



UNIVERSIDAD INTERNACIONAL

INCORPORADA A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
CLAVE DE INCORPORACIÓN A LA UNAM 3267

**“EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS Y SU NECESARIA
ACTUALIZACIÓN JURÍDICA”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ENRIQUE MORÁN ORTEGA

DIRECTOR DE TESIS:
LIC. RENE ANTONIO PALAVICINI ESPONDA

MÉXICO, D.F.

ENERO, 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

AGRADECIMIENTOS

A DIOS.

Por haberme hecho capaz de alcanzar esta meta y ponerme en mi camino a sus ángeles para que ningún obstáculo me impidiera el destino que trazo para mí.

A MI ABUELITA SILVINA BAUTISTA LUNA.

Quien no tengo palabras para agradecer infinitamente todo lo que asido en mi vida gracias por permitirme ser parte de su gran descendencia y con su fortaleza y amor hoy cumplo mi meta profesional.

A MI MADRE ROSALINA MINERVA ORTEGA BAUTISTA.

Hoy por ti estoy culminando uno más de mis sueños porque tú me enseñaste alcanzar los sueños con amor trabajo y constancia por que sin tu guía no habría podido alcanzar este logro profesional ya que tu supiste guiarme como al árbol que se le siembra, riega y poda para que crezca fuerte y sus raíces sean eternas.

A MI TÍO Y PADRE ALEJANDRO ORTEGA BAUTISTA.

Por ser mi imagen paterna, el ejemplo de fortaleza inteligencia, ética y por la confianza que siempre has depositado en mí la cual me permite culminar mi meta profesional y empezar una nueva etapa.

A MIS TÍAS ANTONIA GUADALUPE YOLANDA ORTEGA BAUTISTA Y SERENA VIOLETA ORTEGA BAUTISTA.

Quienes con su cuidado y paciencia han sido un gran apoyo para culminar esta tesis.

A MI PRIMO FRANCISCO OCTAVIO USCANGA ORTEGA.

Por ser un abogado el cual admiro y quiero como a un hermano mayor que a estado en los momentos que mas los he necesitado y que asido un ejemplo más de mi estructura para realizar mi meta profesional.

A MIS PRIMOS ROGELIO ANTONIO MACÍAS ORTEGA, LINA ESMERALDA MACÍAS ORTEGA Y ZULEMA USCANGA ORTEGA.

Por sus grandes enseñanzas de la vida y por todos y cada uno de los momentos que mean dedicado al explicarme, enseñarme y comprenderme.

A MI TÍO ANDRÉS ORTEGA BAUTISTA.

Por nunca dudar que culminaría esta meta profesional.

A MI CHIQUI GRISELDIS ARMENDÁRIZ CHÁVEZ.

Por ser incondicional al apoyarme en buenas y malas sin que nunca perdieras la confianza en mí cosechando solo amor y esperanza para así juntos lograr la culminación de esta tesis.

A ESTELA MANZANO.

Gracias por creer en mí y su gran paciencia..

A LA LICENCIADA LAURA MEZA SAUCEDO.

Agradezco el apoyo, la paciencia y sus sabios consejos para enseñarme desde los inicios de mi carrera y empezarme a formar como abogado siempre teniendo una palabra de aliento y mano firme para aprender, le doy gracias a la vida por haberla conocido.

A EL LICENCIADO RENÉ ANTONIO PALAVICINI ESPONDA.

Por estar desde el inicio de mi carrera y por estar hoy presente en la culminación, por ser un ángel mas que fue enviado para que sus sabios consejos me permitiera hoy culminar mi meta profesional.

SEA ESTE TRABAJO PARA MI HIJO ENRIQUE MORAN PADRÓN “KIKIN”.

Quien es el motivo de mi superación y a quien llevo tatuado en mi corazón y alma, ya que tú eres lo que hace que día a día conquiste cada una de mis metas profesionales, te amo hijo.

ÍNDICE

<u>INTRODUCCIÓN.</u>	Página
<u>CAPITULO I. ANTECEDENTES EN MÉXICO.</u>	
1.1. Época Prehispánica.	1
1.2. Época Colonial.	6
1.3. Época Independiente.	18
1.4. Época Contemporánea.	31
<u>CAPITULO II. GENERALIDADES DEL SERVIDOR PÚBLICO.</u>	
2.1. Definición de Funcionario Público.	35
2.2. Definición de Servidor Público.	38
2.3. Ordenamientos Jurídicos que regulan y limitan las actuaciones de los servidores públicos.	41
2.3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	41
2.3.2. Código Penal.	44
2.3.3. Ley de Responsabilidades de 1939.	50
2.3.4. Ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito Federal de Los Altos Funcionarios de los Estados.	53
2.3.5. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.	55
2.3.6. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del 13 de marzo de 2002.	58

CAPITULO III. MODALIDADES DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

3.1. Responsabilidad Política.	69
3.2. Responsabilidad Civil.	73
3.3. Responsabilidad Administrativa.	75
3.4. Responsabilidad Penal.	78

CAPITULO IV. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

4.1. El Ilícito o Infracción Administrativa.	85
4.2. Los elementos de la Infracción.	87
4.3. Trascendencia de las faltas o infracciones.	90
4.4. Sanciones.	93
4.5. La Facultad Sancionadora.	103
4.6. La Investigación.	104
4.7. La Instrucción.	107
4.8. La Decisión.	110
4.9. La Ejecución.	114
4.10. Los Medios de Defensa.	115
PROPUESTA.	124
CONCLUSIONES.	126
BIBLIOGRAFÍA.	129

INTRODUCCIÓN.

Este trabajo de investigación obedece a una profunda convicción personal, en el sentido de que los servidores públicos tienen una misión social de gran trascendencia, insoslayable y, por lo mismo, verificable por parte de la nación, que les observa y juzga.

Ser servidor público en México es ser considerado un sujeto de segunda clase, peyorativamente, un “burócrata”. Un ser desgastado y de salario agónico, insuficiente para afrontar los gastos familiares. Esto y la tradición, han hecho del servidor público un sujeto que, a los ojos de la sociedad, es siempre un ser propenso al ilícito administrativo y penal, sin dejar de lado las violaciones política, civil y laboral.

Lo anterior me llevó a investigar el régimen jurídico bajo el cual se encuadra la conducta del servidor público. Fue así y por la práctica profesional, que prácticamente me sumergí en el contexto jurídico del servidor público. Mundo fascinante, que me inspiró este ensayo o tesis profesional con el cual pretendo obtener el título de licenciado en derecho.

La tesis se divide en cuatro capítulos. En el primero se analizan exhaustivamente los antecedentes históricos, desde la época prehispánica hasta nuestros días, inmediatamente antes de la promulgación de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002, pasando por las épocas colonial, independiente y contemporánea.

En el segundo capítulo se analizan los distintos tipos de responsabilidades en las que puede llegar a incurrir el servidor público en el ejercicio de sus funciones. Estas responsabilidades son, además de la administrativa, la penal, la civil y la política.

El tercer capítulo estudia a la infracción administrativa como tal, esto es alejada del delito y de la responsabilidad política, que tienen peculiaridades específicas. Se analizaron los elementos de la infracción: los sujetos, la conducta y el objeto,

calibrando su trascendencia, para concluirlo con las sanciones aplicables al servidor público responsable, desde la amonestación hasta la inhabilitación, pasando por la suspensión, la destitución y la sanción económica.

Finalmente, en el cuarto y último capítulo se analizó hasta en sus mínimos detalles el llamado procedimiento administrativo disciplinario, la facultad sancionadora de la autoridad y las distintas fases del procedimiento: la investigación, la instrucción, la decisión, la ejecución, además de los medios de defensa.

Las conclusiones y la propuesta se sintetizan en una sola consideración: es urgente y necesario reformar radicalmente el régimen de responsabilidades de los servidores públicos federales, porque en la actualidad adolece de serias deficiencias jurídicas.

La bibliografía fue todo lo amplia que se pudo, en la inteligencia de que no hay mucha obra escrita al respecto. Sin embargo, se trabajó con lo que se halló en las bibliotecas públicas y particulares.

Se ha concluido este trabajo de investigación, con la esperanza de que en algo sirva para enriquecer el acervo bibliográfico universitario al respecto. Estoy cierto de que modestamente ayudará a fijar el debate legislativo y de la ciencia jurídica en un tema que ha sido poco explorado por los estudiosos de la disciplina jurídica especial del derecho público, denominada derecho administrativo.

CAPÍTULO I. ANTECEDENTES EN MÉXICO.

1.1. Época Prehispánica.

En el territorio conocido como Mesoamérica florecieron varias culturas indígenas, que dejaron su huella como importantes civilizaciones autóctonas, alejadas en todo y por todo de la cultura occidental, con la que no tuvieron ningún contacto previo a la Conquista española. De entre esas culturas destacaron por sobre las demás los aztecas y los mayas. Los primeros asentados en la zona lacustre del Valle de México y los segundos en el sur de lo que ahora conocemos como República Mexicana.

El maestro Miguel León-Portilla en su célebre obra “Los Antiguos Mexicanos” escribe que “el cronista mexica Tezozómoc, cuya vida transcurrió ya en los tiempos de la Nueva España, pero que participó aún en la antigua tradición, tuvo confianza en que no se perdería el recuerdo. Ciertamente, al menos la versión y transcripción de las crónicas y cantares, confieren realidad a sus palabras: 'Nunca se perderá, nunca se olvidará, lo que vinieron a hacer, lo que vinieron a asentar en las pinturas: su renombre, su historia, su recuerdo... Siempre lo guardaremos nosotros hijos de ellos... Lo vamos a decir, lo vamos a comunicar, a quienes todavía vivirán, habrán de nacer...’”¹

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 obtenidas 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 debían rendir en la cantidad

¹ LEÓN-PORTILLA, Miguel; “Los Antiguos Mexicanos”; Fondo de Cultura Económica, México, 2009; pág. 7

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”.²

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 Hueycalpixqui o Calpixque Mayor, los Calpixque 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.

Sin embargo, “el tlatoani tenía el poder de dar muerte, por lo que aquél que se tomaba la justicia por su mano era condenado a muerte, por usurpar el poder del rey. En el tlatoani concurría también todo el poder de la milicia, ya que éste era el medio para mantener el equilibrio cósmico y la continuidad del Quinto Sol. Era así pues, como se reunían en la persona del tlatoani el poder religioso, militar y jurídico,

² LANZ CÁRDENAS, José Trinidad; *“La Contraloría y el Control Interno en México”*; Fondo de Cultura Económica; México, 1987; Pág. 26.

además, del poder fiscal y administrativo. Ahora bien, ¿este poder del que disfrutaba el tlatoani era absoluto o estaba limitado de algún modo? Desde el punto de vista legal no había nada ni nadie que pudiese oponerse al poder del tlatoani y la razón de ello residía en el origen divino de ese poder”.³

A los Pochtecas, principales comerciantes de la ciudad, 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.

“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”.⁴

Como se ha mencionado con antelación, el bienestar colectivo y correcto aprovechamiento de la Hacienda Pública constituían objetivo primordial del Reino Azteca, razón por la cual, las medidas sancionadoras 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. Este “cuidaba de consultar a los nobles, altos dignatarios y consejeros, los cuales daban libremente su opinión sobre multitud de asuntos y si bien, en algunas ocasiones, prevalecía la opinión del monarca, ordinariamente seguía

³ ALCINA FRANCH, José; “**Los Aztecas**”; Biblioteca de Historia; Madrid, España, 1999; Pág. 97.

⁴ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad; “**La Contraloría y el Control Interno en México**”; Fondo de Cultura Económica; México, 1987; Pág. 28.

la opinión de sus consejeros“.⁵

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.

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 corregir los desordenes 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”.⁶

“Los tribunales de justicia se escalonaban desde la unidad social más elemental -el calpullí- hasta la de mayor extensión. El tribunal más bajo de toda la escala era el tecalli, o tribunal de calpullí, cuyos jueces, los tetecuhtin, que dependían del tlatcatécatl, con el que se hallaban en constante contacto, entendían, al parecer, de asuntos tales como matrimonios, divorcios, etc. En determinados casos, una vez que los jueces habían recibido las pruebas pasaban el asunto al tribunal superior...”.⁷

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 como:

⁵ ALCINA FRANCH, José; “**Los Aztecas**”; Biblioteca de Historia; España, 1999 Pág. 97.

⁶ BUEN ROSTRO, Felipe; “**Historia Antigua de México**”; México, 1877; Pág. 107.

⁷ ALCINA FRANCH, José; “**Los Aztecas**”; Biblioteca de Historia; España, 1999 Pág. 107.

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.

Al respecto, José Alcina French agrega que “lo embajadores que no cumplieren su cometido o regresasen sin respuesta alguna, los recaudadores de tributos que se excediesen en su cometido, la malversación de fondos o el cohecho o mala interpretación del derecho de los jueces, podía conducir, en casos graves, a la pena de muerte, y en casos leves, a penas infamantes, destitución, esclavitud, etcétera”.⁸

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.

Las etapas del procedimiento administrativo disciplinario se substanciaban de la siguiente forma: 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 el México prehispánico abogados o relatores, las partes actuaban por sí mismas; la tercer etapa consistía en el ofrecimiento de probanzas, de entre las que resaltaba 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.

Desahogadas las etapas anteriores, se llegaba a la resolución del juicio, y, de encontrársele culpable, se le amonestaba o se le privaba de la vida, según la gravedad y la trascendencia de la falta cometida.

⁸ *Ibidem*; Pág. 109.

En el México antiguo las penas se recrudecían cuando el infractor a la ley era un funcionario público, pues bajo la premisa de que éste tenía la obligación de predicar con el ejemplo y observar estrictamente la ley, su falta se agravaba hasta alcanzar un castigo ejemplar.

Conviene destacar la presencia importante de un personaje que marcó con su actuación toda una época del México prehispánico, se trata de Tlacaélel, el primer cihuacóatl azteca, que ejerció un poder singularísimo al lado o por encima del tlatoani mexica. Veamos:

“Sus reformas, que tuvieron como meta crear en el pueblo azteca una nueva misión místico-guerrera del mundo y del hombre... El gran consejero de los varios reyes aztecas modificó la versión de la historia de su pueblo, colocó en lo más alto del panteón religioso a su antiguo numen tutelar Huitzilopochtli, concibió la idea de edificar el templo máximo en su honor, distribuyó tierras y títulos, dio una nueva organización al ejército, a los pochtecas (comerciantes) y consolidando finalmente la llamada 'triple alianza' con el señorío de Texcoco y el reino que hoy llamaríamos 'pelele' de Tacuba, sustituto del antiguo Azcapotzalco, inició la serie de conquistas que habrían de llevar a los aztecas hasta Chiapas y Guatemala. Por todo esto, parecen alejadas de cualquier hipérbole las palabras de Chimalpain encomiando la obra de Tlacaélel: Ninguno tan valeroso, como el primero, el más grande, el honrado en el reino, el gran capitán de la guerra, el muy valeroso Tlacaélel, como se verá en los Anales. Fue él también quien supo hacer de Huitzilopochtli el dios de los Mexicas, persuadiéndolos de ello”.⁹

1.2. Época Colonial.

Una vez consumada la Conquista en agosto de 1521, dio inicio una nueva estructura político-administrativa, que diferenció desde un principio a los distintos grupos sociales, esto es, la Colonia estratificó a la naciente sociedad novohispana.

⁹ LEÓN-PORTILLA, Miguel; ***Los Antiguos Mexicanos***; Fondo de Cultura Económica, México, 2009; Pág. 47

Para Alejandra Moreno Toscano hubo dos conquistas: la militar y la espiritual. “Pueden distinguirse varias etapas en la conquista militar. La primera, la que podría llamarse ‘antillana’, dirigida por los intereses y proyectos comerciales de Diego Velázquez, el gobernador de Cuba, terminó con la fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz. Con la fundación de una ciudad y siguiendo la tradición municipal española, Cortés cambia las reglas del equilibrio y reconoce como único superior a la corona. Cuando el ayuntamiento de Veracruz, formado por sus propios hombres, lo declara capitán general de la empresa, Cortés puede gozar de autoridad plena y desconocer a Velázquez, de quien había sido hasta entonces subordinado. Una siguiente etapa empezaría con la entrada de Cortés hacia las tierras del interior hasta que concierta su alianza con Tlaxcala... La tercera etapa cubre el tiempo de la llegada de Cortés a México y su recibimiento por Moctezuma... La última fase de esa historia, el sitio y la caída de Tenochtitlan, abarca desde el retorno de Cortés de tierras tlaxcaltecas hasta la prisión de Cuauhtémoc...

“De la misma manera como la conquista militar, la conquista espiritual pasa por dos periodos distintos. El primero abarcaría desde la llegada de la primera misión franciscana en 1523 hasta mediados del siglo. El segundo cubre los años que siguen a 1555, fecha en que se reúne el Primer Concilio Mexicano y empieza a definirse la situación que prevalecerá durante el resto de la época colonial”.¹⁰

El historiador Ismael Sánchez Bella en su obra *La Organización Financiera de las Indias* afirma que, al ejercer el monarca español un poder absoluto en sus colonias de ultramar, establecía los salarios de los distintos funcionarios, cuya cuantía sólo podía modificarse por disposición real. Prohibía, por otra parte, a las autoridades de Indias, la concesión de mercedes pecuniarias sin previa autorización, al mismo tiempo que les exigía autorización expresa para que pudieran hacer gastos extraordinarios; se reservaba en todo momento la facultad de crear nuevas

¹⁰ MORENO TOSCANO, Alejandra; *“Historia Mínima de México: La Era Virreinal”*; CM; México, 2001; Pág. 56.

imposiciones en Indias o modificar el número de los funcionarios fiscales.¹¹

En el Consejo de Indias, se delegó la dirección de la Hacienda Indiana, cuyos dos principales objetivos consistieron en:

- 1) Fomentar el desarrollo de la Hacienda Real, y
- 2) fiscalizar la actuación de los Oficiales Reales; funciones que ejercían, por cuanto hace a la citada en primer término, mediante reuniones frecuentes en las que se deliberaba sobre las medidas a instrumentar para aumentar los ingresos; respecto de la segunda, se realizaba a través de las visitas efectuadas directamente a los distritos fiscales, o bien, por medio de la revisión a los libros de cuentas que los oficiales reales llevaban obligatoriamente.

El Rey ante la imposibilidad de supervisar directamente los destinos de los territorios conquistados, delegó esa tarea a personas de su confianza, por medio del otorgamiento de títulos. En estos funcionarios descansó toda la organización burocrática de las Indias.

El Virrey, al fungir como regente o representante directo del Rey, poseía las más amplias facultades de la Corona en la Nueva España; esto es, cubría las tres funciones de gobierno: administraba, legislaba e impartía justicia.

Por su parte, los gobernadores, cuyas funciones no obstante haber variado en las diversas épocas de la Colonia, cumplían sólo con las disposiciones que el virrey les enviaba a sus territorios, conformados por las distintas provincias en que se dividía la Nueva España.

“Corresponde ante todo a la Audiencia (fundada en 1525) la función de velar por el exacto cumplimiento de las Instrucciones y Ordenanzas dadas por el Monarca

¹¹ SÁNCHEZ BELLA, Ismael; *“La Organización Financiera de las Indias”*; EEHAS; Sevilla, España, 1968; Pág. 88.

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.”¹²

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.

Entre las obligaciones que los funcionarios de la Nueva España debían observar, en forma enunciativa y no limitativa, se encuentran las relativas al cumplimiento de las ordenanzas, instrucciones, provisiones y cédulas reales; desempeño del oficio en forma personal, excepto en los casos en que esto no fuera posible por motivos de fuerza mayor; dedicarse única y exclusivamente al ejercicio del título conferido; prohibición para ocupar cargos políticos en el territorio de su jurisdicción; en forma particular, los oficiales reales tenían prohibido casarse con hijas, hermanas o parientas, dentro del cuarto grado; prohibición de ausentarse de sus actividades sin contar con licencia previa.

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 de la Corona.

La residencia y la visita constituyeron dos procedimientos más, por medio de los cuales se trató de prevenir y, en su caso, corregir, a las violaciones de las disposiciones reales dictadas durante la Colonia, “Llamábase juicio de residencia, o simplemente residencia, a la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un

¹² *Ibidem*; Pág. 123.

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”.¹³

La residencia se configuró como el medio de control más eficaz para que las disposiciones legales, fiscales, administrativas y políticas emitidas desde la Península Ibérica se cumplieran cabalmente. 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 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”.¹⁴

Mediante Real Cédula de 24 de agosto de 1799, se estableció que el objetivo del juicio de residencia no sólo era el fiscalizar lo actuado por un funcionario público, sino también el de proporcionarle a éste la seguridad de que, en virtud de la sentencia recaída al juicio de mérito, en la que se demostrara el cumplimiento de las funciones encomendadas, dicho funcionario podía optar por nuevos empleos. Ahora bien, en tratándose de aquellos funcionarios que ejercían oficios vitalicios, con Cédula Real del 21 de enero de 1594, se ordenó a la Real Audiencia de México que cada cinco años se residenciara a los gobernadores que tuvieran en su cargo más de seis años, debiéndose emitir en las referidas Audiencias las sentencias a que hubiera lugar e informando al Consejo los resultados recaídos.

¹³ MARILUZ URQUIJO, José María; “***Ensayo sobre los Juicios de Residencia Indianos***”; EEHAS; Sevilla, España, 1952; Pág. 1.

¹⁴ *Ibidem*; Pág. 83.

A partir del 21 de mayo de 1787 y derivado de la petición formulada a la Corona Española por la Real Audiencia de México, se exoneró de residenciar a los ministros de la mencionada audiencia que en reiteradas ocasiones ya habían sido residenciados, y de cuyas sentencias hubiese quedado demostrada su honorabilidad, integridad, y moderación, exención que se sujetó a los casos en que la propia Corona o el Consejo dispusieran lo contrario.

El juicio de residencia no establecía si los funcionarios debían dar residencia en forma personalísima o podían nombrar a un procurador que lo hiciera en su representación. Sin embargo, con la finalidad de regular tal situación, el 24 de octubre de 1600 la Real Audiencia de México, pronunció auto por el que se ordenó que los alcaldes mayores no pudieran dar residencia por procurador y que en caso de ausentarse serían vueltos a su costa al lugar donde ejercían el oficio. Dieciséis años mas tarde, se prohibió a la Cámara y ministros de la Real Academia admitir peticiones en las que los corregidores, alcaldes mayores u otros ministros de justicia solicitaran licencia para dar residencia por procurador, imponiéndose una pena pecuniaria de cien pesos para la Cámara y seis meses de suspensión en el oficio, para quien no acatara la prohibición. De la residencia se distinguen dos etapas: la investigación oficiosa de la conducta del funcionario con carácter de secreta, y la recepción de quejas de los particulares, 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.

