalidad y la consecuente vigencia del Estado de derecho.

La Ley en estudio está conformada por cinco títulos a saber:

El primero de ellos con un capítulo único, establece en primer término que el objeto de dicha Ley es reglamentar el Título Cuarto Constitucional, en lo inherente a los sujetos de responsabilidad durante el ejercicio del servicio público; así como diversas disposiciones generales, esto es, los sujetos de responsabilidad, las obligaciones en el servicio público, las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las inherentes al juicio político; las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero; conteniendo asimismo disposiciones sobre el registro patrimonial de los referidos servidores públicos.

El título segundo, está dedicado a los Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia; consta de cuatro capítulos, el primero sobre sujetos, causas de juicio político y sanciones; el segundo se refiere al procedimiento del juicio político; el tercero regula el procedimiento para la declaración de procedencia; y el cuarto contiene disposiciones comunes a los capítulos anteriores.

El título tercero está destinado precisamente a las responsabilidades administrativas, el cual se conforma por dos capítulos, el primero referido a los sujetos y obligaciones de los servidores públicos y el segundo relativo a las sanciones administrativas y a los procedimientos para aplicarlas.

El título cuarto con un capítulo único alude al registro patrimonial de los servidores públicos.

Finalmente, el título quinto con un capítulo único enuncia las disposiciones aplicables a los servidores públicos del Órgano Ejecutivo del Distrito Federal, por las cuales se delega en la Contraloría General del Distrito Federal las facultades y obligaciones que la Ley de la materia confiere a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; en las Contralorías Internas locales las dadas a los Órganos Internos de Control Federales; estableciéndose asimismo, la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, respecto de las impugnaciones que con motivo de los actos o resoluciones emitidos por los Órganos de Control locales, promoviesen los servidores públicos afectados.

3.3 ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal como marco jurídico del sistema de responsabilidades administrativas en el ámbito local, viene a sumarse a las disposiciones legales en cuyo cuerpo se encuentra depositada la competencia de los órganos administrativos facultados para conocer, substanciar el procedimiento disciplinario derivado del cual y de ser el caso se sancionen los actos u omisiones anómalos de los servidores públicos adscritos a la administración pública del Distrito Federal.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994, el Estatuto en comento, de conformidad al artículo 122 Constitucional, se constituyó en norma fundamental de organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, Ordenamiento Legal en el que asimismo se reconoció al Distrito Federal como una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyas autoridades locales se encontrarían conformadas por una Asamblea Legislativa, un Jefe de Gobierno y un Tribunal Superior de Justicia. Desprendiéndose de lo anterior en forma concreta y clara que la administración pública del Distrito Federal descansaría en la persona del Jefe de Gobierno nombrado para tales efectos.

Por otra parte, observamos que en el artículo 15 del Estatuto que nos ocupa, ubicado en el apartado de Disposiciones Generales se determina que:

“Las responsabilidades de los servidores públicos de los poderes locales del Distrito Federal, salvo las de los servidores de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, se regularán por la ley federal de la materia en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

En este orden de ideas, el Título Quinto relativo a, De las bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos, preceptúa en su artículo 87:

“La administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto y la ley orgánica que expida la Asamblea Legislativa, la cual distribuirá los asuntos del orden administrativo del Distrito Federal.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y las Secretarías, así como las demás dependencias que determine la ley, integran la administración pública centralizada.”

De lo antes expuesto, se colige que el Estatuto de Gobierno a que se ha hecho referencia, sienta las bases conforme a las cuales la administración pública local se estructurará y no obstante que el precitado ordenamiento no menciona en forma concreta la figura de la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, la existencia de dicha dependencia va a formar parte de la administración centralizada del Gobierno del Distrito Federal y a la cual más detalladamente se van a referir los ordenamientos jurídicos que a continuación se estudian.

3.4 LEY ORGÁNICA Y REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

En apego a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 87 del precitado Estatuto de Gobierno, la Asamblea Legislativa emitió la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, cuya publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal se realizó el 29 de diciembre de 1998.

Es en el segundo párrafo del artículo 2° de la Ley que se invoca en donde se precisa la existencia y ubicación de la Contraloría General dentro de la administración pública local, numeral que a la letra dice:

“La Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada.”

En este contexto, la Ley Orgánica de que se trata en su artículo 34 enuncia en forma genérica que corresponderá a la Contraloría General del Distrito Federal el despacho de las materias concernientes al control y evaluación de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal, comprendiéndose en treinta y tres fracciones las atribuciones destinadas al susodicho Órgano General de Control, hipótesis de las cuales atrae nuestro interés aquella que en forma específica delimita la competencia de la Contraloría General y de las Contralorías Internas locales en tratándose de responsabilidades administrativas, como así lo observamos en la fracción que a continuación se reproduce:

“(…) XXVI. Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben de observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, con motivo de quejas o denuncias de los particulares o servidores públicos o de auditorías practicadas por los órganos de control, para constituir responsabilidades administrativas, y determinar las sanciones que correspondan en los términos de ley, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.”

De tal forma, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, instrumento jurídico cuya finalidad es la de establecer la organización de la propia administración pública, distribuir los negocios del orden administrativo, así como estipular las facultades para el despacho de los mismos a cargo de las respectivas autoridades administrativas, fija la competencia tanto de la Contraloría General como de las contralorías internas adscritas a los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales locales, en materia de responsabilidades administrativas.

La regulación jurídica respecto a la actuación de los Órganos de Control en cita se detalla más ampliamente en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de diciembre de 2000, documento por el cual se asignan atribuciones a las Dependencias, Unidades Administrativas, Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, Órganos Político-Administrativos y los Órganos Desconcentrados.

Así, tenemos que las funciones conferidas a la Contraloría General del Distrito Federal se contienen en la Sección XIII del Reglamento invocado, en un articulado que comprende del 102 al 113, siendo en éste último en el que de manera clara y en dieciocho fracciones se precisa la actuación fiscalizadora de los Órganos de Control Interno de las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública.

CAPÍTULO CUARTO

ADICIÓN AL TÍTULO TERCERO DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE UN CAPÍTULO QUE REGULE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

La propuesta planteada en el cuerpo del presente trabajo de investigación obedece primordialmente a la problemática existente en las contralorías internas del Distrito Federal, con motivo de las lagunas, imprecisiones, insuficiencias y falta de claridad de que adolece el procedimiento administrativo disciplinario, conllevando lo anterior a la emisión de resoluciones en las que no se observan las garantías de legalidad y seguridad jurídica tuteladas por la Constitución Federal.