Tomando en consideración que una de las etapas del juicio de residencia era

la recepción de quejas en contra del enjuiciado, y derivado de que mediante carta suscrita por el Lic. Lorenzo Lebrón de Quiñónez del 10 de septiembre de 1554, se informó a las autoridades competentes que los indios no conocían los alcances de las residencias, por lo que en la Real Cédula del 9 de octubre de 1556, se instruyó al presidente y oidores de la Nueva España, a instrumentar lo necesario a efecto de que los indios tuvieran pleno conocimiento del significado de aquéllas y de tal forma pudieran manifestar sus agravios.

El juez iniciaba el juicio determinando en primer término quienes serían sometidos al mismo, lo que no era fácil, dado que en los despachos de comisión únicamente se señalaba al residenciado titular y no a los oficiales que junto a él debían también ser sometidos a juicio.

Con la finalidad de contar con la información y la documentación de los empleos desempeñados y el periodo 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 respectivos.

La investigación que procedía de oficio también era denominada la parte secreta, en ella “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 los 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”.¹⁵

Para facilitar su trabajo, el juez de la materia podía recurrir a todos los medios posibles en la prosecución de la investigación. Tenía la facultad de solicitar informes a organismos oficiales, examinar testigos, revisar papeles, reservándose la

¹⁵ SOBERANES, José Luis; *“Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos”*; UNAM; México, 1994; Pág. 18.

prerrogativa de interrogarlo.

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.”¹⁶

No obstante la falta de disposición que indicara la calidad de los testigos, se buscaba que pertenecieran a distintas clases sociales, con la finalidad de consensar la opinión de la mayoría de la población.

Una vez que el juez comprobaba, en la fase secreta, la existencia de conductas irregulares, previa elaboración de un listado de las mismas, le corría traslado al residenciado para que preparara su defensa. Cumplimentado lo anterior, presentados y probados los descargos por el residenciado, el juez dictaba sentencia en esta parte del procedimiento.

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

Una vez emitida la sentencia, hubiese sido apelada o no por el residenciado o por el capitulante, las actuaciones eran remitidas al tribunal superior para su

¹⁶ MARILUZ URQUIJO, José María; *“Ensayo sobre los Juicios de Residencia Indianos”*; EEHAS; Sevilla, España, 1952; Pág. 173.

respectivo examen junto con los resultado de la fase anterior.

Al iniciarse la Colonia, el tiempo de duración de las residencias en la fase secreta era igual al fijado en la Península Ibérica, esto es, treinta días; sin embargo y con motivo de las distancias existentes entre el viejo y el nuevo mundo, dicho término se consideró insuficiente, por lo que con el objeto de dar mayor flexibilidad al juicio en estudio, se establecieron a la par residencias de sesenta y noventa días, quedando a criterio de los Virreyes, Audiencias y Jueces de Residencia la fijación de la duración de aquéllas; pudiendo, asimismo, prorrogarlo. Tratándose de la residencia de los virreyes de la Nueva España por disposición de junio de 1673, se fijó un término de cinco meses. El juez contaba con un término para pronunciar sentencia, de no hacerlo ésta no perdía su validez y se castigaba al juez.

Pronunciada la sentencia, el juez la enviaba a la Audiencia o al Consejo, para que se conociera en segunda instancia, con el resumen anexo del proceso substanciado.

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

La resolución emitida en la segunda instancia, devenía de lo dictado por la mayoría de la Sala, requiriéndose por lo menos tres votos, en caso contrario, la causa se turnaba a otros jueces para que erigiéndose en órgano colegiado resolvieran en consecuencia, no siendo óbice que los jueces de residencia contaran con el visto bueno de la Corona para pronunciarse al respecto, salvo que existiera de por medio imposición de pena corporal, suspensión o privación de oficio contra virreyes, presidentes, alcaldes del crimen, fiscales o gobernadores de las principales provincias americanas, siendo menester en estos supuestos, y previa remisión de un informe pormenorizado sobre el caso concreto al rey, solicitarle la consulta correspondiente, para que éste determinara lo conducente.

La opinión que la residencia mereció por parte de los funcionarios que debían observarla, no fue muy favorable. Al respecto, José María Mariluz Urquijo 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 horrruras de ellas y hacer que se suban a las cabezas”.¹⁷

A diferencia de la residencia, la visita 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.

Al amparo de Reales Cédulas en las que se consignaba la misión del visitador, es como éstos hacían valer ante los visitados su competencia para proceder en consecuencia, abarcando tal medida fiscalizadora, autoridades superiores e inferiores, incluyendo a los virreyes en su carácter de Presidentes de las Audiencias Reales.

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 impediría el ocultamiento de elementos acusatorios del presunto infractor.

“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

¹⁷ *Ibidem*; pág. 283.

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”.¹⁸

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.

La sentencia consistía en imposición de penas pecuniarias, suspensión, privación o inhabilitación temporal o perpetua del oficio e incluso se tiene conocimiento de que en el siglo XVI se llegó a aplicar la pena de muerte a dos oidores.

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.

Inicialmente era procedente el recurso de impugnación, para combatir ante el propio Consejo la sentencia condenatoria; posteriormente, sólo procedía cuando se trataba de privación de oficio perpetuo o pena corporal; hasta que fue suprimido en su totalidad.

Lo cierto es que en trescientos años de Coloniaje español fueron pocos los virreyes que realmente sirvieron a los súbditos de la Nueva España.

Del segundo conde de Revilla Gigedo se escribió:

¹⁸ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad; *“La Contraloría y el Control Interno en México”*; Fondo de Cultura Económica; México, 1987; Pág. 61.

“En todo puso Revilla Gigedo su entusiasmo y su iniciativa genial, una dedicación constante y las claras luces de su talento.”

“Tuvo banquetas, tuvo empedrado, tuvo alumbrado, albañales, buena policía. Parece que sonaban más claras las campanas en aquel aire limpio, ya sin malos olores que lo enturbiaran. Revilla Gigedo tuvo que luchar con la amodorrada lentitud de los magistrados, con las muy arraigadas preocupaciones de antaño, y con todos los mil y mil inconvenientes que se oponen tenaces cuando se lanza alguien a desterrar vicios o costumbres viejas. Para que en el corto tiempo de cinco años pudiera hacer todas las buenas reformas que hizo; para que marcharan los institutos que fundó y expedir excelentes leyes, decretos y reglamentos, fue menester una labor ardua y continua. Revilla Gigedo trabajaba sin descanso todo el día; gran parte de la noche estaba inclinado sobre numerosos papeles en su mesa de labores. Sólo dormía tres o cuatro horas; se acostaba a las nueve de la noche y a la una dejaba la cama y se ponía, incansable, a formar expedientes, a escribir leyes, a formular reglamentos y decretos, a echar cuentas, largas y complicadas cuentas, para hacerse de dinero con que llevar a cabo mejoras importantes, o bien salía por las calles a observarlo, a vigilarlo todo, a ver si se cumplían las disposiciones que dictaba para la seguridad y orden de la ciudad... En comida y bebida no admitía regalo Revilla Gigedo, contentábase con manjares fáciles y livianos. Era muy sobrio. Comía únicamente dos veces al día y sólo sentaba a su mesa privada a algún gentilhombre de su servicio o bien a su secretario de cámara para seguir hablando de negocios del Gobierno. Aunque sostenía con esplendidez exquisita su mesa de estado, jamás probaba nada de su cocina, en que tenían buenas maneras de aderezar los platos, sino que todos sus manjares se los condimentaban en el convento de las madres capuchinas, cuyas manos pulidas sabían bien exaltar en todo las delicias de los sabores. Sobre su cocina succulenta triunfaba la pulidez de las monjas. Las monjas alcanzaban lo sublime en la sencillez”.¹⁹

¹⁹ DE VALLE ARIZPE, Artemio; *“Virreyes y Virreinas de la Nueva España”*; Aguilar, Editorial Porrúa; México, 2000; Pág. 355.

1.3. Época Independiente.

Después de trescientos años de Colonia, los criollos mexicanos decidieron enfrentarse a los españoles que los habían tenido sometidos a sus designios y encabezaron un movimiento que los llevó, finalmente, a la separación formal de la Corona española. Así fue como primero Hidalgo, después Morelos y por último Iturbide, lograron al cabo de diez años de lucha militar la acariciada independencia que tanto habían anhelado los mexicanos.

Fue José María Morelos y Pavón quien tuvo la visión de convocar a un Congreso Constituyente, el de Anáhuac, con la clara idea de que la nueva nación renovara sus leyes fundamentales. Así fue como en 1814 se dio a conocer la Constitución de Apatzingán que, por desgracia, no tuvo vigencia, pero que aportó a la ciencia de los derechos humanos y derechos sociales importantes avances jurídicos.

Morelos dejó establecido su pensamiento con relación a lo que los insurgentes mexicanos deseaban en su país. “En la sesión inaugural se dio lectura a los 23 puntos, que con el nombre de Sentimientos de la Nación preparó Morelos para la Constitución”.²⁰

Veamos algunos puntos relacionados con este trabajo:

“7° Que funcionarán cuatro años los vocales, turnándose, saliendo los más antiguos para que ocupen el lugar los nuevos electos.

“8° La dotación de los vocales, será una congrua suficiente y no superflua, y no pasará por ahora de ocho mil pesos.

“9° Que los empleos los obtengan sólo los americanos (mexicanos).

“15° Que la esclavitud se proscriba para siempre, y lo mismo la distinción de

²⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe; “**Leyes Fundamentales de México**”; Editorial Porrúa; México, 2005; Pág. 28.

castas, quedando todos iguales, y sólo distinguirá a un americano (mexicano) de otro, el vicio y la virtud.

“Chilpancingo, 14 de septiembre de 1813; José María Morelos”.²¹

En este contexto, resulta importante señalar que derivado de la falta de organización política, jurídica, económica y administrativa, ante la que se enfrentaba la nación mexicana, el desgaste y retraso que la lucha de independencia había traído aparejados, no existió un eficaz mecanismo de control disciplinario, tratándose de las conductas de los servidores públicos. Importa destacar que ese documento de Morelos cuidó de señalar en sus puntos siete, ocho, nueve y quince la nueva concepción del servidor público, que después recogería la Constitución de Apatzingán.

Ésta, en su Artículo 26 consagró: “Los empleados públicos deben funcionar temporalmente, y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la constitución”. Por su parte, el Artículo 27 establecía: “La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: ésta no puede existir sin que se fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos”. Y los Artículos 28 y 29 concluían: “Son tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de la ley. El magistrado que incurriere en este delito será depuesto y castigado con la severidad que mande la ley”. Además, correspondía al Supremo Gobierno, conforme a lo señalado por los Artículos 162, 163 y 164, “proveer los empleos políticos, militares y de hacienda, excepto los que se ha reservado el Supremo Congreso. Cuidar de que los pueblos estén proveídos suficientemente de eclesiásticos dignos, que administren los sacramentos y el pasto espiritual de la doctrina. Suspender con causa justificada a los empleados a quienes nombre, con calidad de remitir lo actuado dentro del término de cuarenta y ocho horas al tribunal competente. Suspender también a los empleados que nombre el Congreso, cuando

²¹ *Ibidem*; Pág. 29.

haya contra éstos sospechas vehementes de infidencia, remitiendo los documentos que hubiere el mismo Congreso dentro de veinticuatro horas, para que declare si ha o no lugar a la formación de la causa”.²²

Los diputados serían inviolables por sus opiniones, pero se sujetarían al juicio de residencia por la “parte que les toca en la administración pública, y además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento por los delitos de herejía y por los de apostasía, y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos”.²³

En cuanto a las funciones del Tribunal de Residencia, la Constitución de Apatzingán establecía en su capítulo XIX, Artículos del 224 al 231, lo siguiente: “Dentro del término perentorio de un mes, después de erigido el tribunal, se admitirán las acusaciones a que haya lugar contra los respectivos funcionarios, y pasado este término no se oirá ninguna, antes bien se darán aquéllos por absueltos, y se disolverá inmediatamente el Tribunal, a no ser que haya pendiente otra causa de su inspección. Estos juicios de residencia deberán concluirse dentro de tres meses: y no concluyéndose en este término, se darán por absueltos los acusados; exceptuándose las causas en que se admita recurso de suplicación, conforme al reglamento de la materia, que se dictará por separado; pues entonces se prorrogará a un mes más aquel término. Conocerá también el Tribunal de residencia en las causas que se promuevan contra los individuos de las supremas corporaciones por delitos indicados en el Artículo 59, a los cuales se agrega, por lo que toca a los individuos del Supremo Gobierno, la infracción del Artículo 166... Las sentencias pronunciadas por el Tribunal de residencia se remitirán al Supremo Gobierno para que las publique y haga ejecutar por medio del jefe o tribunal a quien corresponda, y el proceso original se pasará al Congreso... Se disolverá el Tribunal de residencia luego que haya sentenciado las causas que motiven su instalación, y las que sobrevinieren mientras existan”.²⁴

²² *Ibidem*; Pág. 48.

²³ *Ibidem*; Pág. 38.

²⁴ *Ibidem*; Pág. 55.

La Constitución de Apatzingán de 1814 tuvo una gran importancia para el enriquecimiento de las teorías constitucionales en México, dado que su texto, aun cuando no alcanzó la vigencia requerida, marcó una ruta a seguir por los posteriores congresos constituyentes, sobre todo los de 1857 y 1917.

Después de la efímera experiencia del llamado imperio de Agustín de Iturbide que sólo sobrevivió once meses, fue convocado un congreso constituyente originario, con la finalidad de que redactara primero, un Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, dada a conocer el 31 de enero de 1824 y, después, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 4 de octubre del citado año.

Don Felipe Tena Ramírez ha escrito al respecto: “El nuevo Congreso, que reemplazaba al anterior en su frustrado intento de expedir la Constitución, se reunió el 5 de noviembre de 23 y dos días después celebró su instalación solemne. ‘Los diputados de los nuevos Estados -dice Zavala- vinieron llenos de entusiasmo por el sistema federal y su manual era la constitución de los Estados Unidos del Norte, de la que corría una mala traducción impresa en Puebla de los Ángeles, que servía de texto y de modelo a los nuevos legisladores. D. Miguel Ramos Arizpe..., se puso a la cabeza del partido federal, y fue nombrado presidente de la comisión de Constitución. Ya no había partido monárquico (el cual desapareció con el destierro de Iturbide): el de los centralistas lo componían como principales, los diputados Becerra, Jiménez, Mangino, Cabrera, Espinosa, doctor Mier, Ibarra y Paz; el de los federalistas Ramos Arizpe, Rejón, Vélez, Gordo, Gómez Farías, García Godoy y otros’... La Constitución de 24 estuvo en vigor hasta 1835. Como no podía ser revisada sino a partir del año de 30, según ella misma lo disponía, las reformas que empezaron a proponerse desde 1826 se reservaron para aquel año, pero ni éstas ni las posteriores a 30 (la última de las cuales fue propuesta en 35 por Michelena) llegaron a ser votadas...”²⁵

La Constitución de 1824 estableció en su Artículo 38 que “cualquiera de las

²⁵ *Ibidem*; Pág. 153.

dos Cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones:

I. Del presidente de la federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.

II. Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta constitución, o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.

III. De los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios del despacho, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.

IV. De los gobernadores de los Estados, por infracciones de la constitución federal, leyes de la Unión, u órdenes del presidente de la federación, que no sean manifiestamente contrarias a la constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la misma constitución y leyes. (Artículo 39): La cámara de representantes hará exclusivamente de gran jurado, cuando el presidente o sus ministros sean acusados por actos en que hayan intervenido el senado o el consejo de gobierno en razón de sus atribuciones. Esta misma cámara servirá del mismo modo de gran jurado en los casos de acusación contra el vicepresidente, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de su destino. (Artículo 40): La Cámara ante la que se hubiere hecho la acusación de los individuos de que hablan los dos artículos anteriores, se erigirá en gran jurado, y si declarare por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspenso en su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente".²⁶

²⁶ *Ibidem*; Pág. 172.

En cuanto a las atribuciones a la Corte Suprema de Justicia establecía:

Artículo 137, fracción V. “Conocer: Primero. De las causas que se muevan al presidente y vicepresidente, según los Artículos 38 y 39 previa la declaración del Artículo 40. Segundo. De las causas criminales de los diputados y senadores... Tercero. De las de los gobernadores de los Estados... Cuarto. De las de los secretarios del despacho... Quinto. De los negocios civiles y criminales de los empleados diplomáticos y cónsules de la República. Sexto. De las causas de almarintazgo, presas de mar y tierra, y contrabandos; de los crímenes cometidos en alta mar; de las ofensas contra la nación de los Estados Unidos Mexicanos; de los empleados de hacienda y justicia de la federación; y de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley”.²⁷

Finalmente, la Constitución de 1824 señalaba en su Artículo 163 que “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”. Y el Artículo 164 subrayaba: “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

Durante el tiempo en que estuvo en vigor la Constitución de 1824, se inició el periodo santannista, que duró desde 1833 hasta 1855, en que la Revolución de Ayutla envió a Don Antonio López al exilio.

Don Luis González afirma que “Santa Anna preside pero no gobierna. Mientras él se retira al campo, les deja el poder a José María Luis Mora y Valentín Gómez Farías, del ala radical de los criollos, autores de una triple reforma eclesiástica, educativa y militar. Como se consideró que el clero no atendía las necesidades de los fieles en los pueblos y las aldeas porque se concentraba en las ciudades; que el capital de la iglesia ascendía a 180 millones de pesos que no se destinaban al bien común, y que los eclesiásticos imponían contribuciones onerosas y coartaban la

²⁷ *Ibidem*; Pág. 188.

²⁸ *Ibidem*; Pág. 193.

libertad, se dispuso la sujeción de la iglesia al gobierno por medio de un Patronato, la incautación de los bienes clericales y la libertad de pagar diezmos. Como se estimó que la república gastaba 14 millones de un presupuesto total de 13 en sostener cinco mil soldados y dieciocho mil oficiales que la tiranizaban, se suprimen los fueros del ejército y se sustituyen las tropas permanentes y regulares con voluntarios. También se quiso destruir el monopolio educativo, quitar a las órdenes religiosas la facultad exclusiva de la enseñanza”.²⁹

Periodo de opereta en que la hacienda pública y los demás asuntos del gobierno se hallaban al borde del abismo: aumentaron los impuestos en forma alarmante, al grado de que se cobraba hasta por las ventanas y puertas de las casas y por el aire que respiraban los mexicanos.

En este tiempo, se dio la expedición de las Leyes Constitucionales de 1836 o Constitución de las Siete Leyes, origen de la primera República Democrática Central. En dicho cuerpo legal se instituye el Supremo Poder Conservador, el cual fungiría como árbitro para que ninguno de los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial traspasara los límites de sus funciones.

Pero, no obstante los múltiples abusos en 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 aliado en los momentos difíciles, permitiéndole salir airoso de las probables faltas cometidas.

Sin embargo, la permanencia de Santa Anna en el poder estaba destinada a llegar a su fin. Así fue como se inició la Revolución de Ayutla en 1854; esta revolución fue un parteaguas en esa etapa conflictiva de la historia nacional, porque a través del Plan que le dio legitimidad fueron proscritos por un tiempo, al menos, los aventureros sin escrúpulos que hacían de la función pública un botín para saciar sus insanos

²⁹ GONZÁLEZ, Luis; *“Historia Mínima de México: El Periodo Formativo”*; 12ª edición, El Colegio de México, México, 2002; Pág. 102.

intereses. A partir de entonces, México experimentó por primera vez en su corta vida independiente el imperio de la ley y las prácticas democráticas.

Juan Álvarez gobernó pocos meses -de octubre a diciembre de 1855-; pero, en ese breve tiempo, integró un gabinete de lujo: Benito Juárez en el ministerio de Justicia, Asuntos Religiosos e Instrucción Pública; Melchor Ocampo en el ministerio del Interior y de Relaciones Exteriores; Guillermo Prieto en Hacienda; Ignacio Comonfort en el ministerio de Guerra; Ponciano Arriaga en Fomento y Miguel Arrijoja en Gobernación.

A la salida de Juan Álvarez de la Presidencia de la República en diciembre de 1855, llegó al poder el general Ignacio Comonfort. Para ese momento, ya habían renunciado a sus respectivos cargos públicos Melchor Ocampo y Guillermo Prieto; Juárez lo haría al ascender por segunda ocasión a la gubernatura de Oaxaca. La calidad y la honradez de Juárez como servidor público son indiscutibles. Veamos:

Al rendir uno de sus informes al Congreso del Estado en su calidad de gobernador constitucional, Don Benito definió la conducta de los servidores públicos en los siguientes términos: “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”.³⁰

En plena campaña contra los franceses, que duró cinco largos años, de 1862 a 1867, Juárez no percibió sueldo alguno como Presidente de la República. Así lo demuestra la correspondencia de Don Benito. En junio de 1866 le escribió a Nueva York a su yerno Pedro Santacilia, esposo de su hija mayor Manuela, que: “Aunque siento repugnancia recibir alguna cantidad de lo que se me debe, por las escaseces

³⁰ JUÁREZ, Benito; *“Documentos, Discursos y Correspondencia”*; SPN; México, 1964; Pág. 741.

de nuestro erario en las presentes circunstancias, me resolví a conformarme con lo hecho por (Matías) Romero, porque no habiendo recibido ni un centavo desde enero de 1865 en que me dieron \$1, 250.00, mil doscientos cincuenta pesos, ya no será tan notable que ahora se me abonen los citados cuatro mil pesos en papel”.³¹

En otras misivas enviadas al mismo destinatario el 7 de julio de 1866 afirmaba: “Estoy muy arrancado y necesito algún dinero... Luego que la Comisaría salga de sus actuales apuros de movimientos de tropas y otros arreglos podrá abonarme algo de mis vencimientos y cuidaré de mandar cuanto se pueda para que no carezcan ustedes de fondos”. Y una más: “Ahora le pongo ésta,... para decirle que he tenido necesidad de pedir aquí mil pesos porque no he podido percibir nada y necesito dinero...”³²

El Presidente Juárez no tenía recursos, vivía con una gran modestia republicana, no obstante su investidura. En plena campaña contra los franceses y el llamado imperio de Maximiliano, Don Benito carecía de lo indispensable para cubrir sus necesidades. Al ver ésto, Mariano Escobedo, general en jefe del ejército de la República en 1866, reunió una importante cantidad de dinero entre los miembros de la tropa republicana, para ayudar económicamente al Presidente. Éste, le agradece a Escobedo su amistoso gesto en los siguiente términos:

“Recibí la carta de usted de fecha 11 del presente (agosto de 1866), en la que me incluye una letra (por) valor de cinco mil pesos, que soldados del ejército del mando de usted me mandan como obsequio para mis precisas atenciones. Suplico a usted acepte para sí y dé a sus dignos compañeros y subordinados las gracias más expresivas para esta nueva prueba de cariño y estimación que me dan y que conservaré siempre en mi gratitud. Si las circunstancias de esos valientes no fueran tan aflictivas, si nuestro Erario pudiera atenderlos con la debida puntualidad, con la justa retribución que la ley les señala y si la campaña estuviera terminada y no

³¹ JUÁREZ, Benito; “*Epistolario*”, Fondo de Cultura Económica; México, 1957; Pág. 361.

³² *Ibidem*; Pág. 364.

tuvieran aún que sufrir días de privaciones y miserias en que acaso no podamos darles siquiera un miserable rancho, yo haría uso desde luego de la suma que con tanta generosidad han puesto a mi disposición; pero usted mismo palpa la verdad de los hechos que he indicado y no tendrá a mal el que le suplique distribuya esa suma entre las mismas personas que la han exhibido, en el concepto de que me basta el acto espontáneo con que la han ofrecido para estar satisfecho, como lo estoy, de su aprecio y para quedar como quedo profundamente reconocido a sus bondades. Incluyo a usted la expresada letra y me repito su amigo”.³³

El maestro Felipe Tena Ramírez señala que “la convocatoria para el Congreso Constituyente fue expedida por Don Juan Álvarez el 16 de octubre de 1855. De conformidad con el Plan de Ayutla, ratificado en este punto por el de Acapulco, la convocatoria utilizada fue la de 10 de diciembre de 41, que había favorecido en las elecciones a la mayoría liberal del Congreso de 42... En el punto relativo a la sede del Congreso, éste se reunió en la ciudad de México el 17 de febrero de 56 y al día siguiente llevó a cabo la apertura solemne de sus sesiones. Los moderados prevalecían numéricamente en la asamblea, pero los puros ganaron en el primer momento las posiciones dominantes. Tres de ellos fueron electos por aclamación en la sesión preparatoria para integrar la directiva, como presidente Arriaga y de secretarios Olvera y Zarco; a Arriaga hubo de ratificársele por abrumadora mayoría su designación de Presidente del Congreso y en el cargo habría de sucederle otro puro, Don Melchor Ocampo. Para la comisión de Constitución, que debía componerse de siete propietarios y dos suplentes, fueron nombrados, como propietarios, Arriaga de presidente, Mariano Yáñez, Isidoro Olvera, José M. Romero Díaz, Joaquín Cardoso, León Guzmán y Pedro Escudero y Echánove; como suplentes, José M. Mata y José M. Cortés Esparza. En la comisión así integrada predominaban los moderados, pues además de Arriaga estaban conceptuados y habrían de conducirse como puros Guzmán, Mata y Olvera. Insatisfecho Arriaga obtuvo en la sesión del 22 de febrero que se agregaran otros dos miembros; la elección recayó en los puros Ocampo y

³³ *Ibidem*; Pág. 368.

José M. Del Castillo Velasco”.³⁴

La Constitución de 1857 sólo consideraba como posibles o probables responsables de incurrir en faltas o delitos, a los funcionarios públicos, esto es, a aquellas personas que desempeñaban en cualquiera de los poderes de la Unión un cargo de alta responsabilidad.

Desde luego, quedaban excluidos todos aquellos que realizaban actividades modestas en el gobierno de la República. Esas funciones no fueron tomadas en cuenta por el Constituyente originario de 1856-57. Craso error, porque por esa omisión se cometieron graves excesos durante los años en que estuvo vigente ese texto constitucional.

La nueva Constitución se promulgó el 5 de febrero de 1857. En su texto se incluyó un Título Cuarto denominado de la Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, abarcando los Artículos del 103 al 108.

En materia de responsabilidades, el texto constitucional tuvo el mérito innegable de que hacía participar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando los funcionarios incurrían en delitos oficiales.

De ahí que Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez afirme que “con base en la Constitución de 1857 y sus leyes reglamentarias en materia de responsabilidades, tampoco fue posible el desarrollo de la responsabilidad disciplinaria, ya que sus disposiciones sólo establecieron las responsabilidades de una minúscula parte del total de los servidores del Estado, con enfoque fundamentalmente de naturaleza penal y política, dejando de lado la responsabilidad administrativa de los trabajadores al servicio del Estado”.³⁵

³⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe; *“Leyes Fundamentales de México”*; Editorial Porrúa; México, 2005; Pág. 595.

³⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto; *“El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos”*; 4 edición, Editorial Porrúa; México, 2005, Pág. 43.

No obstante lo anterior, el Título Cuarto de la Constitución de 1857 tuvo dos leyes secundarias inspiradas en su texto: la Ley Juárez del 3 de noviembre de 1870 y la Ley Porfirio Díaz del 6 de junio de 1886. Huelga afirmar que ninguna de las dos alcanzó la debida positividad.

La Ley Juárez en materia de responsabilidades “señaló como delitos oficiales los siguientes: ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución o a las leyes federales, y estableció como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación de funcionario por un término de cinco a diez años... Finalmente, reguló otra infracción que se denominaba ‘omisión en el desempeño de funciones oficiales’, la cual consistía en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus cargos”.³⁶

Agrega Delgadillo Gutiérrez que “conforme a la disposición constitucional, la ley desarrollaba el procedimiento a partir de lo dispuesto en los Artículos 103 y 104 constitucionales, diferenciando los procedimientos cuando se trataba de delitos oficiales o delitos comunes. En el primer caso, el Congreso, integrado sólo por la Cámara de Diputados, hasta 1874, actuaba como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia, como jurado de sentencia. A partir de 1875, en que se volvió al sistema bicameral, el jurado de sentencia se integró por la Cámara de Senadores. La votación que se exigía era por mayoría absoluta de votos. Esta ley establecía el procedimiento no sólo para los delitos, como la hacía la Constitución, sino que comprendía las faltas y omisiones oficiales, con el mismo procedimiento; y más que resolución de acusación, la que emitía el jurado, denominado de acusación, determinaba la culpabilidad o no, por lo que sólo quedaba en el jurado de sentencia la facultad de imponer la pena por la culpabilidad ya declarada... No obstante que la Ley Juárez no desarrolló en forma exhaustiva el procedimiento para la sanción, tratándose de delitos denominados comunes (no oficiales), es conveniente aclarar

³⁶ *Ibidem*; Pág. 44.

que en el Artículo 104 de la Constitución se consignaba que ‘el Congreso erigido en Gran Jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder en contra del acusado’, situación que a partir de 1874 quedó a cargo sólo de la Cámara de Diputados, al volver al sistema bicameral”.³⁷

Durante el Porfiriato, el Título Cuarto de la Constitución fue constantemente violado por los funcionarios públicos del régimen, que desde los tres poderes constituidos soslayaban los textos constitucionales, conscientes y seguros que nunca serían juzgados por sus actos contrarios a los intereses superiores de la nación.

Don Porfirio se reeligió siete veces desde 1884 hasta 1910. Sólo la revolución maderista pudo expulsarlo del poder en mayo de 1911, pero nadie le enjuició por los excesos cometidos durante su dictadura. Lo cierto es que sus colaboradores directos y los gobernadores de los Estados, amasaron grandes fortunas al amparo de los cargos ejercidos. La Revolución les perdonó.

La Ley Porfirio Díaz en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos estableció dos declaraciones: la de inmunidad y la de incompetencia, circunscribiéndose exclusivamente a las materias penal y política, excluyendo la responsabilidad administrativa.

“Dentro de la vigencia de la Constitución de 1857, el Presidente Porfirio Díaz expidió la segunda ley de la materia el 6 de junio de 1886. Esta ley, denominada ‘Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal’, regulaba en su primer capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales, que eran los mismos sujetos a que se refirió la ‘Ley Juárez’, ya que ambas se remitían al Artículo 103 constitucional. Reconocía la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales en iguales términos que aquella, y la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo, pero además, en forma clara determinó la ‘declaración de procedencia’, que debía dictar el Gran Jurado en

³⁷ *Ibidem*; Pág. 45.

los casos de los delitos o faltas del orden común cometidas por los altos funcionarios, estableciendo que gozarían de fuero constitucional desde que entraran en funciones. En un capítulo específico regulaba el procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común, contemplando la posibilidad de que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la 'Declaración de Inmunidad', para suspender la sustanciación de algún juicio en su contra. Este procedimiento podía culminar con la declaración de procedencia o de que 'no ha lugar a proceder', dentro de la propia Cámara de Diputados, denominada Gran Jurado. Además de las resoluciones a que se hace referencia se previó la existencia de otra, denominada 'Declaración de Incompetencia', que se emitía cuando el delito o falta se hubiere cometido por el funcionario en época diferente a cuando gozase de fuero; es decir, aunque el funcionario tuviere fuero en la época de acusación, si el delito lo cometió en época anterior, podía procesársele por aquellos hechos, sin necesidad de procedimiento previo ante el Gran Jurado. Respecto de los delitos, faltas y omisiones oficiales, se establecieron los procedimientos ante el jurado de acusación y el jurado de sentencia, pero no se especificaron los delitos oficiales, para cuya identificación remitía a los Códigos Penales de 1872 y... De lo anterior se puede concluir que todo el enfoque de responsabilidades siguió encauzado a las materias política y penal".³⁸

Refiriéndose al Porfiriato Fernando Benítez ha escrito que "para otorgar concesiones ilimitadas de tierras petroleras, 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 analfabeta."³⁹

1.4. Época Contemporánea.

El Título Cuarto de la Constitución de 1857, indudablemente inspiró a los

³⁸ *Ibidem*; Pág. 46.

³⁹ BENÍTEZ, Fernando; "*El Porfirismo*"; Fondo de Cultura Económica; México, 1977; Pág. 35.

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 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, quién 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 al legislador secundario, 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.

“El primer documento constitucional mexicano -el de Apatzingán-, consecuente con su ideal democrático, estableció la responsabilidad de los funcionarios y la manera de hacerla efectiva. Este principio, fundamental en un estado de derecho, fue recogido por la Constitución de 1824 y por la de 1857, en donde se estableció un título especial para regular esa responsabilidad y determinar la competencia de los órganos ante quienes se exigía. La Constitución en vigor acogió en los siete artículos que integran el título cuarto dos principios fundamentales: el de la igualdad ante la ley de todos los habitantes de la república y el de 'la responsabilidad de todos los funcionarios', así como 'el procedimiento para juzgarlos y la penalidad respectiva'.⁴⁰

El Título Cuarto de la Constitución de 1917 estuvo en vigor hasta diciembre de 1982 en que fue derogado por un nuevo texto. Hasta entonces el Constituyente

⁴⁰ RABASA, Emilio O., y CABALLERO, Gloria; *“Mexicano: esta es tu Constitución”*, LV Legislatura, H. Cámara de Diputados; México, 1994; Pág. 205.

Permanente decidió cambiar la denominación de “funcionario” por la de “servidor” público e incluir no sólo a los altos mandos del gobierno sino a todos los que desempeñaran un empleo, cargo o comisión en el servicio público, en cualquiera de los tres Poderes Constituidos.

Sin embargo, aún con el texto anterior al de 1982, se promulgaron dos leyes reglamentarias al mismo: la Ley “Lázaro Cárdenas” y la Ley “López Portillo”. La primera de 30 de diciembre de 1939 y la segunda de 4 de enero de 1980.

La ley de 1939 no incluyó a todos los servidores públicos de la Federación, sino únicamente a los altos funcionarios, desde el Presidente de la República hasta los gobernadores y diputados de las legislaturas locales, pasando por: senadores y diputados al Congreso de la Unión; ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; secretarios de despacho; jefes de Departamento autónomo y procurador general de la República, nada más.

La ley “consignó cinco procedimientos diferentes: dos respecto de los altos funcionarios, de acuerdo a la naturaleza de los delitos de que se tratara, ya fueran oficiales o del orden común, y tres respecto de los demás funcionarios: uno por delitos y faltas oficiales, para lo cual estableció el jurado popular; uno respecto de los funcionarios del Poder Judicial y otro más por enriquecimiento inexplicable. Tratándose de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios estableció el Juicio Político en el que la Cámara de Diputados actuaba como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia”.⁴¹

Por su parte, la ley de 1980 estableció tres tipos de ilícitos: delitos comunes, delitos oficiales y faltas oficiales. Los dos primeros de naturaleza penal y las terceras de carácter administrativo.

“En los términos del Artículo 4^o se definieron las faltas oficiales como aquellas

⁴¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto; *“Las Responsabilidades de Los Servidores Públicos”* Editorial Porrúa, México, 2005.; Pág. 50.

infracciones en que incurren los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo, que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, y señaló como sanción la amonestación cuando se tratara de funcionarios con fuero y la suspensión del cargo de uno a seis meses o inhabilitación hasta por un año, y en el caso de los demás funcionarios y empleados se remitió a lo que dispusieron las leyes y reglamentos respectivos, por lo que al igual que en la ley anterior, sólo se estableció un procedimiento en materia penal, omitiendo el correspondiente a la responsabilidad en materia administrativa”.⁴²

Las dos leyes analizadas omitieron referirse a las faltas o infracciones administrativas cometidas por todos los que desempeñaran un empleo, cargo o comisión en el gobierno federal, por lo que sólo eran castigados por sus actos indebidos los altos funcionarios de la Federación. Grave omisión, que ocasionó un incremento considerable de la corrupción oficial y de la impunidad burocrática.

En diciembre de 1982 el Ejecutivo Federal envió al Constituyente Permanente una iniciativa de reformas al Título Cuarto de la Constitución de la República, a fin de cambiar totalmente su contenido y así promulgar una nueva Ley Federal de Responsabilidades.

En ese sentido, se eliminó del nuevo texto constitucional el vocablo funcionario por el de servidor público, dándole una connotación más amplia y acorde con las nuevas tendencias administrativas y burocráticas, que en ese momento imperaban en el país, al inaugurarse un régimen con claras tendencias moralizadoras. El nuevo texto señala en parte lo siguiente:

“De las Responsabilidades de los Servidores Públicos

“Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título

⁴² *Ibidem*; Pág. 53.

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...”

“Artículo 109. 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, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones...”⁴³

CAPÍTULO II. GENERALIDADES DEL SERVIDOR PÚBLICO.

2.1. Definición de Funcionario Público.

Antes de definir al funcionario público, daremos la acepción de funcionario que establece el Diccionario usual, y de esta manera, tenemos que:

Aunque la palabra funcionario, es muy difícil de

⁴³ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Editorial Sista, México, 2009, Pág. 117.

*concretar, por las diversas opiniones a cerca de su amplitud cabe establecer provisionalmente, que funcionario es toda persona que desempeñe una función o servicio por lo general públicos. La academia se inclina resueltamente a la equiparación de funcionario como empleado público.*⁴⁴

De esta manera, por ser recientes las reformas legislativas que crean el término de Servidor Público, de ahí la necesidad de referirse primero al concepto de funcionario y empleado público.

Así encontramos que Enrique Sayagués considera como:

FUNCIONARIO PÚBLICO. A todo individuo que ejerce funciones públicas en una entidad estatal, incorporado mediante designación u otro procedimiento legal.⁴⁵

Así pues, observamos que este concepto tiene tres elementos:

1). Ejercicio de función pública, cualesquiera que sean éstas; son igualmente funcionarios los que ejercen funciones administrativas como los que tienen a su cargo funciones legislativas o jurisdiccionales, los agentes políticos como los que no lo son, los funcionarios con carácter transitorio o accidental, los que actúan mediante retribución o los meramente honorarios.

2) La actividad debe prestarse en entidades estatales, es decir, incorporados a ellas, constituyendo uno de los elementos que la integran. Dicha incorporación, se realiza por los distintos procedimientos que el derecho prevé, designación, elección, etc. No interesa que la incorporación sea voluntaria o forzada.

⁴⁴ CABANELLAS, Guillermo., "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual". Tomo II. Editorial Heliasta. Argentina. 1997. Pág. 240

⁴⁵ SAYAGUÉS LASO, Enrique., "Tratado de Derecho Administrativo", Tomo I. Editorial F.C.U., Montevideo, 2002 Pág. 255.

3) La prestación debe realizarse en una entidad estatal, cualquiera que sea esta; ya sea en el Estado, provincias, municipios, etc.; por consiguiente, no son funcionarios públicos los empleados de las empresas concesionarias de servicios públicos.

Otra acepción que existe, es la siguiente:

Por funcionario público, se entiende el servicio del Estado designado por disposición de la Ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de aquél y para asumir funciones de representatividad, iniciativa y decisión de mando.⁴⁶

Esta definición se basa en un criterio orgánico de jerarquía y de potestad pública, que da origen al carácter de autoridad que reviste a los funcionarios públicos para distinguirlos de los demás empleados o personas que prestan sus servicios al Estado, ejecutando las órdenes de la superioridad y además de carecer de representatividad del órgano a que está adscrito.

Por empleado público, bajo esa tesitura se entiende que es toda persona que presta un servicio físico o intelectual o ambos, al Estado; a cambio de una contraprestación pecuniaria, cuyos derechos y obligaciones nacen de un nombramiento o por figurar en una lista de raya.

Por lo tanto, la diferencia entre funcionario y empleado público, radica por una parte en las características particulares del trabajo que desempeña uno del otro; por otra se basa que el ejercicio de las funciones del primero no es permanente, pues su designación y revocación está a cargo del titular del Ejecutivo Federal, en cambio, los empleados públicos son meros auxiliares y únicamente ejecutan una actividad administrativa sujeta a las órdenes de un funcionario público garantizándole

⁴⁶ ***“Diccionario Jurídico Mexicano, Edición Histórica”***. Tomo IV, Editorial Porrúa y El Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2009. Pág. 495.

estabilidad en el empleo.

Nota: Habría que agregar que los funcionarios públicos, que ya no existen en la legislación mexicana, son los que toman decisiones administrativas, legislativas o judiciales y que empleado público es el que realiza acciones operativas, siempre bajo las órdenes del funcionario.

2.2. Definición de Servidor Público.

Para poder establecer que es el Servidor Público, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en forma enunciativa nos señala a quienes se les puede atribuir tal carácter, y de esta manera encontramos en su Título Cuarto, denominado “*De las responsabilidades de los Servidores Públicos*”, la siguiente definición:

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título, se reputaran como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Por su parte, el Código Penal establece en su Título Décimo los “Delitos cometidos por Servidores Públicos”, para determinar a quienes considera como servidores públicos, establece en su Artículo 212, lo siguiente:

“Para los efectos de este Título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la

Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicadas a los Gobernadores de los Estados, a los diputados a las legislaturas locales y a los magistrados de los Tribunales de Justicia locales, por la comisión de los delitos previstos en este Título, en materia federal. Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente”.

Es importante reiterar, que en 1982 se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, empleando el término de Servidor Público en lugar de Funcionario y Empleado o encargado Público.

La razón primordial de estas reformas, fue el evitar referirse con distingo a los Altos Funcionarios y Encargados de la Administración Pública Federal, responsables de la comisión de algún delito, abarcando con el término de Servidor Público a todos ellos.

****Nota: Y, también, porque el Título Cuarto anterior se refería a las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, lo mismo que las leyes derivadas del propio Título Cuarto; en este sentido, solo a los funcionarios se les aplicaban las sanciones previstas por la legislación; al usarse desde 1982 el término servidor público, se involucró a todos los que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el servicio público y no solo a los funcionarios.*

Nuestra Carta Magna, se refiere a los Servidores Públicos en sus Artículos

108, 110, 111 y 114, en tanto que los numerales 110 y 111, se refieren a los que tienen una mayor jerarquía dentro de la Administración Pública, y por último, en el Artículo 123, fracción XIV, se señala quienes son los servidores públicos con cargos de confianza.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del “Apartado B” del Artículo 123 Constitucional, divide a los Servidores Públicos en trabajadores de base y trabajadores de confianza, excluyendo a éstos últimos en su Artículo octavo de las disposiciones relativas a los de base, de ahí que el calificativo de trabajador de confianza coincide con la categoría de funcionario público.

******Nota: No precisamente; el trabajador de confianza es desde luego un servidor público, pero por deficiencias legislativas se le excluyó del régimen de la Ley burocrática, lo que le da el carácter de anticonstitucional a ésta, dado que dicha ley secundaria contradice al texto constitucional, pues éste no distingue en su Artículo 123 apartado A, los trabajadores de base de los de confianza; en cambio el Apartado B, sí lo hace en su fracción XIV, cuando sólo reconoce que los de confianza tienen únicamente derecho al salario y a la seguridad social; tremenda contradicción, porque viola el derecho al trabajo consagrado en el Artículo 5º de la Ley Fundamental y el derecho del trabajo consagrado en el apartado A del 123.***

Sin embargo, la fracción XIV del Apartado “B” del referido Artículo 123 Constitucional, garantiza para el trabajador de confianza las medidas de protección al salario y a los beneficios de la seguridad social. Por ello, les es aplicable la Ley del Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Sin embargo, es de señalarse que la confusión puede radicar en torno a si deben considerarse funcionarios públicos o empleados de confianza a los servidores públicos que prestan un servicios en un organismo descentralizado, empresas de

participación estatal mayoritaria o fideicomiso público, en virtud de que estos forman parte de la Administración Pública Federal, según se dispone en el Artículo tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Esta interrogante queda subsanada por una parte con lo que establece el Artículo quinto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual determina quienes deben ser considerados empleados de confianza, además de aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requieren de la aprobación expresa del Presidente de la República. La fracción V del mismo Artículo, se refiere a los diversos órganos descentralizados a los cuales son aplicables la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

******Nota: La Administración Pública Paraestatal a la que se refiere el Artículo 90 de la Constitución, se integra con organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos públicos y banca de desarrollo. Algunas de estas entidades se rigen por el Apartado A del 123 y no por el Apartado B; en ese sentido cotizan al IMSS y no al ISSSTE; ejemplo de ello es PEMEX. Sin embargo, no dejan de ser sus trabajadores servidores públicos, dado que administran bienes de la nación.***

2.3. Ordenamientos Jurídicos que Regulan y Limitan las Actuaciones de los Servidores Públicos.

2.3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Un efectivo sistema para exigir responsabilidad comprende necesariamente, según nuestro análisis, de tres aspectos: la existencia de leyes que establezcan figuras delictivas, conforme a los estrictos requerimientos constitucionales; de Tribunales que gocen de una idónea competencia, es decir, que legal y materialmente estén capacitados para conocer de la responsabilidad de altos, medianos y bajos funcionarios, y, por último, de un efectivo sistema de acusación, el cual debe reunir

las condiciones necesarias para que el acusador oficial o particular, no se inhiba de hacerlo por temor a represalias de parte de los acusados.

El establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidades de los servidores públicos, así como un sistema de control de su actuación, que tienda a evitar el abuso del poder, ha sido, en menor o mayor grado, una preocupación constante de caso todos los sistemas democráticos-constitucionales, y es una característica fundamental de todo Estado de Derecho, entendiendo éste último como la organización del poder público basada en los principios de que la ley se debe aplicar por igual a gobernantes y gobernados; que las funciones del Estado quedan repetidas en cuerpos distintos y éstos conservan su independencia dentro de una armónica colaboración; que la propia autoridad estatal está limitada en su actuación por la propia ley; que el gobernado puede pedir la protección de las leyes si ve lesionados sus derechos por otros o por el poder mismo; que el juzgador no puede negarse a resolver los litigios que se planteen ante él y debe ajustarse en sus resoluciones a las leyes vigentes.⁴⁷

Nuestra Constitución Política, atendiendo a los principios señalados anteriormente, pero sobre todo al principio de igualdad ante la ley de gobernantes y gobernados, considera a todos los servidores públicos de la esfera federal y algunos de la esfera estatal, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar en que desempeñe su empleo, cargo o comisión, responsable de sus conductas ilícitas que constituyan delitos o redunden en perjuicio del interés público, dada la característica esencial a la sociedad que implica el ejercicio de cualquier empleo, cargo o comisión dentro de la administración pública.

Es por eso que nuestra Carta Magna, regula la actividad de los servidores públicos, por ser ellos a través de quienes se identifica la voluntad del Estado; y éstas responsabilidades se encuentran fundamentadas en su Título Cuarto, el cual no se

⁴⁷ CABALLERO CÁRDENAS, José Luís., **“Breves Consideraciones Sobre las Recientes Reformas a la Ley de Amparo”** Editorial Edal Ediciones, México. Pág. 87.

había actualizado desde 1917; el decreto de reforma y adiciones constitucionales, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de diciembre de 1982, comprendiendo independientemente de los Artículos 108 al 114 del Título Cuarto, los Artículos 22, 73, fracción VI y 76, fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la ley fundamental.

En los Artículos 108 al 114 integrantes del Título Cuarto, se precisan circunstancias, sanciones y el procedimiento a seguir en los casos de responsabilidad de los servidores públicos, al cual puede ser política, administrativa, civil o penal.

González de la Vega, respecto al título constitucional en cuestión, señala lo siguiente:

“...ha de ser en rigor modelo de modernidad y eficacia jurídica, puesto que más allá de ser un mero catálogo de prohibiciones y procedimientos, tiene el singular carácter de contener una garantía fundamental, el derecho de los pueblos a contar con gobiernos probos y calificados, y, en su caso, persigue y sanciona a quien actúe ilícitamente desde el servicio público.”⁴⁸

Los Artículos 108 al 114 de la Constitución, contiene las reglas que operan en los casos de responsabilidad de los servidores públicos, conforme a los siguientes principios:

Todo servidor público puede ser sujeto de responsabilidad, en algunos casos su naturaleza política y entre otros puede ser penal, administrativa o civil.

Existen diferentes procedimientos y sanciones según sea la naturaleza de la responsabilidad; pero no podrán imponerse por una conducta sanciones de la misma naturaleza

⁴⁸ GONZÁLEZ DE LA VEGA, Rene, ***“Nuevo Derecho Constitucional Mexicano”***, Editorial Porrúa, México, 2000, Pág. 391.

A) El juicio político no procede por la mera exposición de ideas, ya que opera cuando los servidores públicos incurren en actos y omisiones que redunden en perjuicio de los intereses fundamentales, por ejemplo, el ataque a la forma de gobierno, las violaciones graves a las garantías individuales o sociales.

B) El Artículo 110, nos señala que son sujetos de juicio político; los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes de la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimilas a éstas y fideicomisos públicos.

C) El procedimiento relativo al juicio político, permite a la Cámara de Diputados formular la acusación ante la de Senadores, dando oportunidad de defensa al servidor público; el Senado en su calidad de jurado de sentencia, dictará una resolución que puede ser absolutoria o condenatoria, y si es en éste sentido, las sanciones pueden consistir en la destitución del servidor público y la inhabilitación para desempeñar funciones o cargos públicos.

2.3.2. Código Penal.

El Código Penal de 1931, en su Título décimo, agrupaba las conductas delictivas de los servidores públicos, y se intitula “De los delitos cometidos por

servidores públicos”; mismo que en cinco capítulos reunía los delitos que cometen todos los funcionarios, altos o no y por virtud de los cuales podían ser cometidos a procesamiento; dichos capítulos eran a saber:

Capítulo I. Ejercicio indebido o abandono de funciones públicas.

Capítulo II. Abuso de autoridad.

Capítulo III. Coalición de funcionarios.

Capítulo IV. Peculado y Concusión.

En el Decreto de Reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de enero de 1983, se modificaron los Artículos 24, 30, 52, 85 y 90. Y respecto de los delitos cometidos por servidores públicos, se adecuó el Título Décimo del Código, tipificándose diversos ilícitos penales, en su actualidad dichos delitos se encuadran del Título Décimo y Decimoprimer.

Nuestra legislación penal vigente, los agrupa dentro del Título Decimo Octavo denominado *“Delitos contra el servicio público”*. *“Delitos cometidos por servidores públicos”*, de la siguiente manera:

- Capítulo II. Artículo 259. Ejercicio ilegal y abandono del servicio público.
- Capítulo III. Artículo 262. Abuso de autoridad y uso ilegal de la fuerza pública.
- Capítulo IV. Artículo 266. Coalición de servidores públicos.
- Capítulo V. Artículo 267. Uso ilegal de atribuciones y facultades.
- Capítulo VI. Artículo 269. Intimidación.
- Capítulo VII. Artículo 270. Negación del servicio público.
- Capítulo VIII. Artículo 271. Tráfico de influencias.
- Capítulo IX. Artículo 272. Cohecho.
- Capítulo X. Artículo 273. Peculado.
- Capítulo XI. Artículo 274. Concusión.

Por su parte el Artículo 259, 262, 266, 267, 269, 270, 271, 272, 273, 274 señalan con precisión los delitos que cometen los servidores públicos y son tipificados en el Código Penal:

“artículo 259. Comete el delito de ejercicio ilegal de servicio público, el servidor público que:

I. ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o quien lo designe sin satisfacer todos los requisitos legales;

II. continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido;

III. por si o por interpusiste persona, sustraiga, destruya, oculte, altere, utilice o inutilice, indebidamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión;

IV. teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber, en cualquier forma propicie daño a las personas o a los lugares, instalaciones u objetos, o perdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado; y

V. teniendo un empleo, cargo o comisión en los centros de reclusión del distrito federal, facilite o fomente en los centros de readaptación social y penitenciarias la introducción, uso, consumo, posesión o comercio de bebidas alcohólicas, sustancias psicotrópicas, así como de teléfonos celulares, radio localizadores o cualquier otro instrumento de comunicación radial o satelital para uso de los internos.

Al que cometa alguno de los delitos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, se le impondrán de uno a tres años de prisión y de veinticinco a doscientos cincuenta días multa.

Al que cometa alguno de los delitos a que se refieren las fracciones I, IV y v de este artículo, se le impondrán de dos a siete años de prisión y de cincuenta a quinientos días multa.”

“artículo 262. Se le impondrán de uno a seis años de prisión y de cien a quinientos días multa al que en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas:

I. ejerza violencia a una persona sin causa legítima, la vejare o la insultare; o

II. use ilegalmente la fuerza pública.”

“artículo 266. A los servidores públicos que, con el fin de impedir o suspender las funciones legislativas, administrativas o jurisdiccionales, se coaliguen y tomen medidas contrarias a una ley, reglamento o disposición de carácter general, impidan su aplicación, ejecución o dimitan de sus puestos, se les impondrá prisión de dos a siete años y de cien a trescientos días multa”

“artículo 267. Comete el delito de uso ilegal de atribuciones y facultades:

I. el servidor público que ilegalmente;

a) otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes del patrimonio del distrito federal;

b) otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico;

c) otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados por la administración pública del distrito federal; o

d) otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos.

II. el servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieren destinados o hiciere un pago ilegal.

Al que cometa el delito de uso ilegal de atribuciones y facultades, se le impondrán de tres meses a dos años de prisión y de quinientos a mil días multa.”

“Artículo 269. Se le impondrán de tres a diez años de prisión y de cien a mil días multa a:

I. El servidor público que por sí o por interposita persona, utilizando la violencia física o moral inhiba o intimide a cualquier persona, para evitar que esta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información o pruebas relativas a la presunta comisión de un delito o sobre la presunta comisión de algún servidor público en una conducta sancionada por la legislación penal o por la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos;

II. las mismas sanciones se impondrán al servidor público que por si o por interposita persona, ejerza represalia contra persona que ha formulado denuncia o querrela o aportado información o pruebas sobre la presunta comisión de un delito o sobre la presunta comisión de algún servidor público en una conducta sancionada por la legislación penal o por la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, o ejerza cualquier represalia contra persona ligada por vínculo afectivo o de negocios con el denunciante, querellante o informante.”

“Artículo 270. Se impondrá prisión de dos a ocho años, al servidor público que:

I. Indebidamente niegue o retarde a los particulares la protección, el auxilio o el servicio que tenga obligación de otorgarles; o

II. Teniendo a su cargo elementos de la fuerza pública y habiendo sido requerido legalmente por una autoridad competente para que le preste el auxilio, se niegue indebidamente a proporcionarlo.”

“Artículo 271. Al servidor público que por sí o por interposita persona, promueva o gestione la tramitación de negocios o resoluciones publicas ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión, se le impondrán de dos a seis años de prisión y de cien a quinientos días multa.

Si la conducta anterior produce un beneficio económico, la sanción se aumentara en una mitad.”

“Artículo 272. Al servidor público que por sí o por interposita persona, solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquier otra dadiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo relacionado con sus funciones, se le impondrán las siguientes sanciones:

I. cuando la cantidad o el valor de la dadiva o promesa no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el distrito federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de uno a cuatro años de prisión y de treinta a trescientos días multa; o

II. Cuando la cantidad o el valor de la dadiva, promesa o prestación exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el distrito federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a nueve años de prisión y de trescientos a ochocientos días multa.”

“Artículo 273. Se impondrán prisión de seis meses a cuatro años y de cincuenta a quinientos días multa, al servidor público que:

I. disponga o distraiga de su objeto, dinero, valores, inmuebles o cualquier otra cosa, si los hubiere recibido por razón de su cargo; o

II. Indebidamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo 267 de este código, con el objeto de

promover la imagen política o social de su persona, de su superior jerárquico o de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona.

Cuando el monto o valor exceda de quinientas veces el salario mínimo, se impondrán prisión de cuatro a doce años y de quinientos a dos mil días multa.”

“Artículo 274. al servidor público que con tal carácter exija por sí o por interposita persona a título de impuesto o contribución, recargo, renta rédito, salario o emolumento, dinero, valores, servicios o cualquier otra cosa que sepa no es debida, o en mayor cantidad de la que señala la ley, se le impondrán de tres meses a dos años de prisión, de treinta a trescientos días multa e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar cargo, empleo o comisión en el servicio público, cuando el valor de lo exigido no exceda de quinientos veces el salario mínimo, o no sea valuable. si el valor de lo exigido excede de quinientas veces el salario mínimo, se le impondrán de dos a doce años de prisión, de trescientos a quinientos días multa e inhabilitación de dos a doce años para desempeñar cargo, empleo o comisión en el servicio público.”

2.3.3. Ley de Responsabilidades de 1939.

Antes de analizar la ley referida, estudiaremos su antecedente que fue la Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación de 1870.

El 3 de noviembre de 1870, se creó, con apoyo en el Artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley antes mencionada, siendo la primera que se expidió sobre tan importante tema.

Si bien ésta ley en su Artículo primero, hacia referencia a los delitos oficiales, las conductas descritas son vagas y no configuraban los delitos propiamente dichos, sin embargo, su Artículo cuarto señalaba la sanción que se aplicaba a los altos funcionarios públicos que cometían en delito oficial, que iba desde la destitución a la

inhabilitación hasta por diez años.

El Artículo siete, establecía que los funcionarios que incurrieran en delitos, faltas u omisiones deberían ser juzgados y castigados en los términos de esa ley, a estos mismos funcionarios se refería el Artículo 103 constitucional, prescribiendo que el término en que se le podía exigir su responsabilidad oficial era hasta un año después de haber dejado el cargo, según el Artículo 107 de la Carta Magna de referencia.

El Artículo noveno establecía que siempre que se cometiere un delito común y un delito, falta u omisión oficial, una vez sentenciado el reo por responsabilidad oficial, sería puesto a disposición al juez competente para que se le juzgase por el delito común, en la inteligencia de que se refiere al delito común para distinguirlo del delito oficial, no así para diferenciar el delito de orden federal del delito del fuero común o local.

Por último, el Artículo Décimo, señalaba que sería el Gran Jurado quien debía dictaminar sobre la responsabilidad del funcionario por la comisión del delito oficial y respecto del delito común, consultaba si había lugar o no a proceder en su contra.

Ahora bien, con anterioridad a la ley de responsabilidades de 1939, entró en vigor la Ley Reglamentaria de los Artículos 108 al 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que cumplió con las obligaciones impuestas al Congreso para publicar en los términos del párrafo quinto del Artículo 111, a la mayor brevedad, una ley de responsabilidades de todos los empleados de la Federación y del Distrito Federal.

Es así, como en cumplimiento del mandato legal referido, el 30 de diciembre de 1939, el Presidente Lázaro Cárdenas, promulgó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal, publicada el 21 de febrero de 1940, la cual deroga a la Ley de Juárez de 1870 o del Congreso General,

sobre los delitos oficiales de los Altos Funcionarios, y a la Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 106 Constitucionales.

La ley de responsabilidades en estudio, a diferencia de las de 1870, comprendía ya figuras típicas en sus Artículos 13, 14 y 18, además, por primera ocasión aparece el delito de peculado, previsto en el Artículo 18, fracción XXVII.

Los numerales 13 y 14 de la ley, que preveía delitos oficiales dentro de los cuales no se comprendía al peculado, sólo podía ser aplicado a los altos funcionarios de la Federación, Gobernantes y Diputados de las Legislaturas locales. Por su parte, el Artículo 18 del ordenamiento en cuestión, produjo en sus 72 fracciones, todas las infracciones penales que bajo el rubro de "*Delitos cometidos por los funcionarios públicos*", contenía el entonces Código Penal de 1931, entre ellos el delito de peculado, el cuál sólo era aplicable a los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, quedando excluidos los Altos Funcionarios, Gobernadores y Diputados de las Legislaturas locales, quienes eran responsables de los delitos previstos en los Artículos 13 y 14 ya citados.

En esas condiciones, los Altos Funcionarios, Gobernadores y Diputados de las Legislaturas locales, eran responsables por la comisión del delito de peculado, previsto en el Código Penal, en tanto que los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, les era aplicable la fracción XXVII del Artículo 18 de la Ley de Responsabilidades en cuestión. La ley en comento, estuvo en vigor cuarenta años hasta su derogación en 1979, en la que se promulgó la nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal.

Resumiendo, Raúl F. Cárdenas, considera que la Ley de Responsabilidades de 1939, recoge la distinción que tanto la Constitución de 1857, como la de 1917 establecen entre la responsabilidad de los Altos Funcionarios de la Federación, como la comisión de delitos oficiales en el desempeño del mismo, pero como se refiere en

concreto a la Constitución de 1917, distingue también, los delitos oficiales de los Altos Funcionarios, que menciona sin tipificarlos en el Artículo 13, de los delitos oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y empleados federales del Distrito Federal, que define en el Artículo 18 de la citada Ley, delitos que no pueden cometer los altos funcionarios.⁴⁹

2.3.4. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.

La iniciativa de esta ley, se debatió y aprobó en la Cámara de Diputados el 19 de diciembre de 1979, sobresaliendo el debate del Diputado Luis Octavio Porte Petit, quién opinó acertadamente, que debía suprimirse de la ley los delitos que se encontraban tipificados en el Código Penal o entre otras leyes, para que se sancionara conforme a las mismas por los Tribunales comunes y conservar en la ley sólo los delitos oficiales que debían comprender exclusivamente las acciones u omisiones de los Funcionarios y empleados públicos cometidos durante el encargo y que redundaron en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho. En los delitos comunes el procedimiento para los Funcionarios y empleados públicos debía ser igual al de un particular, salvo cuando debiera previamente satisfacer un requisito de procedibilidad.⁵⁰

Por último el Diputado referido, señalaba que era indebido que la Ley de Responsabilidades tipificara los delitos considerados oficiales, ya que de hecho, por su naturaleza, debían ser comunes, aún que el responsable fuere funcionario, debiendo suprimir por otra parte del Jurado Popular, en el cual se ventilaba esos asuntos, por ineficaz ya que era un órgano colegiado formado por un grupo de personas bien intencionadas, pero que desconocían la técnica jurídica y carecían de los elementales conocimientos de investigación criminal, no pudiendo dictaminar un

⁴⁹ CÁRDENAS, Raúl F., *“Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, Antecedentes y Leyes Vigentes de México”*, Editorial Porrúa, México, 1982, Pág. 106.

⁵⁰ *“Revista de Justicia de la P.G.R.”*, Ley de responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos. Pág. 303.

caso con equidad, pues se convirtieron en Tribunales de conciencia, que resolvían favorablemente para el procesado.⁵¹

Por otra parte, ésta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980, la cual consta de 92 Artículos, contenidos en cinco títulos, que a su vez se subdivide en varios capítulos y dos Artículos transitorios; el título primero de la ley comprende 18 Artículos, y es el único que no se subdivide en capítulos, el Título segundo, denominado *“Del procedimiento respecto de los funcionarios que gocen de fuero”*, se subdivide en cinco capítulos; el título tercero, denominado *“Del procedimiento en los delitos y faltas oficiales de los funcionarios y empleados que no gocen de fuero”*, se subdivide en dos capítulos; el título cuarto, denominado *“Del jurado de Responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados públicos por delitos y faltas oficiales”*, comprende dos capítulos; finalmente el título quinto contiene las *“Disposiciones complementarias”* y consta de dos capítulos.⁵²

De esta manera, en la nueva ley suprimieron los tipos penales que contenía el Artículo 18 de la ley derogada, adquiriendo vigencia de nueva cuenta el Código Penal, el cual se aplicaría desde esa fecha a todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal. Con las reformas a la Ley, desaparece el Jurado Popular que conocía de los delitos previstos en la misma, siendo también reformada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que imponía la existencia de un Jurado Popular para conocer de los delitos ejecutados por funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal.

A diferencia de la ley de 1939, la nueva Ley de Responsabilidades de 1979, señalaba lo que debía entenderse por delitos oficiales, y así, su Artículo tercero, nos habla de los delitos referidos en que pueden incurrir todos los funcionarios y empleados públicos, tanto Federales como del Distrito Federal, como los Gobernadores y Diputados Locales, y que da lugar a dos distintos procedimientos. En

⁵¹ CÁRDENAS, Raúl F., *“Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, Antecedentes y Leyes Vigentes de México”*, Editorial Porrúa, México, 1982, Pág. 305.

⁵² *Ibidem*. Pág. 499.

esta ley se prevén como delitos oficiales de todos los funcionarios y empleados públicos, aquellos que la anterior ley establecía como delitos de los altos funcionarios, y en ella se regulan como posibles sanciones sólo la destitución e inhabilitación. El mencionado Artículo tercero, señala que los delitos oficiales, eran los actos u omisiones cometidos por funcionarios o empleados referidos, durante su encargo o con motivo del mismo, y que redundaran en perjuicio del buen despacho y para evitar conflicto normativos, precisa que éstos delitos serán considerados oficiales, siempre que no estuviera tipificados en el Código Penal o en otra ley, pues en tal caso, serían considerados como delitos comunes y sujetos al ordenamiento correspondiente, así como a los Tribunales penales respectivos.

2.3.5. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.

En fecha 31 de diciembre de 1982, se derogó la Ley de Responsabilidades de 1979, promulgándose la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

******Nota: Hay que destacar el hecho de que esta Ley de Responsabilidades sigue vigente en materia administrativa para los servidores públicos del gobierno del Distrito Federal y que en materia de juicio político y declaración de procedencia continúa vigente para los altos servidores públicos de la Federación.; porque en cuanto a responsabilidades administrativas se aplica ya a los servidores públicos federales la Ley de marzo de 2002.***

En el Diario de Debates del Senado de la República, se asienta el propósito de esta ley, jurídicamente establecida para reglamentar el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo el precisar quienes son sujetos de responsabilidad en el servicio público, sus obligaciones y sanciones administrativas y aquellas que deben resolver mediante juicio político, las autoridades competentes y

los procedimientos a seguir para aplicar sanciones y para declarar la procedencia del procedimiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, así como regular el registro patrimonial de los propios servidores públicos.

Del estudio sistemático de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se puede desprender que la misma no realiza diferencia alguna entre servidor público de base y servidor público de confianza, sino que el espíritu de dicha ley, es regular la conducta de toda persona, en su carácter de servidor público dentro de la Administración Pública Federal.

Así pues, tenemos que el servidor público, como ente general tiene los siguientes deberes de conformidad con el Artículo 47.

Actuar con la máxima diligencia en su empleo, cargo o comisión; evitar el abuso o ejercicio indebido; formular y ejecutar planes y programas, presupuestos, leyes y normas relativas al manejo de recursos económicos públicos; utilizar los recursos e información para los fines previstos; observar buena conducta, tanto para con el público, como para sus superiores e inferiores jerárquicos; excusarse en los casos de interés familiares o personales; informar sobre el cumplimiento de los asuntos en los que pueda abstenerse de intervenir; presentar sus declaraciones de situación patrimonial; atender las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de inobservancia a los preceptos del Artículo 47 y cumplir con las disposiciones jurídicas relacionadas con el servicio público.

Por otra parte, al servidor público se le tiene prohibidas ciertas conductas como: continuar en su cargo después de su separación; autorizar inasistencias prolongadas y otorgar licencias, permisos o comisiones ilegales; tener otro empleo prohibido por la ley; participar en cualquier acto que culmine con el nombramiento de quienes estén inhabilitados; obtener cualquier beneficio para sí o para con quien tenga relaciones familiares, personales o de negocios; desempeñar su cargo con

beneficios adicionales a las prestaciones legales y, beneficiar con empleos a familiares, socios u otros de naturaleza semejante.

Esta ley, al ser reglamentaria del título IV Constitucional, lógicamente señala como sujetos de la misma a todos los servidores públicos mencionados en los párrafos primero y tercero del Artículo 108 de la Carta Magna, de una manera no muy clara en su Artículo segundo, amplía su ámbito personal de aplicación a todas las personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Por tal motivo algunos autores han afirmado que el contenido de esta ley, es aplicable incluso a particulares que bajo cualquier circunstancia maneje recursos económicos federales. Sin embargo, considero que una interpretación lógica nos llevaría a desechar esta teoría, en virtud, de que primero, ningún particular en su carácter de tal debe manejar recursos económicos del Estado, segundo, si algún particular tiene que manejar recursos económicos federales, por ese simple hecho debería de perder su carácter de particular y, de una manera u otra, pasar a formar parte de la amplia gama de los servidores públicos. Así pues, debemos tomar en cuenta que la ley que comentamos era de las que en cierta medida, podíamos llamar especial o propia, cuya aplicación se restringe, como su nombre lo indica, a quienes tiene el carácter de servidores públicos.