4.1 IMPORTANCIA DE QUE EL TÍTULO TERCERO DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS CONTenga UN CAPÍTULO QUE REGULE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, actualmente aplicable a los servidores públicos del Distrito Federal y aplicada por entre otras autoridades; la Contraloría General del Distrito Federal y las Contralorías Internas de los Organismos Descentralizados y Entidades Paraestatales del Distrito Federal, se encuentra conformada por cinco títulos, estos son:

El título primero, establece las disposiciones generales a observar en la instrumentación del juicio político, la declaración de procedencia, el procedimiento disciplinario y el registro patrimonial de los servidores públicos.

El título segundo, contempla los procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia;

El título tercero, motivo del presente trabajo de investigación, se encuentra destinado precisamente a las responsabilidades administrativas, el cual se conforma por dos capítulos, tratando el primero, de los sujetos y obligaciones de los servidores públicos y el segundo, de las sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas;

El título cuarto, con un capítulo único, alude al registro patrimonial de los servidores públicos;

Finalmente, el título quinto delimita la competencia de la Contraloría General del Distrito Federal y de las Contralorías Internas para conocer de los asuntos que hasta el 4 de diciembre de 1997 y por lo que respecta al Distrito Federal se encontraban reservados a la actual Secretaría de la Función Pública. Asimismo, determina la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para conocer de las impugnaciones que con motivo de los actos o resoluciones emitidos por los órganos de control locales, promuevan los servidores públicos afectados.

En este orden de ideas y como se desprende del Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, específicamente en su Capítulo II "Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas", el procedimiento conforme al cual se impondrán las sanciones administrativas correspondientes, en forma por demás insuficiente y somera, lo contempla el artículo 64, el que para una mayor comprensión se transcribe:

"La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I. Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

También asistirá a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.

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

II. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;

III. Si en la audiencia, la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias, y

IV. En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión,

y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

Si los servidores públicos suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

Se requerirá autorización al Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al titular del Poder Ejecutivo. Igualmente se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución General de la República.”

De la lectura al artículo transcrito, es inconcuso señalar que el procedimiento disciplinario contenido en el artículo 64 de la Ley en estudio, no satisface los requisitos exigidos por las garantías de audiencia y legalidad, consagradas en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución Política.

Aseveración que descansa en las siguientes reflexiones:

El segundo párrafo del artículo 14 Constitucional en su texto enuncia: “Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.”

Del párrafo de mérito se desprenden los supuestos que un órgano administrativo como lo es la Contraloría debe cumplir, previo a emitir un acto por el cual se tienda a privar a un gobernado, en su calidad de servidor público, de sus derechos, pues no lo puede privar de nada más. Requisitos entre los que se encuentran:

El juicio ha de seguirse ante los tribunales previamente establecidos. Apoyándonos en la aportación del Procesalista Carlos Arellano García, quien sobre el particular considera:

“La palabra ‘tribunales’ es unívoca, es decir, tiene una sola acepción, y significa: órganos del Estado que tienen encomendado el desempeño de la función jurisdiccional. No es preciso que pertenezcan al Poder Judicial pero sí es imprescindible que tengan el carácter de órganos jurisdiccionales en cuanto a su misión de decir el derecho en los casos controvertidos.”⁵⁷

Al respecto, es importante señalar que en el procedimiento disciplinario existe un verdadero conflicto de intereses centrado por una parte, en la pretensión del Estado de preservar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público y por otra parte en la pretensión contraria del servidor público presunto responsable de sustraerse a dicho código ético, así como un órgano la contraloría interna, encargado de establecer, a través de la sustanciación del procedimiento de mérito, si existe o no dicha vulneración, aplicando en caso afirmativo, la sanción correspondiente.

Esta actividad de los órganos internos de control posee las características esenciales para ser considerada materialmente una actividad de carácter jurisdiccional, insistiéndose en que al existir un litigio, representado por la pretensión del Estado de aplicar sanciones administrativas, en razón de la afectación causada al

⁵⁷ ARELLANO GARCÍA, Carlos. “Teoría General del Proceso”, 10ª edición, Porrúa, México, 2001, p. 44.

servicio público y la del presunto responsable de evadir la responsabilidad atribuida; existen dos partes y un órgano de jurisdicción, el presunto responsable y el representante designado por el titular de la dependencia o entidad de la administración pública donde preste sus servicios y como órgano de jurisdicción la contraloría interna.

A manera de reflexión, no obstante la facultad jurisdiccional de que se encuentra revestida la contraloría interna conferida por la propia Ley de Responsabilidades de 1982, dicha facultad jurisdiccional no deja de ser materia de debate, en función de que en la práctica, las contralorías internas actúan discrecionalmente durante la substanciación del procedimiento disciplinario contenido en el artículo 64 de la Ley invocada, fungiendo en la mayoría de los casos como órgano persecutor y sancionador ante la comisión de las presuntas responsabilidades administrativas en que incurre un servidor público, es decir, se configura como juez y parte en el mismo procedimiento disciplinario.

Ha de cumplirse con las formalidades esenciales del procedimiento. El artículo 14 Constitucional no establece cuales son estas formalidades esenciales a observar en el procedimiento, sin embargo para juristas como Miguel Acosta Romero las formalidades esenciales del procedimiento:

“Consisten en reunir los requisitos mínimos que señale la ley o el reglamento, para que se pueda realizar el acto. Cumplir con los requisitos indispensables en relación con la esfera jurídica del particular, para que nazca el acto administrativo. Formalidad esencial en este caso vendrá a ser todo acto necesario e indispensable establecido por la ley, previamente a un acto de decisión, para que se conforme regularmente.”⁵⁸

⁵⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. “Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso”, 14ª edición, Porrúa, México, 1999, p. 419.