Por último, es de señalarse que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en estudio, contaba con una laguna jurídica, que muchas veces, al momento de aplicarse causaba diferencia de criterios jurídicos. Esto es, Título Segundo denominado *“Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político. Declaración de Procedencia”*, Capítulo IV, intitulado *“Disposiciones comunes para los capítulos II y III del título segundo”*, en su Artículo 45, señalaba que 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, así mismo se atenderán en lo conducente las del Código Penal.

La anterior disposición daba pie a establecer, y a entender a gran parte de estudiosos del derecho, que la aplicación supletoria de dicho código de procedimientos, fuera para toda la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, situación que no debería de entenderse y aplicarse, ya que del estudio sistemático, tanto del Título Segundo denominado "*Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político. Declaración de Procedencia*", así como del Capítulo IV de referencia, se podría establecer que la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales, sería únicamente para el citado Título, pero no para toda la ley.

2.3.6. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del 13 de marzo de 2002.

Ésta ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de marzo del 2002, derogando únicamente los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal. Siguiéndose aplicando las disposiciones de la citada ley a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.

Bajo esas premisas, se tiene que la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, plantea esencialmente que las responsabilidades administrativas y políticas en que puedan incurrir los servidores públicos, se regulen en cuerpos legales distintos.

De acuerdo con el texto de la Exposición de Motivos de la iniciativa de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de fecha 5 de abril del año 2001, se dejó claro la finalidad esencial de la citada ley, las cuales son:

- a. Establecer en un solo ordenamiento jurídico la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, y en otro los juicios políticos y las declaraciones de procedencia;
- b. Establecer controles y sanciones administrativos, independientemente de la sanción penal a la que haya lugar, contra el tráfico de influencias;
- c. Crear el Registro Público de Servidores Públicos Sancionados;
- d. Imponer a las dependencias y entidades federales la obligación de consultar el Registro antes mencionado, de manera previa a la contratación de cualquier persona;
- e. Garantizar la transparencia de la información sobre la situación patrimonial de los servidores públicos, regulando el acceso a la misma por parte del público;
- f. Prever la elaboración de códigos de ética en las dependencias y entidades federales, con el participación de los sectores social y privado, así como de los gobiernos estatales y municipales;
- g. Otorgar atribuciones para aplicar esta Ley al Instituto Federal Electoral, los Tribunales Agrarios, la Auditoría Superior de la Federación;
- h. Incorporar nuevos servidores públicos a quienes se les aplicará esta Ley;
- i. Fortalecer a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para investigar y sancionar a los servidores públicos que violen los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el

desempeño de sus funciones;

- j. Ampliar los plazos de prescripción para sujetar al procedimiento a los servidores públicos, y
- k. Establecer, por primera vez, el embargo precautorio, a través la Tesorería de la Federación, en contra de los presuntos responsables para garantizar el cobro de las sanciones.

Como se puede observar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al igual que la anterior ley reglamentaria de la materia, preserva los principios relativos al Título Cuarto Constitucional, perfeccionando en dos aspectos fundamentales las disposiciones que en materia de responsabilidades administrativas contenía la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En un primer aspecto, aspira prevenir la realización de infracciones administrativas en la función pública, mediante la incorporación de disposiciones jurídicas que precisen o establezcan nuevas obligaciones a cargo de los servidores públicos, que den transparencia a la gestión pública federal y que permitan la definición de reglas de éticas en la Administración Pública. Por lo que en ese sentido se desprende que la nueva ley de responsabilidades se establecen nuevas obligaciones en el servicio público que previenen la realización de conductas que desnaturalizan las funciones que son encomendadas a cada uno de los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

Bajo esa tesitura, la vigente ley reglamentaria incorpora al catálogo de obligaciones de los servidores públicos, las relativas a no aprovecharse de su posición para inducir a que otro servidor público realice, no realice o retrase algún acto de su competencia, con lo cual se beneficie u obtenga en general un provecho, sus cónyuges, parientes, terceros o sociedades en los términos que establece la Ley, así como en no adquirir, para sí, o para las referidas personas, y hasta un año

después de que se retiren de su encargo, bienes muebles cuyo valor o condiciones físicas se mejoren a virtud de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que hubieren autorizado o teniendo conocimiento en ejercicio de sus funciones.

En un segundo aspecto, provee a las autoridades competentes los elementos jurídicos necesarios para aplicar la citada ley, esto es, de los elementos que contribuyen a que se ejerza de manera eficaz su potestad disciplinaria, y que a la vez le permitan investigar y sancionar con oportunidad las conductas que atenten contra la correcta prestación del servicio público.

En materia de sanciones administrativas, se eliminó el apercibimiento privado o público, subsistiendo la amonestación privada o pública; la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de un año; la destitución del puesto; la sanción económica; y la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Se subsanó la laguna legal existente respecto de la procedencia de la sanción de inhabilitación cuando el servidor público infractor no cause daños o perjuicios, o no obtengan algún beneficio o lucro, y su conducta no sea grave, estimándose prudente establecer su imposición en este supuesto, con una temporalidad de seis meses a un año. De igual manera, la citada ley, establece que tratándose de infracciones graves se impondrán al responsable, además de la inhabilitación temporal para desempeñar empleo, cargos o comisiones en el servicio público; la destitución del puesto, y se prevén expresamente los incumplimientos a las obligaciones de los servidores públicos.

Por otro lado, atendiendo a la necesidad jurídica de que la imposición de las sanciones económicas observe congruencia con el Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cuanto a que éstas se establezcan de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños

y perjuicios patrimoniales causados, pero no excediendo de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados, la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, eliminó el señalamiento de la anterior ley, relativo a que la aplicación de dichas sanciones debe ser de dos tantos del lucro, daños o perjuicios causados, estableciendo asimismo que en ningún caso la imposición podrá ser menor o igual al monto de los beneficios, lucros, daños o perjuicios producidos.

Bajo ese rubro, se sustituyó el procedimiento para actualizar el monto de las sanciones económicas, disponiendo que éstas se actualizarían, para los efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, entratándose de contribuciones y aprovechamientos, lo cual resulta acorde con la naturaleza fiscal que a aquéllas otorga la propia ley.

Ahora bien, en la presente ley se establece una nueva figura jurídica que la anterior ley de la materia no lo estipulaba, que es el embargo precautorio, el cual se estableció para atribuir una eficacia real a las sanciones administrativas, y para que las autoridades facultadas para aplicar las sanciones, en el desarrollo del procedimiento disciplinario, soliciten a la Tesorería de la Federación o, en su caso, a los auxiliares del servicio de Tesorería dicho embargo, con los que se garantizará el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse.

De igual forma, para evitar que los infractores de la ley puedan quedar impunes por el transcurso del tiempo, se hizo necesario ampliar los plazos de prescripción de las facultades de las autoridades para imponer sanciones administrativas, siendo de cinco años para las infracciones graves, y el de tres años para las infracciones que no lo sean. Asimismo, se amplió a dos años el plazo de que disponen los particulares para solicitar la indemnización de daños o perjuicios con motivo de las faltas administrativas cometidas.

Finalmente, en la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de

los Servidores Públicos, se estableció expresamente el ordenamiento legal que se aplicaría supletoriamente en los procedimientos administrativos, esto es se ordenó que en todo lo no previsto en éstos, así como en la apreciación de las pruebas, se observaran las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

En cuanto a las obligaciones de los servidores públicos, el propio Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 109, fracción tercera, establece como obligación general de los servidores públicos el no cometer “actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia”, que deben observar en el desempeño de su función; y con el fin de dar cumplimiento a esa obligación en lo general, el artículo 113 establece que en las respectivas que en las respectivas leyes sobre responsabilidades administrativas se establecerán específicamente las obligaciones de los servidores públicos.

Cabría aquí abundar en lo respectivo a los principios tutelares de las responsabilidades administrativas como las de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, a que hace referencia la Carta Magna; pues bien, legalidad se traduce en el cumplimiento irrestricto del orden jurídico vigente, ya que cualquier trasgresión al mismo trae como consecuencia lógica la imposición de sanciones por parte del órgano interno de control respectivo.

En cuanto a la honradez, ésta suele confundirse con la honestidad; sin embargo, cada una de ellas tiene su propia connotación semántica; veamos: de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, honradez tiene que ver con rectitud de ánimo e integridad en el obrar y, por su parte, honestidad, al decir de la misma fuente, significa, derivada del latín honestitas, de decencia o decoro, recato o pudor, razonable y justo; nada más, pero nada menos.

Ahora bien, la lealtad es el cumplimiento de lo que exigen las leyes de la fidelidad y las del honor y hombría de bien; se es leal con respecto a la patria, a la familia, a la institución a la que se sirve y a los jefes; desde luego, también a los

compañeros de trabajo y a los amigos.

La lealtad es el equivalente del honor que, como parte contraria, trae a la condenable traición, que muchas veces es causa de tragedias sociales; por eso decía bien don Carlos Pellicer, que la “peor condición del ser humano es la de traidor” o desleal.

En cuanto a la imparcialidad, se podría decir que el servidor público tiene la obligación sine qua non de atender por igual a todos los que acuden a las oficinas de gobierno a solicitar una orientación o una solución a sus problemas; en estos casos no cabe la discriminación del tipo que sea, dado que debe de tenerse en cuenta siempre lo que señala el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“(La educación que imparta el Estado) contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos”.

Estos principios contenidos en el texto constitucional deben regir los actos de todos los servidores públicos, a fin de evitar las dolorosas discriminaciones, que tanto laceran a muchos mexicanos.

Se habla con frecuencia en el gobierno de alcanzar la eficiencia, confundiéndose en veces a ésta con la eficacia; son distintas: la primera se refiere a la obligación que tienen los servidores públicos de realizar sus funciones o tareas en tiempo y forma, de tal manera que se haga lo más con menos; en cambio, la eficacia se traduce en la efectividad de la eficiencia, esto es, en el producto, en el fruto derivado de lo bien hecho; están íntimamente relacionadas: no puede haber eficacia

si antes no se dio la eficiencia; así de fácil.

Además de los principios o valores supremos de la Administración Pública y de los otros dos Poderes de la Unión, los servidores públicos tiene una serie de obligaciones, que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece en su artículo 8º y sus 24 fracciones; de éstas destacan la décimo primera y la décimo segunda; veamos:

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

“El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos”.

“XII. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que proceden de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado

del empleo, cargo o comisión.

“Habrá intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

“Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9º de la Ley”.

Como se ve, los servidores públicos deben cuidar al máximo su conducta y comportamiento oficial, para no violar con sus actos lo estipulado en la Constitución y en la Ley.

Es indudable que el estatus de servidor público debe ser considerado como un honor, una distinción, que, sin duda, honra a quien lo ostenta; razón suficiente para desempeñar el cargo con las más altas prendas, distintivas de toda persona de bien.

El servidor público no debe olvidar jamás, que está al servicio de la sociedad a la que se debe, y en esa medida entregarse por entero a la función para la que fue nombrado, designado, contratado o elegido; de ahí que no se valga que se dedique a actividades reprobables con el insano pretexto de que el sueldo no le alcanza. ¡SI NO LE ALCANZA QUE RENUNCIE!

En suma, la falta del cumplimiento de los principios y de las obligaciones consagradas en la legislación vigente, por parte de los servidores públicos, será causa suficiente para que se les finquen responsabilidades administrativas, y, también, en su caso, responsabilidades penales, civiles o políticas.

CAPÍTULO III. MODALIDADES DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La particular situación que presentan los trabajadores del Estado, los sujeta a una regulación especial, en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, da tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumple con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado, las cuales pueden representar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.

En este sentido se manifiesta Gabino Fraga cuando señala que:

“La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser del orden civil, del orden penal o de orden administrativo. Cualquier falta cometida por el servidor público en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que puede originarse, además una responsabilidad civil o penal”.⁵³

De esta manera, cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurren es penal y, por lo tanto, les serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esa naturaleza; cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, dan lugar a la responsabilidad política; y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de su función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo.

⁵³ FRAGA, Gabino. ***“Derecho Administrativo”***, 46ª edición. Editorial Porrúa, 2007, México, Pág. 169.

Independientemente de estos tres tipos de responsabilidades en que los servidores públicos pueden incurrir frente al Estado, cuando con su actuación producen un daño o perjuicio en el patrimonio de los particulares, se generaliza la obligación de resarcirlo, conforme al principio de la *Lex Aquilia* de que “*aquel que cause un daño a otro tendrá la obligación de repararlo*”, tal como lo establece el Artículo 1910 del Código Civil Federal, al regular la responsabilidad civil, en que se plantea la exigencia de una acción (positiva o negativa) que cause daños en la esfera jurídica de una persona que actúa sin derecho y sin otra justificación, como sería el caso fortuito o la fuerza mayor, y además incluye la posibilidad de que el daño se produzca por un obrar en contra de las buenas costumbres.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reformas a diversos ordenamientos jurídicos, presentada ante el Congreso de la Unión el día 2 de diciembre de 1982, se dice que:

“Las iniciativas de reformas al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Código Penal, al Código Civil y de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecen las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, que desnaturaliza la función encomendada, así como garantizar su buena prestación. La congruencia prevista entre estas iniciativas, permitirá a esa Representación Nacional disponer de elementos más amplios, al considerar el nuevo sistema de responsabilidades de los servidores públicos que se propone”.

Al respecto, Álvaro Bunster señala que:

“Ese sistema se compone de cuatro modalidades de la responsabilidad: la penal y la civil, sujetas a las leyes relativa, la política y administrativa, que se regularían por esta iniciativa de ley reglamentaria del Título Cuarto

constitucional”. “Puesta en relación la responsabilidad del servidor público con las demás instancias de responsabilidad abarcadas por las reformas de 1982, ella aparece en una posición intermedia. Las modificaciones al texto constitucional, obedeciendo a sanos principios e inspiradas en el loable propósito de poner el orden en una materia tendida hasta ahora por confusa, han logrado, en una medida de nitidez que no corresponde discutir aquí, demarcar el plano de la responsabilidad política, el de la responsabilidad penal y el de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos”.⁵⁴

Así pues, en conclusión el sistema de responsabilidad de los servidores públicos se integra por cuatro diferentes tipos de responsabilidades: penal, civil, política y administrativa; las dos primeras reguladas por las leyes de la materia correspondiente, y las dos últimas reglamentadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, respectivamente.

Sin embargo, en el presente trabajo de investigación únicamente haremos mención a las responsabilidades política, penal y administrativa.

3.1. Responsabilidad Política.

En los términos de la fracción I del Artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se impondrá mediante juicio político, las sanciones indicadas en el Artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho. De igual manera se señala que no procederá el juicio político por mera expresión de ideas.

⁵⁴ BUNSTER, Álvaro. *“Las responsabilidades de los servidores públicos”*, Editorial Porrúa, México, 1984. Pág. 9.

Los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política, enunciados en el citado Artículo 110, son los senadores y diputados del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

En razón de las características de los sujetos del juicio político nos encontramos que se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración y que, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales, por consiguiente, no todos los servidores públicos podrían incurrir en este tipo de responsabilidad.

Tratándose de los gobernadores de los Estados, diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de las Judicaturas locales, su responsabilidad política a nivel federal se genera, además, por violaciones graves a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las leyes que de ella emanen, así como por el indebido manejo de fondos y recursos federales, situación que será estudiada y resuelta por el Congreso Federal con carácter declarativo, a fin de que la legislatura local que corresponda resuelva en definitiva.

En este caso encontramos que tratándose de los funcionarios locales, la posibilidad de responsabilidad política se amplía por violaciones graves a disposiciones constitucionales y legales federales; el único problema que se presenta es que en ningún ordenamiento se establece en que consiste la gravedad de la

violación.

La precisión de las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales quedó a cargo del legislador ordinario, quien en el Artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los servidores públicos, estableció en ocho fracciones los casos correspondientes, siendo estos los siguientes:

- I.** El ataque a las instituciones democráticas;
- II.** El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal;
- III.** Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales;
- IV.** El ataque a la libertad de sufragio;
- V.** La usurpación de sufragio;
- VI.** Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicio grave a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- VII.** Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y
- VIII.** Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal p del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Las sanciones que pueden ser impuestas se encuentran establecidas en el tercer párrafo del mencionado Artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el 8º de la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y puede ser la destitución y la inhabilitación hasta por 20 años.

La significación de las sanciones de carácter político quedó plasmada en el

septuagésimo párrafo del dictamen a la Constitución de 1857, en los siguientes términos:

“Sois un inepto; no merecéis la confianza del pueblo; no debéis ocupar puesto público, es mejor que volváis a la vida privada. He aquí un resumen dice una sentencia del juicio político, sin impedir por eso, que los delitos del orden común sean juzgados y castigados por la jurisdicción ordinaria. EL voto del pueblo no es infalible; sus esperanzas pueden frustrarse, venirle males imprevistos de quien les prometió crecidos bienes, y es lógico y muy justo que por medio legal, sin conmociones ni turbulencias, pueda retirar el poder a su delegado. Así los encargados de las funciones públicas son más fieles y más celosos en el cumplimiento de sus deberes”.⁵⁵

Por la naturaleza de las responsabilidades de los servidores públicos que desempeñan funciones políticas, el juicio político se atribuye a un cuerpo político, conforme al procedimiento que se detalla en los capítulos II y III del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el que se desarrollan las bases establecidas por el Artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que puede ser iniciado dentro del tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y durante el año posterior a la conclusión de sus funciones.

El juicio se desahoga ante el Congreso de la Unión, cuya Cámara de Diputados, a través de su Sección Instructora, practica las diligencias necesarias para la comprobación del ilícito, dando audiencia al inculpado, y formulara sus conclusiones determinando la inocencia del encausado o su probable responsabilidad, en cuyos casos se propondrá la sanción correspondiente. Este procedimiento deberá efectuarse dentro del plazo de 60 días naturales, contados a partir del día siguiente al a fecha en que se haya turnado la denuncia.

⁵⁵ ARMENTA CALDERÓN, Gonzalo Dr. ***“Evolución de la Ley de Responsabilidades”***, Revista Praxis, núm. 60. INAP. México, 1984, Pág. 26.

La Cámara de Diputados, erigida en Órgano de Acusación, examinará el expediente y escuchará los alegatos orales del denunciante y del acusado, o de su defensor, para resolver lo que proceda, por mayoría absoluta de votos. En caso de que la resolución sea acusatoria se designará una comisión para que la sostenga ante la Cámara de Senadores.

La Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores estudiará el expediente y dará intervención al acusado, a su defensor y a la Comisión Acusadora, y formulará sus conclusiones que serán presentadas ante la Cámara de Senadores erigida en Jurado de Sentencia, para que se dé lectura a las conclusiones que le presenten y además se escucharan a las partes, para que después se proceda a la votación, que determinará el resultado con la votación de cuando menos las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión en que se dicté la sentencia, la cual deberá emitirse dentro del año siguiente a la fecha en que se inició la instrucción.

3.2. Responsabilidad Civil.

Cuando nos referimos a la responsabilidad política, a la responsabilidad administrativa y a la penal en que pueden incurrir los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, encontramos bien identificados en un mismo cuerpo de leyes los sujetos de la obligación, las conductas que dan origen a dichas responsabilidades, los procedimientos aplicables y las correspondientes sanciones.

En el caso de la responsabilidad civil de los servidores públicos es diferente, ya que ésta responsabilidad no se encuentra bien determinada o detallada en el ordenamiento que la debe de contener como lo es el Código Civil Federal, sino que se ésta puede derivar de la aplicación de otros códigos, como el penal, y de ordenamientos de carácter administrativo que hacen referencia a la responsabilidad

civil.

Por ese motivo, para el tratamiento de la responsabilidad civil del servidor público, debemos entender lo que disponen sobre el particular la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Civil, Código Penal y otros ordenamientos de carácter administrativo.

Para el maestro Sergio Monserrit Ortiz Soltero la responsabilidad civil, aplicada al servicio público:

***“Proviene de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasionada, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, a la del Distrito Federal, a la de los Estados, a la de los Municipios o a un particular, en tal caso, ésta obligado a responder por el acto u omisión que cometió con bienes de su propiedad, o de terceros, suficientes para cubrir estos conceptos.”*⁵⁶**

En ese sentido, podemos entender que la responsabilidad civil de un servidor público no se constriñe a sus actos como particular, sino también a aquellos que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, o con motivo de ellos, dolosa o culposamente, causen algún daño a la Hacienda Pública o a los particulares, con la obligación de repararlos o indemnizarlos y de sufrir la sanción económica o pecuniaria que proceda.

En estricto sentido, las disposiciones que conformar el marco legal de la responsabilidad civil del servidor público son el Código Civil, Código Penal; sin embargo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los diferentes ordenamientos administrativos, establecen las bases para el tratamiento legal de esta figura y contienen disposiciones relativas que prevén y sancionan conductas

⁵⁶ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, ***“Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos”***, México, Editorial Porrúa, 2001. Pág. 268.

infractoras que dan lugar a este tipo de responsabilidad.

Como un ejemplo a lo anterior, podemos decir que en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos intitulado **“DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y PATRIMONIAL DEL ESTADO”**, si bien, no señala claramente las acciones u omisiones que den lugar a la figura de la responsabilidad civil, en el Artículo 111 del mismo ordenamiento, deja claro que *“para las demandas del orden civil que se entablen en contra de cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia”*.

El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal vigente, contempla en su título Decimo Segundo de los recursos Capítulo IV. **EL RECURSO DE RESPONSABILIDAD** en su Artículo 728 y 729, en el cual se precisa a letra de Ley que *“cuando el servidor público infringe leyes por negligencia o ignorancia inexcusables causando un daño al ciudadano o peticionario este podrá promover demanda de responsabilidad civil en contra del servidor público.”*

“Artículo 728. La responsabilidad civil en que puedan incurrir jueces y magistrados cuando en el desempeño de sus funciones infrinjan las leyes por negligencia o ignorancia inexcusables, solamente podrá exigirse a instancia de la parte perjudica o de sus causahabientes en el juicio ordinario y ante el inmediato superior del que hubiere incurrido en ella.”

“Artículo 729. No podrá promoverse demanda de responsabilidad civil sino hasta que queda determinado por sentencia o auto firme el pleito o causa en que se suponga causado el agravio.”

3.3. Responsabilidad Administrativa.

En capítulos posteriores se estudiará de manera amplia, todas y cada una de los tipos de “responsabilidad” en que pueden incurrir los servidores públicos por el mal desempeño del empleo, cargo o comisión que realicen, sin embargo en el presente capítulo, es trascendente citar la responsabilidad administrativa, la cual

resulta ser de carácter fundamental para la trascendencia del presente trabajo.

La responsabilidad administrativa deriva del irregular desempeño del empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública Federal o Estatal. Por tal motivo, es elemento necesario que, el sujeto que incurra en ella, se encuentre desempeñando ese empleo, cargo o comisión además de no cumplir con los requisitos éticos-jurídicos señalados en la fracción III del Artículo 109 Constitucional, como supuestos para la aplicación de sanciones administrativas.

“Artículo 109. 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. (...).⁵⁷

Como podemos observar, la responsabilidad administrativa surge como motivo de cualquier falta cometida por el servidor público en razón de sus funciones, pudiendo ser concomitante con la responsabilidad civil o penal.

En algunos de los casos, la responsabilidad administrativa no trasciende fuera de la administración pública, la falta que la origina se llama disciplina y la autoridad que la impone, se llama superior jerárquico del empleado que la ha cometido.

Con fundamento en lo establecido en el Artículo 113 de la Ley Suprema

⁵⁷ ***“Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos”***. Editorial Sista, México, 2009. Pág. 117.

reglamentado en el Artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece que las sanciones disciplinarias aplicables a los servidores públicos que incumplen con sus obligaciones son:

1. Amonestación privada o pública;
2. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de un año.
3. Destitución del puesto;
4. Sanción económica, e
5. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

La **amonestación** es una llamada de atención al servidor público, con la finalidad de que vuelva al orden.

La **suspensión** es la prohibición que se hace al servidor público de ejercer sus funciones por un tiempo determinado, teniendo como consecuencia la privación del sueldo durante el periodo que señala la sanción.

La **destitución**, consiste en la revocación del nombramiento por medio del cual prestaba sus servicios el trabajador.

Y por último, tenemos la **inhabilitación temporal** para desempeñar cualquier cargo o comisión en el servicio público; que es la imposibilidad del elemento que incurrió en la responsabilidad, para obtener otro puesto dentro de la administración pública, hasta después de haber transcurrido el tiempo durante el cual no se le pueda contratar en al administración pública.

Podemos señalar que el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, garantizan el buen funcionamiento del servicio público; en cambio su incumplimiento

acarrea su mal funcionamiento y la aplicación de una sanción al final de su procedimiento, en el que se haya determinado que efectivamente hubo incumplimiento de obligaciones a cargo de un servidor público en el desempeño de las funciones inherentes al cargo.

*****Nota: Hay que señalar que las sanciones administrativas proceden cuando el servidor público deja de cumplir o no respeta los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia consagrados en los Artículos 109, fracción III, y 113 de la Constitución, así como en el Artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; independientemente de que también proceden las sanciones cuando no se cumple con alguna de las obligaciones que esta Ley consagra en su Artículo 8º.⁵⁸**

3.4. Responsabilidad Penal.

Conforme a la fracción II del Artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, por lo que el Título Décimo del Código Penal Federal, que comprende los Artículos 212 al 224, se establecen 13 figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá contener la calidad de servidor público, aunque el Artículo 212 dispone en su parte final que *“Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetuación de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente”*.

Los delitos de referencia son:

1. Ejercicio Indebido de servicio público,

⁵⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto., **“El Sistema de Responsabilidades de Los Servidores Públicos”**. Editorial Porrúa, México, 2005. Pág. 24.

2. Abuso de autoridad,
3. Desaparición forzada de personas,
4. Coalición de servidores públicos,
5. Uso indebido de atribuciones y facultades,
6. Concusión,
7. Intimidación,
8. Ejercicio abusivo de funciones,
9. Tráfico de influencias,
10. Cohecho,
11. Cohecho a servidores públicos extranjeros,
12. Peculado, y
13. Enriquecimiento ilícito.

Para estos delitos se asignan penas de privación de la libertad, sanciones económicas, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

En materia penal existe la protección constitucional (anteriormente denominada **fuero**, aunque de acuerdo con nuestra Constitución solamente puede existir el fuero de guerra), que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en los párrafos primero y quinto del Artículo 111 constitucional, cuando cometan delitos durante el tiempo de su encargo.

Esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tiene a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, y que consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, autorización denominada Declaración de Procedencia.

Los sujetos que gozan de esta protección constitucional de acuerdo al Artículo

111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son los siguientes:

“...los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral...”⁵⁹

También gozan de esa protección los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las judicaturas locales, pero en estos casos, la declaración de procedencia deberá enviarse a la legislatura local correspondiente, para que, con base en su soberanía resuelvan lo procedente.

Una situación especial se presenta con relación al Presidente de la República, ya que la declaración de procedencia dará lugar a que la Cámara de Diputados asuma las funciones de Jurado de Acusación para iniciar un procedimiento semejante al juicio político, en el que la Cámara de Senadores, con poder jurisdiccional, dictará sentencia sobre su responsabilidad penal.

El procedimiento para la declaración de procedencia es semejante al correspondiente para el Juicio Político en su etapa ante la Cámara de Diputados, ya que en el Artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se establece que se actuará en lo pertinente de acuerdo con lo previsto para el juicio político.

⁵⁹ ***“Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos”***. Editorial Sista, México, 2009. Pág. 120

Por tanto, la Sección Instructora, integrada por cuatro de los diputados de cada una de las Comisiones de la Cámara, en los términos del Artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, procurará establecer:

- La subsistencia del fuero constitucional;
- La existencia del delito, y
- La probable responsabilidad del inculpado.

Dentro de los 60 días hábiles siguientes a la presentación de la denuncia, la Sección Instructora deberá rendir su dictamen, y en la fecha previamente señalada se abrirá la sesión con citatorio al inculpado y a su defensor, así como al denunciante o querellante, o Ministerio Público, en su caso; se concederá la palabra a las partes para que formulen sus alegatos, y después de que lo hagan se les retirará del recinto para proceder a la discusión y votación correspondiente.

La regulación de la responsabilidad penal de los servidores públicos, a partir de su incorporación en el texto constitucional y en el Código Penal, ha venido a aclarar las imprecisiones que habían existido en la materia, sobre todo respecto a la diferenciación entre los ilícitos oficiales y los delitos comunes que dan lugar a la responsabilidad penal, quedando claramente delimitadas las responsabilidades políticas y administrativas, al grado de poder afirmar que actualmente con claridad no se admite desvíos, ya que se distingue entre tres tipos de infracciones, la falta política, la falta administrativa y el delito que característicamente se refiere al ilícito penal.

Con respecto al fuero a que se hace referencia en este capítulo, conviene agregar aquí, que es el principio de la igualdad el que debe siempre imperar, pues es el inspirador de la abolición del mismo; fue la Carta de 1857 la primera en reconocer que nadie puede ser juzgado por leyes privativas.

Por eso, la abolición de los fueros, como privilegios o prerrogativas concedidos a una persona o a un grupo determinado, es un hecho relativamente cercano a

nuestra época.

Todavía en el siglo XVIII existían en México, además de los tribunales del fuero común o justicia real ordinaria, cuando menos otros quince que juzgaban con jurisdicción en diversos fueros; algunos de ellos estaban investidos de facultades gubernativas en el ramo de su competencia.

De estos tribunales, cinco eran religiosos: el eclesiástico y monacal; el de la bula de la santa cruzada; el de diezmos y primicias; el de la santa hermandad y el de la inquisición.

Había también, por ejemplo, el juzgado de indios y el de hacienda, subdividido en varios especiales.

Asimismo, existían diversos fueros como el mercantil, el de minería, el de mostrencos, vacantes e intestados y de guerra, y para los altos funcionarios el fuero de residencias, pesquisas o visitas; durante el siglo XIX circunstancialmente se crearon tribunales privativos o especiales.

La Ley Juárez, de 23 de noviembre de 1855, suprimió el fuero a los militares y a los eclesiásticos en materia civil, y fue precursora del derecho asentado en el artículo 13 de la Constitución de 1857.

Por expreso mandato constitucional, hoy, en México no se permite el goce de fueros; es decir, de determinados privilegios o prerrogativas para una clase social o personas determinadas, ya que, en virtud del principio de igualdad todos están sometidos a las mismas leyes generales.

La Constitución sólo hace salvedad del fuero de guerra, pero realmente no se trata de un verdadero fuero en la significación explicada, ya que no establece privilegios especiales para una persona determinada, ni siquiera para un grupo.

Los fueros, hoy prohibidos, eran los que funcionaban desvinculados del Estado e instituían privilegios y ventajas a favor de una clase social, violando el principio de igualdad ante la Ley.

El sentido actual de “fuero de guerra” está claramente expuesto en el dictamen de la comisión que en la asamblea constituyente de 1917, presentó el proyecto del artículo 13, al decir:

“Lo que obliga a conservar la práctica de que los militares sean juzgados por militares y conforme a leyes especiales, es la naturaleza misma de la institución del ejército. Estando constituido éste para sostener las instituciones, urge rodearlo de todas las precauciones dirigidas a impedir su desmoralización y mantener la disciplina, que es su fuerza, porque un ejército no deja de ser el sostén de una nación, sino para convertirse en azote de la misma. La conservación de la disciplina militar impone la necesidad de castigos severos, rápidos, que produzcan una fuerte impresión colectiva; no pudiendo obtener este resultado de los tribunales ordinarios por la variedad de negocios a que tienen que atender constantemente y por la impotencia a que se ven reducidos en ocasiones, por diversas causas, es fuerza instituir tribunales especiales que juzguen los delitos del orden militar, si se quieren obtener los fines indicados antes”.

En determinados casos, como los contemplados en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ciertas personas, en razón del alto cargo que ocupan y desempeñan, y sólo mientras lo ejercen, gozan de determinadas prerrogativas o protección constitucional, que no fuero, entiéndase bien.

Por eso, se lleva a cabo, en caso necesario, lo que se ha dado en denominarse declaración de procedencia, consistente en el retiro de la protección constitucional a determinados servidores públicos de alta jerarquía, y así el Ministerio Público federal

pueda proceder penalmente en su contra.

Cabría la pregunta: ¿Por qué se les da esa protección por parte del Constituyente Permanente?

Sin duda, porque el cargo elevado que ocupan ya sea en la Administración Pública Federal, en el Congreso de la Unión, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación o en los gobiernos de los Estados y el Distrito Federal, amerita una protección especial a sus titulares, para evitar cualquier tipo de agresión por parte de sus contrarios políticos o enemigos ideológico-sociales.

No obstante lo anterior, donde se clarifica la prohibición de los fueros en México, el Constituyente Permanente, sin tomar en cuenta a lo establecido en el artículo 13 constitucional, consagró en el segundo párrafo del artículo 61 de la Carta Magna que “el presidente de cada Cámara (de Diputados y de Senadores) velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar”.

A qué se debe esta disposición, que en principio contradice al artículo 13 ya citado, pues a que no tomaron en cuenta su texto ni tampoco a su correcta interpretación y se dejaron ir con los antecedentes históricos contenidos en los artículos 59, 42 y 59 de las constituciones de 1814, 1824 y 1857, respectivamente.

De ahí la necesidad de que se haga una revisión a fondo del texto hoy parchado de la Constitución, para darle congruencia jurídica y certeza interpretativa.

No olvidemos que el fuero hace distinciones imperdonables entre los miembros de la sociedad; representa una rémora de las épocas en que la sociedad mexicana estaba férreamente dividida en castas, para proteger a españoles y criollos durante la Colonia y para privilegiar a potentados y políticos en el México independiente y revolucionario.

Estos privilegios deben desaparecer para siempre, pues nuestra sociedad es jurídicamente igualitaria.

CAPITULO IV. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

4.1. El Ilícito o Infracción Administrativa Disciplinaria.

El ilícito administrativo es lo que la doctrina llama falta o infracción, para diferenciarlo del delito, que sólo en dable en el ámbito del derecho penal.

Para que se dé la infracción administrativa o disciplinaria, es necesario que se incurra en la falta de observancia de alguna de las fracciones del Artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, vigente desde el 13 de marzo del año 2002.

“En el sistema jurídico mexicano corresponde al legislador hacer la diferenciación entre las infracciones o faltas y los delitos, ya que la Constitución Política sí lo regula. En efecto, el Artículo 73 de nuestra Carta Fundamental, al enunciar las facultades del Congreso de la Unión en la fracción XXI le da competencia: ‘para definir los delitos o faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse’. De esta forma, además de los delitos regulados en el Código Penal, diversas leyes administrativas, como la de Vías Generales de Comunicación y la Ley Federal de Aguas, tipifican algunos delitos que se pueden cometer en contra de la Administración Pública. De igual manera, en la mayoría de estas leyes se establecen ilícitos cuya sanción corresponde aplicar a las autoridades administrativas. Como podemos percatarnos, nuestra Constitución utiliza los términos infracciones o faltas, y es el legislador ordinario quien lleva a cabo la delimitación entre éstas y los delitos”.

Las faltas e infracciones de carácter administrativo poseen necesariamente un

contenido disciplinario, porque es la disciplina administrativa la que se rompe con el incumplimiento de las obligaciones que tienen los servidores públicos. Y es desde esa óptica que deben verse y analizarse dichas faltas, no dándoles otras connotaciones de las que, evidentemente, carecen.

“Por tanto, cualquier persona que infrinja el mandato establecido en una norma de carácter administrativo incurrirá en una infracción administrativa, o en su caso, en un delito; pero la infracción disciplinaria en el ejercicio de la función pública, como especie de aquella, sólo podrá ser cometida por quien tenga el carácter de servidor público... De acuerdo con lo anterior, en los términos de la fracción III del Artículo 109 constitucional, la infracción a la disciplina en el servicio público debe manifestarse mediante un acto u omisión en el desempeño del empleo, cargo o comisión, que afecte la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben ser características de la función pública... La mecánica que sigue nuestro sistema jurídico para la determinación de las infracciones disciplinarias presenta la ventaja de que, ante la realización del hecho, no queda lugar a dudas de que se está frente a una infracción administrativa cuando la conducta es contraria al mandato contenido en alguna de las fracciones del Artículo 8º de la citada Ley (Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos)”.

Aun cuando la misma conducta del servidor público pudiera enmarcarse también en el ámbito penal, no debe perderse el objetivo de reparar la disciplina administrativa lesionada con la conducta indebida que se sanciona. Esto, independientemente de que por la vía penal también sea castigado, pues son ilícitos de distinta naturaleza, aunque derivados de una misma actuación.

Al respecto, podría argumentarse, no sin razón, que al sancionarse dos veces al sujeto activo por una misma acción u omisión se viola el precepto constitucional que claramente establece que *“nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene”* (Artículo 23).

No obstante lo anterior, tal vez por descuido o falta de profesionalismo, el constituyente permanente estableció en el artículo 109, fracción III, segundo párrafo, lo siguiente:

“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”.⁶⁰

¿En qué quedamos pues? Se disfraza con el prurito de la legalidad algo que afecta indudablemente un derecho fundamental: enjuiciar dos o más veces al servidor público responsable por la misma conducta, y, en consecuencia, castigarlo o sancionarlo igual número de veces. Increíble, por injusta, semejante situación jurídica. Debe revisarse y, en su caso, corregirse, para que no se sigan violando los derechos humanos de los indiciados.

Hay más: en materia penal, cuando un servidor público incurre en la comisión de un delito, el juez de la causa le impone por mandato del Código Penal Federal, dos o más sanciones por la misma conducta: privación de la libertad, multa, destitución e inhabilitación. Nada más, pero nada menos. En materia administrativa, lo mismo, la contraloría interna generalmente aplica dos o más sanciones, según el caso. Esto debe corregirse cuanto antes, a fin de evitar más injusticias en contra de los servidores públicos responsables.

4.2. Los Elementos de la Infracción.

“Identificada la responsabilidad administrativa como el acto u omisión del servidor público, que en ejercicio de sus funciones incumple con alguna de las obligaciones legales impuestas para preservar los valores fundamentales del ejercicio del poder, es posible establecer como sus elementos esenciales, los siguientes: a) acto u omisión; b) sujetos, y C) objeto”.

⁶⁰ **“Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos”**. Editorial Sista, México, 2009. Pág. 117

El hacer o no hacer lo que la norma establece, en este caso el Artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, trae como consecuencia inmediata la comisión de una infracción susceptible de ser sancionada por la propia ley. En ese sentido, no es dable que los servidores públicos omitan o hagan lo contrario al precepto legislativo, ya que deben en todo momento cumplir cabalmente con la misión del servicio público.

Todos los servidores públicos deben conocer perfectamente sus obligaciones, para cumplir a cabalidad con la función que se les encomienda. En este caso, sobre todo, no es dable argumentar ignorancia o desconocimiento de la norma.

“De igual manera, resulta necesario que la conducta sea la manifestación, activa o pasiva, en ejercicio de funciones públicas... Por otra parte, es necesario precisar que de acuerdo con lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se trata de una infracción ‘de resultado’, es decir, que sólo hasta que se produzca la violación, independientemente de la intención de su actor, la cual se presume, salvo prueba en contrario, por lo que no será necesario probar la existencia del dolo o la culpa en la realización de la conducta”.

Los servidores públicos, sin exenciones, deben conocer para que cumplan con su deber.

En cuanto a los sujetos, para que se dé la infracción es indispensable que se manifieste con toda claridad la conducta negativa de alguien, el sujeto activo, el servidor público, que con su acción u omisión afecta los intereses y la disciplina del órgano, sujeto pasivo, que se ve afectado por ese hecho ilícito. Así, los sujetos de la infracción son: el servidor público (sujeto activo) y el gobierno (sujeto pasivo). “La existencia de los sujetos activo y pasivo de la infracción es esencial para que ésta se produzca, toda vez que faltando cualquiera de ellos no podremos pensar en su

existencia. En primer lugar, tenemos al autor del hecho ilícito, que es un individuo con una relación especial de sujeción derivado de su posición jurídica de empleado que participa en el ejercicio del poder público, sujeto a una relación jerárquica y obligado a ajustar sus actos a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Si la persona no se encuentra en las anteriores condiciones, podrá infringir diversas normas, incurriendo en ilícitos, pero su conducta no producirá una infracción disciplinaria, ya que al no participar en la relación jerárquica no nacen para él las obligaciones como servidor público y, por tanto, no podrá violarlas. El poder disciplinario se ejerce sobre todos los funcionarios administrativos, sea que actúen en la administración centralizada o descentralizada, pero la calidad de funcionario es indispensable... Por otra parte, el sujeto pasivo de la infracción necesariamente deberá ser el ente público, puesto que si el afectado directamente no tiene este carácter no estaremos frente a la infracción disciplinaria. En todo caso..., se tratará de una relación entre particulares que se rige por el Derecho Civil o el Laboral, según corresponda. Es decir, se requiere que exista una obligación de disciplina. En el campo de la Administración Pública Federal el único servidor público que no es sujeto responsable de infracciones administrativas es el Presidente de la República, por mandato del Artículo 108 constitucional”.⁶¹

Ahora bien, en cuanto al objeto de la infracción administrativa, éste se traduce en la disciplina, que debe respetarse y guardarse en el servicio público, pues sin orden no es posible que la organización funciones óptimamente.

“Es por ello que se establecen los valores fundamentales que deben estar previstos en todo ejercicio del poder público, y cuya violación produce la infracción disciplinaria. Estos cinco valores: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, se consideran fundamentales para el ejercicio de la función pública, ya que el poder no se fundamenta en la fuerza sino en la voluntad soberana del pueblo, para la consecución de los fines del propio Estado, por lo que deben estar regidos por lineamientos éticos del ejercicio de la autoridad, en razón del interés general. No

⁶¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *“El Sistema de Responsabilidades de Los Servidores Públicos”*. Editorial Porrúa, México, 2005. Pág. 91.

obstante que el mantenimiento de la disciplina pudiera parecer un interés de carácter interno de la administración pública solamente, resulta fundamental que los gobernados tengan la seguridad, sientan que el ejercicio del poder público es un asunto propio, que incumbe a todos, con lo que se crea una confianza pública que facilita la realización de los fines del Estado”.⁶²

Preservar la disciplina en el servicio público tiene que ver con la forma en que los mandatarios del pueblo administran los bienes de la nación en beneficio de todos por igual. Cuando este propósito no se cumple, porque se desvían ostensiblemente los objetivos de la función pública, para favorecer a minorías privilegiadas, se atenta contra los valores antes señalados y se lesiona gravemente la disciplina institucional del gobierno.

“Es por ello que a través de los diferentes periodos del Estado mexicano se puede ver una constante demanda de la población de que la autoridad ajuste su actuación a valores fundamentales”.

4.3. Trascendencia de las Faltas o Infracciones.

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 no distingue entre faltas graves y leves, lo que deja al capricho de la Contraloría, ahora del Distrito Federal donde aún se aplica, la calificación de las mismas, sin aplicar un criterio uniforme al respecto, lo que ocasiona que no pocas veces se cometan injusticias tanto en la evaluación como en la aplicación de la sanción.

En cambio, la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002, de aplicación federal, sí hace una distinción clara entre faltas graves y faltas no graves. Así lo establecen expresamente los párrafos quinto y sexto del Artículo 13, al señalar que “en el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución. En todo caso, se considerará infracción grave el

⁶² *Ibidem.* Pág. 99.

incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del Artículo 8 de la Ley”. La fracción octava se refiere a la necesidad de abstenerse de ejercer funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el periodo para el cual se designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida. Las fracciones de la décima a la catorce señalan lo siguiente:

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

XI. Excusarse reintervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

Sigue expresando la fracción **XI** que el servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XII. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles e inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este Artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público

de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión. Habrá intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión. Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el Artículo 9 de la Ley;

XIII. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XIV. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI.

Por su parte, la fracción **XVI** se refiere a la necesidad de atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría (en este caso de la Secretaría de la Función Pública que sustituyó a la de la Contraloría y Desarrollo Administrativo), del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos.

La fracción **XIX** señala que se debe proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos.

La fracción **XXII** indica abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u

omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI.

Finalmente, la fracción **XXIII** establece la obligación de abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Algunas de estas infracciones son también consideradas, por su gravedad, delitos en el Código Penal Federal; lo que subraya su trascendencia y la importancia en cuanto a que todos los servidores públicos deben acatar y cumplir con sus obligaciones institucionales.

4.4. Sanciones.

En cuanto a las sanciones que la Ley de referencia impone a los servidores públicos transgresores de la normatividad vigente en el gobierno, las mismas van desde la amonestación hasta la inhabilitación, pasando por la suspensión, la destitución y la sanción económica. Veamos:

Artículo 13. “Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

“I. Amonestación privada o pública;

“II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de un año;

“III. Destitución del puesto;

“IV. Sanción económica, e

“V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público (federal).

“Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación. Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite.

“Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

“La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado”.⁶³

¿Qué es la sanción? Desde luego, se trata de un castigo que el Estado impone a los servidores públicos infractores de las normas, que obligatoriamente deben cumplir en el desempeño de las funciones públicas que tienen encomendadas.

Para el maestro Eduardo García Máynez *“por regla general, las normas jurídicas enlazan determinadas consecuencias al incumplimiento de los deberes que el derecho objetivo impone. Entre las derivadas de la inobservancia de un precepto jurídico cualquiera, una de las más características es la sanción. (Ésta) puede ser definida como consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en*

⁶³ **“Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de Los Servidores Públicos”** Diario Oficial de La Federación; México, 13 de Marzo del 2002. Pág. 5.

relación con el obligado. Como toda consecuencia de derecho, la sanción encuéntrase condicionada por la realización de un supuesto. Tal supuesto tiene carácter secundario, ya que consiste en la inobservancia de un deber establecido por una norma a cargo del sujeto sancionado...

*“La sanción debe definirse, en consecuencia, ’como el efecto jurídico de un acto, tendiente a compensar la voluntad”.*⁶⁴

Aunque la Ley de Responsabilidades no define cada una de las sanciones que se imponen a los servidores públicos infractores, conviene aquí tratar de definir las conforme a los criterios que, al respecto, ha dado a conocer la doctrina.

La **amonestación** es un llamado de atención, con el fin de que el infractor no vuelva a incurrir en la comisión de una falta no grave. Es pública, cuando la sanción se da a conocer en un medio impreso de circulación nacional y en el Diario Oficial de la Federación. Es privada, cuando no trasciende el ámbito de la institución en la que labora el servidor público involucrado.

“La **suspensión** es una sanción por la comisión de faltas administrativas, la cual se impondrá por el superior jerárquico del infractor, por un periodo no menor de tres días ni mayor a (un año), en tanto que la suspensión temporal se menciona como una medida dentro del procedimiento sancionador, cuando a juicio de la autoridad sea conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, pero si de éstas resulta la inocencia del servidor público, se le deberá restituir en el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por la medida impuesta”.⁶⁵

La **destitución** es la separación definitiva o cese del servidor público infractor, con la particularidad de que si el sujeto es de base o sindicalizado, se deberá seguir

⁶⁴ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo; “**Introducción al Estudio del Derecho**”. Editorial Porrúa, México, 2009. Pág. 295.

⁶⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto; “**El Sistema de Responsabilidades de Los Servidores Públicos**”. Editorial Porrúa, México, 2005. Pág. 119.

el procedimiento establecido en el Artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a fin de evitar que la sanción impuesta por la contraloría carezca de efectividad.

El Artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece lo siguiente:

“Procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Artículo 8 de la Ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

“En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

“El monto de la sanción económica impuesta se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

“Para los efectos de la Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal”.

La sanción económica, además de la multa a que hace referencia la Ley, debe incluir también la reparación del daño causado a la institución.

“La sanción de inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público se encuentra prevista en el Título Cuarto de la Constitución Federal, tanto para la responsabilidad política como para la administrativa”.

La Ley establece en cuanto a la inhabilitación en su Artículo 13, párrafos siete y ocho, lo que a continuación se transcribe:

“Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

“La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado”.⁶⁶

Conviene insistir en que sólo la autoridad administrativa, o sea la Contraloría, es la facultada para imponer este tipo de sanciones. Si alguna autoridad distinta sanciona, la sanción de que se trate carecerá de validez formal.

Con relación a las sanciones administrativas, la Ley de Responsabilidades establece lo siguiente:

“Artículo 14. Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:

“I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;

“II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

⁶⁶ **“Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de Los Servidores Públicos”** Diario Oficial de La Federación; México, 13 de Marzo del 2002. Pág. 5.

“III. El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;

“IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

“V. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

“VI. El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

“Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente el servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el Artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.

“Artículo 16. Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el Artículo 13 se observarán las siguientes reglas:

“I. La amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato;

“II. La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente;

“III. La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y

“IV. Las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.

“Cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio de la Secretaría, del contralor interno o el titular del área de responsabilidades, se solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo a que se refiere el Artículo 21 de la Ley, proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se procederá en los términos del tercer párrafo del Artículo 30 de la Ley.

“El incumplimiento a lo dispuesto en este Artículo por parte del jefe inmediato, del titular de la dependencia o entidad correspondiente o de los servidores públicos de la Tesorería de la Federación, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley.

“Artículo 19. Si la Secretaría o el contralor interno tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, deberán denunciarlos ante el Ministerio Público o, en su caso, instar al área jurídica de la dependencia o entidad respectiva a que formule las querellas a que hubiere lugar...”⁶⁷

Finalmente, conviene determinar en forma precisa quién es la autoridad facultada para imponer las sanciones a que se ha hecho referencia en las líneas que anteceden. De acuerdo a lo establecido por la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se deben observar, al respecto, las siguientes reglas contenidas en el Artículo 16 del citado ordenamiento jurídico:

⁶⁷ *Ibidem*, Pág. 6.

“I. La amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato;

“II. La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente;

“III. La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y

“IV. Las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.

“Cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, se solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo a que se refiere el Artículo 21 de la Ley, proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida.

“Impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se procederá en los términos del tercer párrafo del Artículo 30 de la Ley.

“El incumplimiento a lo dispuesto en este Artículo por parte del jefe inmediato, del titular de la dependencia o entidad correspondiente o de los servidores públicos

de la Tesorería de la Federación, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley”.⁶⁸

Por su parte el Artículo 17 señala con precisión *“que la Secretaría impondrá las sanciones correspondientes a los contralores internos y a los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades cuando se abstengan, injustificadamente de investigar o sancionar a los infractores, o que al hacerlo no se ajusten a las disposiciones jurídicas o administrativas aplicables, así como cuando incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa”*.⁶⁹

Lo cierto es que las sanciones administrativas deben ser aplicadas o ejecutadas precisamente por la autoridad facultada para tal fin, porque de lo contrario se corre el riesgo de que dicha sanción carezca de ejecutividad, dado que fue aplicada por una autoridad distinta a la indicada en la norma. Hecho éste demasiado frecuente en el ámbito de la administración pública, debido a que por desconocimiento o ignorancia de la Ley los jefes inmediatos son muy dados a ejecutar las sanciones administrativas incluso sin la intervención de la contraloría interna, lo que las hace improcedentes y afectadas de nulidad absoluta. Por ello, se hace necesario que las contralorías internas vigilen bien la ejecución de las sanciones, a efecto de evitar injusticias en su aplicación.

“El ejercicio de la facultad disciplinaria de la autoridad administrativa se encuentra sujeta a un plazo, y en caso de que no se ejerza en ese tiempo la Ley declara extinguido su derecho. La extinción de esta facultad constituye la prescripción, regulada en el Artículo 34 de la Ley de la materia...”

Al respecto, el citado Artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece que: “las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir

⁶⁸ *Ibidem*, Pág. 8.

⁶⁹ *Ibidem*, Pág. 5.

del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.

“En tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años, que se contará en los términos del párrafo anterior.

“La prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley. Si se dejare de actuar en ellos, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción.

“El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños o perjuicios prescribirá en dos años, contados a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa”.⁷⁰

Las autoridades deben respetar los términos de la prescripción, a fin de evitar incurrir en faltas administrativas, por querer hacer justicia fuera de tiempo. Por último, la ejecución de las sanciones administrativas se debe llevar a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por lo órganos facultados para ello, y conforme a lo dispuesto en la resolución respectiva.

En cuanto a la sanción económica, el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito emitió el 14 de mayo de 1997 la tesis relacionada con el amparo directo 120/97 en el sentido de que *“es inexacto estimar que la sanción económica prevista en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tienda específicamente a resarcir al fisco del daño causado por la conducta reprochable del servidor público, pues tal sanción tiene por objeto tanto sancionar al infractor, como prevenir conductas ilícitas de los funcionarios públicos en general; por tanto, la imposición de dicha sanción no requiere la existencia de un daño al fisco o la obtención de un beneficio patrimonial del infractor, máxime que incurren en*

⁷⁰ *Ibidem*, Pág. 8.

responsabilidad administrativa no sólo los servidores públicos que a través de actos u omisiones obstaculizan la percepción de impuestos, sino también aquellos funcionarios que actúan con descuido o negligencia en el desempeño de sus funciones”.

4.5. La Facultad Sancionadora.

La facultad sancionadora es un poder que tiene el superior jerárquico para castigar las conductas de los servidores públicos que afecten el debido cumplimiento de sus obligaciones de acuerdo con el Artículo octavo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Esta facultad corresponde por mandato legislativo a la Secretaría de la Función Pública en primer término y a los órganos internos de control en segundo lugar.

Desde luego, se sanciona la conducta del sujeto probable responsable de haber cometido una falta o infracción administrativa; sobre todo por no haber cumplido con los principios rectores del servicio público, que son, como ya ha quedado apuntado antes, la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia; además de la falta de cumplimiento de cualquiera de las obligaciones contenidas en las 24 fracciones del multicitado artículo 8o de la Ley.

Así, como bien afirma Humberto Delgadillo Gutiérrez, "es indispensable tener en cuenta que el ejercicio de la función pública, necesariamente realizada por individuos, responde a intereses superiores, de carácter público, lo cual origina que el Estado, como titular de ese poder, vigile que su desempeño responda a los intereses de la colectividad; no a un sector de la población, y que se realice de acuerdo con los valores fundamentales que la Constitución previene; no sólo se trata de que se realicen operaciones materiales para las cuales se contrató o se nombró al servidor público, sino que, además, su actuación se ajuste a los lineamientos fijados en interés de la colectividad, por lo que se establece un poder disciplinario capaz de sancionar

las desviaciones al mandato contenido en el catálogo de conducta que la ley impone, independientemente del cumplimiento de los objetivos materiales de la prestación laboral".

4.6. La Investigación.

Desde luego que la sanción administrativa es calificada de acuerdo con el órgano que la realiza o aplica, en este caso la Contraloría, que por mandato de ley instaura el procedimiento, acusa y sanciona; esto es, funciona como juez y parte. De ahí la conveniencia de que el procedimiento administrativo disciplinario sea revisado y, en su caso, modificado jurídicamente. El procedimiento administrativo disciplinario consta de cuatro fases, perfectamente delimitadas: la de investigación, la de instrucción, la de decisión y la de ejecución. ¿En qué consisten?

La de investigación es la que se inicia inmediatamente después de que cualquier persona presenta una queja o denuncia ante la Contraloría, que tiene la obligación de iniciar el procedimiento. También debe iniciarlo cuando de oficio detecte que se ha cometido una probable infracción administrativa.

“Para que exista la infracción es indispensable la manifestación de una conducta, positiva o negativa, que sea contraria a lo que establece la norma jurídica. Se trata de manifestaciones de la voluntad de la persona, materializadas en una acción o abstención; no basta solamente querer la realización de la conducta, sino que es necesario que ésta se manifieste... La existencia de los sujetos activo y pasivo de la infracción es esencial para que ésta se produzca, toda vez que faltando cualquiera de ellos no podremos pensar en su existencia.

En primer lugar, tenemos al autor del hecho ilícito, que es un individuo con una relación especial de sujeción derivado de su posición jurídica de empleado que participa en el ejercicio del poder público, sujeto a una relación jerárquica y obligado a ajustar sus actos a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y

eficiencia... Por otra parte, el sujeto pasivo de la infracción necesariamente deberá ser el ente público, puesto que si el afectado directamente no tiene este carácter no estaremos frente a la infracción disciplinaria...

“El objeto de esta infracción es precisamente la disciplina en el ejercicio de la función pública”.⁷¹

La ley de la materia claramente establece en su Artículo diez que en las dependencias y entidades federales habrá órganos que atiendan las quejas o denuncias de las personas que ahí acudan. Asimismo, establece que dichas quejas o denuncias *“deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público”*.

La ley en cita establece en su Artículo 20 que:

“Para el cumplimiento de sus atribuciones la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, llevarán a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, para lo cual éstos, las dependencias o entidades deberán proporcionar la información y documentación que les sean requeridas”.⁷²

La investigación no tiene un término fijado por la ley para que se lleve a cabo, por lo que puede durar el tiempo que sea necesario, a fin de desahogarla con eficiencia.

Para efectos del procedimiento, a raíz de formulada la queja o denuncia en

⁷¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto; ***“El Sistema de Responsabilidades de Los Servidores Públicos”***; Editorial Porrúa, México, 2005. Pág. 86.

⁷² ***Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de Los Servidores Públicos*** Diario Oficial de La Federación; México, 13 de Marzo del 2002. Pág. 6.

contra de algún servidor público, la autoridad administrativa debe tener presente que como órgano de control se encuentra estrechamente vinculado a lo preceptuado por los Artículos 14 y 16 constitucionales, que lo obligan a cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y a emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación.

Así, el Artículo 14 constitucional señala que:

“A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

“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.

“En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

“En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”⁷³

Y el Artículo 16 en su primer párrafo indica que:

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que

⁷³ **“Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos”**; Editorial Sista, México, 2009. Pág. 13.

*funde y motive la causa legal del procedimiento”.*⁷⁴

4.7. La Instrucción.

La segunda fase del procedimiento que nos ocupa es la de la instrucción, la cual se inicia con el citatorio a que hace mención el Artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Dicho artículo señala en su primera fracción que se “citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables.

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

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

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

“Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles”.⁷⁵

Servir; el Diccionario de la Real Academia Española define al servicio público como la:

⁷⁴ *Ibidem*. Pág. 13.

⁷⁵ **Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de Los Servidores Públicos**” Diario Oficial de La Federación; México, 13 de Marzo del 2002. Pág. 6.

“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.”⁷⁶

Por su parte, la fracción segunda del citado Artículo 21 señala que:

“Concluida la audiencia, se concederá el presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen”.⁷⁷

Entonces, concluidas las diligencias de investigación, que no tienen término legal, para integrar el expediente, se inicia la etapa de instrucción del procedimiento disciplinario.

“La audiencia se deberá llevar a cabo en los días y horas señalados, con la intervención de los interesados y con las formalidades que todo procedimiento exige, aplicando supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, y si de su desarrollo se determina la necesidad de nuevas diligencias por falta de elementos para resolver, o por la aparición de una presunta responsabilidad adicional, deberá citarse nuevamente al servidor público, en los términos antes mencionados”.

El servidor público indiciado deberá presentarse a la audiencia con un escrito en el que contradiga todas y cada una de las imputaciones que le hace la contraloría en el citatorio a que se refiere el Artículo 21 de la Ley de la materia. Esto con el propósito de que tenga los elementos necesarios para, posteriormente, presentar las pruebas que hagan valer su dicho y demuestren su inocencia. De ahí que el Tribunal

⁷⁶ ***“Diccionario de La Real Academia Española”***; Editorial Espasa; Madrid, 1990. Pág. 2055

⁷⁷ ***Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de Los Servidores Públicos*** Diario Oficial de La Federación; México, 13 de Marzo del 2002. Pág. 6.

Federal de Justicia Fiscal y Administrativa haya emitido la tesis en el sentido de que cuando se instruya procedimiento a un funcionario, se le deberá citar a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que concretamente se le imputen, sin que en forma genérica pueda informársele que el procedimiento se sigue por diversas irregularidades que ha cometido, ya que al no precisarle cuales son esas, se le dejará en un notorio estado de indefensión que impedirá su legítima defensa.

Otra tesis del Tribunal dice a la letra:

“En acatamiento al Artículo 64 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos (vigente en el ámbito federal hasta el 13 de marzo de 2002), la demandada al citar al servidor público a la audiencia a que se refiere tal precepto, debe darle a conocer detalladamente los hechos que implican todas y cada una de las responsabilidades que motivan su sanción a fin de que esté en posibilidad de oponer en la propia audiencia, las defensas que estime conducentes. Si en el juicio fiscal la demandada no demuestra tal extremo, debe tenerse por configurada la violación procesal prevista por la fracción III del Artículo 238 del Código Fiscal de la Federación del fondo de la cuestión planteada y declarar la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que la demandada emita una conforme a derecho en la que previamente haya purgado el vicio en que incurrió”. (Juicio No. 5064/87 y 5071/87 Acum. Sentencia de 16 de mayo de 1988, por unanimidad de votos. Magistrada Instructora: Margarita Aguirre de Arriaga. Secretario: Lic. Félix M. Garza Garza. TFF 3ª. Época, año I, No. 6, junio 1988, Pág. 47).

Debe existir en esta fase de la instrucción suficiente fundamentación y motivación, para que el órgano de control encuentre los elementos necesarios para comprobar la responsabilidad o falta de ésta en la conducta del servidor público

indiciado y actuar en consecuencia.

Concluida la audiencia de ley a que hace referencia el Artículo 21, fracción I, el órgano de control contará con un término no menor de 45 días para emitir su fallo y decidir lo conducente.

4.8. La Decisión.

Las fracciones tercera, cuarta y quinta del Artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establecen en cuanto a la decisión lo siguiente:

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

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

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

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

“V. Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría. Del contralor interno o del titular del área de responsabilidades 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.

“La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente Artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

“En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hecho que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

“Se requerirá autorización del 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 aquella en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“En caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría”.⁷⁸

Finalmente, la decisión que tome la contraloría deberá llenar los requisitos formales establecidos en el Artículo 24 de la Ley, que a la letra dice:

“Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades durante el procedimiento a que se refiere este Capítulo constarán por escrito. Las sanciones impuestas se asentarán en el registro a que se refiere el Artículo 40 de la Ley”.⁷⁹

El citado Artículo señala, a su vez, que la Secretaría llevará un registro de los servidores públicos, el cual tendrá el carácter de público.

La decisión deberá ser tomada en el término máximo que señala la Ley, después de cerrada la instrucción del procedimiento administrativo disciplinario o conclusión de la audiencia de ley, y, una vez tomada dicha decisión, se le notificará dentro de las setenta y dos horas siguientes al interesado o servidor público indiciado, así como a su jefe inmediato y demás personas que por mandato legal deben conocer la resolución.

De acuerdo con el Artículo 31 de la Ley en comento, *“si el servidor público*

⁷⁸ *Ibídem.* Pág. 6.

⁷⁹ *Ibídem.* Pág. 9.

presunto responsable confesare su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que hace referencia la Ley, se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser que quien conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión”.

“En caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión, se impondrá al servidor público dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a indemnización, ésta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños o perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción. Quedará a juicio de quien resuelve disponer o no la suspensión, destitución o inhabilitación”.⁸⁰

La Ley de Responsabilidades de 1982 establece en su Artículo 63 la posibilidad de que la autoridad deje de sancionar a los infractores, por una sola vez, cuando lo estime pertinente, siempre que los hechos no impliquen infracciones graves; no constituyan delito; los antecedentes y las circunstancias del infractor lo ameriten, y el daño causado no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en Distrito Federal.

Es importante subrayar el hecho de que de cualquier forma se deben respetar los plazos o términos establecidos en la ley , para cumplir cabalmente con las fases del procedimiento, sobre todo en cuanto a la decisión, pues cuando injustificadamente se alarga el plazo se perjudican los legítimos intereses del servidor inculcado, causándole daños morales y materiales indudables. Esto podría originar un procedimiento civil en contra de la autoridad involucrada, independientemente del juicio de garantías que también procedería, por violaciones evidentes a los derechos del propio servidor público contenidos en los Artículos 14 y 16 constitucionales.

⁸⁰ **Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de Los Servidores Públicos**” Diario Oficial de La Federación; México, 13 de Marzo del 2002. Pág. 8.

4.9. La Ejecución.

“La última etapa del procedimiento sancionatorio se inicia con la notificación de la resolución... Las resoluciones sancionatorias que hayan quedado firmes serán ejecutadas de inmediato, lo cual corresponde a la naturaleza de todo acto administrativo, por su ejecutividad que le es característica. Sin embargo..., aunque la sanción debe ser ejecutada de inmediato, en su calidad de acto administrativo puede ser suspendida por la interposición del recurso administrativo de revocación..., cuando la autoridad administrativa la niegue, no acepte la garantía requerida, o reinicie una suspensión otorgada, por vía de incidente puede solicitarla ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa..., siempre y cuando el sancionado garantice el interés fiscal si se trata de sanciones económicas... En el caso de las demás sanciones se requiere, además que se haya admitido el recurso, que la ejecución de la sanción pudiera producir daños o perjuicios de imposible reparación, y que la suspensión no perjudique el interés social o el servicio público... Otro de los aspectos de la ejecución es el relativo al registro de las sanciones impuestas que, según el Artículo 40 de la Ley debe llevar la Secretaría de la Función Pública (que vino a sustituir a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo), registros que han sido arduamente criticados, comparándolos con las ‘listas negras’ fascistas... La imposición de las sanciones disciplinarias está sujeta a una serie de requisitos constitucionales y legales que la autoridad debe observar, como la debida fundamentación y motivación, y la observancia del procedimiento correspondiente, a que se refiere el Artículo 16 constitucional, así como la justa cuantificación de la multa, en los términos del primer párrafo del Artículo 22 de la propia Constitución”.⁸¹

Hasta aquí todo el procedimiento administrativo disciplinario es claramente inconstitucional, ya que viola los Artículos 14 y 16 de la Ley Suprema.

⁸¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto; “*El Sistema de Responsabilidades de Los Servidores Públicos*”; Editorial Porrúa, México, 2005. Pág. 173.

4.10. Los Medios de Defensa.

El servidor público sancionado por la contraloría cuenta con tres medios de defensa, perfectamente estipulados en las leyes, ellos son: el *recurso de revocación*, el *juicio de nulidad* y el *juicio de amparo*.

En cuanto al primero, la Ley establece que es opcional interponerlo o bien decidirse por el juicio de nulidad. Al respecto se pronuncia el Artículo 25 de la Ley de Responsabilidades cuando establece que:

“Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”.⁸²

El Artículo 26 señala, por su parte, que:

“El recurso de revocación se interpondrá ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva. La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes: I. Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cauce la resolución, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir; II. La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y III.

⁸² **Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de Los Servidores Públicos**” Diario Oficial de La Federación; México, 13 de Marzo del 2002. Pág. 7.

Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas”.⁸³

Agrega el Artículo 27 de la Ley de Responsabilidades que:

“La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promoverte, conforme a estas reglas: I. En tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación, y II. En tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos: a) Que se admita el recurso; b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de difícil reparación en contra del recurrente, y c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público”.⁸⁴

Con respecto a este recurso administrativo existe una tesis del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el siguiente sentido:

“No es obligatorio agotarlo previamente al juicio de nulidad... No es obligatorio interponer previamente al juicio de nulidad, el recurso de revocación..., por la circunstancia de que el precepto utilice la fórmula ‘las resoluciones podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad’, debido a que la misma ley establece claramente que el servidor público podrá optar entre interponer el recurso en cuestión o impugnar las resoluciones administrativas directamente ante el

⁸³ *Ibídem.* Pág. 7.