En un sentido más específico el tratadista de Garantías y Amparo, Ignacio Burgoa:

“Hace consistir las formalidades procesales esenciales, en dos exigencias: la primera que se dé al gobernado la oportunidad de defensa, para que la persona que vaya a ser víctima de un acto de privación externa a sus pretensiones opositoras al mismo y la segunda exigencia es que aparezca la oportunidad probatoria, pues como toda resolución jurisdiccional debe decir el derecho en un conflicto jurídico apegándose a la verdad o realidad, y no bastando para ello la sola formación de la controversia mediante la formulación de la oposición del presunto afectado, siendo menester que a éste se le conceda una segunda oportunidad dentro del procedimiento en que tal función se desenvuelve, es decir, la oportunidad de probar los hechos en que finque sus pretensiones opositoras.”⁵⁹

Atento a lo expuesto, se reitera que el procedimiento disciplinario contemplado en el numeral 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, adolece de ambigüedades, lagunas jurídicas y falta de precisión respecto a las directrices bajo las cuales aquél deba sustanciarse; incumpliendo por añadidura con las formalidades esenciales prescritas por el artículo 14 de nuestra Constitución Política. Amén de que la precitada Ley tampoco establece la norma supletoria aplicable durante la instrumentación del multicitado procedimiento. Vertiéndose en tal tesitura, la importancia de que al Título Tercero de la Ley Secundaria, se le adicione un capítulo que regule el referido procedimiento.

Ahora bien, conviene analizar el primer párrafo del artículo 16 Constitucional, “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”

⁵⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “Las Garantías Individuales”, Porrúa, México, 1961, p. 414.

La precedente Garantía de Legalidad tiene por objeto proteger la esfera jurídica de un gobernado, impidiendo que la voluntad caprichosa de la autoridad estatal pueda siquiera pretender ejercer un acto de molestia, incomodidad o perturbación en relación a una persona, si con antelación no satisface los requisitos previstos en el párrafo de mérito.

En el tema que nos ocupa, cabe señalar que del procedimiento disciplinario instrumentado en contra de un servidor público, presunto infractor, definitivamente puede derivar una resolución sancionatoria, a través de la cual se le va a molestar; bien sea en su persona, desde el momento en que se le confiere el título de "responsable", afectándose así su integridad, honorabilidad y prestigio como servidor público; bien sea en sus papeles, en el caso de que se le sancione con una destitución, acto por el cual se le revocan los efectos de su nombramiento, afectándose aquí el papel que tutela su derecho 5° Constitucional de tener un trabajo, amén de que al ser destituido también se le causa una afectación en su posesión de contar con un trabajo que le reditúe un sustento económico; o bien en sus posesiones, tratándose de resoluciones en las que se aplican sanciones económicas.

Como se desprende del párrafo anterior, el procedimiento disciplinario cobra suma importancia pues de su substanciación depende que el acto de molestia que se le va a causar al gobernado en su calidad de servidor público, cumpla cabalmente con los requisitos de legalidad consagrados en el precepto Constitucional que se comenta.

La acotación *Debe mediar mandamiento escrito*, es clara al ordenar que el acto por el cual la autoridad irrumpe la armonía jurídica de un gobernado, no ha de ser verbal, contrario sensu debe constar en un documento, proporcionándole al particular la garantía de que, en caso de considerarlo necesario puede rebatir lo consignado en dicho documento, contando para ello con el instrumento sobre el cual ejercer su defensa.

El mandamiento escrito ha de proceder de autoridad competente. En el entendido de que autoridad competente es el órgano estatal, representado en este caso en la contraloría interna, facultada para actuar en virtud de una disposición legal, podemos señalar que un órgano interno de control ha sido dotado de competencia por la Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, para imponer sanciones disciplinarias, valiéndose para ello del instrumento jurídico denominado procedimiento administrativo disciplinario.

El mandamiento escrito de la autoridad competente debe estar fundado y motivado. En este sentido, la premisa sobre la cual descansa la fundamentación es que debe invocarse un precepto legal o normativo el cual debe ser aplicable al caso concreto o situación en la que se halle el gobernado. Ahora bien, motivar significa expresar las razones en las que la autoridad estatal respalda su actuación. La unión de ambos términos jurídicos nos conduce a la reflexión de que todo acto de autoridad debe apoyarse en una disposición jurídico normativa que se va a correlacionar estrechamente con los razonamientos de hecho por los cuales la dicha autoridad considera procedente su actuar.

Garantías de legalidad que no siempre son plenamente satisfechas por las contralorías internas, conculcándose así, en la mayoría de los procedimientos disciplinarios la garantía en estudio. Situación que desafortunadamente no es exclusiva de esta autoridad administrativa, ya que trasciende a muchos de los actos emitidos por cualquier otro órgano estatal.

A mayor abundamiento sobre lo ya expuesto, es de considerar los siguientes aspectos del procedimiento administrativo disciplinario que en la actualidad instrumentan las contralorías internas del Distrito Federal:

En primer término, existe la imprecisión de en qué momento realmente se inicia el procedimiento que nos ocupa, esto así, pues mientras para el artículo 64 que se comenta, el procedimiento disciplinario se inicia a partir de que la Secretaría cita

al presunto infractor al desahogo de una audiencia, de la lectura al numeral 49 de la Ley invocada advertimos que el procedimiento disciplinario se inicia con la presentación de las quejas y denuncias que una persona interponga en contra de un servidor público.

Precepto jurídico que a la letra enuncia: "En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas a las que el público tenga fácil acceso, 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."

Desprendiéndose de lo anterior, que si bien es cierto que en los artículos 34, fracción XXVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; 64, fracción III y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; y 113, fracción XII del Reglamento Interior de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se faculta a los órganos internos de control para investigar quejas o denuncias; también lo es, que la fase de investigación no está debidamente regulada en estos ordenamientos.

En efecto, el artículo 64 en estudio no menciona nada sobre la forma en que deba sustanciarse la investigación que conlleve a incoar el procedimiento que nos ocupa.

Por otra parte, el artículo 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el que se sustenta la "fase de investigación", señala que en los procedimientos que se sigan para la investigación y aplicación de sanciones se observarán las reglas del artículo 64, esto es, respetar las garantías de audiencia y debido proceso, mismas que en una forma más amplia y completa deberían contenerse en un capítulo dedicado exclusivamente a la sustanciación del procedimiento disciplinario. Coligiéndose en tal virtud, que las investigaciones a que

aluden las normas relacionadas son las que se generen en el procedimiento de mérito.

Finalmente, de la interpretación al artículo 49 de la Ley sustantiva de la materia, que establece que con la queja o denuncia se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario, nos lleva a concluir que jurídicamente no existe la llamada “fase de investigación”, ambigüedad de la Ley, que ha conducido a que las Contralorías Internas fraccionen en forma inadecuada el procedimiento disciplinario.

En efecto, en última instancia, el contenido de todo proceso o procedimiento es el de llegar a establecer hechos controvertidos para aplicar el derecho al caso concreto, por lo que la “investigación” es materia propia del “procedimiento”. Sería absurdo contar con una etapa probatoria si prácticamente, previa la investigación, ya se tienen delimitados tanto el acto que vulnera la norma administrativa, como al presunto responsable de ésta. De ser así, lo que corresponde es emitir la resolución que conforme a derecho proceda, no controvertir nuevamente los resultados de la “investigación” en un “procedimiento”, lo que atenta en contra del principio de economía procesal. Además, un esquema de esta naturaleza va en contra de las garantías de legalidad y debido proceso que tutela nuestra Carta Magna.

En cambio, como lo previenen los artículos 47 y 49 de la ley, es con la queja o denuncia, derivada del incumplimiento de las obligaciones a cargo del servidor público, con la que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

De lo expuesto se reitera que es, necesariamente dentro del multicitado procedimiento, donde se debe practicar la investigación de los hechos materia de la queja o denuncia, para aplicar posteriormente, las sanciones que correspondan.

Existe una serie de consideraciones que se deben tener presentes ante la falta de regulación de la “fase de investigación” en el contenido del artículo 64 en estudio,

imponiéndose necesario la inserción de un capítulo que en forma sistemática preceptúe los cánones jurídicos bajo los cuales deba sustanciarse el procedimiento a que se ha venido haciendo referencia.

Si la finalidad de la etapa de investigación, consiste en establecer los hechos para aplicar las sanciones que correspondan a servidores públicos que vulneren el código de ética aplicable al servicio público y si el propósito del procedimiento es fijar los hechos para después aplicar el derecho al caso concreto, es evidente que en la práctica esta fase de investigación carece de sentido. Peor aún, dicha fase puede propiciar violaciones procedimentales graves en perjuicio de los servidores públicos, puesto que escudándose en el supuesto carácter "reservado" de las mismas y a que presuntamente no hay imputación en contra de persona alguna, se les niegan una serie de derechos premisa de la garantía de audiencia, como por ejemplo: el acceso al expediente respectivo, ofrecer pruebas durante esta etapa de investigación, obtener copia de las constancias y a instar, entre otros.

Dando lugar lo anterior, a los denominados "arreglos bajo el agua", debido a que un servidor público que sabe que está siendo sujeto de investigación, buscará la forma de enterarse del contenido de la misma, sin importar los medios de que se valga, con lo que esta "fase de investigación", si bien puede ser un elemento que correctamente regulado y aplicado impediría procedimientos innecesarios, en el esquema discrecional que por falta de regulación prevalece hoy en día, propicia la tan censurada corrupción que desafortunadamente distingue a la administración pública.

En adición a lo ya mencionado, el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no es claro ni preciso en los siguientes puntos:

Entre los principales problemas detectados al momento de efectuarse la citación a que hace referencia la fracción I del artículo 64, se encuentran: el

contenido del emplazamiento, la notificación misma y el código adjetivo supletorio, problema éste último que se plantea por el silencio de la Ley, respecto al procedimiento disciplinario. La notificación del emplazamiento y de las resoluciones es una de las dificultades más recurrentes a que se enfrenta el procedimiento, en razón de que los notificadores de las contralorías internas, tomados en su función sancionadora, esto es, incluyendo a sus titulares y de las áreas de responsabilidades, a diferencia de los del Poder Judicial del Distrito Federal, no tienen fe pública, por lo que modos perfectamente legales de notificación quedan expuestos a la conveniencia del presunto responsable quien generalmente alega falta de notificación.

Otra ambigüedad es que no exige al presunto responsable que su comparecencia a la audiencia de mérito sea en forma personalísima, lo que origina que envíe en su representación a su abogado o persona de confianza, circunstancia que impide se efectúe la declaración del probable responsable, respecto de los hechos imputados, lo anterior con independencia de que, de su inasistencia se deduce su falta de interés por ejercer su derecho de defensa, objeto de la referida audiencia.

La fracción I del artículo 64 determina que en la audiencia el presunto responsable podrá ofrecer las pruebas que considere pertinentes. Estimándose pertinente que en el capítulo propuesto se inserte un apartado probatorio, por el cual se delimite que una vez notificado el servidor público de las irregularidades atribuidas y una vez que comparezca al desahogo de la referida audiencia, acto en el cual deberá emitir su declaración y presentar los alegatos correspondientes, se le concedan diez días hábiles para que ofrezca las pruebas con las que cuente.

La fracción IV del artículo en cita, le permite a la contraloría interna determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su cargo, empleo o comisión, sí a su juicio lo considera conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, circunstancia que por el hecho de ser una decisión excesivamente

discrecional y que no se contemple un término preciso para su duración, la convierte en un arma de presión en contra del servidor público. *La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría*, tal facultad llega a ser abusiva, debiéndose regular cuándo debería de concluir esta suspensión, porque en la forma en que está atribuida bien podría concluir el procedimiento y, no obstante ser evidente la falta de responsabilidad, se tendría que esperar a emitir la resolución para en ella determinar lo referente a la "restitución en el goce de sus derechos".

Del presente apartado, se reitera el porqué de la necesidad para que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contemple en su Título Tercero un capítulo que en forma específica regule las etapas del procedimiento administrativo disciplinario, otorgándole al presunto infractor de las disposiciones normativas la seguridad jurídica de que en la resolución emitida por el órgano interno de control, se ha dado cumplimiento a las garantías individuales consagradas en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución Política.

4.2 IMPORTANCIA DE QUE EN EL CAPÍTULO PROPUESTO SE ESTABLEZCA LA SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.

La importancia de que el capítulo propuesto precise la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles obedece primordialmente, al silencio que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos presenta al no disponer en forma expresa, la supletoriedad del código adjetivo en lo inherente a la substanciación del procedimiento disciplinario.

Laguna legal que ha dado lugar a la aparición de corrientes doctrinarias opuestas, respecto a cual debe ser el Código Federal de Procedimientos ya sea Civil o Penal aplicable supletoriamente al procedimiento que nos ocupa. Precisión que se

colige necesaria ante el cúmulo de diligencias que deben cumplirse en el desarrollo del procedimiento disciplinario y que la Ley de la materia no las contempla.

Cabe señalar que la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles en el procedimiento disciplinario contenido en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no es nueva.

A nivel federal, desde la entrada en vigor de la referida Ley en 1983, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, actualmente Secretaría de la Función Pública, procedió a aplicar supletoriamente al procedimiento disciplinario, las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles; de tal modo que dicho criterio lo estableció para todo el sistema de responsabilidades en el servicio público, a través de la Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público, en la que se precisa que el artículo 45 de la Ley invocada establece la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Penales en materia de juicio político y de procedimiento para la declaración de procedencia, pero ante la omisión de la ley en cuanto al ordenamiento supletorio en la substanciación del procedimiento administrativo, consecuentemente correspondía al Código Federal de Procedimientos Civiles fungir supletoriamente en esta materia. Atento a la Guía que se menciona, tanto la Secretaría de Contraloría, como las Contralorías Internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, procedieron a aplicar supletoriamente las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Con el propósito de dilucidar la conveniencia de que sea el Código Federal de Procedimientos Civiles y no el Penal, el que se aplique en forma supletoria al procedimiento que nos ocupa, resulta importante examinar las dos posturas existentes respecto a la supletoriedad en el procedimiento administrativo disciplinario, a saber: una que postula la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales y otra que señala la del Código Federal de Procedimientos Civiles.

En este orden de ideas, primeramente examinemos la corriente que opina que la ley supletoria aplicable al procedimiento administrativo disciplinario es el Código Federal de Procedimientos Penales, arribando a tal conclusión como consecuencia de una interpretación gramatical al único numeral de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que alude a la aplicación de un código adjetivo en lo no dispuesto por ella, el que textualmente señala:

Artículo 45. "En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal."

A simple vista, con la lectura del artículo preinserto se tendría que salir de toda duda que suscitara el tema, pues pareciera claro que la intención del legislador es aplicar supletoriamente los ordenamientos que indica a los procedimientos que regula la Ley de la materia, los cuales son: el juicio político, la declaración de procedencia y el procedimiento en estudio.

Supuesto que no es tan simple como parece, pues el artículo 45 de la Ley en comento no forma parte del Título Primero Capítulo I, relativo a las Disposiciones Generales, sino se ubica precisamente en el Capítulo IV del Título Segundo denominado "Disposiciones Comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo", de lo que se desprende que la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales no es extensiva para todos los procedimientos que la citada Ley contempla, sino sólo a los procedimientos a que alude el Capítulo II y III del Título Segundo de dicho ordenamiento, esto es, al juicio político y a la declaración de procedencia, lo que deja de manera evidente que una interpretación literal de la ley, no logra desentrañar el espíritu que ésta encierra, ni alcanza el objetivo de solucionar el problema existente, pues en realidad lo que se hace es una interpretación literal de la ley y no una exégesis armónica y sistemática.

En concordancia con lo anterior, conviene analizar la corriente que considera como válida la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, al procedimiento administrativo disciplinario reglamentado en la Ley Federal de que se trata, la cual se encuentra sustentada en diversas tesis jurisprudenciales, destacando el hecho de que la doctrina se manifiesta unánime al declarar que la naturaleza del procedimiento administrativo tiene más semejanza con el procedimiento civil que con el penal.

Ejemplo de lo anterior es lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley a que se ha venido haciendo referencia, el que establece la citación a audiencia del servidor público, lo que equivale a la notificación con efecto de emplazamiento, para que se le vincule al procedimiento administrativo disciplinario, acto que se configura como el primer contacto que aquél tendrá con la litis planteada en su contra, dado lo cual si dicha citación se realizara como lo señala el Código Federal de Procedimientos Penales, se dejaría en total estado de indefensión al servidor público, pues no se le harían de su conocimiento todos los datos de que consta la queja interpuesta en su contra, de lo que se colige que la forma que debe revestir la notificación del servidor público es la establecida para los emplazamientos en materia civil.

Atento a lo anterior tenemos que, si para la notificación de los servidores públicos, lo adecuado es el Código Federal de Procedimientos Civiles, luego entonces el procedimiento administrativo disciplinario se debe substanciar con el mismo ordenamiento adjetivo.

A mayor abundamiento, debemos agregar que la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles fue reconocida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en la tesis intitulada:

SERVIDORES PÚBLICOS. ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, PARA EMPLAZAR A LOS, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 64 FRACCIÓN I DE LA LEY FEDERAL DE

RESPONSABILIDADES.- En cumplimiento cabal con la garantía de audiencia que contempla el artículo 14 constitucional, el servidor público al que se le imputen responsabilidades, deberá ser citado a la audiencia a que se refiere el artículo 64, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en forma personal, de conformidad con las disposiciones que al respecto establece el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de referencia, pues en dicha audiencia podrá ofrecer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga, de lo contrario, se vulneraría la garantía de referencia.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Época: Novena Época. Tomo II, Octubre de 1995. Tesis I.4º.A.48 A Página: 634.

Por otra parte, el reconocimiento de la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales se hizo por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la tesis con el rubro:

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS. SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.- De acuerdo con el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la ley supletoria aplicable, cuando ésta no prevea algunas cuestiones sobre el procedimiento así como en la apreciación de las pruebas, lo es el Código Federal de Procedimientos Penales; esto es, cuando se diriman cualesquiera de los procedimientos establecidos en la citada ley, incluso el relativo a cuestiones sobre responsabilidad administrativa de funcionarios públicos, pues no existe otra disposición que autorice emplear otro ordenamiento en supletoriedad; siendo irrelevante, que dicho precepto esté contenido en el capítulo IV del título segundo, relativo a las disposiciones comunes

para los capítulos II y III de ese mismo título, que se refieren al procedimiento en el juicio político.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Época: Novena Época. Tomo VIII, Octubre de 1998. Tesis I.7°.A.23 A Página: 1203.

Controversia de tesis que fue resuelta por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, a través de la jurisprudencia intitulada:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES, LA LEGISLACIÓN SUPLETORIA APLICABLE AL PROCEDIMIENTO DERIVADO DE LA, ES EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y CODIGO PENAL FEDERAL, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 45 DE DICHA LEGISLACIÓN Y NO EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.- De lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se desprende que en los casos no previstos por dicha ley en el procedimiento administrativo de responsabilidades se aplicarán supletoriamente las disposiciones contenidas en el Código Federal de Procedimientos Penales y en lo conducente el Código Penal Federal; por ende si en dicho procedimiento se aplicó supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, ello es inexacto y violatorio de los artículos 14 y 16 constitucionales.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

INSTANCIA: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo XI, mayo de 2000. Jurisprudencia II.1°.A.J/15. Página 845,

Criterio que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ha reproducido en su Jurisprudencia número 18 de septiembre de 2001, cuyo rubro es:

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, EN CASO DE.- El artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prescribe que en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en dicha ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales; por lo que al disponerse expresamente la supletoriedad de este ordenamiento, sin distinguir de qué clase de responsabilidad se trate, no procede la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles en tratándose de responsabilidad administrativa.

Instancia: Sala Superior del TCADF. Fuente: Gaceta Oficial del Distrito Federal. Época: Tercera. Tesis: S.S./J.18, septiembre de 2001. Página: 46. Jurisprudencia 18.

Los argumentos del porque debe ser el Civil y no el Código Federal de Procedimientos Penales aquél que funja en forma supletoria, podemos resumirlos en los siguientes puntos:

La doctrina es unánime en considerar como supletorio al procedimiento administrativo disciplinario las disposiciones procedimentales de carácter civil, por considerar que la naturaleza del procedimiento civil es más afín a dicho procedimiento.

Existen diversas tesis de jurisprudencia que consideran como ordenamiento supletorio al Código Federal de Procedimientos Civiles.

La mayoría de figuras jurídicas que resultan indispensables para desarrollar el procedimiento administrativo disciplinario, se encuentran contempladas y reguladas por el Código Federal de Procedimientos Civiles, como es el caso de la representación, el emplazamiento y las notificaciones.

La ubicación y redacción del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que por un lado la redacción es excluyente, al hablar sólo del "procedimiento" y al ser parte de un capítulo que corresponde a un título que regula solo al juicio político y la declaración de procedencia, sin estar expresamente regulada la supletoriedad aplicable a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en relación al procedimiento administrativo disciplinario.

En mérito de lo antes expuesto, no podemos sino reiterar que es sumamente importante establecer en el capítulo que se propone, la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, para de tal forma evitar las contradicciones, ambigüedades, lagunas, discrepancias y obstáculos que llegan a presentarse al momento de substanciar el multicitado procedimiento.

4.3 CONTENIDO DEL CAPÍTULO PROPUESTO.

El contenido de un capítulo que regule la substanciación del procedimiento disciplinario por parte de los órganos administrativos facultados para ello, se plantea en los siguientes términos:

Primeramente, es importante delimitar las etapas que lo van a conformar, atento a lo cual, debe contenerse un apartado en el que se especifique la apertura del procedimiento disciplinario.

Haciéndose mención que el procedimiento disciplinario se iniciará, por queja o denuncia presentada por cualquier persona, en contra del o los servidores públicos, que presuntamente incurran en responsabilidad administrativa; iniciándose asimismo con el dictamen técnico emitido por el área de auditoría, en el cual se ha consignado

el pliego de presuntas responsabilidades atribuidas al o los presuntos infractores de la normatividad.

En segundo lugar, debe contemplarse una etapa de investigación, con el propósito de que la contraloría interna se allegue de elementos fehacientes, que soporten la queja o denuncia promovida. Ahora bien, por cuanto hace al dictamen técnico, procederá una exhaustiva valoración de las documentales que lo integran, a efecto de determinar si la responsabilidad ahí plasmada se encuentra debidamente sustentada.

Si de la información recabada, se desprende que no existen elementos suficientes y necesarios que permitan atribuir responsabilidad al servidor público implicado, procederá la emisión de un Acuerdo de Improcedencia; contrario sensu, si de la investigación se vertiesen elementos que presuman la comisión u omisión de conductas irregulares por parte de un servidor público, deberá emitirse consecuentemente un Acuerdo de Procedencia, en el que dando cumplimiento a lo preceptuado por los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna, se motivarán y fundamentarán los hechos presumiblemente constitutivos de responsabilidad administrativa imputados al servidor público de que se trate.

Del Acuerdo de Procedencia se derivará el citatorio por el cual se le harán del conocimiento al servidor público las presuntas responsabilidades atribuidas, llamándolo a comparecer en forma personalísima para el desahogo en audiencia, que respetando los términos señalados en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tendrá verificativo en la contraloría interna de que se trate.

Resultando importante mencionar en este punto, que las formalidades a observarse durante la notificación al interesado, deben apegarse a las previstas por el Código Federal de Procedimientos Civiles, considerándose este ordenamiento idóneo, al contemplar todos los supuestos que pueden presentarse al momento de efectuarse el acto de la notificación.

Un rubro que es substancial definir en el capítulo propuesto es el inherente a las formalidades que revisten el periodo probatorio dentro del procedimiento disciplinario. Conforme a lo dispuesto por la fracción I del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el presunto responsable podrá en la audiencia de mérito ofrecer las pruebas con que cuente; al respecto se propone que el ofrecimiento de pruebas se realice dentro de los diez días hábiles siguientes de efectuada la notificación del citatorio por el que se le cita a comparecer para el desahogo de la referida audiencia, para que en dicho acto las probanzas ofrecidas sean desahogadas.

El derecho del justiciable de aportar las pruebas que estime necesarias para su defensa, debe acompañarse, en caso de ser necesario, del auxilio de la autoridad para obtenerlas.

Uno de los problemas con los que se enfrentan las contralorías internas, llegado el tiempo de resolver un procedimiento administrativo disciplinario es la falta de parámetros que califiquen una falta como leve o grave. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no contempla el criterio a seguir en tratándose de la forma en que deben sancionarse las faltas cometidas, a efecto de que exista una proporcionalidad entre infracción y sanción.

Trascendente es que en el capítulo propuesto se especifique que en lo no dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, respecto a la substanciación del procedimiento administrativo disciplinario se estará a lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Civiles, aserto cuyos motivos se han expuesto con antelación.

Con el objeto de cumplir los principios de celeridad y economía procesal, debe regularse el término de duración de la suspensión a la que se someta a un servidor público denunciado; evitándose así, afectar sus derechos laborales y reduciéndose por añadidura la discrecionalidad con la que actúa la contraloría interna al respecto.

De lo expuesto, es significativo señalar que las disposiciones contenidas en el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, concernientes al procedimiento disciplinario, de encontrarse debidamente ordenadas y complementadas por las inquietudes presentadas en el presente trabajo de investigación, harían del capítulo propuesto un eficiente y efectivo instrumento, a través del cual las autoridades encargadas de aplicar el sistema de responsabilidades administrativas en el Distrito Federal, puedan substanciar un procedimiento disciplinario en el que se respeten las garantías de legalidad y audiencia del servidor público, cumpliéndolo a la vez su cometido de velar porque los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen a la administración pública sean cabalmente cumplidos.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El sistema de responsabilidades administrativas, no obstante los extensos antecedentes históricos que le respaldan, ha sido en las últimas décadas cuando más auge e innovaciones ha tenido. El interés gubernamental por implementar mayores y mejores formas de fiscalización respecto al actuar de sus servidores públicos se ha manifestado, a través de la creación de instituciones encargadas de velar porque los recursos humanos, materiales y financieros de la administración pública cumplan su propósito de satisfacer el interés público.

SEGUNDA.- En el Distrito Federal, la Contraloría General es el órgano de control, entre cuyas atribuciones se encuentran las de conocer, investigar y en su caso sancionar a los servidores públicos infractores de la norma jurídica. En tal tenor, es la competente para substanciar el procedimiento administrativo disciplinario, mediante el cual se determina la responsabilidad o no del servidor público presunto responsable.

TERCERA.- Si bien es cierto que la Contraloría General del Distrito Federal puede ser considerada como un órgano materialmente jurisdiccional, de acuerdo a las facultades que la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos le otorga, no debe pasar inadvertido el hecho de que la forma excesivamente discrecional en la que aquella se maneja al momento de instrumentar el referido procedimiento disciplinario, nos induce a la siguiente reflexión: ¿En que momento se ejercita realmente esa función jurisdiccional?

CUARTA.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 14 y 16 consagra las garantías individuales de audiencia y legalidad,

respectivamente, columna vertebral del sistema jurídico mexicano. Hipótesis legales que en su parte medular tutelan los derechos del gobernado, protegiéndolo de los actos de autoridad que pretendan atentar la esfera jurídica que lo rodea.

QUINTA.- Un procedimiento disciplinario, instrumento del sistema de responsabilidades administrativas, a través del cual se interfiere en la esfera jurídica del gobernado en su calidad de servidor público, no puede ni debe comprimirse en un solo artículo como así sucede actualmente en el numeral 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, resultando insuficiente que todo un procedimiento se reduzca a un solo artículo legal.

SEXTA.- La necesidad de que al Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se le adicione un capítulo en el que se contemplen las etapas que deben observarse durante el desarrollo del procedimiento disciplinario, obedece primordialmente a las lagunas jurídicas y ambigüedades de que adolece el que se contiene en el artículo 64 de la Ley de la Materia. En efecto, esto es así, habida cuenta que formalidades procesales tales como: La etapa de investigación, las notificaciones, el periodo probatorio, la expedición de copias, el desahogo de la audiencia y de las pruebas ofrecidas, entre otras figuras jurídicas, no se encuentran definidas en la Ley de mérito.

SÉPTIMA.- Un procedimiento disciplinario que no sea substanciado por un tribunal previamente establecido, en el que no se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, tal como lo ordena el artículo 14 de nuestra Constitución Federal; un procedimiento disciplinario que provenga de una autoridad no competente, en el que no se observe un mandamiento fundado y motivado, esto, en estricto apegado a lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley Suprema, por ende se encuentra viciado de ilegalidad.

OCTAVA.- Cobra importancia el hecho de que en el capítulo propuesto se precise que en lo inherente al procedimiento administrativo disciplinario, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, circunstancia que despejará la serie de confusiones que ha generado el silencio de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, respecto a tan trascendental tema. No siendo admisible la aplicación hoy en día del Código Federal de Procedimientos Penales, atento a las diferencias abismales que existen entre el procedimiento administrativo disciplinario y las conductas delictivas que regula el referido Código Adjetivo de la materia penal.

NOVENA.- El capítulo propuesto en el presente trabajo de investigación, se endereza primordialmente en proporcionar a la Contraloría General del Distrito Federal y las respectivas contralorías internas, encargadas de la substanciación del procedimiento disciplinario, un instrumento eficaz y efectivo en la aplicación de sanciones a aquellos servidores públicos que llegan a desplegar conductas anómalas, procedimiento en el que asimismo se observen las garantías de audiencia y legalidad que nuestra Constitución Política les concede.

DÉCIMA.- Un Estado de Derecho, cuyo principal objetivo es el satisfacer necesidades colectivas, va a tener entre sus actividades más relevantes la prestación de servicios públicos, atento a lo cual, necesario es que los servidores públicos encargados de proveer dichos servicios sean individuos con vocación de servicio. La falta a ese código ético de conducta trae aparejada una sanción, misma que debe ser aplicada sin menoscabo a los derechos que como gobernado dicho servidor público tiene.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso", 14ª edición, Porrúa, México, 1999.
- 2.- ALAMÁN, Lucas. "Historia de México", tomo V, Publicaciones Herrerías, México, 1852.
- 3.- ARELLANO GARCÍA, Carlos. "Teoría General del Proceso", 10ª edición, Porrúa, México, 2001.
- 4.- ARROYO HERRERA, Juan Francisco. "Régimen Jurídico del Servidor Público", 3ª edición, Porrúa, México, 2000.
- 5.- BECERRA BAUTISTA, José. "El Proceso Civil en México", 17ª edición, Porrúa, México, 2000.
- 6.- BENÍTEZ, Fernando. "El Porfirismo", Fondo de Cultura Económica, México, 1977.
- 7.- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. "BENITO JUÁREZ, Documentos, Discursos y Correspondencia", tomo I, México, 1964.
- 8.- BRISEÑO SIERRA, Humberto. "Derecho Procesal", tomo III, 22ª edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1999.
- 9.- BUEN ROSTRO, Felipe. "Historia Antigua de México", número 5, México, 1877.

- 10.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Las Garantías Individuales", Porrúa, México, 1961.
- 11.- CAMPILLO SÁINZ, José. "Introducción a la Ética Profesional del Abogado", 3ª edición, Porrúa, México, 1997.
- 12.- CÁRDENAS, Raúl F. "La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Antecedentes y Leyes Vigentes de México", Porrúa, México, 1982.
- 13.- CLAVIJERO, Francisco Javier. "Historia Antigua de México", 7ª edición, Porrúa, México, 1982.
- 14.- COSÍO VILLEGAS, Daniel. Et al. "Historia Mínima de México", 12ª edición, Colegio de México, México, 2002.
- 15.- DE SAHAGÚN, Fray Bernardino. "Historia General de las Cosas de Nueva España", tomo II, Fomento Cultural Banamex, México, 1982.
- 16.- DE SOLÓRZANO PEREYRA, Juan. "Política Indiana", tomo II, Madrid, 1872.
- 17.- DE VALLE ARIZPE, Artemio. "Virreyes y Virreinas de la Nueva España", Aguilar, México, 1976.
- 18.- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. "El Derecho Disciplinario de la Administración Pública", Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1990.
- 19.- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos", 4ª edición, Porrúa, México, 2001.

- 20.- DI PIETRO, Alfredo. ENRIQUEZ LAPIEZA, Ángel. "Manual de Derecho Romano", 4ª edición, Depalma, Buenos Aires, 1985.
- 21.- DORANTES TAMAYO, Luis. "Elementos de Teoría General del Proceso", 4ª edición, Porrúa, México, 1993.
- 22.- UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. "Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán", México, 1964.
- 23.- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. "Derecho Administrativo Servicios Públicos", Porrúa, México, 1995.
- 24.- FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José. Et.al. "Análisis y Perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal", Instituto Electoral del Distrito Federal, Sinergia, México, 2001.
- 25.- FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo", 39ª edición, Porrúa, México, 1999.
- 26.- HERRERA PÉREZ, Agustín. "Legislación Federal Sobre Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos", Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.
- 27.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. "Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos", UNAM, México, 1994.
- 28.- LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. "La Contraloría y el Control Interno en México", 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- 29.- LÓPEZ PRESA, José Octavio. "Corrupción y Cambio", Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

- 30.- LUNA CARRASCO, Juan Roberto. "Historia del Derecho Mexicano. Antología", Facultad de Derecho, UNAM, México, 1999.
- 31.- MARGADANT S., Guillermo F. "Derecho Romano", 23ª edición, Esfinge, México, 1998.
- 32.- MARGADANT S., Guillermo F. "Introducción a la Historia del Derecho Mexicano", 15ª edición, Esfinge, México, 1998.
- 33.- MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. "Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano", 2ª edición, Porrúa, México, 1997.
- 34.- MARILUZ URQUIJO, José María. "Ensayo sobre los Juicios de Residencia Indianos", Escuela de Estudios Hispano Americanos de Sevilla, Sevilla, 1952.
- 35.- MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel. "Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales como Medios de Control en la Administración Pública", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.
- 36.- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. "Derecho Burocrático", volumen 5, Colegio de Profesores de Derecho Burocrático, UNAM, Oxford University Press, México, 1997.
- 37.- MARTÍNEZ VARGAS, Ubaldo. "MORELOS, Siervo de la Nación", Secretaría de Educación Pública, México, 1963.
- 38.- MONEVA Y PUYOL, Juan. "Derecho Hispánico", 3ª edición, Labor, España, 1942.

- 39.- MÚÑOZ, Rafael F. "SANTA ANNA El Dictador Resplandeciente", Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
- 40.- OTS CAPDEQUÍ, José María. "El Estado Español en las Indias", 5ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.
- 41.- OVALLE FAVELA, José. "Derecho Procesal Civil", 8ª edición, Oxford University Press, México, 1999.
- 42.- PÉREZ MARTÍNEZ, Héctor. "Juárez El Impasible", 6ª edición, Espasa-Calpe Mexicana, México, 1972.
- 43.- SÁINZ GÓMEZ, José María. "Derecho Romano I", Limusa Noriega, México, 1994.
- 44.- SÁNCHEZ BELLA, Ismael. "La Organización Financiera de las Indias", Escuela de Estudios Hispano Americanos de Sevilla, Sevilla, 1968.
- 45.- SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo Primer Curso", 20ª edición, Porrúa, México, 1999.
- 46.- TENA RAMÍREZ, Felipe. "Leyes Fundamentales de México, 1808-1999", 22ª edición, Porrúa, México, 1999,
- 47 VALADÉS, Diego. "El Control del Poder", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998.
- 48.- Versión castellana por A. D'ORS. Et.al. "El Digesto de Justiniano", tomo I, Aranzadi, Pamplona, 1968.

LEGISLACIÓN

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 142ª edición, Porrúa, México, 2002.
- 2.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Sista, México, 2003.
- 3.- Estatuto de Gobierno de la Administración Pública del Distrito Federal, 20ª edición, Porrúa, México, 2002.
- 4.- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, 20ª edición, Porrúa, México, 2002.
- 5.- Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, 20ª edición, Porrúa, México, 2002.
- 6.- Código Federal de Procedimientos Civiles, 6ª edición, ISEF, México, 2004.
- 7.- Colección Penal, 1ª edición actualizada, Delma, México, 2003.

OTRAS FUENTES

- 1.- Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reforma al Capítulo IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1982.
- 2.- Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1994.

- 3.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM. "Diccionario Jurídico Mexicano", Porrúa, México, 2001.
- 4.- MUSACCHIO, Humberto, "Diccionario Enciclopédico de México", 2 volúmenes, Andrés León Editor, México, 1999.
- 5.- PALLARES, Eduardo. "Diccionario de Derecho Procesal Civil", Porrúa, México, 1998.
- 6.- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. "Diccionario de la Lengua Española", 2 tomos, 21ª edición, Espasa Madrid, Madrid, 2001.
- 7.. Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia y Tesis Aisladas, CD ROOM, IUS 2003.