⁸⁴ *Ibídem.* Pág. 7.

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo que por sí mismo clasifica el recurso como optativo”. (Juicio No. 4972/88. RTFF 3^A. Época, Año II, No. 13, enero 1989, Pág. 45).

Si se opta por el recurso de revocación en lugar del juicio de nulidad, se debe tomar en cuenta el principio de *“litis cerrada”*, que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó para estos casos. Por tanto, desde la interposición del recurso deben hacerse todos los planteamientos de defensa que puedan proceder, porque después no se aceptarán nuevos.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su Artículo 28 se refiere a los juicios que se lleven a cabo en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conocidos como juicios de nulidad, porque se promueven por los servidores públicos sancionados. Estos juicios representan la segunda instancia a la que el servidor público recurre, con el fin de revocar la decisión del órgano de control.

Así, el citado Artículo establece que *“en los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los que se impugnen las resoluciones administrativas dictadas conforme a la Ley, las sentencias firmes que se pronuncien tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. En el caso de ser revocada o de que la modificación así lo disponga, se ordenará a 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 impugnadas, en los términos de la sentencia respectiva, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.*

“El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá otorgar la suspensión cumpliendo los requisitos a que se refiere el Artículo anterior.

“No procederá la suspensión de la ejecución de las resoluciones

*administrativas que se impugnen mediante la interposición del recurso o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en tratándose de infracciones graves o casos de reincidencia”.*⁸⁵

Por su parte, el Artículo 29 señala que las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrán ser impugnadas por la autoridad sancionadora.

De acuerdo con Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *“otro de los aspectos que han representado problema para los servidores públicos sancionados, que obtienen sentencias a su favor, es la restitución de sus derechos, puesto que las sentencias del Tribunal carecen de ejecutividad, y a pesar de que en ellas se ordene dicha restitución, en el ámbito contencioso administrativo no es posible ejercer acción alguna en contra de la falta de cumplimiento por parte de la autoridad, ya que el recurso de queja ante el Tribunal sólo procede en contra del cumplimiento deficiente o en exceso, así como en contra de la indebida repetición del acto”.*

Como vemos, no es fácil la reparación del daño causado por el órgano de control, cuando impone una sanción indebida a un servidor público, que demuestra en el juicio de nulidad el no haber incurrido en una falta administrativa.

Lo mismo sucede cuando se afectan derechos laborales del trabajador por resoluciones de los órganos de control. El citado autor, magistrado del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, puntualiza, al respecto, lo siguiente:

“También se presenta el caso de que las prestaciones eminentemente laborales, como es la restitución en el empleo y el pago de los salarios caídos (quedan) fuera de la competencia de los órganos jurisdiccionales en materia administrativa, como ha sido resuelto por los Tribunales Colegiados de Circuito, según se puede apreciar en la tesis publicada en el Semanario Judicial de la

⁸⁵ *Ibídem.* Pág. 7.

Federación de enero-junio de 1988, página 586, que señala:

“La competencia para conocer de la reinstalación y demás prestaciones laborales cuando tienen origen en la baja impuesta por una orden de la Secretaría de la Contraloría de la Federación (ahora Secretaría de la Función Pública), es de la Junta Federal y no del Tribunal Fiscal (ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), en razón de que son pretensiones de carácter eminentemente laboral y la acción fiscal es autónoma, ya que el Tribunal de esta materia es de carácter administrativo, que conoce del control de legalidad de los autos y resoluciones de las autoridades del ramo en los términos de los artículos 202, fracción XII, 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación y 23 de la Ley Orgánica del Tribunal aludido; tanto más cuanto, que conforme a los preceptos invocados, al referido Tribunal Fiscal únicamente compete determinar la validez o nulidad de las resoluciones administrativas, lo que significa que no es plena su jurisdicción, por lo que sus sentencias son únicamente declarativas, y por ello no son susceptibles de ejecutarse. En este orden de ideas, es correcta la determinación de que corresponde a la Junta seguir conociendo de un conflicto laboral planteado, cuando se promueva la inhibitoria, si un trabajador ejercita la acción de reinstalación, ya que se trata de una competencia constitucional que encuentra su apoyo de origen en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que les otorga capacidad para conocer de los conflictos derivados de las relaciones obrero-patronales a los Tribunales de Trabajo, por lo que debe entenderse que un tribunal de determinado fuero únicamente está autorizado para juzgar de la materia para la que fue creado y por ende, la Junta siempre conocerá de los conflictos de trabajo que tengan apoyo en la Ley Federal del Trabajo. (Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer

Circuito. Amparo en revisión 790/87. Petróleos Mexicanos. 26 de enero de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Rafael Barrero Pereira. Secretario: Vicente Ángel González”.

Lo mismo podríamos decir de los conflictos laborales derivados del Artículo 123, apartado B, y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los que deben ser resueltos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, único órgano jurisdiccional facultado para decidir la reinstalación y el pago de los salarios caídos de los trabajadores de base o sindicalizados afectados en sus derechos laborales por decisiones de los órganos de control del gobierno federal.

Finalmente, en el caso de que en la segunda instancia seguida ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no se obtenga la revocación deseada, el servidor público sancionado por la contraloría puede promover ante el Tribunal Colegiado de Circuito en materia administrativa el amparo directo relacionado con la sentencia condenatoria dictada por el Tribunal antes citado.

En el año de 1989 se dio a conocer la siguiente tesis jurisprudencial:

“En los términos de los Artículos 71 y 72 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (de 1982), el recurso de revocación puede hacerse valer para impugnar resoluciones sancionatorias emitidas tanto por el superior jerárquico (Titular de la dependencia correspondiente o coordinador de SECTOR), como por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (ahora Secretaría de la Función Pública).

En ambos supuestos se previenen diversas modalidades: que el recurso que se interpone en contra de actos del Superior Jerárquico, debe agotarse ante dicho Superior y previamente a la promoción del juicio de nulidad del que conoce el Tribunal Fiscal de la Federación (ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).

En cambio, el recurso que se interpone en contra de las resoluciones sancionatorias emitidas por la Secretaría, debe tramitarse ante ésta y tiene la naturaleza de ser optativo, ya que el administrado no está obligado a su agotamiento, sino que puede acudir directamente a demandar la nulidad del acto administrativo de que se trate ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

“Pero de estas diferencias no puede inferirse válidamente que también el plazo para la interposición del multicitado recurso sea distinto: quince días tratándose de la procedencia en contra de actos dictados por el superior jerárquico y por lo que se refiere a los recursos interpuestos en contra de resoluciones dictadas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuarenta y cinco días, o sea el que se determina para el juicio de nulidad, toda vez que ni por analogía ni por mayoría de razón es posible sostener ese argumento, en atención a que todos los elementos esenciales y secundarios de los recursos deben estar establecidos en la ley que los rige y siendo el plazo un requisito secundario, si la ley que crea el recurso no lo determina, puede interponerse en cualquier tiempo, pero no aplicarse por analogía un término contemplado para diverso recurso, en otra ley. Por otra parte, es también incorrecta la interpretación que el quejoso hace en cuanto a que el término a que alude el Artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no es un elemento del recurso al que hace referencia el diverso numeral 73 del mismo ordenamiento, ya que no se trata de dos recursos distintos, sino de uno solo, si bien con distintas modalidades. Esta conclusión tiene su apoyo en la interpretación de los preceptos de que se trata, tanto desde el punto de vista gramatical, como sistemático.

En efecto, en el Artículo 71 se establece la procedencia del recurso de revocación y se dispone que debe interponerse dentro de un plazo de quince días; en el Artículo 73 a su vez se dispone que el servidor público afectado por las resoluciones administrativas de la Secretaría podrá optar entre interponer el recurso de revocación o promover el juicio de nulidad, el modificador determinado 'el', hace referencia al sustantivo 'recurso' en un sentido de ser un recurso consabido, del que

se ha tratado antes, que no puede ser otro que el recurso que se menciona en el Artículo 71 que es en el que se previene el hecho de que ni en el Artículo 73 ni en ningún otro precepto de ese capítulo II, Título tercero, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (de 1982).

Se establece un trámite o procedimiento distinto al que se previene, tanto en el Artículo 71, como en el Artículo 72 (que contempla las formalidades para la suspensión de la ejecución del acto combatido, para la resolución del recurso de revocación). En estas condiciones, de aceptarse la interpretación del quejoso meramente literal, pues no atiende en forma alguna al contexto del Artículo 73 resultaría que el legislador no previno ningún procedimiento ni requisito alguno para la procedencia del recurso en contra de actos de la Contraloría, así como que tampoco hizo referencia a la suspensión del acto reclamado, es decir, se trataría de un recurso sin procedimiento ni requisitos de procedencia.

Los recursos a que se refieren los Artículos 71 y 73 de la ley de la materia, si bien proceden en contra de actos de autoridades distintas, sin embargo los elementos esenciales (su establecimiento en la ley y la existencia de un acto administrativo) y secundarios (término, periodo probatorio, momento en que empieza a correr el término, requisitos para la suspensión, etc.), son comunes, ya que la distinción en cuanto a su procedencia ante el superior jerárquico o ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, únicamente obedece a que ambos órganos tienen competencia para aplicar sanciones administrativas: por regla general, el superior jerárquico y en casos especiales la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, según se establece en los Artículos 3 y 49 a 56. Luego entonces, debe considerarse que en los Artículos 71 y 72 de la ley de la materia se establece la regla general de procedencia del multicitado recurso de revocación y en el 73 un caso especial, razón por la cual el legislador sólo establece los requisitos de procedibilidad de dicho recurso en los Artículos 71 y 72 y en el 73 a las modalidades especiales de referencia, debiéndose entender por consiguiente que el plazo y los demás requisitos esenciales y secundarios son comunes. (Tercer Tribunal Colegiado en Materia

Administrativa del Primer Circuito. PRECEDENTE: Amparo directo 813/89. Rafael Ibarra Consejo. 21 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaría: María Guadalupe Saucedo Zavala)”.

Ya dijimos antes que el procedimiento administrativo disciplinario está viciado de origen, al equiparar a la contraloría con un Tribunal administrativo sin serlo, porque la ley no le da esa atribución. Por lo tanto los servidores públicos de la contraloría facultados por la ley para imponer sanciones e instaurar la instrucción actúan, en realidad, como juez y parte, violando así de manera flagrante lo estipulado en el segundo párrafo del Artículo 14 constitucional, dado que no se siguen las formalidades esenciales del procedimiento, en cuanto a que todo juicio debe tener dos partes en conflicto y actuar un tercero como árbitro o juez. Esto no sucede en el procedimiento administrativo disciplinario, además de que también se viola lo preceptuado por el primer párrafo del Artículo 16 constitucional. Por todo ello concluimos que el procedimiento de referencia es a todas luces inconstitucional, ya que no está previsto por la Constitución y porque la contraloría carece de atribuciones jurídicas expresas para actuar como órgano jurisdiccional sin serlo.

Este vicio legislativo se ha venido tolerando desde la Ley de 1982, y ahora, con la Ley de marzo de 2002 se sigue por el mismo camino equivocado de aplicación de preceptos contrarios al espíritu y a la letra de nuestra Carta Magna. Es hora de corregir esta atrocidad legislativa, mediante las reformas respectivas. Por lo tanto, al estar viciado de origen el procedimiento administrativo disciplinario, es nulo de pleno derecho. Lo que debe hacerse valer ante los órganos jurisdiccionales correspondientes, a fin de evitar abusos e injusticias. De ahí que tenga razón Adolfo Salvador Lima Trejo cuando afirma: *“Todo lo expuesto corrobora la idea inicial de que el Ejecutivo, a través del procedimiento disciplinario que se sigue tanto en la Secretaría como en las contralorías internas de sus dependencias para castigar a sus trabajadores, como juez y parte, está violando flagrantemente la Constitución”*.

PROPUESTA.

Es indudable que todo el sistema o régimen de responsabilidades de los servidores públicos de la federación está viciado de origen, debido a una Ley que no corrigió las deficiencias legislativas de su antecesora, la de 1982, que en sus preceptos contradecía a la Constitución General de la República, lo que desde su promulgación la hizo inconstitucional.

La Ley vigente desde el 13 de marzo de 2002 volvió a incurrir en los mismos errores graves, sobre todo en lo referente al procedimiento administrativo disciplinario, pues la contraloría actúa indebidamente como juez y parte, violando el principio constitucional consagrado en el Artículo 14 de la Carta Magna, el cual establece que en todo juicio se deben seguir las formalidades esenciales del procedimiento. Además, la contraloría carece de atribuciones específicas para actuar como órgano jurisdiccional.

Lo anterior debe llevar a la reflexión de que se hace necesaria una reforma legislativa profunda en materia de responsabilidades, a fin de que se dejen de seguir cometiendo injusticias en la secuela del procedimiento administrativo disciplinario. No por ser servidores públicos los involucrados en dichos procesos van a recibir un trato discriminatorio por parte de la justicia mexicana, dado que también son personas jurídicas en pleno ejercicio de sus derechos constitucionales. ¡Y éstos se deben respetar! Sobre todo por la autoridad legalmente constituida.

Al efecto se propone que el procedimiento se inicie en la contraloría luego de conocerse una queja o denuncia, o bien cuando el órgano de control detecte alguna falta; se pondría en marcha así la fase de la investigación, a fin de integrar el expediente respectivo.

Una vez comprobada la falta o infracción administrativa por parte del servidor público, la contraloría deberá turnar el caso al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa, tribunal contencioso, para que sea este órgano jurisdiccional el que desahogue la fase de la instrucción y tome la decisión que corresponda conforme a derecho.

Procediéndose de esta manera, el servidor público sería parte en el juicio y la contraloría también, en igualdad de condiciones, sujetos ambos a la decisión del Tribunal.

Así, se respetarían las formalidades esenciales del procedimiento a que hace alusión el Artículo 14 constitucional y se respetaría, asimismo, el principio de legalidad contenido en el numeral 16 de la Carta Magna ¡Nada más, pero nada menos!

Por ello, se hace necesaria una revisión profunda e integral de la legislación en materia de responsabilidades, a efecto de que primero se elabore y después se promulgue una nueva ley y se actualice, cuanto antes, esta delicada y trascendente especialidad jurídico-administrativa, que tanto preocupa a los servidores públicos del gobierno federal.

CONCLUSIONES.

PRIMERA: De acuerdo con los antecedentes dados a conocer en el primer capítulo de este trabajo recepcional, México ha sufrido una carencia casi absoluta de controles adecuados, para vigilar y castigar en su caso a los servidores públicos que medran desde un cargo que la sociedad les confiere. El mal se ha hecho endémico, es necesario corregirlo con decisión y voluntad política, que impida repetir los errores del pasado.

SEGUNDA: Analizadas las diversas legislaciones dictadas en las distintas etapas de nuestra historia en materia de responsabilidades, se hace evidente que la impunidad se ha enseñoreado, hasta hacerse compañera de las desgracias del pueblo mexicano. Sigue habiendo servidores públicos privilegiados, que no son molestados ni por los vientos juaristas: cometen arbitrariedades, son autoritarios y pasean cínicamente sus fortunas mal habidas al amparo de los privilegios de que gozan en el desempeño de sus funciones públicas. Los ejemplos abundan, no hay que repetirlos.

TERCERA: Los conceptos tradicionales de democracia, justicia, soberanía, bien común, igualdad, seguridad, libertad y propiedad, se han manejado e interpretado al arbitrio de los servidores públicos de alto nivel, para su conveniencia. Por ello, un gobierno auténticamente democrático debe actuar con responsabilidad política y social, a fin de satisfacer a plenitud las necesidades urgentes de una sociedad que, como la mexicana, aún tiene un 50% de pobres, muchos de éstos miserables. Por lo tanto, no se justifica que algunos servidores públicos se sientan privilegiados cuando son simples mandatarios. El mandante es el pueblo que los eligió.

CUARTA: Por eso, cuando los servidores públicos en general incurran en faltas administrativas perfectamente comprobables, se les debe de aplicar una legislación moderna, actualizada, que impida la comisión de injusticias y la posterior

impunidad de los que indebidamente se benefician con las insuficiencias de la Ley de Responsabilidades vigente.

QUINTA: La actual legislación es obsoleta e inconstitucional, ya que permite una serie de acciones indebidas jurídicamente en su aplicación al caso concreto. Así, consagra un procedimiento administrativo disciplinario que no acata lo dispuesto en el Artículo 14 y 16 constitucionales.

SEXTA: En ese sentido, el procedimiento de que se trata es, pues, inconstitucional, porque no cumple con los principios que consagran los derechos de audiencia y legalidad, contenidos en la Carta de Querétaro de 1917, todavía vigente.

SÉPTIMA: Lo anterior hace a los órganos de control interno del gobierno federal, dependientes de la Secretaría de la Función Pública, antes de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, factores capaces de aplicar la legislación de responsabilidades en su beneficio en contra de los derechos fundamentales de los servidores públicos indiciados; esto con fundamento en la propia ley, que los faculta a actuar como jueces y partes en el procedimiento administrativo disciplinario, dejando prácticamente en estado de indefensión a los servidores públicos considerados presuntos responsables administrativos.

OCTAVA: Desde luego, en ningún momento se debe perder el principal objetivo del régimen de responsabilidades, que consiste en preservar los valores y principios del servicio público. O sea: la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia.

NOVENA: El servicio público debe ser considerado como una misión y como una visión. La primera basada en la vocación de servicio público y la segunda como la función capaz de satisfacer necesidades colectivas.

DÉCIMA: El servidor público debe ser eso: servidor de la sociedad que los

mantiene. Deben asumir con esmero su responsabilidad, cumpliendo cabalmente con sus obligaciones. Y esto sólo será posible, cuando se reformen tanto el Título Cuarto de la Constitución como la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

DÉCIMO PRIMERA: Debe revisarse, también, el Código de Ética, expedido el año de 2002 por el gobierno federal, porque así como está más parece un catálogo de buenos deseos, pero no un ordenamiento fundado y motivado.

BIBLIOGRAFÍA.

1. ALCINA FRANCH, José, ***“Los Aztecas”***; Biblioteca de Historia; España, 1999.
2. BARRAGÁN BARRAGÁN, José ***“Teoría de La Constitución”***, Editorial Porrúa, México, 2007.
3. BENÍTEZ, Fernando; ***“El Porfirismo”***; Fondo de Cultura Económica; México, 2004.
4. BUEN ROSTRO, Felipe, ***“Historia Antigua de México”***, Núm. 5, México, 1877.
5. BUNSTER, Álvaro, ***“Las responsabilidades de los servidores públicos”***, Editorial Porrúa, México, 1984.
6. CABALLERO CÁRDENAS, José Luís., ***“Breves consideraciones sobre las Recientes Reformas a la Ley de Amparo”***. Editorial Edal Ediciones, México, 2009.
7. CÁRDENAS, Raúl F., ***“La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Antecedentes y Leyes Vigentes de México”***, Editorial Porrúa, México, 1982.
8. DE VALLE ARIZPE, Artemio, ***“Virreyes y Virreinas de la Nueva España”***, Editorial Porrúa, México, 2004.
9. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, ***“El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos”***, Editorial Porrúa, México, 2005.
10. FIGUEROA NERI, Aimée. ***“Cuenta Publica en México”***, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, México, 2005.
11. FRAGA, Gabino. ***“Derecho Administrativo”***, 46 edición. Editorial Porrúa, México, 2007.
12. GONZÁLEZ DE LA VEGA, Rene, ***“Nuevo Derecho Constitucional***

- Mexicano**”, Editorial Porrúa, México, 2006.
13. GONZÁLEZ, Luis, et. al., **“Historia Mínima de México: El Periodo Formativo”**, 12ª edición, El Colegio de México, México, 2002.
 14. HERRERA PÉREZ, Alberto. **“Delitos Cometidos por Servidores Públicos”**, Editorial Porrúa, México, 2005.
 15. JUÁREZ, Benito; **“Documentos, Discursos y Correspondencia”**; SPN; México, 1964.
 16. JUÁREZ, Benito; **“Epistolario”**; Fondo de Cultura Económica; México, 1957.
 17. LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, **“La Contraloría y el Control Interno en México”**, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
 18. LEÓN-PORTILLA, Miguel; **“Los Antiguos Mexicanos”**; 20ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 2009.
 19. MARILUZ URQUIJO, José María, **“Ensayo sobre los Juicios de Residencia Indianos”**, Escuela de Estudios Hispano Americanos de Sevilla, Sevilla, 1952.
 20. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., **“Derecho Administrativo”** 1º y 2º Curso, Editorial Oxford University Press, México, 2009.
 21. MARTÍNEZ VARGAS, Ubaldo. **“MORELOS, Siervo de la Nación”**, Secretaría de Educación Pública, México, 1963.
 22. MORENO TOSCANO, Alejandra; **“Historia Mínima de México: La Era Virreinal”**; Editorial Porrúa; México, 2004.
 23. ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, **“Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos”**, Editorial Porrúa México, 2005.
 24. RABASA, Emilio O., y CABALLERO, Gloria; **“Mexicano: esta es tu Constitución”**; LV Legislatura H. Cámara de Diputados; México, 1994.
 25. SÁNCHEZ BELLA, Ismael, **“La Organización Financiera de las Indias”**,

Escuela de Estudios Hispano Americanos de Sevilla, Sevilla, 1968.

26. SAYAGUÉS LASO, Enrique., **“Tratado de Derecho Administrativo”**, Tomo I. Editorial F.C.U., Montevideo, 2002.
27. SOBERANES, José Luis; **“Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos”**; UNAM; México, 1994.
28. TENA RAMÍREZ, Felipe, **“Leyes Fundamentales de México”**, 25ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2008.

DICCIONARIOS.

1. CABANELLAS, Guillermo. **“Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual”**. Tomo II. Editorial Heliasta, Argentina, 2007.
2. **“Diccionario Jurídico Mexicano Edición Histórica”**. Tomo IV. Editorial Porrúa y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2009.
3. Real Academia Española, **“Diccionario de La Lengua Española”**. Editorial Espasa, Madrid, 2009.

LEGISLACIÓN.

1. **“Código Civil para el Distrito Federal”**, Editorial Ediciones Fiscales ISEF, México, 2009.
2. **“Código Penal Vigente para El Distrito Federal”**, Editorial Sista, México, 2009.
3. **“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Editorial Sista, México, 2009.
4. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** (comentada por Emilio Rabasa y Gloria Caballero), LI Legislatura al Congreso de la Unión; México, 1982.

5. ***Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos***; Diario Oficial de la Federación; México, 13 de marzo de 2002.
6. ***Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos***; Editorial Sista; México, 2007.

OTRAS FUENTES.

1. ARMENTA CALDERÓN, Gonzalo Dr. ***“Evolución de la Ley de Responsabilidades”***, Revista Praxis, núm. 60. INAP. México, 1984.
2. ***Revista de Justicia de la P.G.R.***, Ley de responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos.