

490
29

**LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
Y POLITICA DEL SERVIDOR PUBLICO
EN LA ADMINISTRACION MEXICANA**

**Tesis Profesional que para obtener
el Título de Licenciado en Derecho**

presenta

LUIS MALDONADO MANZANILLA
Dirigida por el Dr. Horacio Castellanos Coutiño

México, D. F. 1987



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO – FACULTAD DE DERECHO



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 está 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.

El diálogo es lo contrario del ruido que nos niega y del silencio que nos ignora.

Octavio Paz

Este trabajo no sería lo que es sin la guía del maestro Horacio Castellanos Coutiño, cuyas altas dotes académicas, profesionales y políticas en mucho estimo y para quien mi gratitud es incondicional.

Por otro lado deseo agradecer aquí toda la colaboración y orientación recibida en el Seminario de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho que tan eficientemente dirige el maestro Pedro Noguerón. También deseo dejar constancia de la colaboración recibida en las bibliotecas de la propia Facultad y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

La Universidad Nacional Autónoma de México ha dejado en mí una deuda definitiva, para ella no tengo sino un gran compromiso que trataré de cumplir con todos y cada uno de sus actores como profesional.

Para concluir debo mencionar a una serie de personas que de una u otra forma me han influido y que no puedo omitir por lo mucho que significan, es una lista pequeña e injusta porque seguramente olvido a muchos. Se inicia con amigos como Mónica Patrón, Hugo Villalobos, Ignacio y Manuel Villagordoa, Alberto Begne, Miguel González C., José Antonio Lugo, Víctor Lachica, José Luis Vega y Ricardo de la Peña. Y no puedo olvidar a Claudia y a Alejandro por todo lo que de ellos aprendí y a Hugo, Fernando y Francisco por su amistad que es invaluable. Y concluye con Alejandro Díaz Estúa que no me ha fallado nunca y a quien espero pagarle del mismo modo.

A partir de cierto punto no hay retorno,
ése es el punto que hay que alcanzar.

F.KAFKA

INDICE

Introducción	9
Antecedentes históricos.	15
Capítulo I	
Los servidores públicos (evolución del término)	25
Capítulo II	
Distintos tipos de responsabilidad de los servidores públicos.	31
a) Responsabilidad civil.	32
b) Responsabilidad penal de los servidores públicos	35
c) Responsabilidad administrativa de los servidores públicos.	37
d) Responsabilidad política de los servidores públicos.	39
Capítulo III	
Renovación moral en la administración pública.	45
Antecedentes.	45
Marco teórico. Racionalización del fenómeno.	
Racionalización de la corrupción.	--
Corrupción en México.	48
Renovación moral en la administración pública mexicana.	50
Análisis de la Reforma al Título Cuarto de la Constitución Política	51
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Análisis	55
Capítulo IV	
El procedimiento administrativo disciplinario	65
Marco legal del procedimiento administrativo disciplinario	66
a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	66
b) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	67
c) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	67
Autoridad competente	70
Sanciones	71
Instauración y substanciación del procedimiento administrativo disciplinario	71
1) Etapa preliminar	71
2) Etapa de investigación.	72
3) Etapa de decisión	73
4) Etapa de impugnación.	75
Ejecución de las sanciones administrativas.	77
Derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado.	77
Supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles.	79
Conclusiones.	83
Bibliografía	91

La estupidez moderna no significa ignorancia sino la irreflexión de los lugares comunes.

Kundera

INTRODUCCION

Hablar de corrupción, inmoralidad pública o privada o su combinación, da pie en nuestro medio, a una serie de generalizaciones e ideas extremas que son producto de la simplificación. Pistas falsas, ideas preconcebidas. Esquemas que confunden causas con efectos. La mayoría de los análisis del tema son poco profundos, demasiado técnicos o se limitan a manejar ideas irónicas que tocan las consecuencias, pero no las raíces del mal. La mayoría de los comentarios sobre la corrupción son una curiosa mezcla de irreflexión y repetición casi mítica. Son lugares comunes. Un catálogo sumario de ellos podría ser: a) que la corrupción se genera y desarrolla a partir del gobierno sin la intervención de los particulares; b) que la corrupción es algo natural a nuestra esencia nacional; c) que siendo algo propio del mexicano, la corrupción no está presente en otras sociedades; d) que todos los miembros de la burocracia son corruptos, y e) que el fenómeno no tiene fin, que estamos condenados a padecerlo eternamente.

Hay graves y grandes errores en las anteriores afirmaciones pero los mecanismos que crean conciencia social, medios masivos de comunicación —líderes de opinión— centros educativos, repiten esas ideas manifestando un gusto por la patología social, que, para colmo, se difunde a través del prisma de los rumores, las exageraciones y la falta casi absoluta de objetividad y perspectiva.

Lo cierto es que la corrupción está incrustada en nuestras sociedades como un problema que afecta gravemente la idea de justicia y bien común. Combatir la corrupción es una obligación moral de quien gobierna porque las aspiraciones sociales se ven truncadas cuando quienes detentan el poder formal incurren en prácticas corruptas solos o coludidos con quienes detentan el poder económico, para beneficiarse, destruyendo la idea ética de la función política y administrativa.

El problema, es social, cultural, histórico, político, económico, pero también

legal, al Derecho, como técnica, como ciencia, como praxis, le corresponde enfrentarlo, analizarlo, partiendo de la base de que:

“El Derecho es la especie del orden normativo que determina imperativamente, dentro de enunciados lógicos que atribuyen una consecuencia a determinada hipótesis, los deberes de justicia y correlativamente, las facultades para exigir su cumplimiento, para realizar el bien social.

La noción universal del orden jurídico, descansa al mismo tiempo en sus estructuras: una material, que es prescribir lo justo como deber y el poder de exigir lo debido en justicia; otra formal, que es un juicio hipotético e imperativo, en el que se atribuye una sanción o consecuencia a un supuesto. El orden jurídico, se funda en ambas estructuras: no constituye una forma que dé cabida a cualquier contenido, ni tampoco un conjunto de imperativos colocados fuera de la razón; es síntesis de organización lógica y de recta razón práctica, que imprime a la acción, los medios convenientes al logro de los fines propios de lo jurídico: un orden justo, garante de la seguridad y del bien de la sociedad”.¹

Ello hace necesario que quien estudia el derecho como ciencia, tenga la preocupación de buscar la manera en que se pueda combatir el fenómeno a través de medios legales, y, si los hay, de analizarlos y tratar de sugerir los modos de optimizar y agilizar la fundamental tarea de depuración administrativa y la gubernamental en general.

La corrupción es un fenómeno universal que no puede ser ignorado; no podemos conformarnos con señalar que es un elemento estructural de la sociedad. El Estado Mexicano ha combatido la corrupción de diversas maneras, los mecanismos legales constituyen la forma idónea para tratar de evitar que la corrupción rebase los límites de lo tolerable. Auxiliado por otras disciplinas y ciencias, el Derecho debe actuar incansablemente para reducir la capacidad destructora de los fenómenos de corrupción. Responsabilizar al funcionario o servidor es algo lógico puesto que actúa a nombre de otro (del Estado) y de ahí la importancia capital que tiene la responsabilidad como figura jurídica. El servidor debe aceptar la responsabilidad total de sus actos (los buenos y los malos) y las sanciones que el propio Estado aplique. Si esto es cierto para todos los servidores públicos, es mucho mayor para los que tienen altas funciones de dirección y decisión porque su compromiso es además político. El Estado Mexicano emplea hoy día la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que es el instrumento jurídico vigente. Analizarlo y criticarlo, proponiendo posibles mejoras, es el objetivo de este trabajo que plantea la tesis de que aunque perfectible el instrumento legal que se examina, es un medio para el combate de la corrupción. Es algo tangible, una acción decidida del Estado.

El presente estudio pretende hacer un análisis de la llamada responsabilidad administrativa, pero antes hay que examinar una serie de aspectos interesantes referentes a la llamada Renovación Moral de la Sociedad: bandera electoral y actual compromiso político sexenal que tiene aspectos jurídicos muy interesantes y dignos de comentario.

privadas, ello, además de ayudarme en recolección de datos y en la interpretación del fenómeno, deja en claro un hecho contundente: en una sociedad ampliamente desarrollada, como la estadounidense, la corrupción es un elemento estructural, lo cual revela que ni el dinero ni la organización son medios para erradicarla y, por otro lado, que la corrupción está presente en el medio oficial como en el privado y no es exclusiva ni de nuestro país ni de nuestro gobierno. Es un signo de los tiempos. Debemos combatirla tomando en cuenta su carácter universal, pero también aquellas particularidades que derivan de la historia, de la cultura y de las condiciones sociopolíticas y económicas; por ello incluí en este capítulo un apartado que analiza la corrupción en México, mismo que no hubiese sido posible sin la consulta de las obras de Luis Molina Piñeiro sobre la estructura del poder y las reglas del juego político en México. En suma, el capítulo pretende aclarar puntos oscuros de la corrupción que se han repetido hasta ser lugares comunes de la interpretación y la vivencia popular del problema. Igualmente desea señalar a la estructura legal y operativa, técnica y funcional de la Renovación Moral a través de las reformas.

El quinto capítulo se refiere al procedimiento administrativo disciplinario. Señalando a los servidores que se sujetan a la Ley Federal de Responsabilidades para el efecto de la responsabilidad administrativa, las autoridades encargadas de su aplicación, las obligaciones del servidor, las sanciones, las etapas procesales del procedimiento, los medios de impugnación y los temas conexos como son la supletoriedad del código de procedimientos civiles y los derechos laborales del servidor público. El análisis trata de señalar los principales puntos de interés que presenta el procedimiento administrativo y menciona, también, lo que considero defectos o fallas que pueden ser corregidos a partir de estas proposiciones. El capítulo pretende demostrar la viabilidad del procedimiento y pugna por su mejoría.

Por último, presento un capítulo de conclusiones que busca aportar algunas ideas y proposiciones para la mejoría y depuración de un procedimiento que considero positivo e innovador.

En suma, esta tesis es un análisis del marco legal y de un medio específico que emplea el Estado para combatir la inmoralidad en la función pública, tema que resulta preocupante por la magnitud del fenómeno y porque ninguno de los sistemas sociopolíticos de los que imperan en el mundo han logrado revertir la creciente tendencia de incremento de la inmoralidad y falta de ética en las tareas gubernamentales y privadas. El Estado, desde siempre, ha asumido el papel de reprimir a aquellos de sus miembros que con su actitud lastiman la correcta marcha de la administración. El Estado es el primer responsable de mantener una conducta intachable como entidad abstracta y la de sus miembros que manejan los destinos comunitarios y consecuentemente deben ser sujetos de un sistema de responsabilidades efectivo y que responda a los principios de moralidad y eficiencia.

La actual postura del Estado Mexicano es alentadora pues una fuerza encuentra su eficacia en los límites que se le oponen y ha llegado la hora de que nuestro sistema político evolucione al grado de poder prescindir de aquellos elemen-

En el primer capítulo analizo los antecedentes históricos de la materia en nuestro país, encontrando que la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no es producto de la casualidad pues recoge una serie de enseñanzas y experiencias de nuestra historia, particularmente de la Ley de 1870 promulgada por Juárez. El análisis de los textos y pronunciamientos históricos es una fuente de conocimiento para aprender de los errores y para repetir y exaltar las virtudes y aciertos de anteriores intentos en el combate a la inmoralidad en las prácticas gubernamentales.

El segundo capítulo es el análisis del término 'servidor público' y su evolución.

La inclusión de dicho nombre para quien presta sus servicios al Estado, en nuestra Constitución y en las leyes reglamentarias viene a poner fin a una confusión que existía en el derecho administrativo respecto a la manera de denominar a los empleados y funcionarios gubernamentales, pues la doctrina administrativa reconoce una enorme cantidad de términos que obedecen a razones como la forma de ingreso a la actividad gubernamental, las funciones, la trascendencia del cargo, etc., todo lo cual redundaba en imprecisión y anarquía que le restaba eficiencia a la búsqueda de depuración, por lo que el término viene a sanear esa situación.

El capítulo tercero se refiere a los distintos tipos de responsabilidad de los servidores públicos, haciendo énfasis en el carácter no excluyente, sino complementario de las responsabilidades del servidor y en la necesidad de que la responsabilidad administrativa tenga preeminencia dado que es idónea, como lo demuestro en dicho capítulo, para sanear esas prácticas administrativas en nuestro medio.

Se analiza asimismo, a las responsabilidades civil y penal y a la política que se emplea sólo con aquéllos servidores públicos cuyas altas funciones gubernativas ameriten este tipo de prácticas. Expreso asimismo un criterio sobre la responsabilidad administrativa y la necesidad de su fortalecimiento, siguiendo la idea de Goodnow.

El cuarto capítulo lo dedico a realizar un análisis de la llamada renovación moral, señalando los puntos sobresalientes del marco legal implementado para sanear la administración pública; mencionando las principales reformas constitucionales, los cambios de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (para crear la Secretaría de la Contraloría General de la Federación), los cambios en los Códigos civil y penal y la nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyos aspectos más novedosos e interesantes destaco. Antes de dicho análisis elaboré un marco teórico sobre la corrupción que pretende racionalizarla para poder comprender que no responde a circunstancias únicas, sino a complejos motivos que no siempre son claros ni fáciles de detectar; igualmente como soporte para tratar de aportar comentarios propositivos que rebasen el ámbito puramente técnico y que contemplen al fenómeno en su dimensión justa. Otro motivo por el cual incluí el marco teórico es porque el material estudiado proviene de los estudios de Reisman y Tolchin, investigadores norteamericanos, ambos juristas, que han consagrado buena parte de su vida académica a la investigación de la inmoralidad y la corrupción en las funciones públicas y

tos que antaño conformaron parte su dinámica de funcionamiento y que hoy responden a una inercia a la que debemos oponernos a través del derecho que es la mejor vía para el cambio estructural y social encauzando la voluntad de transformación a través de la normatividad, paulatina y eficientemente. Reencontrar límites, buscar salidas que cambien para mejorar y conserven para mantener la libertad que siempre es relativa a los obstáculos que tiene que vencer.

En 1982, el día en que tomó posesión como titular del ejecutivo, Miguel de la Madrid dijo:

“La renovación moral es reto de todos los mexicanos. No podemos permitir que la nación se debilite y decaiga; nuestros problemas son tan graves que sólo con una moral renovada, lograremos vencerlos. El pueblo mexicano es profundamente moral y me exige que persiga toda forma de corrupción. Así lo haré. Gobernaré con el ejemplo”.

En cinco años las promesas han cristalizado en un sistema que vigila preventivamente y castiga a quienes transgreden la moral social; se ha gobernado con el ejemplo y el futuro de México depende de la conjunción de diversos factores que mejoren la función pública, uno de ellos es que el actual sistema de responsabilidades permanezca y se amplíe, ya que es un signo de modernidad y ha probado ser eficaz y acorde a la idea de que es imposible desvincular, en un sistema democrático, la moral y la práctica política.

¹ Estrada Sámano: *Algunas Reflexiones sobre Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos...* p. 187.

“Se dice también que una cosa es altamente útil, por serlo, se convierte en honesta, pero se debiera decir que lo que es honesto no se convierte en útil, sino que es útil. En realidad sólo es útil lo que es honesto”.

Marco Tulio Cicerón

. . . de lo tocante a gobierno militar político y de hacienda, proponiéndonos las personas que justamente pueden ser ocupadas en empleos eclesiásticos y de nuestro real servicio y advirtiéndolo que cuanto mayor es la prerrogativa de sus cargos, tanto más será la fe y crédito que tendrán en nuestra confianza.

Felipe III

24 de abril de 1618

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Resulta evidente que las comunidades humanas han padecido siempre fenómeno de corrupción y que desde que surgió el Estado como forma de organización social, previó los mecanismos para el combate de las prácticas ilegales de quienes lo integraban.

El virreinato mexicano fue pródigo en ejemplos de corrupción y de intentos, los más fallidos, por su combate y exterminio.

Un panorama sumario y más ejemplificativo que esclarecedor, nos remite a una serie de prohibiciones en cédulas reales, la mayoría obra de Felipe II, de las cuales sobresalen: la prohibición para contratar (ejercer actos de comercio) que se amplió a los familiares y criados del Virrey y luego se hizo extensiva a todos los altos funcionarios.

En Cédula Real formulada en 1567 se expide una ley para impedir los abusos en las compras de palacio¹. El motivo principal de la corrupción novohispánica fueron los enormes gastos que se originaban con motivo de los festejos religiosos, civiles y sociales de muy diversa índole que originaban compras desmedidas y jugosas comisiones, dispendio en la fiesta y enriquecimiento de los organizadores.

La Cédula Real de 1583 hizo una prohibición que persistió durante buena parte del Virreinato y que se refería a que los funcionarios deberían abstenerse de tratar relaciones sociales con sus vecinos. Se prohibió asimismo, la siembra de sus propiedades agrícolas y el juego de naipes. En la Recopilación de los Reynos de las Indias, citado por Rubio Mañé, aparece el antecedente de la prohibición del nepotismo: "A los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores se les prohibió tener ministros u oficiales que fuesen indios de su jurisdicción, ni parientes de su consanguinidad o de afinidad de ellos hasta el cuarto grado sin especial licencia del Rey". El castigo en caso de contravenir esta disposición

era el importe del tercio del salario de un año.

“La institución del juicio de residencia, instrumento de las Siete Partidas, dejaba para admiración de los siglos, una obra de consumada prudencia gubernativa y jurídica.

Así nacía, en bien de la cultura jurídica hispánica –de inspiración romántica, a la par que gótica–, la institución del juicio de residencia, instrumento legal para fincar responsabilidades, que pasaría a nosotros, desde el momento inicial y dramático de la Conquista, en el que hasta Hernán Cortés tuvo que asumir consecuencias, saliendo finalmente absuelto en el juicio de residencia que se le siguió.²

“Todos los funcionarios, desde el Virrey mismo hasta el más modesto, tenían que someterse a una investigación oficial de su conducta durante la incumbencia de su mando y ésto al expirar el término de sus períodos gubernamentales. No hay duda de que el mucho temor al Juicio de Residencia fue frecuentemente el mejor incentivo para el cumplimiento eficiente del deber”.³ Parece que el juicio era un asunto que tenía repercusiones en todo el Virreinato concediéndosele amplia difusión y seis meses para que cualquiera pudiera presentar acusaciones. Las sentencias tardaban años en ser dictadas. El propio Virrey debía someterse a este juicio antes de entregar el bastón de mando.

El Juicio de Residencia nació en España en 1501 bajo el reinado de Isabel la Católica que nombró a Nicolás de Ovando, Gobernador de Indias, para efectuar residencia a su antecesor, Francisco de Bobadilla. Este antecedente estableció el juicio en cuestión. La Recopilación de los Reynos de las Indias⁴ establece en su libro 5o.: “De las Residencias y Jueces que la han de tomar” —que la residencia de los Virreyes se substancie en un término de seis meses “para asegurar la quietud de los ministros y vasallos de las Indias”.

Se prevee igualmente que se les siga el juicio a Presidentes, Oidores, Alcaldes del Crimen y Fiscales que hayan sido promovidos de una audiencia a otra. En caso de que los Gobernadores fuesen perpetuos en su encargo, se les seguirá un juicio cada cinco años.

La Ley Cuarenta⁵ dispone a la letra: “Declaramos y mandamos, que las sentencias definitivas pronunciadas en Residencia, sobre cohechos, baraterías o cosas mal llevadas, contra Gobernadores y sus oficiales, en que la consideración no exceda de veintemil maravedís, sean ejecutadas luego en las personas y bienes de los culpados y si excediese en esa cantidad, la hayan de depositar, como se contiene en los capítulos de corregidores y jueces de residencia, que sobre esto disponen y se han de cumplir y que sin embargo de cualesquiera apelaciones que por su parte se interpongan.”

Mario Vargas Gómez destaca la importancia del juicio de residencia, señalando que “la residencia fue concebida para garantizar la administración y control de los vastos y lejanos territorios americanos conquistados por España. El Juicio de Residencia tenía como finalidad el tratar de que las disposiciones de la Corona Española, legales, administrativas o políticas, fueran debidamente cumplidas y, por otra parte, que sus funcionarios pudieran actuar en un ambiente de relativa elasticidad en el desempeño de sus funciones. Esta trilogía de intere-

ses y equilibrio, o sea, el Estado Español, el funcionario propiamente dicho y el pueblo de la colonia americana hicieron del Juicio de Residencia una verdadera institución popular, que en su época sirvió para evitar en lo posible, los males propios de una administración compleja y variada que actuaba lejos de los órganos competentes originarios.⁶

Por otra parte, como lo señala atinadamente Raúl F. Cárdenas, la institución y el Juicio de Residencia no significaban de ninguna manera que las personas sujetas a dicho juicio fueran culpables de algún hecho delictuoso; por el contrario, las personas que salían sin ninguna responsabilidad del Juicio de Residencia, sentían que era un motivo de honor y satisfacción para ellas, de tal suerte que el Juicio de Residencia no era visto con desagrado por parte de los funcionarios públicos, que estaban seguros que si habían procedido con honestidad, este juicio significaba un motivo, inclusive de halago para ellos.⁷

El Juicio de Residencia se estableció para exigir la responsabilidad de determinados funcionarios, pero la visita, que era otro de los procedimientos establecidos por la Corte Española, para todos los funcionarios de una región o provincia, ninguno de ellos en particular sabían si se le hacían cargos, de qué, ni por quién, ni aún después de que se le encontraba culpable y se le sentenciaba no por el Visitador, quien formulaba el sumario, que debería remitirse cerrado y sellado al Consejo de Indias sino por este último.⁸

El propio Carlos V acudió en persona, en 1524, encontrando dos culpables. El Visitador era un enviado de la Corona para revisar e informar sobre denuncias de abusos y sobre la conducta en general de los funcionarios. La historia virreinal registra el miedo enorme que causaba la visita de ese enviado por lo riguroso de sus procedimientos. Las nuevas leyes dictadas por la corona española en 1542 (que recrudecieron las penas para los funcionarios virreinales corruptos) hicieron que el Visitador fuera un medio de control aún más temido y respetado). El Virrey Ruiz de Velasco tuvo serios problemas con las severas actuaciones judiciales del Visitador Licenciado Don Jerónimo de Valderrama. Igualmente fueron célebres las actuaciones judiciales que se ventilaron en el caso de corrupción en el Marquesado del Valle de Oaxaca en 1567. Lo cierto es que la lista de Visitadores es larga y durante el siglo XVI y el XVII fueron muchos los funcionarios destituidos por encontrárseles culpables de delitos relacionados con la irresponsabilidad o el abuso en el ejercicio de una función pública.

Era frecuente que el Visitador tuviera vínculos muy estrechos con la Inquisición lo cual robustece la afirmación de Greenleaf⁹ en el sentido que el Santo Oficio era un medio más para el control gubernamental y para el castigo de quienes no ejercían sus encargos con la ortodoxia moral recomendada; al funcionario virreinal que no se le pudiera comprobar participación en delitos contra la Corona o de corrupción, se le podía, si existía la voluntad política del rey, acusar de herejía, para aplicarle el castigo necesario. No era frecuente, pero sí se consignan algunos casos.

El Virreinato fue un sólido sistema para asegurar el predominio y permanen-

cia de los intereses españoles en América. Los funcionarios que laboraban en el gobierno virreinal eran vigilados estrechamente y eran responsabilizados y sancionados con rigor cuando pretendían enriquecerse a costa de los intereses del rey. Hubo desde luego, muchos casos de corrupción, demasiados abusos y reiteradas muestras de que la realidad venció el sueño del Renacimiento europeo: la Utopía en las nuevas tierras.

Son varios los autores que señalan que si bien en el Virreinato hubo sanciones severas para quienes abusaban de sus puestos, también es de mencionar que se generó un complicado sistema de privilegios y excepciones (derivados de la nobleza y de otras circunstancias) que se trasladaron a nuestros sistemas legales en el siglo XIX haciendo que la adopción de un sistema de responsabilidades, copiado en buena parte del constitucionalismo anglosajón, fuera inoperante en nuestro medio.

2o. La Constitución de Cádiz que pretendió ser aplicada en nuestro país, sin éxito, promulgada el 19 de marzo de 1812 prevé medios para responsabilizar a los funcionarios en su artículo 168 que se refiere a la inviolabilidad e irresponsabilidad del rey y el 226 que alude a la responsabilidad a los secretarios del despacho frente a las cortes de aquellos actos que autoricen contra la Constitución o las leyes.¹⁰ Una influencia muy notoria del "impeachment" inglés.

Otros artículos importantes son el 131, 228, 229, 254, 255 y el 261 incisos IV y V.

3o. Otros antecedente importante lo encontramos en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 —tampoco estuvo en vigencia que es la primera manifestación constitucional auténticamente nacional. Establece la responsabilidad de los funcionarios. Sujetando a los Diputados a Juicio de Residencia "por lo que toca a los actos en que intervienen en la administración pública y, además, podían ser acusados por los delitos de herejía, apostasía y por los de Estado (infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos)"¹¹

Vale la pena, transcribir sus principales preceptos, conexos con la materia.

Art. 28. Son tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de la ley.

Art. 29. El magistrado que incurriere en este delito será depuesto y castigado con la severidad que mande la ley.

Art. 37. A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública.

Capítulo XVIII

Del Tribunal de Residencia.

Art. 212. El Tribunal de residencia se compondrá de siete jueces, que el Supremo Congreso ha de elegir por suerte de entre los individuos que para este efecto se nombren, uno por cada provincia.

Art. 213. El nombramiento de estos individuos se hará por las juntas provinciales, de que trata el capítulo VII, a otro día de haber elegido los diputados, guardando la forma que prescriben los artículos 87 y 88, y remitiendo al Congreso testimonio del nombramiento.

to, autorizado con la solemnidad que expresa el artículo 90. Por las provincias en donde se celebren dichas juntas, el mismo Congreso nombrará, por escrutinio y a pluralidad absoluta de votos, los individuos correspondientes.

4. Puede ser mencionado el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en la ciudad de México el 18 de diciembre de 1822, que prevee algunas sanciones para la inmoralidad de los funcionarios en los artículos 28, 62 al 64 y 79.¹²

5. Otro antecedente es la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 24 de octubre de 1824, en ella encontramos alusiones a la responsabilidad de los funcionarios en los artículos 38, 39, 40, 43, 44 y 137.

6. Las condiciones políticas, económicas y sociales hicieron que, si bien la Constitución de 1857 fue un símbolo de la República y del juarismo, no tuviera plena vigencia, las vicisitudes de la intervención extranjera y la fuerza del clero le restaron fuerza. En ella se establece la responsabilidad política de los Diputados, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho. "atribuyéndoles responsabilidades por los delitos del orden común durante el tiempo de su encargo y por los delitos y faltas en que incurran en el ejercicio de su mismo cargo (delitos oficiales)"¹³. La responsabilidad se hace extensiva a los gobernadores por faltas a la Constitución y a las leyes federales, el Presidente de la República contaba con una inmunidad especial y sólo podía ser acusado por delitos de traición a la patria, violación a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves de orden común.

7. Debido a que nuestro sistema constitucional era unicamaral, el Presidente Juárez, emitió esta ley sobre Responsabilidad de los altos Funcionarios, considerando que se cometían, por parte de los diputados, abusos en cuanto a la interpretación del Artículo 105 de la Constitución. La ley promulgada el 3 de noviembre de 1870, es la primera que se expidió en el país sobre el tema, y se caracterizó por su extrema sencillez.

El Artículo 1o. señalaba: "Son delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación, el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo federal y a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales, y cualquiera infracción de la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad".

Los Artículos 2o. y 3o. definen las faltas y omisiones que dan lugar a la aplicación de la ley (la falta es por infringir la Constitución o las leyes federales, la omisión se ocasiona por negligencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus cargos).

El Artículo 4o. fija las sanciones (destitución del cargo e inhabilitación para obtener el mismo u otro, por tiempo que no sea menor de cinco ni mayor de diez años). El Artículo 5o. sanciona las faltas oficiales de acuerdo al Artículo 4o. y el Artículo 6o. sanciona las omisiones con seis meses a un año de suspensión e inhabilitación. El Artículo 7o. de la ley de 1870 señala el término de un año para poder exigir la responsabilidad del funcionario. El Artículo 8o. señala

el derecho "de la nación o de los particulares para hacer efectiva ante los tribunales competentes y con arreglo a las leyes, la responsabilidad pecuniaria que hubieren contraído por daños y perjuicios causados al incurrir en el delito, falta u omisión.¹⁴ El Artículo 9o. expresa que independientemente de las responsabilidades política y civil, la ley contempla la penal en el caso de los delitos comunes cometidos por el funcionario. El Artículo 10o. se refiere al procedimiento (mayoría absoluta de votos en la Cámara de Diputados para declarar al acusado culpable o inocente y en el primer caso ponerlo a disposición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al acusado para la aplicación (si la hubiere) de la pena aplicable. El Artículo 10o. se refiere al procedimiento (acción del gran jurado). El Artículo 11o. es relativo a la acción popular que se concede para la denuncia de los delitos oficiales.

8. Reformada la Constitución de 1857 (de 1857 a 1874) se instauró en la República el sistema bicameral, sustituyendo el flamante Senado a la Suprema Corte como jurado de sentencia.

9. Los códigos procesales de 1880 a 1884 hicieron que la ley de 1870 resultara obsoleta. El código penal de 1872 precisó la distinción constitucional entre delitos comunes y oficiales.

10. El 29 de mayo de 1896 se promulgó la Ley de Responsabilidades Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, ley que sirvió de modelo a las posteriores de 1939 y 1979.

En la Ley Reglamentaria de 1896 se hace la debida distinción entre la responsabilidad de los altos funcionarios por la comisión de delitos comunes, cometidos durante el desempeño de su cargo, de los delitos oficiales cometidos en el desempeño de su cargo, delitos políticos que se mencionan en la Ley de 1870, que trató de dar reglas generales, en especial, por los problemas políticos que vivía el país, con la integración de partidos".¹⁵

Los funcionarios, de acuerdo a la ley de 1896 eran responsables de los delitos comunes que cometieran durante el desempeño de su encargo, pero no podían ser procesados en tanto no lo autorizara la Cámara de Diputados, siguiendo el procedimiento respectivo. Los altos funcionarios gozaban de fuero constitucional (llamado 'Fuero de licencia para enjuiciar'). Eran responsables de los delitos oficiales cometidos con motivo del desempeño de sus funciones (delitos que se mencionan en la ley de 1870 y en el Código Penal de 1872) pero como gozaban de fuero constitucional, sólo se podía proceder en su contra siguiendo el procedimiento descrito en la ley de 1896, es decir, juicio político (que con las reformas de 1874 atribuía a la Cámara de Diputados la función de jurado de acusación por responsabilidad oficial en contra de los altos funcionarios y al Senado, la de jurado de sentencia).

De cualquier suerte la Constitución de 57 y la Ley de 1896, no tuvieron mayor aplicación durante el período en que estuvieron vigentes; así en 1861 la Constitución pareció poco eficaz para actuar en contra del Presidente Juárez".¹⁶

11. La Constitución de 1917. La Constitución que actualmente nos rige repitió, en la época de su promulgación, las ideas expresadas en la Constitución de

1857, mejoró, sin embargo, su redacción y trajo también nuevas complicaciones que se agravarían en la Ley de 1939. Los constituyentes del 17 sintieron la necesidad de fortalecer al Presidente de la República frente a un Congreso que le resultara adverso y se expresaron opiniones como ésta de Rabasa: "La estabilidad del Poder Ejecutivo exige que solamente por delitos de carácter muy grave, puede ser juzgado durante el período de su encargo, y por este motivo se limitan los hechos por los que puede ser juzgado el Presidente, a los delitos de traición a la patria o a los de carácter grave del orden común". Se incluye por su importancia dentro del contexto de la Federación, a los gobernadores y diputados locales. (no considerados en 1857) por lo que pueden incurrir en responsabilidad de carácter federal.

Por lo que se refiere a delitos oficiales, "son juzgados no por los tribunales del orden común, porque evidentemente salen fuera de la naturaleza de los hechos sometidos al conocimiento de estas autoridades y se ha establecido que los juzgue el Senado, mediante el siguiente procedimiento: La Cámara de Diputados hace la acusación a la de Senadores, dicta la sentencia, previos los trámites ordinarios de todo proceso, como son el oír al acusado y practicar todas las diligencias necesarias para comprobar su responsabilidad".¹⁷ La Constitución del 17 le devolvió al Senado de la República su original carácter de tribunal político.

12. La Ley de Responsabilidades de 1939. Elaborada durante el periodo presidencial del Presidente Lázaro Cárdenas y llamada Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados (30-XII-1939) dividida en seis títulos y 111 Artículos (más seis trasitorios) contiene algunos artículos que son de interés, como el Artículo 1o. donde por primera vez se emplea el apelativo de "altos funcionarios", criterio empleado para distinguir la trascendencia de la función de cada uno de los servidores públicos. Diferenciación que atiende a la alta función política y su relevancia y que separa a un funcionario de un empleado.

El artículo señala quiénes son esos "altos funcionarios de la Federación" señalando, además de los contenidos en la Constitución, a los jefes de Departamento Autónomo, tan de moda en la época. Respecto de los delitos oficiales menciona los mismos que las leyes de Juárez y en los códigos de 1871 y 1929.

Lamentablemente se copian errores de la Ley de 1896 y se cometen otros por falta de una técnica adecuada. Un error gravísimo fue el que contenía el Artículo 18: "Son delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, no comprendidos en el Artículo 2o. de esta ley" y a continuación enumeraba una serie de diferentes tipos dejando "una absurda inmunidad para los altos funcionarios de la Federación".¹⁸ En vigor esta ley fue fallida porque contenía una serie de errores y faltas que la hicieron impráctica para el combate de la corrupción, uno de esos errores fue derogar las disposiciones del Código Penal de 1931. Una de las innovaciones fue el Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y

Empleados Públicos que reglamentaba la disposición constitucional correspondiente. Se integraban por un representante de los servidores de la Federación, un representante de la prensa, otro debería ser profesional, pero no funcionario ni empleado público, un profesor, un obrero, un campesino y un agricultor, industrial o comerciante. Este jurado debería conocer de los delitos oficiales cometidos por los funcionarios y empleados de la Federación (no por los Altos Funcionarios) siguiendo las disposiciones relativas del Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorio Federales. Sus veredictos eran inatacables. Raúl F. Cárdenas¹⁹ resume así lo dispuesto en la Ley de 1939: "En resumen, la Ley de Responsabilidades de 1939, recoge la distinción que tanto la Constitución de 57, como la de 17, establecen entre la responsabilidad de los Altos Funcionarios de la Federación, por la comisión de delitos comunes durante el desempeño de su cargo, como de la comisión de delitos oficiales en el desempeño del mismo, pero como se refiere en concreto a la Constitución del 17, 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 y del Distrito Federal, que define en el Artículo 18 de la citada Ley Orgánica, delitos que no pueden cometer los Altos Funcionarios. Por un error inexplicable además, copió los procedimientos de la Ley de 1896, en lo que toca a la responsabilidad de los Altos Funcionarios y derogó los tipos contenidos en el Código Penal, como delitos de funcionarios, al describirlos en el Artículo 18 de la citada Ley Orgánica de 39"

13. La ley que antecede a la actual es la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de fecha 27 de diciembre de 1979 y publicada en el Diario Oficial el 4 de enero de 1980, consta de 92 artículos que están contenidos en cinco títulos. No es el objetivo de este trabajo elaborar una visión crítica, con miras históricas de nuestra legislación, por lo cual haré una breve síntesis de contenido de esta ley que fue lamentablemente desafortunada por sus muchos errores e imprecisiones, por una serie de omisiones que la hicieron impráctica (como quedó demostrado en los casos de algunos funcionarios que la burlaron. Se prevía en la Constitución y, en consecuencia en esta ley, la acción popular para la denuncia, ante la Cámara de Diputados, de los delitos comunes u oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación. Los procedimientos que se prevén en este conjunto normativo respecto de los procedimientos del Juicio Político, son equivocados porque se repiten los criterios de la Constitución de 1857 y se relega, nuevamente, al senado el papel de presidente de jurado. Esta ley tipifica el 'enriquecimiento inexplicable' (Artículo 85).

Hay muchos puntos que comentar, criticar y alabar, pero como antes señalé, es imposible porque rebasaría los límites propuestos para este estudio.

Nuestra actual ley obedece a un compromiso político que deriva del imperativo de moralizar la función pública. Es la respuesta a un reclamo popular, pero no aparece por generación espontánea, tiene hondas raíces en nuestra historia

política y legal. La Historia es un espejo en el cual el pasado nos ayuda a ver el futuro, debemos pues estudiar esos antecedentes para que la actual legislación omita los errores y exalte, conserve y mejore las virtudes de las anteriores leyes de responsabilidad oficial. •

Y claro está, como la justicia postula el bien común, que es el fin propio de la sociedad, este bien común resulta igualmente fin de derecho, así como en un organismo biológico el bien del todo es al mismo tiempo el bien de cada uno de sus órganos''

Rafael Preciado Hernández

“La administración pública se hace, desde luego y esencialmente, por hombres.”

M. Waline

CAPITULO I

LOS SERVIDORES PUBLICOS

(EVOLUCION DEL TERMINO)

La Ley Federal de Responsabilidades alude a los ‘servidores públicos’ tomando la expresión del Artículo 108 de nuestra Constitución Política. El término ‘servidor público’ hace referencia a quienes prestan sus servicios al Estado.

En la mayoría de los sistemas jurídicos —incluido el nuestro— ha resultado difícil darle un nombre único a quienes laboran para el Estado (por las muy distintas clases de funciones, formas para ingresar, trascendencia de sus actos, regímenes jurídicos a que están sujetos, etc.) Prueba de lo anterior es el siguiente análisis del problema en otros países y la evolución del término en nuestro sistema:

Jeze¹ expresa que el servicio público tiene por objeto la satisfacción de las necesidades generales en un país tal como las siente una sociedad en una época determinada y que corresponde al gobernante determinar cuáles son esas necesidades que habrán de ser satisfechas por el procedimiento del servicio público mediante la colaboración del agente o funcionario.

Señala a dos tipos de servidores: los gobernantes (Diputados y Senadores y el Presidente de la República) y los agentes o funcionarios (prefectos, subprefectos, alcaldes, etc.).

Señala como la principal diferencia entre ambos, el hecho de que los gobernantes tienen una mayor fuerza política y social; los agentes o funcionarios se caracterizan por su dependencia respecto a los gobernantes pues estos últimos les asignan discrecionalmente (aunque siempre en los términos que marca la ley) su competencia, determinan su status y señalan los medios jurídicos o los recursos económicos con los cuales cumplir su misión. Esa dependencia es de diversos grados. El propio Jeze señala que la clasificación anterior, tiene un valor político ya que desde el punto de vista de la técnica jurídica “es bien difícil” la diferencia que los separa. Posteriormente clasifica a los agentes o funcionarios en 1) agentes auxiliares del servicio público; 2) auxiliares y 3) requisados; no sin antes mencionar que la doctrina francesa es, “sobre ese punto, muy incierta.”

Carlos H. Pareja² señala que dado el carácter moral de las entidades adminis-

trativas, éstas requieren de seres físicos que actúen en su representación, les llama 'empleados públicos'. Las leyes colombianas denominan 'empleado público' a todos los individuos que desempeñen destinos creados o reconocidos en las leyes, ordenanzas, acuerdos y decretos válidos clasificándolos en tres categorías: 1) Magistrados: que son los empleados que ejercen jurisdicción o autoridad (entendiendo por jurisdicción la facultad para hacer cumplir las leyes o actos jurídicos en determinado tiempo y lugar;) ejemplo: jueces, Procurador, Presidente de la República. 2) Funcionarios Públicos: no tienen autoridad, pero tienen funciones que no pueden ejecutar sino en calidad de empleados. (Ejemplos: los Ministros, el Rector de la Universidad de Colombia, etc) 3) Los oficiales públicos: son los empleados que ejercen funciones que cualquiera puede desempeñar, aún sin tener la calidad de empleado. (Ejemplo: los escribientes de las oficinas públicas.) Este autor señala al respecto la regla general de que no puede haber empleo sin funciones (detalladas en las leyes.) Los empleados adquirirán el rango de nacionales o locales de acuerdo a su ámbito de competencia legal establecida.

La combinación de calidades (ser empleado como oficial público y funcionario público a la vez), es legal en el derecho colombiano.

En Argentina, un detallado estudio de Bartolomé a Fiorini³ expresa lo siguiente: "La terminología, desde el comienzo, se inicia con confusiones, se menciona en forma promiscua "autoridades", "autoridades públicas", "funcionarios públicos", agentes de la administración, "empleados", "personal de servicio" y últimamente, "obreros de servicios públicos", "obreros estatales", "contratados" "jerarquizados", etc. El autor señala entonces, la necesidad de separar y destacar la existencia de ciertas personas que representan o son titulares del poder estatal respecto de los denominados agentes del Estado. Los primeros (presidente, ministros, jueces, diputados, gobernadores y autoridades similares) son órganos de las autoridades instituidas en la Constitución, representantes políticos que manifiestan "típicas relaciones orgánicas sin relación de servicio". Los otros servidores sí contemplan relaciones de empleo (actos contractuales administrativos). Al margen de disertaciones eruditas, el autor considera que "hay agente público, cualquiera que sea su jerarquía, porque rige su situación un acto contractual"⁴.

Igualmente da el término genérico de 'agente estatal' a todos los agentes o funcionarios que puedan agruparse bajo las formas jurídicas que presenta el servicio o trabajo que conviene realizar los particulares en la organización administrativa bajo la dependencia del poder estatal. El problema de que las diversas jerarquías dentro de los organismos administrativos requieren diversas denominaciones (funcionarios-empleados públicos) es para Fiorini un debate 'intrincado' debido a que las distinciones que antaño se señalaban (de que el funcionario era una autoridad y el empleado realizaba únicamente actividades de gestión) son hoy día superadas por las condiciones políticas y económicas interperantes hoy día el Estado moderno representa poder, autoridad y empresa, por lo tanto. —señala Fiorini— "No se trata ya del concepto de autoridad o gestión, sino de la situación subjetiva y relaciones jurídicas y consecuentes que re-

gla los diversos sectores del trabajo estatal".⁵ El caos en los conceptos sobre el particular tanto a nivel nacional como provincial, es señalado como un problema que el derecho administrativo enfrenta en Argentina.

El propio Fiorini propone, una clasificación de los agentes estatales de acuerdo a sus funciones jerárquicas y de servicios.

a) Autoridades: no forman parte del elenco permanente de la administración pública, ejercen funciones superiores de dirección gobierno, conducción ejecutiva por tiempo determinado. Se denominan "funcionarios" aunque no son de carrera. (Se incluye en esta clasificación al llamado personal de gabinete que tiene funciones de asesoría o colaboración.⁵ b) Agentes jerarquizados: aparecen en la dirección ejecutiva de ciertos órganos aunque abajo la dependencia de los llamados funcionarios directivos. Forman parte del personal permanente de la administración (figuran dentro del derecho laboral, pero con características administrativas.) c) Los empleados: forman parte del personal con carrera que no tiene funciones de autoridad y que realizan actividades en la administración como organización y función (algunos realizan labores específicas —técnicas o actividades funcionalmente administrativas.) d) En las últimas décadas se hace mención del obrero estatal: desarrollan actividades de servicios públicos de interés público o trabajos de industria y comercio. Lo anterior revela que la abundancia de términos obedece a una serie de situaciones estatutarias diversas y a la falta de un criterio uniforme, como quedó demostrado al analizar a diversos

tratadistas internacionales. El derecho administrativo mexicano ha abarcado el problema a través de las consideraciones de dos autores de reconocido prestigio: Fraga y Serra Rojas.

Gabino Fraga⁶ señala que se han expresado múltiples criterios para la diferenciación respecto de los funcionarios y los empleados: a) Que la diferencia radica en el tiempo que permanecen en sus puestos, dado que el funcionario es designado por un tiempo determinado y el empleado tiene un carácter permanente, criterio que rechaza al señalar que hay empleados y funcionarios que permanecen en su encargo el mismo tiempo. b) Otro criterio sería el de la remuneración, pero en nuestro sistema tanto los funcionarios como los empleados perciben una remuneración. c) Una tercera postura se refiere a los nombramientos: Si la naturaleza jurídica del vínculo que los une al Estado es de derecho público será funcionario, si es privado será empleado. Respecto de ese criterio, el mencionado autor señala que la relación de la función pública de los empleados es por su naturaleza de derecho público, y por lo tanto, descarta ese criterio por inadmisibles. d) El señalamiento de que la distinción radica en el poder de decidir y ordenar (señalando que los empleados son meros ejecutores) es descartado porque confunde a los empleados con los auxiliares de la autoridad. e) Otro criterio es que se considera funcionario al que tenga señaladas sus facultades en la Constitución o en la ley, y empleado al que las tenga en los reglamentos, pero como todos los órganos deben tener señaladas sus atribuciones en una ley de carácter material son que la distinción desde el punto de vista formal, signifi-

que facultades diversas que sean motivo bastante para hacer una distinción como la que se trata de consignar"⁷ "Por último —señala Fraga— se ha señalado como una distinción entre el concepto de funcionario y el de empleado la de que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública"⁸.

La anterior afirmación sí satisface la idea consignada en las disposiciones constitucionales. Es interesante el anterior criterio para la diferenciación de funcionarios y empleados ya que si bien el título cuarto constitucional alude genéricamente a los 'servidores públicos', otros artículos constitucionales y muchas leyes aluden aún a funcionarios, empleados, etc. que son las expresiones más empleadas en la historia y las leyes mexicanas como señala Andrés Serra Rojas al analizar estas denominaciones; cabría por otro lado precisar que la doctrina mexicana caracteriza al funcionario público "por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones por su carácter representativo al participar en los actos públicos y por ejecutar las disposiciones legales de su investidura"⁹. (A este respecto el Código Penal Español —Artículo 119— considera el funcionario público "Todo el que por disposición inmediata de la ley, o por elección o por nombramiento de autoridad competente participe del ejercicio de funciones públicas").

Otra forma de clasificar a los servidores públicos es por la ley y ordenamientos a los que están sujetos, al respecto, Serra Rojas propone lo siguiente:

a) Trabajadores sometidos a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, y trabajadores sometidos a la Ley Federal de Trabajo. Ejemplo de los primeros: el apartado B del Artículo 123 Constitucional (personal directamente dependiente de la administración pública centralizada). Y de los segundos: los que laboran en las instituciones descentralizadas como PEMEX o el IMSS.

b) Trabajadores de base y trabajadores de confianza: (esta división se inspira en la Legislación del Trabajo).

c) Trabajador definitivo, interino, provisional, por obra determinada o a tiempo fijo. (Es la propia ley la que menciona este tipo de nombramientos).

d) Una cuarta clasificación considera a los trabajadores de base expresamente señalados en el presupuesto de egresos de la Federación y los empleados supernumerarios comprendidos en partidas globales del mismo"¹⁰.

Comentado lo señalado por el eminente tratadista cabría decir que una clasificación objetiva podría ser la siguiente atendiendo a los muy diversos puntos de vista respecto del problema:

a) Por la forma de su incorporación: por elección o por nombramiento.

b) Por la regulación jurídica a que están sujetos: si son de base o de confianza.

c) Por la exterioridad de sus actos: si estos trascienden o no a los administrados, criterios que se puede emplear para establecer la diferencia entre emplea-

do y funcionario.

La anterior clasificación resultaría más concreta y abarcaría buena parte de los criterios para la diferenciación de los servidores públicos.

Otro tipo de funcionario es el de hecho, que a diferencia del de derecho, no ejerce sus funciones con un nombramiento legal, está iniciado, ejerciendo su función bajo la apariencia de legitimidad de título o autoridad. El funcionario de hecho está realmente en posesión de la función que debe ser reconocida por la ley. Su investidura es irregular. El problema que enfrenta este tipo de servidores es la legitimidad frente a terceros, y asimismo nuestra legislación penal considera delito este hecho.

Cabría incluir al agente público y decir de él que es toda persona que participa en la gestión de un servicio público directamente o bajo el control del Estado.

El anterior panorama ejemplifica la enorme complejidad de tratar de establecer criterios uniformes sobre las diferencias específicas que los servidores públicos presentan de acuerdo a sus funciones, alcances, motivos, etc. Es por ello acertado el criterio que emplea la Ley Federal de Responsabilidades cuando alude a los servidores públicos como una clasificación que enmarca a un género cuya diferencia específica son los servidores que pueden ser sujetos de juicio político o sea quienes gozan del fuero constitucional.

El Artículo 108 Constitucional expresa que "para los efectos de las responsabilidades a que alude este título (el cuarto) se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal, y Judicial del D. F., 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".

Se incluyen como servidores públicos los funcionarios y empleados del poder legislativo (Art. 51 LFRSP). Igualmente los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales y a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Estatal. Quedan igualmente incluidos los funcionarios empleados que forman parte de la Administración Pública Paraestatal.

Con esta lógica el término 'servidor público' abarca una amplia gama de personas que trabaja para el Estado Mexicano, y los engloba a todos sin omisiones que deriven de la características particulares de cada uno.

Un Estado democrático demanda una administración pública capaz y dotada de conciencia de servicio. Por ello desde el inicio de mi gestión propuse cambios de orden constitucional y legislativo, a fin de dotar a la renovación moral —demanda reiterada de la sociedad— de un marco jurídico adecuado, que sustenta de manera efectiva el cumplimiento de una concepción de la fiscalización del aparato público federal, que se basa en el autocontrol y la vigilancia interna.

MIGUEL DE LA MADRID

V INFORME DE GOBIERNO

Un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado.

H. Kelsen

CAPITULO II

DISTINTOS TIPOS DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Hoy día, la palabra responsabilidad se emplea para denominar conceptos con distintos sentidos (deberes de un cargo; causa de un acontecimiento; merecimiento, reacción, respuesta; capacidad mental; etc.) el uso del vocablo es muy amplio, ya que se emplea con frecuencia en el discurso moral y el religioso. Es un concepto jurídico fundamental. El responsable de un hecho ilícito debe sufrir las consecuencias de sanción que a ese hecho se le imputan.

El concepto clásico de la responsabilidad, de acuerdo al Diccionario Exnische, envuelve "la obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otros, cualquier pérdida daño o perjuicio que se hubiere causado a un tercero, asimismo es necesario que el acto que origina la responsabilidad, sea legalmente imputable a quien lo ejecutó".

La responsabilidad nace como consecuencia de la infracción de una norma, siendo la sanción el resultado de la calificación del hecho o del acto jurídico.

"Existen dos grandes formas de aplicar la responsabilidad: La responsabilidad por culpa: en que la aplicación de sanciones al individuo considerado responsable supone culpa por parte del autor del hecho ilícito. Esto es, las consecuencias de la sanción se aplican al responsable sólo cuando el autor del hecho ilícito tuvo la intención de cometerlo (o bien, habiéndolo previsto no lo impidió). A la responsabilidad objetiva, por el contrario, no le importa la culpa del autor; basta que el hecho ilícito se realice (con o sin culpa del autor) para que se apliquen las consecuencias de sanción al individuo considerado responsable."¹

"Del concepto del Estado, considerado éste como regulador del orden jurídico, como fuente del derecho —puesto que da forma positiva a la norma e impone su cumplimiento, ejerciendo, como sanción extrema, como última ratio, el poder de coerción de que está armado— síguese lógicamente que tanto el conjunto de normas positivas y su cumplimiento por todos, no puede dejar de comprender a los agentes u órganos del Estado mismo: los funcionarios. En esto se funda

la responsabilidad de los funcionarios''². La importancia de la responsabilidad en el derecho público tiene un alcance mayor debido a que se trata de la relación del Estado con los particulares o entre las instituciones públicas entre sí, relaciones que tienden a asegurar el bienestar de la sociedad entera. "En razón, pues, del alcance e importancia de las relaciones que considera el derecho público, la responsabilidad comprende, no sólo la civil y la penal, sino además, la política y la administrativa".³

Para comprender más cabalmente el porqué de las responsabilidades de los servidores públicos, es menester señalar sus obligaciones.

El maestro Andrés Serra Rojas se refiere a ellos señalando que "la función pública impone al trabajador al servicio del Estado deberes que derivan de los propósitos que las leyes fijan para realizar el bien público."⁴

La doctrina administrativa coincide en señalar que todos los funcionarios tienen los deberes de: a) prestar la protesta legal, b) ejercer las funciones. c) diligencia. d) obediencia. e) discreción y secreto profesional. f) seguridad. g) lealtad o fidelidad a la Nación h) residencia.

En nuestro derecho positivo la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala lo siguiente:

"Son obligaciones de los trabajadores al servicio del Estado: I. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados; sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos. II. Observar buenas costumbres dentro del servicio. III. Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo. IV. Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo. V. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros. VI. Asistir puntualmente a sus labores. VII. No hacer propaganda dentro de ninguna clase, dentro de los edificios o lugares de trabajo y VIII. Asistir a los Institutos de Capacitación para mejorar su preparación y eficiencia" (Art. 44 de la Ley Reglamentaria).

Sin embargo no es único ordenamiento que recoge obligaciones para el Servidor Público, la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos contiene un catálogo de obligaciones, mismas que también se plasman en las condiciones generales de trabajo y en otras leyes.

DISTINTOS TIPOS DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Es importantísima la existencia de la responsabilidad de los funcionarios y empleados para evitar el abuso de poder de la burocracia y asegurar la debida prestación de los servicios a todos los ciudadanos.

a) RESPONSABILIDAD CIVIL:

Algunos autores, como Cupio y Carnelutti han definido la responsabilidad civil como la obligación de soportar la reacción del ordenamiento jurídico frente al hecho dañoso. También en términos generales, se concibe la responsabilidad

civil, como la consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar a nadie. La responsabilidad civil requiere de la concurrencia de los siguientes elementos: 1) un hecho ilícito, 2) la existencia de un daño, 3) un nexo de causalidad entre el hecho y el daño.

Respecto de esta responsabilidad Sabino Alvarez menciona que puede ser respecto del Estado o de los particulares. Respecto del primero lo general es que se trate de hacerla efectiva en la rendición de cuentas y manejo de caudales públicos, así como en la percepción de sueldos o gratificaciones indebidas (caso de incompatibilidad, servicios no prestados) que deben reintegrarse. En cuanto a la responsabilidad frente a los particulares, el autor distingue la falta personal de la falta del servicio, para derivar la responsabilidad del funcionario personalmente o la directa del Estado, respectivamente, aunque puede ser subsidiariamente responsable de las faltas personales de los funcionarios.

Por otra parte Guillermo Varas,⁵ precisa al respecto lo siguiente: "El Estado responde civilmente sólo en casos de excepción, en general es el funcionario o el empleado que ha transgredido la ley, realizando el acto sin las formalidades legales, el que está obligado a asumir directa y personalmente, las responsabilidades civiles consiguientes, ya ante el Estado y ante los terceros perjudicados. Si se trata de un acto personalísimo —continúa el autor— o sea, de aquellos que se ejecutan como cualquier particular, fuera del servicio, no cabe duda acerca de su responsabilidad; si el acto ha sido ejecutado con ocasión del servicio; pero ilegalmente abusando del cargo, el empleado es, personalmente responsable, pero si el acto que ha producido daños ha sido ejecutado por el empleo cumpliendo las disposiciones legales y dentro de la órbita de sus atribuciones, o sea, si se trata de acto de servicio, será éste, o el Estado sobre quien recaerán las responsabilidades consiguientes.

Bielsa⁶ menciona que mientras algunos consagran la responsabilidad civil sin trabas (porque en una sociedad donde el principio de la responsabilidad civil no es admitida no hay libertades ni garantías contra los funcionarios arbitrarios), otros limitan esa responsabilidad, en razón del acto que genera, atribuyéndola al Estado en ciertos casos (sistema francés) o sólo al funcionario declarando irresponsable al Estado (sistema angloamericano).

En Alemania actualmente la materia está regida por principios especiales que la han diferenciado de la responsabilidad del simple particular, derecho especial que se aplica a los hechos relativos a la calidad de funcionario.

Este autor menciona dos criterios interesantes de su derecho positivo. "Los funcionarios que extralimitando las funciones que la ley les confiere causan perjuicios son civilmente responsables de la indemnización". "Por lo demás, la aprobación del superior y aún la orden verbal no eximen de responsabilidad al funcionario por las extralimitaciones de sus facultades legales".

El derecho mexicano, de acuerdo al criterio de Serra Rojas dispone que la responsabilidad civil del servidor del Estado "Se origina siempre que la falta de éste haya causado perjuicio a la administración o a los particulares (cuando éstos tengan derecho a repetir en contra del Estado por actos de sus servidores)".

Igualmente señala que todo menoscabo en el patrimonio del Estado debe repararse civilmente correspondiendo a la legislación administrativa fijar la naturaleza de esta acción y los procedimientos para hacerla efectiva. La CPEUM establece en su Artículo III, párrafo VIII: "En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia".

EL MAESTRO SERRA ROJAS HACE UN INTERESANTE COMENTARIO ACERCA DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

"La vida social cada día es más compleja y va originando nuevas y continuas intervenciones del Estado, en una enorme red de servicios públicos y de actividades públicas.

Esos servicios públicos funcionan normal y anormalmente creando riesgos sociales, cada vez más frecuentes, que originan serios perjuicios a los particulares, que se causan no por culpa, sino por la naturaleza misma de las actividades del Estado. La vida moderna divide no sólo la riqueza, sino también la miseria humana. El Estado debe considerar que los perjuicios que origine ameritan indemnizaciones convenientes".⁷

En nuestro país es frecuente que el funcionario sea responsable y se excluya de dicha responsabilidad al Estado, un cambio al respecto puede observarse en algunos artículos de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal (publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1941) que autorizaba al Ejecutivo Federal (Art. 1o.) para que por conducto del Tribunal Fiscal de la Federación, depure y reconozca las obligaciones no prescritas a cargo del Gobierno Federal, nacidas o derivadas de hechos jurídicos (. . .).

La ley exceptúa a aquellos créditos (Art. 2o.) para los cuales exista asignación presupuestal dentro del ejercicio fiscal correspondiente, así como los menores a 100 (cien pesos), las correspondientes a deudas tituladas, o los fijados por convenio con la Secretaría de Hacienda y los depurados por autoridad competente (judicial o administrativa), así como los que sean materia de juicio diverso al amparo, los referentes a la expropiación petrolera o ferrocarrilera o de tierras y aguas, los que nazcan de contratos para la construcción de obras públicas, los resultantes de convenios de reclamaciones con países extranjeros, los que son a cargo de la Federación por aval o fianza, los de participaciones en impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, las reclamaciones de ingresos federales ilegalmente percibidos; los anticipos por cuenta de impuestos; los hipotecarios sobre fincas de la federación y los que existan a favor de Estados, Municipios o corporaciones públicas.

El Código Civil del Distrito Federal reglamenta esta situación en su Capítulo I, denominado de las obligaciones que nacen de los actos ilícitos.

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

La doctrina precisa que la responsabilidad civil de los funcionarios no pueden

ser tan absoluta como la de los simples particulares porque éstos obran por su cuenta y el funcionario en ejercicio de sus funciones.

Es interesante, asimismo, analizar el Artículo 1915 que señala que es a elección del ofendido el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o el pago de daños y perjuicios.

Igualmente se considera que debe ser indemnizada la víctima del llamado daño moral.

Respecto de la Responsabilidad subsidiaria hay que examinar los siguientes artículos del propio Código Civil:

1917.- "Las personas que han causado en común un daño, son responsables solidariamente hacia la víctima por la reparación a que están obligados". . .

1918.- señala: "Las personas morales son responsables de los daños y perjuicios que causen sus representantes legales en el ejercicio de sus funciones".

Y el Artículo 1928 que expresa: "El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria, y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.

Como vemos, la Ley y estos artículos del Código Civil parecen indicar el principio de un cambio respecto de la responsabilidad del Estado hacia sus particulares, tema que por su amplitud y complejidad no podemos tocar ahora, sólo apuntarlo en relación con la responsabilidad civil del servidor público.

b) RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS:

Bunster señala que "La responsabilidad penal es el deber jurídico de sufrir la pena, que recae sobre quien ha cometido un delito, esto es, una acción típica, antijurídica y culpable. La responsabilidad penal nace exclusivamente para quien ha cometido un delito entendiendo por tal a quien ha cabido en algunas de las formas de intervención punible previstas por la ley. En otras palabras la responsabilidad penal, a diferencia de otras formas de responsabilidad jurídica, no trasciende a otras personas. No contradice esta afirmación, la reserva hecha por la ley respecto de la reparación del daño, pues a ella no quedan obligados los herederos en cuanto criminalmente responsables, sino en cuanto civilmente responsables".⁸

La responsabilidad penal —como lo señala Varas— es independiente de la responsabilidad administrativa, de tal suerte que el sobreseimiento librado por un juez, por no ser el hecho constitutivo de delito o porque, no siéndolo, no parece que el empleado lo hubiere cometido según las disposiciones penales, no produce efecto en materia administrativa, ya que en el primer caso se trata de establecer la existencia de un hecho delictuoso, y en el segundo, de un hecho que, sin tener tal carácter, es contrario a las disposiciones administrativas. En otras palabras el empleado puede o no ser reo de un delito, pero puede ser responsa-

ble de una falta administrativa que merezca la destitución o separación del servicio".⁹

A este respecto Bielsa menciona que los hechos punibles se pueden agrupar de la siguiente forma: 1.- Delitos peculiares de los empleados públicos --es decir-- delitos que sólo pueden cometer los que revistan la calidad de funcionarios o empleados. 2.- Hechos que cometidos por un particular no serán punibles, pero que siéndolo por un funcionario o empleado público constituyen delitos (por ejemplo: la mera pasividad o inacción del funcionario cuando tiene la obligación o deber legal de intervenir activamente). 3.- Hechos punibles respecto de los cuales la calidad de funcionario o empleado público determina una represión mayor, es decir, que esta calidad se considera agravante en el lenguaje de la ley penal.¹⁰

Nuestra legislación penal ha recogido este criterio doctrinal y en cumplimiento de ello reformó el Código Penal en 1983 que en su título décimo señala los delitos cometidos por servidores públicos y que se agrupan, como lo señala Bielsa en:

a) Delitos peculiares de los empleados públicos: como el abuso de autoridad (Art. 215); la coalición de servicios públicos (Art. 216); el uso indebido de atribuciones y facultades (Art. 214); el ejercicio abusivo de funciones (Art. 220).

b) Al segundo grupo correspondería el delito de concusión que está previsto en el Artículo 218.

c) Los delitos respecto de los cuales la calidad de servidor público determina una represión mayor, una agravante, son: el delito de intimidación (Art. 219); el tráfico de influencia (Art. 221); el cohecho (Art. 222); y el peculado (Art. 223); así como el delito de enriquecimiento ilícito (Art. 224).

El Código prevee también, en su título décimo primero, los delitos cometidos contra la administración de justicia (Art. 225) respecto de los servidores públicos y los artículos 226 y 227 respecto del ejercicio indebido del propio derecho.

La ley mexicana dispone que para proceder penalmente contra "Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, Ministros de la SCJN, Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, jefe del Distrito Federal, Procurador General de la República y Procurador General de Justicia del D.F., por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha lugar a proceder contra el inculcado" (Art. 111 CPEUM). El propio Artículo III, en sus párrafos 4o. y 5o. aluden a la responsabilidad penal del Presidente de la República y las autoridades locales. El párrafo 7o. ordena que "el efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto al proceso penal". Se considera también delito (Art. 109, fracción III CPEUM) el enriquecimiento ilícito de los servidores públicos (aumento sustancial de sus bienes durante su encargo que no pudieren justificar). El Artículo 109 constitucional señala, asimismo, en su segundo párrafo, que: "La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será per-

seguida y sancionada en los términos de la legislación penal.

c) RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS:

La doctrina consigna una serie de deberes del servidor público, los superiores de estos servidores tienen, de acuerdo a la idea de subordinación o dependencia con motivo del servicio público, implica —según sistematiza Royo Villanova (11)— en los superiores, erigidos en autoridad, la facultad: a) de remover y revocar los actos de los inferiores, resolviendo al efecto los oportunos recursos que interpongan los particulares; b) de inspeccionar los servicios públicos, que de ellos dependa, c) de resolver las competencias que puedan plantearle los subordinados; d) de dictar instrucciones y dar órdenes y e) de usar la potestad disciplinaria imponiendo las correcciones que procedan. De esta última facultad deriva la aplicación de sanciones a la responsabilidad administrativa. Bielsa menciona al respecto que “la existencia de un conjunto de deberes y atribuciones de los funcionarios, sean deberes comprendidos en la obligación de la función o del servicio, sean deberes que derivan de la subordinación jerárquica, exige normas que tiendan a regular esas relaciones y sanciones aplicables cuando se violan tales obligaciones. La transgresión de los deberes administrativos tiene su sanción característica en la responsabilidad administrativa del funcionario, que se hace efectiva por la pena disciplinaria. La responsabilidad disciplinaria difiere substancialmente de la responsabilidad común, tanto por su fin como por su especial naturaleza y efectos. En realidad, el fin de la responsabilidad disciplinaria es asegurar la observancia de las normas de subordinación jerárquica y, en general, el exacto cumplimiento de todos los deberes de la función”.¹²

Diferencias de la responsabilidad administrativa respecto de la penal: en que aunque la primera tiene carácter penal, se desenvuelve en las relaciones internas de la jerarquía mientras que la responsabilidad penal tiene lugar fuera de las relaciones jerárquicas y está confiada a los tribunales ordinarios. Además el régimen jurídico de su aplicación es distinto.

Respecto a la responsabilidad civil la administración difiere como lo explica muy claramente Rafael Bielsa, en varios aspectos:¹³

Así, por ejemplo, en los contratos de derecho común, locación de servicios, mandato, comisión, etc., mandante o comitente en su caso, ejercen respecto del otro contratante, la acción que nace del contrato, y por ella pueden exigir la ejecución forzada de la prestación objeto del contrato. Mas cuando el contenido del contrato es de “obligaciones de hacer” es decir, actos o serie de actos, o hechos personales, y el deudor se rehusa realizarlos, la ejecución forzada respecto de él no es posible, no sólo porque la prestación obtenida en esa forma sería deficiente —y por eso no sería la “verdadera prestación”—, sino porque debería además emplearse medios violentos, contrarios a la libertad individual y por tanto, “ilegales”; y como el acreedor sólo tiene derecho para emplear los medios legales a fin de que el deudor le procure aquello a que se ha obligado.

siguese que el Estado —acreedor de los servicios del funcionario— sólo podría hacer ejecutar la obligación por otro a costa del deudor, u obtener de éste la indemnización correspondiente mediante ejecución en sus bienes. Tal es el régimen jurídico de la relación en el derecho civil.

Però la vinculación jurídica que existe entre el funcionario o empleado y el Estado, —que es de derecho público—, no atribuye a este último acción para compeler al deudor a la ejecución de la prestación, en la forma que prescribe el Código Civil, ni a ejecutarlo para obtener la indemnización correspondiente. El Estado —y más precisamente la Administración Pública— se vale de otro medio para obligar al funcionario a cumplir su deber, en la forma en que ella le exige o le ordena, mirando, desde luego, a las necesidades del servidor público. Ese medio es la sanción disciplinaria y el conjunto de normas positivas establecidas con ese objeto constituye el derecho disciplinario de la Administración; finalmente, la facultad de ejercerlo, que se atribuye siempre al superior jerárquico, es el poder disciplinario, corolario lógico de la organización jerárquica administrativa.

La aplicación del derecho disciplinario está especialmente circunscrita a funcionarios y empleados, pero estos últimos tienen que guardar obediencia y respeto al superior, obediencia que se explica por sí misma y que debe ser compatible con la dignidad profesional. La oposición sistemática que pudiera manifestarse perjudicando la buena marcha de la función gubernativa sí da lugar a la falta y a su consecuente responsabilidad. Las obligaciones de la función se fundan y justifican en las necesidades del servicio público. Por eso “el poder disciplinario se inspira tanto en el sentimiento de oliginidad corporativa del personal como la gravedad de la falta personal”.¹⁴

“El poder disciplinario, por su misma naturaleza y objeto consiste no sólo en la facultad de ejercer medidas disciplinarias, sino también en la competencia necesaria para determinar, en ciertos casos por decirlo así, ex novo, deberes cuya trasgresión constituye precisamente falta disciplinaria y la sanción disciplinaria difiere de otras sanciones administrativas por el medio con que opera: pena disciplinaria”.¹⁵

Creo pertinente señalar que sería preferible hablar de sanción y no de pena disciplinaria, sobre todo, tomando en consideración que el término pena se emplea en el derecho penal y que siguiendo la buena lógica semántica y técnica es mejor referirse a la sanción cuando hablamos de la facultad disciplinaria en el ámbito administrativo.

Los elementos característicos de la falta disciplinaria son: 1) inexecución imputable de una obligación de la función o empleo. 2) que esa falta sea pasible de pena disciplinaria (estando o no previamente establecida, y 3) que no esté prevista en las leyes penales (en cuyo caso habría responsabilidad penal).

El objeto de la pena disciplinaria es mejorar el servicio público mediante la mejoría de quien ejecuta ese servicio y en caso que ello sea imposible, separándolo del mismo. Las penas reconocen grados (las hay correctivas —amonestación, multa, postergación en el ascenso, retrogradación en el escalafón, suspensión del cargo y sueldo— y expulsivas como la remoción y la destitución o exo-

neración).

En cuanto a nuestro sistema de responsabilidad administrativa y a reserva de tratar este tema con profundidad y detenimiento en los capítulos siguientes, diremos que en México "la responsabilidad administrativa se exige a todos los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, la honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones".¹⁶ Las diversas causas por las que se puede exigir responsabilidad administrativa se contienen en los artículos 47, 50 y 59 de la LFRSP (son 22 causas de responsabilidades). Las contralorías internas tienen la facultad (Art. 60 LFRSP) de imponer sanciones disciplinarias y económicas menores de equivalente de 100 días de salario mínimo (las mayores las impone la SECOGEF). La ley faculta a las autoridades a perdonar al servidor público por única vez, en causas que no revistan gravedad ni constituyan delito. Las sanciones las contempla el Art. 52 LFRSP —apercibimiento público y privado—, amonestación —pública y privada— suspensión, destitución, multa e inhabilitación. El Artículo 54 de la LFRSP señala los elementos que deben tomarse en cuenta al imponer las sanciones administrativas (circunstancias económicas, nivel jerárquico, antecedentes, antigüedad y reincidencia). El procedimiento para la aplicación de sanciones —común a la SECOGEF y a las contralorías internas— se regula en los artículos 64 a 78 de la LFRSP. El recurso administrativo de renovación es el medio que contempla la ley para la impugnación de sanciones. La impugnación se realiza frente al Tribunal Fiscal de la Federación. "Contra la sentencia de este último procede, si son absolutorias (propriadamente de anulación), el recurso de revisión ante la SCJN que puede ser interpuesto por la SCGF, o por el superior jerárquico".¹⁷

Cabría comentar, nuevamente, que no es en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el único ordenamiento vigente en que hay señalamientos acerca de la responsabilidad administrativa. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y otras leyes, también contemplan obligaciones para los servidores públicos, asimismo ocurre en las condiciones generales de trabajo a que están sujetos algunos servidores.

d) RESPONSABILIDAD POLITICA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Esmein —citado por Bielsa¹⁸— expresa lo siguiente: "Se diría que la soberanía nacional tiene como consecuencia necesaria la responsabilidad plena de todos los que ejercen, a cualquier título, una parte de la autoridad pública. En efecto, ellos obran no en virtud de un derecho propio, sino en nombre de la nación, en la que reside la soberanía. Verdaderamente ello es así, y no sólo respecto de los funcionarios propriadamente dichos, es decir, de aquellos cuya misión consiste en aplicar reglas trazadas de antemano por la ley, sino también, y sobre todo, respecto de los representantes, esto es, de aquellos que tienen un poder de decisión más o menos discrecional y obran para la nación. El peligro de ver a un representante abusando del poder que no le pertenece es mayor en el segundo ca-

so; la responsabilidad parece imponerse de antemano; y lógicamente tal responsabilidad parece que implica: 1o., una sanción toda vez que el funcionario o representante excede de sus poderes; 2o., la revocabilidad de todo funcionario o representante, por la autoridad que le ha confiado su poder o su función, cuando esa autoridad pueda, sin sobrepasar los límites de los poderes a ella delegados, ejercerlos, sin embargo, en forma inconveniente o peligrosa. Por lo demás ésta es condición natural y lógica, siempre que se ejerce un derecho de otro por voluntad de otro”.

La responsabilidad política no es —a decir de Bielsa—,¹⁹ una responsabilidad verdaderamente jurídica ni comprende a todos los funcionarios, sólo a aquéllos que están sujetos a ella por mandato constitucional; la responsabilidad política es esencialmente moral, nace de la trasgresión de deberes políticos del funcionario para con el pueblo y se hace efectiva, por esa razón, directamente ante los representantes del pueblo (ante el parlamento, por lo cual se le ha llamado ‘responsabilidad parlamentaria’). En sistemas como el mexicano, la responsabilidad política no sólo consiste, como en los regímenes parlamentarios, en el retiro de la confianza, sino que hay un sometimiento al juicio político y, por otra parte, a una verdadera responsabilidad jerárquica, por no decir disciplinaria, por el pedido que en el fondo no es sino una pena disciplinaria expulsiva.

El juicio político fue definido por Alexis de Tocqueville como “el fallo que pronuncia un cuerpo político momentáneamente revestido del derecho de juzgar”²⁰ y Linares Quintana —citado por Raúl F. Cárdenas²¹ señala que es “un procedimiento solemne de carácter esencialmente político, que inicia la Cámara de Diputados y por el cual ésta acusa ante el Senado como Tribunal, a determinados funcionarios públicos por las causas que se especifican taxativamente en la Constitución con la finalidad de hacer efectiva la responsabilidad política de los mismos”. Como bien lo precisó Loewenstein “existe responsabilidad política cuando un determinado detentador del poder tiene que dar cuenta a otro detentador del poder sobre el cumplimiento de la función que le ha sido asignada”.²²

El antecedente histórico del juicio político es el ‘impeachment’ de la Constitución Norteamericana que lo tomó de Inglaterra: Hallman define al ‘impeachment’ inglés como una solemne acusación contra un individuo, hecha por la Cámara de los Comunes, ante la Barra de la Cámara de los Lores”.²³

Raúl F. Cárdenas²⁴ complementa esa definición agregando que se ha utilizado fundamentalmente contra los servidores de la Corona, es un medio de control del Parlamento sobre la Administración, y cuya característica principal es el no basarse en un crimen o delito calificado, sino en una culpa de origen político. Hauniau²⁵ comenta que al final del siglo XVIII, la simple amenaza del ‘impeachment’ era suficiente para provocar la dimisión del gabinete. En la actualidad el ‘impeachment’ es un acto judicial que comienza por la acusación hecha a cualquier persona hecha por la Cámara de los Comunes a la que los Lores que tiene por objeto el castigo de la persona que resulte culpable, mediante la imposición de la sanción penal que se considere aplicable.

El 'impeachment' americano difiere en que los norteamericanos "han creado algo mixto. Dieron a la destitución administrativa todas las garantías del juicio político y han quitado al juicio político sus más grandes rigores"²⁶

Como se ve el constitucionalismo inglés y el norteamericano han introducido este tipo de juicios. Respecto a nuestra actual legislación podemos precisar lo siguiente:

La responsabilidad política es la que se hace valer a través del juicio político de responsabilidad en contra de los funcionarios mencionados en el Artículo 110 CPEUM. Las causas de procedencia de la pretensión en dicho juicio son los actos u omisiones que redunden perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

"No procede el juicio político por la mera expresión de ideas".

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquéllos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto en la legislación penal".

Aclarando que la declaración de procedencia inicia un juicio penal posterior y no debe confundirse con los juicios políticos cuyas resoluciones son inatacables.

Para la aplicación de las sanciones a que alude el 110 Constitucional, la Cámara de Diputados se erige en Cámara de Acusación y la Cámara de Senadores en Jurado de Sentencia en Jurado de Sentencia:

"Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado". (párrafo 4o.). "Conociendo de la acusación de la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de Sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes de sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia de acusado". (párrafo 5o.). "Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Lo anterior se encuentra asentado también en los artículos 74, fracción V y 76 fracción VII de la Constitución Política. El párrafo III del 110 constitucional, establece las sanciones del juicio político:

"Las sanciones consistirán en la destitución del servicio público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público."

"El Artículo 8 de la LFRSP dispone que si la resolución dictada en el juicio político es condenatoria, la sanción será la destitución y que puede imponerse la inhabilitación (de uno a veinte años). La responsabilidad política, como bien los dice Varas¹³ "no es una responsabilidad que descansa en fundamentos jurídicos, sino de una índole completamente diversa, como lo es la mayor o menor confianza que puede dispensar la autoridad a su representante, en razón de mo-

tivos o circunstancias de orden político”.

Elegí exponer la responsabilidad política al final, debido a que no es usual porque los servidores públicos que están sujetos a ella tienen altas funciones de dirección política y las circunstancias que llevan al Estado a tomar este tipo de actitudes son escasas.

PARA FINALIZAR DESEO CITAR AL MAESTRO BURGOA QUE EXPRESA SUS CONCEPTOS SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN SU CELEBRE TEXTO SOBRE CONSTITUCIONAL

“En un régimen democrático los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como servidores públicos. Ética y deontológicamente su conducta, en el desempeño del cargo respectivo, debe enfocarse hacia el servicio público en sentido amplio mediante la aplicación correcta de la ley. Por ende, si el funcionario público, cualquiera que sean su categoría y la índole de sus atribuciones, debe considerarse como un servidor público, o como dijera nuestro gran Morelos, “siervo de la nación”, es evidente que está ligado con los gobernados al través de dos principales nexos dentro de un sistema democrático que sin el derecho sería inconcebible, a saber, el que entraña la obligación de ajustar los actos en que se traduzcan sus funciones a la Constitución y a la ley y el que consiste en realizarlos honestamente con el espíritu de servicio a que hemos aludido. En el primer caso, esos actos están sometidos al principio de legalidad lato sensu, o sea, de constitucionalidad (superlegalidad según Maurice Hauriou) y de legalidad estricto sensu, y en segundo al de responsabilidad. Ambos principios, aunque tienen distintas órbitas de operatividad, se complementan puntualmente como piedras angulares sobre las que descansa la democracia. Al violarse el de legalidad (lato sensu), los actos de autoridad en que la violación se cometa son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios, juicios, procesos o recursos que en cada Estado democrático existen, y al quebrantarse el de responsabilidad, el funcionario público que lo infrinja se hace acreedor a la imposición de las sanciones que constitucional o legalmente estén previstas”.²⁷

Para concluir el capítulo quisiera —siguiendo una idea de Goodnow²⁸— exponer el criterio de la conveniencia de la responsabilidad administrativa para depurar la práctica gubernamental.

Las responsabilidades analizadas no son, excluyentes, sino complementarias, pero existe una proporcionalidad inversa respecto de la fuerza de cada una. En los EE.UU. es frecuente observar que la fuerza de la responsabilidad penal es proporcional a la debilidad de las otras responsabilidades, por lo que sería ampliamente recomendable que en nuestro medio la responsabilidad administrativa se fortaleciera y adquiriera mayor peso relativo, dado que es idónea en un sistema que, como el nuestro, trabaja, de facto, a través de un complicado andamiaje de relaciones, fuerzas y valores —es un sistema sui generis— en el cual la responsabilidad penal tiene poca cabida y muy difícil posibilidad de ser aplicada exitosamente. La responsabilidad administrativa, en cambio, puede proveer a la administración pública de un medio eficaz y rápido para depurarse. Por ello creo que la sistematización de la responsabilidad administrativa en nuestro me-

dio es un acierto porque no sólo acerca a nuestro sistema jurídico-administrativo a la modernidad, sino que puede llegar a ser verdaderamente efectivo.

Por ello hablamos de modernidad, que debe entenderse como la renovación de nuestras instituciones jurídicas para mejorar las funciones sociales. La responsabilidad administrativa puede llegar a ser un medio muy efectivo de depuración y control en la tarea gubernamental, ese sería un cambio basado no en una imitación extralógica del extranjero, sino en nuestra propia tradición jurídica que ya recogía en disposiciones aisladas este tipo de responsabilidad y que ahora puede mostrar su efectividad y su conveniencia: Técnica nueva que reanime la sabiduría jurídica tradicional.

La corrupción sigue siendo uno de los grandes handicaps para la racionalización de la vida pública, quizá esté menos extendida de lo que piensa el público, pero para el buen funcionamiento de la democracia moderna la difundida creencia en la corrupción es tan peligrosa como la corrupción misma.

GUILLERMO FLORIS MARGADANT

Panorama de la Historia Universal del Derecho

Y, desde luego, acepto que la corrupción en el sector gubernamental es la forma más intolerable de inmoralidad social.

Miguel de la Madrid Hurtado
(Las Siete Tesis Rectoras)

CAPITULO III

RENOVACION MORAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

Antecedentes

Para abordar con algún acierto el difícil y enorme problema de moralizar un aparato burocrático que en los últimos cincuenta años ha experimentado un crecimiento sin precedentes y que ha complicado sustancialmente su actuar con innovaciones técnicas y cambios derivados de nuevas concepciones sociales y de compromisos importantes respecto del llamado 'pacto social' es necesario comprender que la corrupción en la administración pública deriva precisamente de un complejo proceso social y económico que muchas veces tiene antecedentes directos en situaciones históricas concretas que modifican las ideas de la moralidad social.

Resulta obvio que una administración corrompida es sólo posible en un medio igualmente proclive a funcionar con prácticas heterodoxas que pueden estudiarse sólo si se racionalizan con la ayuda de disciplinas estrechamente vinculadas a la ciencia jurídica: la sociología y la ciencia política, inclusive la filosofía y la historia, porque el fenómeno es de una complejidad abrumadora.

Lo siguiente es un marco teórico cuyas interpretaciones emplearé para tratar de proponer algunos cambios en la actual concepción jurídica de renovación moral; este marco teórico se divide en dos partes fundamentales: la primera es un análisis de la violación de la ley a través de la corrupción, dándole diversos grados y jerarquías a cada práctica corrupta racionalizando el problema y planteando esquemas generales, y, la segunda es un análisis de la corrupción en México.

Marco Teórico. Racionalización del fenómeno.

Racionalización de la Corrupción:

“La palabra ‘corrompido’ se emplea para aclarar que la oferta, pago, promesa o regalo, tenía intención de inducir al que lo recibe a aprovechar indebidamente su cargo y en el caso del Estado su puesto oficial, para realizar negocios incorrectos con el que paga. La palabra ‘corrompido’ connota un motivo o propósito malo, un intento de influir incorrectamente al que lo recibe”¹. La anterior es una definición. Una explicación del fenómeno podría encontrarse en que no todos los preceptos normativos corresponden necesariamente a los conceptos éticos de una sociedad determinada.

“Las conclusiones sobre legalidad son teleológicas antes que lógicas y variarán de acuerdo con el tiempo, el contexto y la necesidad del grupo”². Es por eso que la idea del hombre común respecto a la calificación moral de una acción, no corresponden inequívocamente a lo que disponen los preceptos legales vigentes. Ello genera una dualidad de códigos que la ciencia política ha denominado sistema mítico y código práctico.

A. El así llamado sistema mítico es el conjunto de normas, jurídicas, sociales, etc., que proyectan, en sí mismas y en sus objetivos, lo que se espera de un grupo en cuestión al actuar socialmente, una imagen, resultado de una deseable asimilación cultural. Este código sostiene como columna vertebral, la idea ética de cada nación, valores y patrones culturales más arraigados.

B. En contraste, el código práctico, es el resultado de la discrepancia entre las instituciones al cumplir con sus funciones públicas y el modo en que realmente se ejecutan, es decir, es el conjunto de procedimientos que el individuo acepta y práctica, pero no menciona porque contravienen al sistema mítico.

C. Las desviaciones son selectivamente toleradas y dependen de eventualidades. La justificación del código práctico es la eficiencia y supervivencia en una organización social (la discreción se explica por la desavenencia de los dos ordenamientos, pero las violaciones al sistema mítico no siempre se consideran ilegales por quien las comete).

Key, interpreta las tensiones entre el sistema mítico y el código práctico así: “Donde las normas proscritas son claras, pero un proceso administrativo que de otra forma sería eficaz, no ha establecido mecanismos adecuados para hacer valer las normas, los ha dotado de incompetentes, ha permitido que se atrofién los mecanismos, para ponerla en vigor, ha puesto ciertas actividades fuera del mecanismo de ejecución, probablemente estamos ante una discrepancia entre el sistema mítico y el código práctico”³.

D. Debemos entender que la función de la ley es sostener o reforzar los postulados civiles básicos y que cuando una ley es impráctica la corrupción se genera casi necesariamente. Lo deseable sería la ausencia de tensiones entre el sistema mítico y el código práctico y esto podría llegar a ser factible mediante la optimización en la instrumentación burocrática y en la privada.

Existen otros factores que inciden directamente en los fenómenos sociales relacionados con la corrupción, Reisman reconoce los siguientes tipos de soborno:

E. Soborno de transacción: “es un pago hecho en forma rutinaria y general-

mente impersonal a un funcionario público, para obtener o acelerar la realización de su función prescrita"⁴ Ejemplo de ello podría ser el dinero que se le da a un empleado judicial para que acelere el trámite de un divorcio. Esta agilización no implica que el funcionario cambie de situación legal o de hecho de un proceso. Vende velocidad. Casi todos los sistemas burocráticos del mundo lo practican⁵. La precisión de los sistemas de control y supervisión, así como tratar que un trámite se realice con la menor cantidad de personal posible, tiende a evitar o reducir la incidencia. El público que practica este soborno no lo considera ilegal dado que hay una sustancial conformidad con la norma.

F.- El soborno de variación: es un pago ilícito, generalmente más nocivo, en el cual quien paga no lo hace para acelerar los actos, sino, más bien, para obtener la suspensión o no aplicación de una norma. (Como por ejemplo: pagarle a un funcionario de aduanas para que permita el ingreso de mercancía ilegal). Es uno de los problemas más graves que enfrenta una administración, pues se ha observado que cuando existen sobornos de variación y las élites perciben beneficios de estas prácticas, se tenderán a institucionalizar y a convertirse en rutinas cuando aumente su volumen.

La rigidez formal de la ley o las imitaciones extralógicas pueden ser la causa principal de este fenómeno. "Puede decirse en un sentido organizativo más amplio, que el soborno de variación realiza una función homeostática, aligerando los conflictos sociales causados por la rigidez de las estructuras formales que discrepan de la distribución efectiva del poder".⁶

G.- La compra descarada: que es la compra "no de un servicio sino de un sirviente, aquí el objetivo no es obtener el desempeño de un acto en particular, sino, más bien, adquirir un empleado que permanezca en su puesto en una organización a la cual parezca tener completa lealtad, mientras que en realidad favorezca los intereses conflictivos del sobornador"⁷. Esta es la práctica más nociva y la que mayores sanciones genera. Este fenómeno se produce, obviamente, por un deseo desmedido de lucro de las partes que intervienen.

H.- La generación y permanencia de la corrupción obedece a una serie de razones objetivas y subjetivas. Cabe reflexionar que en siglo XX con dos sistemas sociopolíticos que imperan mundialmente, ninguno ha acertado en el combate de la corrupción: El capitalismo o liberalismo y el socialismo real la padecen; burocracias privadas y estados totalitarios "se las han arreglado para combinar y multiplicar la arbitrariedad del déspota y la deshumanización de la máquina"⁸. Quizá sea ella una de las causas de la inmoralidad social y la corrupción. Pero no podemos suprimir ni la burocracia privada ni la pública porque ambas son contrapesos que evitan el totalitarismo. La lucha entre la ambición humana y los límites éticos se desarrolla marginalmente y otras causas no admiten la explicación de la contraposición entre el individuo y las burocracias de cualquier signo. La explicación de que la corrupción es producto de pautas culturales es, como mucha de la antropología funcional, esencialmente trivial. Hay algo más profundo: "En todas las elecciones humanas la racionalidad y las consideraciones morales explícitas, interactúan y a veces se intercambian con dinámicas psi-

cológicas hondas y generalmente no percibidas".⁹ Gabriel Zaid propone otra explicación: "Hay en la corrupción una fraternidad contracultural, un sumergirse en las aguas comunitarias que se resisten al encauzamiento formalista, un rechazo de la cultura moderna, impersonal y despiadada, una afirmación de la familia, la amistad, el terruño, frente a la ley y la meritocracia. Después de todo, la ley se inventó hace menos de cinco mil años y la humanidad aún no se reconcilia con ese horror que acepta a regañadientes".¹⁰ Cabe pensar que el espíritu humano sigue siendo una prolongada interrogación: la ambición, con sus connotaciones psicosociales: la maldad, el gusto de violar lo establecido. Todo influido por las enormes presiones de una sociedad que cambia y permanece, que avanza y retrocede, que se afirma y niega en una serie de contradicciones que influyen en las decisiones humanas: la vieja lucha de Epícteto y Epicuro.

No es posible buscar soluciones simples a un problema tan complejo: la solución es siempre un proceso que se tiene que realizar entre dos o más individuos dentro y fuera de la burocracia privada o la administración pública. Sería falso decir que la corrupción se genera mayormente en países en vías de desarrollo, la pobreza no necesariamente corrompe, ni siquiera la desorganización.

Corrupción en México

Cada sociedad presenta particularidades que derivan de las circunstancias históricas y las realidades políticas, económicas y sociales. La ciencia política y la histórica le han atribuido al fenómeno de la corrupción las siguientes peculiaridades a nuestro sistema:

A. La corrupción es una forma recíproca de control entre el poder político y el económico. Lo que permite la estabilidad del sistema y la movilidad pacífica de su élite política, preservándolo así de cualquier forma de gobierno dictatorial y generando la autonomía de la élite, ya que debido a ella, la élite política en sus desplazamientos no afectará los intereses de los factores reales de poder (. . .), lo que la convierte, en cierta medida, en una 'autoridad anónima'.¹¹ "El soborno es una de las posibles ventajas del poder, y moneda común del intercambio entre el poder y la riqueza".¹²

B. La corrupción burocrática surge en el México post-revolucionario como una prebenda para eliminar la lucha de caudillos.

C.- Hay una marcada tendencia a la legitimación social de la corrupción administrativa que considera como un canal normal de movilidad y ascenso social, sobre todo entre la élite burocrática.

D. "Debido a la legitimación social de la corrupción se 'enajenan', al sistema los grupos sociales emergentes con mayor potencialidad política y social, como son los profesionales, los técnicos y las capas representativas de los estratos medios".¹³

E. La corrupción mexicana reconoce niveles; los sobornos de Transacción y variación pueden originarse como respuesta del código práctico a las disfuncio-

nes del sistema y a la implantación de modelos erróneos, inoperantes, resultado de la imitación extralógica del extranjero.

F. La corrupción se contempla como resultado de la desorganización que impera en nuestra sociedad y se afirma que "terminará por medio de una reforma administrativa que tecnifique y racionalice el aparato burocrático, planificando su funcionamiento y operacionalizando medidas de control a los actos administrativos de los empleados y funcionarios públicos, tendientes a evitar y corregir las desviaciones del modelo racional establecido"¹⁴. La otra visión señala que la corrupción es un problema de control político y señalan que es una serie de conductas socialmente aceptadas de acciones jurídicamente sancionadas. Es decir, hay en México una sociedad que se estructura y funciona a través de manos de corrupción, las cuales son más fácilmente observables en el análisis del régimen político"¹⁵.

La corrupción no es un fenómeno que sea exclusivo de los países que no cuentan con altos niveles de desarrollo; ni la pobreza ni la desorganización son las causas inequívocas que la originan, en buena medida es un problema de poder, de su aplicación traducida como praxis política, por ello es acertada la reflexión de Reisman en el sentido de que "los que se especializan en la manipulación del poder tienen su propio código práctico. En el marco del poder, el código práctico es un sistema privado de derecho público"¹⁶. Y dado que los políticos prefieren proyectarse motivados por principios y no por puro poder, —como lo llegara a señalar Tolchin— es necesario vincular a la moral con la práctica política lo cual es posible moralizando el marco legal que rige las funciones públicas y a pesar de que el engaño es frecuentemente un proceso compartido es obligación del gobierno depurarse legalmente antes de moralizar a la sociedad en general que es partícipe de la corrupción gubernamental en la mayoría de sus niveles, pero hay que ser particularmente cuidadoso y no copiar legislaciones extranjeras radicales, pues cada ley debe obedecer a las circunstancias propias del país o podemos caer en la creación de subestructuras de soborno, que son consecuencia de las campañas oficiales en contra del soborno mismo. Igualmente hay que evitar la llamada 'lex simulata' que es una forma de intentar engañar a la sociedad a través de la selección de 'chivos expiatorios' y de leyes que no resultan efectivas para cambiar verdaderamente las causas que originan los fenómenos de inmoralidad social. La conclusión de este marco teórico sería que los dilemas de la corrupción "no son una experiencia extraordinaria. Como el adulterio y la traición, están entretnejidos en la trama de la sociedad con una incidencia potencial, si no real, universal"¹⁷. Es decir, hay que aceptar, racionalmente, la existencia de la corrupción, como producto posible de una elección moral vinculada a la razón, es uno de los peligros de la libertad de conciencia y del raciocinio humano. Lo que si hay que combatir es aquella inmoralidad social que regenera como producto de la disfunción de los valores sociales y los postulados legales existentes, igualmente de aquella que es consecuencia de la inoperancia burocrática pública o privada, o de la imitación extralógica que se desea imponer en contra de la tradición social. Hay que hacer un verdadero

cambio moral que contemple a la corrupción en sus distintos niveles y hay que castigar con mayor dureza a aquellos que se corrompen por causas que atentan contra la idea de justicia y bien común, más que contra quienes ven en ciertos sobornos la afirmación de su 'yo' frente a los fenómenos producidos por un mecanismo burocrático impersonal que trata de imponer criterios formales a costa del sentido común inclusive. Es inaceptable suponer que la corrupción sea parte de la estructura de una sociedad, el hecho de que se presente en todos los periodos históricos y en todos los países y sociedades es debido a que es una forma que se ha contemplado para trasgredir esquemas, para adquirir poder y riqueza, pero aunque no pueda ser erradicada totalmente hay que reducir los espacios para su generalización, cosa imposible sin un Estado libre de sectores que fomenten la inmoralidad. Por ello analizaré a continuación los esfuerzos emprendidos por el gobierno para erradicar la corrupción a través de mecanismos legales y técnicos, racionales y paulatinos. Hay una tarea inmensa que implica la renovación educativa, la repartición más justa de la riqueza, una injusticia verdaderamente eficaz y un código moral socialmente compartido, pero la falta de esos elementos no debe frenar el sano propósito que a continuación analizamos críticamente.

Renovación moral en la administración pública mexicana

Resulta muy claro el tamaño del problema y el sinnúmero de complicaciones que se presentan cuando se intenta desterrar a las prácticas corruptas. En 1981 el Licenciado Miguel de la Madrid comenzó un amplio recorrido por la República para recoger la opinión ciudadana acerca de los grandes problemas nacionales: una de las preocupaciones más reiteradamente expuestas fue la de la corrupción en la administración pública; la respuesta fue una promesa de combatir con todos los medios este problema en una cruzada nacional que llevaría el nombre de 'Renovación Moral de la Sociedad' que suponía un nuevo pacto en el que cada uno de los integrantes sociales refrendara un compromiso de mejoría desterrando aquellas prácticas que contravenían la idea ética de cada función. El gobierno de la República se comprometió, a su vez, a moralizar la administración pública federal para lo cual se requería de una base legal.

Esa base se concretó en una serie de reformas y adiciones al Título Cuarto Constitucional (Arts. 108 al 114), así como el 22, 73 Frac. VI, base 4a, 74 Fracción V, 76 Fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la CPEUM; así como la expedición de una Ley Reglamentaria: La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (31-XII-1982) y la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En la exposición de motivo de la LFRSP el titular del Ejecutivo expresó sus

razones políticas y jurídicas señalando: "En un Estado de Derecho el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la Ley y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos"¹⁸ En esas palabras se sintetiza un ideal de nuestra patria el que el servidor público responda de sus actos para preservar el orden jurídico y fortalecer consecuentemente el sistema democrático.

Análisis de la Reforma al Título Cuarto de la Constitución Política:

Como lo señalamos anteriormente la Reforma Constitucional tiene el propósito de dar un marco legal adecuado para la renovación moral. El nuevo Título Cuarto Constitucional comprende los numerales 108 al 114. La innovación consiste básicamente en:

1.- Por primera vez se emplea el término 'servidor público' (ver Capítulo I) para nombrar, de acuerdo al 108 Constitucional a todo sujeto que desempeñe cargos de elección popular, miembros de los poderes judicial federal y del D.F. y, en general, cualquier persona que desempeña un cargo, empleo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la Administración Pública Federal (centralizada, descentralizada y del D.F.). Respecto de los funcionarios estatales la Constitución menciona a los gobernadores, Diputados y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales por violaciones a la Constitución, a las Leyes Federales y por el manejo indebido de fondos y Recursos Federales. El Artículo 110 menciona que sólo procede Juicio Político contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, 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 Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de Participación Estatal Mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y Fideicomisos Públicos, por los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho dejando a la ley reglamentaria señalar cuáles son aquéllos actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos o del buen despacho.

Fauzi Hamdan Amad comenta: "Se precisa la improcedencia del Juicio Político por la mera expresión de ideas, declaración que resulta innecesaria por constituir un Derecho Subjetivo Público consagrado en el Artículo Sexto de la Constitución. Si tal prerrogativa quiere entenderse en los términos previstos en el Artículo 61 Constitucional, para los Diputados y Senadores, es decir, como una inmunidad absoluta por la expresión de opiniones con motivo del desempeño de sus funciones, entonces lo más correcto debió haber sido modificar este

último numeral para hacer extensiva la inmunidad a todos aquellos que menciona el Artículo 110 Constitucional, o sea, a los que quedan sujetos a Juicio Político".¹⁹

El Artículo 113 hace referencia a la responsabilidad de acuerdo al propósito de que los servidores públicos en general actúen conforme a un auténtico estado de derecho, se determina que son materia de responsabilidad todos los actos que contravengan los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus cargos, empleos o comisiones, precisando la ley reglamentaria qué actos en concreto vulneran tales principios.

Por otra parte, se eleva a rango constitucional el enriquecimiento ilícito o inexplicable definiendo tal concepto como todo aumento substancial en el patrimonio de los servidores públicos, cuya procedencia no pudieren justificar. Para constitucionalizar la figura del enriquecimiento ilícito o inexplicable, cuya figura se introdujo en nuestro sistema legal en 1974 estando vigente la Ley de Responsabilidades de 1940, se establece que será la ley respectiva la que calificará dichos actos como ilícitos y su sanción, y respecto de los bienes que no tengan una procedencia lícita, serán objeto de decomiso.

En su artículo sobre el tema Fauzi Hamdan señala acerca del Juicio Político. "Se amplía el número de sujetos que pueden ser objeto de juicio político para incluir, además de los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Estado, Procurador General de la República, Jefes de Departamento Administrativo y Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuitos y Jueces de Distrito, Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, Directores Generales o sus equivalentes de Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades o Asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Sin embargo, no todos los que quedan sujetos a juicio político, o sea los mencionados en el inciso anterior, gozan de fuero constitucional por lo que se refiere a los delitos del orden común que cometieran durante el tiempo que desempeñen sus cargos, sino que sólo gozan de fuero constitucional los mencionados en el Artículo III Constitucional: los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, los jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal. A diferencia del régimen constitucional que existía antes de las recientes reformas, se amplía el fuero constitucional a los Jefes de Departamento Administrativo y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal. En el Artículo III existe una repetición innecesaria, ya que dentro de las que quedan comprendidos para gozar del fuero constitucional se hace alusión a los Jefes de Departamento Administrativo y Jefe del Departamento del Distrito Federal toda vez que este último queda comprendido dentro del concepto genérico de Jefes de Departamento Administrativo".²⁰

Otros aspectos que son dignos de mencionar son: "Se elimina el concepto

mal entendido de acción popular, toda vez que técnicamente hablando nunca se ha entendido la acción popular como una denuncia anónima o apócrifa por lo que es correcta la introducción en la reforma constitucional de la denuncia individualizada por cualquier ciudadano".²¹

Se establece que en aquellos casos en que el servidor público obtenga un beneficio económico o cause daños de naturaleza patrimonial, la ley determinará la pena graduándola en proporción al lucro obtenido, estableciéndose que las sanciones económicas no pueden nunca exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Se señala que el plazo de prescripción por los delitos cometidos por los servidores públicos, en ningún caso será inferior a tres años.

Por último, se elimina el Jurado Popular para juzgar de los delitos y faltas oficiales de los servidores públicos menores.

Las reformas constitucionales pretenden, dentro de un régimen democrático y representativo, agotar todos los posibles actos y omisiones en que pueden incurrir los servidores públicos de suerte que el concepto de responsabilidad se extiende a la propia ineficiencia, incapacidad o ineptitud para el desempeño de un cargo público, y cualquier acto que pueda, de manera directa o indirecta, atentar contra el Estado de Derecho".

Nuestra historia registra que muchos intentos por moralizar la función pública se han visto truncados por falta de una instrumentación legal adecuada, las reformas constitucionales que anteriormente citamos pretenden ser ese marco que le otorgue efectividad jurídica al propósito de renovación moral; sin embargo, debe entenderse que ese instrumento legal no es por sí mismo suficiente: es requerida la voluntad política, entendida como compromiso histórico para hacer verdaderamente eficiente este propósito.

El eminente tratadista y maestro don Raúl F. Cárdenas²² expresa respecto de las citadas reformas una serie de críticas y precisiones que consideré prudente citar porque me parecen valderas:

Respecto al Artículo 108 señala: "Inteligentemente, en este Artículo no se hizo alusión a las faltas, cuyo tratamiento ya está fuera de la Legislación vigente de nuestro país, pero inexplicablemente se mencionan en la reforma del artículo 76 fracción VII que olvidó los "actos".

Como en las anteriores disposiciones constitucionales, se precisa en el párrafo segundo del artículo 108, que 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 COMUN, debió haberse dicho comunes, como se ha sostenido en nuestra doctrina, ya que la palabra orden puede dar lugar a confusiones entre delitos del orden común y del orden federal, especialmente si se tiene en cuenta que en estas reformas no se hace distinción alguna entre los delitos comunes y delitos oficiales".

Refiriéndose al Juicio Político comenta algo digno de reflexión: "Entendemos que el Juicio Político que tiene como sanción la destitución e inhabilitación del servidor público, procede en los casos de manejo indebido de fondos y

recursos federales; sólo cuando este manejo indebido se deba a incompetencia y no en los casos de disposición u obtención indebida, pues en esos supuestos la acción que procede es la penal, y no la política, lo que se confirma atento lo dispuesto por el artículo 7o. de la nueva Ley de Responsabilidad de los servidores públicos”.

Respecto del debatido problema del sistema bicameral (ver ‘Antecedentes Históricos’) el autor comenta: “el artículo 110 incurre, en mi opinión en el error de conceder a la Cámara de Diputados, no sólo la función de encargada de seguir dicho procedimiento, sino de resolver de hecho sobre la culpabilidad o inculpabilidad del acusado, y al Senado el triste papel de fijar la sanción respectiva “una vez practicadas las diligencias respectivas y con audiencia del acusado”; “el Senado, tratándose de juicios políticos, es el órgano que se supone procede en todo caso con mesura, tranquilidad, serenidad; en tanto que la Cámara de Diputados, en todos los países del mundo, se caracteriza por la pasión, la lucha de partidos, el choque de ideas, y que por lo tanto para establecer equilibrio en el proceso político la acusación debe provenir de esta Cámara, y la investigación de LOS HECHOS, que no deben tipificarse, porque no son delitos, debe encomendarse al Senado, a quien corresponde, en todo caso, juzgar y condenar”.

¿Por qué se rompió con ese equilibrio? ¿Se meditaron las consecuencias, este procedimiento, rebasado ya en la Constitución de 17? ¿Puede la Cámara de Senadores, tribunal político de sentencia votar en contra de la acusación de los Diputados? Nada se aclara por cierto, en la Ley de Responsabilidades. Tal parece que el Senado, no juzga sobre la responsabilidad sino únicamente sobre el quantum de la sanción, a pesar de la imprecisa redacción de los textos respectivos. ¿Es ello un serio retroceso?”.

Quisiera comentar que en contestación a la pregunta del eminente tratadista y a propósito de esta afirmación que se encuentra en diversos artículos y en su texto sobre Responsabilidad de los Servidores Públicos, que personalmente considero que la Cámara de Senadores sí puede votar en contra de la acusación de la Cámara de Diputados, puesto que ésta hace las veces, si la analogía me resulta permitida, de un Ministerio Público que recibe la acusación, evalúa una serie de elementos probatorios y después de tomar en cuenta diversas circunstancias las presenta ante el Senado de la República, que siguiendo el símil, es un juez que evalúa no sólo el quantum de la sanción, sino todos los elementos que dieron lugar a ella y es en ese sentido en que puede pronunciarse adverso a la opinión de la Cámara baja. Aunque si me parece que la ley debería ser más explícita en este punto.

Respecto al párrafo quinto del artículo 111 de la Carta Magna el tratadista señala como un acierto el respeto a nuestro sistema federal acentuado en esa disposición: “Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los Estados, diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia

será para el efecto de que se comuniquen a las legislaturas locales, para que en ese ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda". (Art. 111, párrafo 5o. CPEUM).

El propio autor señala la conveniencia de reconsiderar las disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (reglamentaria del Apartado 8 del Artículo 123 Constitucional) que no ha sido modificada a la fecha a pesar de que sería muy conveniente hacerlo. Igualmente exige más claridad en el Juicio Político (Precisando las facultades del acusador, en conductas, no delitos, de los altos servidores públicos a la Cámara de Diputados, y de juzgador y sentenciador del "Senado").

Respecto de los delitos propios de los funcionarios "Insisto que deben tipificarse y definirse en el Código Penal, y de los mismos deben responder todos los funcionarios públicos, como de todos los delitos comunes, tipificados en el Código Penal y leyes especiales: homicidio, secuestro, robo, defraudación fiscal, contrabando, etc".

Por último, el autor considera que la Reforma, en términos generales ha sido positiva.

El resultado de la instrumentación constitucional parece realmente adecuado aunque la falta de precisión en la técnica empleada evitaría confusiones que sí se llegan a presentar y es lamentable que sean detalles técnicos los que obstaculicen este avance en la exigencia de responsabilidad para el castigo severo de servidor público deshonesto.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Análisis

El 31 de diciembre de 1982 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos abrogando la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios, (4-1-1980).

Los aspectos novedosos y más importantes de la LFRSP son:

1. Es aplicable en concordancia con el 108 Constitucional a los representantes de elección popular y a los funcionarios y empleados del Ejecutivo Federal, incluyendo los de la administración paraestatal del Poder Judicial Federal y del D.F.; a los funcionarios y empleados del Organismo Legislativo Federal, así como gobernadores, diputados locales y magistrados estatales de los Tribunales Superiores de Justicia, el Artículo 2o. LFRSP señala también a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales".

Varios autores señalan que siguiendo el criterio del 108 Constitucional y el Artículo 2o. de la LFRSP podrían quedar incluidos los particulares que forman parte de comisiones, comités, asociaciones o juntas de vecinos, cuyas funciones son la colaboración y la coadyuvancia con los órganos estatales. Ese criterio deriva de la forma en que está redactado el precepto constitucional —ya que esas asociaciones constituyen la categoría de órganos públicos— y quedan incorpora-

dos, en consecuencia, a la estructura de la organización estatal y por ende sujetos a la LFRSP.

Al respecto, Hamdan Amad²³ hace el siguiente comentario respecto al manejo o aplicación de recursos económicos federales:

“Si entendemos por recursos económicos todo bien, sea en numerario o en especie, que forme parte del patrimonio del Estado y cuyo uso, aprovechamiento, custodia o destino se le encomienda a una persona, quedarían sujetos a la LFRSP los concesionarios, arrendatarios y permisionarios de los bienes del dominio público o privado de la federación y, en general, cualquier particular que detente cualquier bien estatal por cualquier título legal. Esta interpretación amplia y extensiva, me parece inadecuada e incorrecta pues el concepto “recursos económicos federales” debe limitarse, en su connotación jurídica, a los recursos en numerario que conforme a las leyes aplicables o en los términos de los convenios de coordinación con las entidades federativas, se faculte a órganos distintos de los que originalmente compete la función el manejo o aplicación de dichos recursos, más no debe extenderse el concepto para incluir dentro de los recursos económicos a los bienes en especie, tales como muebles e inmuebles, que particulares pudieran tener en custodia, administración o explotación por un título otorgado por los órganos estatales. Si se llegara al extremo de incluir dentro de los “recursos económicos federales” los bienes muebles e inmuebles, quedarían sujetos a la LFRSP por ejemplo, todas aquellas personas que se dediquen al culto religioso y que por razón de su actividad tengan el uso de los templos públicos destinados al culto religioso, cuyos bienes son del dominio público de la federación en los términos de la Fracción II del Artículo 27 Constitucional. Debe pues restringirse el concepto básicamente a los recursos en numerario sin incluir dentro del mismo a los muebles e inmuebles, aún cuando estos últimos puedan ser o no destinados a un fin económico”.

Personalmente opino que hacer una distinción expresa en la ley, respecto a los recursos económicos federales, deben entenderse en especie o en numerario solamente, o que si la ley en cuestión, en su actual estado, pueda llegar a ser entendida extremadamente y pudieran como producto de esa interpretación, ser comprendidos como sujetos de ella algunos particulares, o los miembros de algún culto religioso —como lo señala Hamdan— es innecesario, esta ley fue concebida como un medio que, aunado a los ya existentes, coadyuvara con el propósito de sanear la administración pública, es un medio de depuración que trabaja internamente y que les concede a los ciudadanos ajenos al aparato burocrático, la posibilidad de denunciar las faltas que cometen los servidores públicos para que éstos sean sancionados, es decir, el particular puede encontrar en ella un medio de protección en contra de posibles arbitrariedades o abusos de la autoridad con la que trata, pero la propia naturaleza de la ley resulta inocua para el particular que, por no ser servidor público no está sujeto a la LFRSP sino a las otras leyes que prevén los medios para sancionarlo en caso de que infrinja alguna disposición. Es por ello que el comentario del autor Hamdan me parece irrelevante en ese sentido y lo apunto aquí porque es una afirmación muy di-

fundida en el medio y que cae, lamentablemente, en el ámbito de lo bizantino.

La LFRSP admite diferentes categorías de servidores públicos por el distinto tratamiento jurídico que se les aplica:

1.- Servidores Públicos con Fuero Constitucional como son los señalados en el 111 Constitucional, incluyendo a los Jefes de Departamento Administrativo, es decir, Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, Ministros de la SCJN, Secretarios de Estado, Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del D.F.

El fuero constitucional de que gozan se reduce a que no se podrá proceder contra los mismos penalmente sin previa "Declaratoria de Procedencia" que haga la Cámara de Diputados (Arts. 25 a 29 de la LFRSP). El procedimiento es el siguiente: la Cámara de Diputados erigida en jurado de procedencia, declara que ha lugar en contra del servidor público, éste queda, por ese solo hecho, separado de su encargo y sujeto a la jurisdicción de los tribunales ordinarios competentes. Hamdan hace este interesante comentario:

"Las reformas constitucionales y la LFRSP, siguen sin resolver las consecuencias legales que se siguen en el caso de que la Cámara desafore y el Juez absuelva. La doctrina en este sentido se inclina por la solución de que los servidores públicos con derecho propio al cargo, reasuman el cargo si el periodo por el que fueron designados no ha concluido, al igual que pueden ser nombrados nuevamente aquellos que, como Secretarios de Estado, Procurador de la Nación, etcétera son designados por el Presidente de la República, y es que la declaratoria de la Cámara no prejuzga respecto a la responsabilidad penal del servidor público destituido por lo que debemos entender que dicha Declaratoria tiene efectos de destitución condicionada a una sentencia condenatoria".²⁴

Deseo comentar a este respecto que aquí se presenta uno de los mayores problemas que enfrenta la renovación moral de la sociedad, por un lado, dado el estado de inmoralidad creciente que registraban ciertos sectores de la burocracia gubernamental, se pensó dotar al sistema depurador de las facultades amplias para que su labor fuera realmente efectiva, pero por el otro, el sistema no prevé que hacer cuando se equivoca, cuando, como lo señala Hamdan, un servidor es desaforado, pero el juez considera que es inocente respecto de los cargos que se le imputan, en un caso así el servidor no sólo debe ser reintegrado a su función, sino que debe tener derecho a una reparación por el daño moral sufrido, por el desprestigio social, económico y profesional que una situación así genera. De lo contrario la renovación moral sería un medio omnipotente que degeneraría, sin un medio de control adecuado, hasta la injusticia inquisitorial. La democracia como idea política, existe sólo a través del respeto al individuo en todos sus derechos. La solución más adecuada sería aquella que permitiera al órgano investigador contar con una amplia gama de recursos para ejercer sus funciones sin cortapisas, sin temor o retinencia pero garantizando al individuo el hecho de poder ser plenamente reivindicado en caso de no resultar responsable de alguna conducta imputada. Así se cumplirá cabalmente la idea de que la justicia es sólo posible cuando es integral, es decir, cuando ni la sociedad ni los individuos que

la integran se benefician a costa de la injusticia cometida contra el otro. La efectividad no justifica la injusticia.

Por su parte Raúl F. Cárdenas expone una serie de ideas acerca de la declaratoria de procedencia en el sentido de que como el Artículo 21 Constitucional no se ha reformado, se crea una situación confusa debido a que para cualquier persona quede sujeta a proceso penal se requiere que previamente el Ministerio Público haya ejercitado la acción penal.

“Nos encontramos con situaciones confusas, si pensamos que, como en las disposiciones reformadas, se concede acción popular ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, respecto a las conductas penales, nos preguntamos, y esto no se aclara tampoco en la Ley de Responsabilidades, ¿la Cámara de Diputados puede investigar la comisión de delitos cometidos por el servidor público a que se refiere el Artículo 111?. Si la Cámara de Diputados, después de su investigación, considera que ha lugar a proceder, ¿puede ejercitar la acción penal ante el Juez competente? ¿La Cámara de Diputados antes de proceder en contra de los funcionarios a que se refiere el Artículo 111, terminada su investigación, debe remitirla a los Procuradores, para que éstos ejerzan previamente la acción penal? ¿El Ministerio Público en todo caso, una vez separado de su cargo el alto funcionario, está obligado a ejercitar acción penal en contra del mismo?

Por eso hemos sostenido que de acuerdo con la nueva Constitución de 17 y fundados en el Artículo 21 Constitucional, el requisito de procedibilidad a que se refiere el Artículo 109 antes de su reforma, sólo tenía razón de ser una vez que hubiese librado la orden de aprehensión, aún cuando pudiera parecer una contradicción, por lo que respecta a la figura a que me refiero.

Por ello es que insisto en que la reforma constitucional debió haberse ajustado al sistema de la propia Constitución de 17, pero no se tuvieron en cuenta la Ley de Responsabilidades, y se retrocedió a un sistema explicable, de acuerdo con las disposiciones que nos reglan hace un siglo, pero que hoy en día, no tienen fácil acomodo, y menos si el texto del 21 Constitucional no se modificó”.²⁵

El comentario de Raúl F. Cárdenas, es atinado, es muy necesario legislar al respecto, y quisiera sugerir que debiera haber una coordinación entre el Ministerio Público y la Comisión Instructora de la Cámara de Diputados a efecto de que el primero evaluara si los elementos son suficientes para que si el pleno de la Cámara lo resuelve, el Ministerio Público consignara ante el Juez competente. Esta especie de comisión mixta evitaría la situación señalada por el eminente maestro, y sería ante ella donde se presentarían las pruebas y todos los elementos que la culpabilidad de un servidor para poder dar inicio a la investigación correspondiente que al momento de pasar al pleno ya estaría avalada por un perito como es el Ministerio Público, lo cual garantizaría además el hecho de que el M.P. no podría negarse a consignar ante la autoridad judicial en caso de que el pleno así lo indique.

2.- Servidores Públicos que quedan sujetos a juicio político:

Los servidores públicos a que alude el 110 Constitucional, quedan sometidos a jurisdicción especial, ante el Congreso de la Unión por los actos u omisiones que se mencionan en el Artículo 7 de la LFRSP:

- 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 o sociales.
- IV. El ataque a la libertad de sufragio.
- V. La usurpación de atribuciones.
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando cause perjuicios graves 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.
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal del D.F. y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del D.F.

Estos actos y omisiones coinciden sustancialmente con los que señalaban en anteriores leyes de responsabilidades calificados como delitos o faltas oficiales, cosa indebida que, por fortuna, esta ley omite ya que los actos que dan lugar a juicio político no se encuentran tipificados entre los delitos comunes, sino que son actos de la más alta responsabilidad constitucional "sin perjuicio de que si por tales actos u omisiones, concomitantemente se comete un delito de los llamados comunes, quede el servidor público sujeto a la jurisdicción de los tribunales ordinarios".²⁶ El juicio político se refiere a la aptitud para seguir desempeñando el puesto y no el puesto público, "que por razón del cargo y la importancia de la función pública debe ser juzgado a conciencia por un órgano jurisdiccional especial".

Lo deseable sería que la descripción de las conductas fuera más clara y precisa, más concreta de lo que hoy es. El Juicio político recibe ese nombre porque su función es la de juzgar a quienes ocupan las más altas jerarquías de los órganos estatales y procede únicamente (Art. 9 LFRSP) durante el tiempo en que el servidor público está en ejercicio de la función y dentro del año posterior a la conclusión de la misma. Ello para poder inhabilitarlo para desempeñar en el futuro otro alto encargo. El procedimiento a seguir en el juicio político se contempla en detalle en el título segundo de la LFRSP muy similar al de las anteriores leyes de responsabilidades pero introduciendo como lo menciona Hamdan²⁷ las siguientes innovaciones: 1.- Prohibición de denuncias anónimas o apócrifas y, en consecuencia, de la acción popular. 2.- Se aclara que las decisiones en ambas cámaras serán tomadas por el número de los miembros presentes, conforme al quórum que la Ley Orgánica del Congreso señala al efecto y,

3.- Se precisa, en detalle, el procedimiento del juicio político a fin de hacer efectiva la garantía de audiencia en favor del acusado. Estas innovaciones fueron en su tiempo críticas de eminentes tratadistas a las leyes de responsabilidades de su tiempo, lo cual habla bien de la actual ley en la cual los legisladores

corrigeron para mejorar a través del pensamiento de los más eminentes juristas del país.

Se presenta otro problema: en cuanto a los actos u omisiones que señala el Artículo 7 de la LFRSP, que a pesar de que la ley los llama actos u omisiones muchos están sancionados en las leyes penales y en consecuencia son delitos, lo cual hace que surja la pregunta de: ¿Qué pasa si un servidor público acusado de la comisión de algún acto u omisión señalado en el Artículo 7 es considerado no responsable por la Cámara de Diputados? ¿Puede ser acusado, al término de su gestión, ante los tribunales penales si el delito no ha prescrito? Esas y otras situaciones que se pueden presentar deberían evitarse tratando de que la ley de responsabilidades fuera más específica, más clara.

En cuanto al Presidente de la República, se le sigue dando el mismo tratamiento, es decir, durante su encargo, sólo puede ser acusado por traición a la patria y de delitos graves de orden común. (Art. 108 CPEUM) se trata de una inmunidad temporal por lo que se refiere a los delitos comunes. Sería deseable que la LFRSP precisara cuáles son los delitos graves del orden común que se contemplan (sabemos que la Constitución Política los menciona en el Artículo 22).

Por otro lado la LFRSP en su Título III se ocupa de los sujetos y obligaciones del servidor público señalando que son servidores aquellos que contempla el Artículo 2o. de la propia ley, y que (Artículo 47), incurrirán en responsabilidad administrativa quienes incumplan las obligaciones contenidas en las fracciones I a XXII del propio artículo. Hamdan las condena señalando que "las diversas fracciones se refieren a que el servidor público debe actuar con máxima diligencia en el servicio: ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia; utilizar los recursos que tenga asignados para el desempeño de su empleo; custodiar y guardar la información y documentación que por razón de su empleo conserve bajo su cuidado, observar buena conducta en su empleo tratando con respeto, diligencia e imparcialidad y rectitud a las personas con quien tenga relación con motivo de éste: observar en sus relaciones jerárquicas las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación y abuso de autoridad: observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos y mediatos; informar de inmediato por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presta sus servicios, el incumplimiento de las obligaciones establecidas en dicho Artículo; abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de 15 días continuos o 30 discontinuos; abstenerse de desempeñar algún otro cargo que la ley le prohíba; abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado o impedido por resolución firme de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión; excusarse de intervenir en cualquier asunto de su competencia en los que tenga interés personal o familiar; abstenerse durante el ejercicio de sus funciones de aceptar, solicitar o recibir por sí o por interpósita persona, dinero, objetos u otros favores; desempeñar su empleo

sin pretender beneficios adicionales a la contraprestación legítima a que tuvieron derecho por el desempeño de su cargo; presentar con oportunidad y veracidad la Declaración de su situación patrimonial y, en general, abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

El Artículo 47 ha sido severamente criticado por lo abstracto y vago que resulta en la definición de las obligaciones del servidor público. No sin razón. Hubiera sido preferible establecer las acciones y omisiones en términos similares a los que emplean otros ordenamientos como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Realmente es muy poco afortunada la forma en que este artículo intenta sistematizar el catálogo de obligaciones del servidor público y su reforma es necesaria.

De las autoridades encargadas del procedimiento y la aplicación de las sanciones respectivas, así como de otras particularidades propias del procedimiento nos encargaremos con sumo detenimiento en el siguiente capítulo, por lo cual omito hacer aquí mayores referencias.

Otro aspecto importante que contiene la LFRSP es el Registro Patrimonial de los servidores públicos que se encuentra en el Título IV de la ley que establece las normas relativas al registro de la situación patrimonial de los servidores, encomendado dicho registro a la SECOGEF. Es en esta ley en que se precisa a diferencia de su antecesora, quiénes son los servidores que tienen la obligación de presentar declaración anual de situación patrimonial (Art. 80 LFRSP) ante la SECOGEF bajo protesta de decir verdad.

Por lo que se refiere al Congreso de la Unión están obligados los Senadores, Diputados, Secretarios, Tesoreros y Directores de Cámaras y el Contador Mayor de Hacienda. En cuanto al Organismo Ejecutivo Federal están obligados desde el Presidente de la República como titular del Organismo Ejecutivo hasta los Jefes de Departamento; en el poder judicial federal los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Secretarios Judiciales y actuarios de cualquier categoría o designación. En los Tribunales Administrativos y Juntas del Trabajo, sean Federales o del Distrito Federal, los propios Miembros de las Juntas y Secretarios.

Hamdan comenta al respecto: "cuando los signos exteriores de la riqueza sean ostensibles a los ingresos ilícitos que pudiera tener un servidor público, la Secretaría de la Contraloría de la Federación podrá ordenar, fundando y motivando su acuerdo, la práctica de visitas de inspección y auditorías, previa notificación al servidor público de los hechos que motivan dichas actuaciones, quien podrá oponerse desde luego a la práctica de visita inconformándose ante la propia Secretaría.

Si después de investigado el servidor público la Secretaría llegara a la conclusión que la procedencia de los bienes tuviere el servidor público o su cónyuge, o bien, dependientes económicos directos, no fuere justificada la propia Secretaría denunciará el hecho ante la Procuraduría General de la República o la del Distrito Federal, según se trate de un funcionario federal o del Distrito Federal.

Actualmente, el enriquecimiento ilícito está tipificado como delito en el Código Penal, situación que no estaba contemplando bajo la Ley de Responsabilidades anterior. Igualmente, como quedó señalado en el Capítulo II, los bienes cuya procedencia no pudiera justificar el servidor público en razón directa de los ingresos que percibe están sujetos a decomiso, sanción que está prevista en el Artículo 22, segundo párrafo reformado junto con el título Cuarto de la Constitución".²⁸

Respecto al Registro de situación patrimonial hay que señalar que es un instrumento legal idóneo para refrendar el compromiso de transparencia en el manejo de los asuntos públicos, habla bien de la moral y dignidad de la República y se hace patente el compromiso político y moral del régimen de Miguel de la Madrid. En la exposición de motivos de la LFRSP se menciona que el propósito de señalar expresamente a los servidores públicos que deben presentar su declaración es para evitar "el volumen y la irrelevancia de la información que se generaba con la anterior ley; por ello la actual sólo obliga a los servidores con nivel de jefe de departamento o superiores y sus equivalentes en cargos paraestatales (facultando asimismo a la SECOGEF a señalar casos adicionales). Otro aspecto novedoso y positivo es la reglamentación respecto a los regalos u obsequios que reciba el servidor público o su familia (Arts. 87 a 89 (LFRSP) dado que es una fuente constante de corrupción que "Atenta contra la imparcialidad del buen servicio" equiparando la violación del precepto respectivo con el hecho.

Cumpliendo con la obligación contenida en la Constitución Política, el titular del Ejecutivo Federal, rindió el 1o. de Septiembre de 1987 su Quinto Informe de Gobierno, lo cito aquí por ser el documento más reciente en el que el propio aparato gubernamental analiza los avances en la instrumentación para el combate a la inmoralidad en la Administración Pública Federal:

"(. . .) se practican auditorías externas a todas las empresas del sector paraestatal, se evalúa el cumplimiento de sus metas y programas; se revisan escrupulosamente las compras que efectúan tanto el gobierno como las empresas paraestatales en el exterior; se da seguimiento cotidiano al gasto corriente; y se someten a concursos y licitación la gran mayoría de las obras públicas y de las adquisiciones. En suma, hemos avanzado en los mecanismos de vigilancia y prevención permanente.

Hemos erradicado las prácticas nocivas del nepotismo y los obsequios excesivos a los servidores públicos. Se han escuchado las quejas, denuncias e inconformidades y, luego de estudiarlas, se han aplicado las sanciones cuando han procedido.

En virtud del carácter fundamentalmente preventivo de la renovación moral, no debemos medir sus resultados por el número de servidores públicos sancionados o denunciados ante las autoridades del Ministerio Público; ni siquiera por el ahorro directo que se obtiene mediante la aplicación de algunos de sus instrumentos. El verdadero avance de la renovación moral se refleja en una administración pública más apegada a derecho, con más controles efectivos en el manejo de los recursos públicos, con procedimientos más simples y transparentes, más accesible a los reclamos de los ciudadanos. Estoy convencido de que los mexicanos no daremos marcha atrás en nuestra decisión de exigir a los servidores públicos un comportamiento apegado cabalmente a las disposiciones legales y a la honradez.

He girado instrucciones precisas para que las áreas responsables del control vigilen, con el mayor esmero, que no se desvíen fondos a propósitos distintos de los autorizados por el H. Congreso de la Unión; que las obras públicas programadas durante la presente administración se concluyan oportunamente y que se cumpla con las especificaciones de calidad establecidas en los proyectos; que en aquellas obras cuya fecha de terminación rebase el término de la presente administración se vigile puntualmente que se cumpla con los avances programados; que no se inicien nuevos proyectos sin antes concluir los que están en ejecución y que se de una atención prioritaria a los trabajos de conservación y mantenimiento. Estamos tomando medidas para evitar que en los servidores públicos aparezcan actitudes de indolencia o conductas ilícitas en las postrimerías del sexenio. Habremos de continuar trabajando con dedicación y entrega, manejando escrupulosamente los recursos que la sociedad nos ha confiado. No relajaremos disciplina ni vigilancia. Vamos a entregar buenas cuentas”.

En suma, la renovación moral en la Administración Pública cuenta con un marco legal adecuado para ser efectiva y permanente, pero ni los más graves o reiterados casos de corrupción deben dar origen a un sistema inquisitorial que vulnere los derechos del individuo. Las malas leyes no pueden justificarse con buenos resultados; la efectividad y la contundencia no deben estar por encima de la idea de justicia.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el conjunto de reformas y adiciones a nuestra Carta Magna y a las leyes secundarias, deben ser debidamente corregidas a fin de darle mayor claridad y congruencia al propósito renovador.

Todo el marco legal que soporta la idea de Renovación Moral de la Sociedad debe tener un profundo apego a nuestra realidad circunstancial, a nuestra tradición histórica, a nuestra ideología y a nuestra visión del futuro. México requiere un sistema propio para encarar las dificultades y los retos que plantea el porvenir, pero no puede olvidar que vive en una sociedad internacional y que ello lo obliga a ser moderno, a ser congruente con los avances y las perspectivas humanas. Sólo tomando en cuenta lo anterior podemos proponer modificaciones y reformas a estas leyes, para que el resultado sea un cuerpo legal debidamente integrado: un puente que no desprecia su pasado para llegar fortalecido a su destino.

**¿Y quién es más de culpar
aunque cualquiera mal haga,
el que peca por la paga
o el que paga por pecar?**

SOR JUANA INES DE LA CRUZ

Una sociedad que tolera, que permite la generalización de conductas inmorales o corruptas, es una sociedad que se debilita, es una sociedad que decae.

Miguel de la Madrid Hurtado

CAPITULO IV

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

La responsabilidad que reconocen las leyes mexicanas son como hemos señalado, la penal, la civil, la administrativa y la política, son independientes y no se excluyen, se complementan, la finalidad de cada una es propia y es resultado del campo jurídico en que actúa. En el caso concreto de la responsabilidad administrativa la renovación moral y su instrumentación legal vienen a superar una deficiencia que venía mostrando la legislación mexicana al mejorar y sistematizar un sistema que regulara la responsabilidad administrativa.

En la exposición de motivos de la LFRSP se señala "en las reformas al Título Cuarto de la Carta Fundamental que se proponen, se establecen las bases de la responsabilidad administrativa, en la que se incurre por actos y omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, que orientan a la Administración Pública y que garantizan el buen servicio público. Conforme a ellos hay que establecer un sistema nuevo que tenga bases sólidas y efectividad creciente. El procedimiento administrativo propuesto es autónomo del político y del penal, como lo establece la propuesta de reforma al artículo 109; ofrece al inculcado las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16 y sus resultados no prevén la privación de la libertad del responsable, por tratarse de una sanción que sólo puede imponerse por el juez penal".¹ Más adelante se explica que la iniciativa establece una vía más expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas.

Se prevé que las responsabilidades consecuentes se podrán exigir por cualquiera de las dos vías, pero respetando el criterio de que no se podrá castigar una conducta dos veces con sanciones de la misma naturaleza. Se parte de un catálogo de obligaciones establecidas por el legislador que sujeta a todo servidor público. La vigilancia del cumplimiento queda sujeto a los superiores jerárquicos, en primer lugar y a los órganos de control de las dependencias y entidades

las que impondrán las sanciones disciplinarias. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación es la autoridad especializada para la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones del servidor público así como para imponer las sanciones que deriven del incumplimiento.

Los procedimientos sancionadores se ciñen a las garantías constitucionales y deben ser rápidos e imparciales. El personal de la SECOGEF quedará sujeto a la propia contraloría interna de esa dependencia. El régimen de responsabilidad administrativa —concluye la exposición de motivos que acompaña a la LFRSP— abarcará al personal de los poderes de la Unión y de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, etcétera, determinando que las leyes que rigen al Congreso de la Unión y a los Poderes Judicial Federal y del Distrito Federal “determinarán los órganos y sistemas sancionadores”.²

MARCO LEGAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

Los lineamientos aplicables a la forma de sancionar las faltas administrativas en el servicio público son:

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Carta Magna establece en su Título IV, llamado “de la Responsabilidad de los Servidores Públicos”, una serie de artículos de los que cabe destacar:

El Artículo 108 que se refiere a los servidores públicos sujetos a responsabilidad administrativa:

“Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros 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”.

El párrafo III señala que: “Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales”.

Respecto de las Leyes de Responsabilidades:

“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 ese carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones”.

La fracción III del mismo artículo se refiere a las sanciones administrativas en los siguientes términos:

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

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

Por su parte el Artículo 113 al referirse a las responsabilidades administrativas señala:

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

El párrafo III del Artículo 114 se refiere a la prescripción de la responsabilidad administrativa:

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

b) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

En su artículo 32 Bis. se refiere a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y a los asuntos de su competencia, entre los que se menciona, en sus fracciones XVII y XVIII:

XVII. Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida; XVIII. Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal aplicándole las sanciones que correspondan y hacer al efecto las denuncias a que hubiere lugar y

c) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

En su Título III se encuentra lo relativo a las Responsabilidades Administrativas:

El artículo 46 señala que incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2o. de la propia LFRSP, que, a su vez remite a los párrafos primero y tercero del artículo 108 de la Constitución. En el artículo 47 se contiene una serie de obligaciones del servidor público acordes al espíritu del artículo 113 constitucional, el incumplimiento de los mismos da lugar a la responsabilidad administrativa:

I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

II.- Formular y ejecutar legalmente en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que estén afectos;

IV.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;

V.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.

VI.- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;

VII.- Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

VIII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que le suscite la procedencia de los órdenes que reciba;

IX.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones o goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan.

XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba.

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

XIII.- Excusarse de intervenir 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 hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

XIV.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, tramite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sea 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;

XV.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notablemente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y 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.

XVI.- 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 XIII;

XVII.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese 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 XIII.

XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en los términos que señala la Ley.

XIX.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta.

XX.- Informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se refieren las fracciones de este artículo, y en los términos de las normas que al efecto se expidan;

XXI.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público y

XXII.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

El examen de dichas fracciones revela, lamentablemente, uno de los grandes defectos de la ley: su ambigüedad. Nuestras leyes de responsabilidad oficial han adolecido de una buena técnica al elaborar el catálogo de faltas, sería deseable que este ordenamiento fuera preciso para crear verdaderos 'tipos' que no permitan márgenes discrecionales al servidor encargado de sancionar administrativamente un margen tan amplio de interpretaciones y criterios como los que se presentan hoy día. Es cierto que un sistema administrativo (de hecho cualquier sistema) debe prever medios para depurarse y con ello agilizar y hacer eficiente su función, pero no puede crear mecanismos que por su carácter extremo lo lleven a la posibilidad de destruirse o ser destruido, pero si bien eso es cierto, cabría apuntar que el actual catálogo de obligaciones de los servidores públicos peca, francamente de ambigüedad e imprecisión y puede ser motivo de que el sistema de responsabilidades administrativas sea ineficaz o se preste, por otro lado, a la comisión de injusticias, arbitrariedades y abusos con algún servidor, ello, porque interpretar conceptos como 'máxima diligencia' o, 'buena conducta' 'observar respeto' es muy difícil por lo subjetivo que resulta la calificación que

cada criterio particular le dé a esas voces permitiendo el exceso o la omisión en el resultado sancionador.

AUTORIDAD COMPETENTE

La reforma de 1982 facultó a la Administración Pública Federal a contar con un órgano interno de vigilancia: La Secretaría de Contraloría General de la Federación, autoridad que establece, conoce y tramita los sistemas destinados al resguardo de la disciplina de los servidores del Estado, pero las propias dependencias, por ser las directamente responsables del control y supervisión de sus propias áreas, éstas deben contar con contralorías internas, dejando a la SECOGEF el carácter de globalizadora.

De ese modo se estableció un sistema de quejas y denuncias. Las Contralorías, encargadas de la implementación del procedimiento administrativo disciplinario. Los contralores internos y el Secretario de la Contraloría han sido comparados en cuanto a que reciben quejas y denuncias de la ciudadanía con el Ombudsman de Suecia. La función de Ombudsmán en los países escandinavos es diversa y no creo que pueda encontrarse en él a un prototipo de nuestros contralores, aunque es interesante la mención de que "a nivel estatal se instituyó el Ombudsman en San Luis Potosí en 1847, al crear la Constitución Estatal los Procuradores de Pobres, quienes tenían como función primordial proteger a los desvalidos y menesterosos de los excesos, abusos, maltratos o vejaciones que cometieren las autoridades judiciales y administrativas"³

La LFRSP establece en sus artículos 49 a 52 las autoridades responsables de aplicar las sanciones administrativas y de recibir las quejas y denuncias:

Artículo 49.— En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficacia.

Es pertinente señalar aquí que siguiendo lo dispuesto en el último párrafo del artículo 109 constitucional, en el sentido de que las denuncias se presentaran bajo la más estricta responsabilidad del denunciante y aportando los elementos probatorios respectivos, resulta necesario que la LFRSP incluya esos dos requisitos para aceptar las denuncias presentadas por la ciudadanía, ya que, de lo contrario, la autoridad administrativa encargada de investigar este tipo de denuncias debe procesar una enorme cantidad de denuncias que muchas veces son frívolas, intrascendentes y, sobre todo, que por carecer de fundamentación legal, sólo obstaculizan la función de depuración.

Se hace mención de que todos los servidores tienen la obligación de respetar a los quejosos (art. 50) incurriendo en responsabilidad el que por cualquier me-

dio trate de inhibir al quejoso lesionando sus intereses. Se establece que será la SCJN y el Tribunal Superior de Justicia del D.F., así como las Cámaras de Diputados y Senadores las que establezcan sus propios órganos y sistemas para todo lo referente a la determinación de las responsabilidades contenidas en el artículo 47 de la LFRSP (Art. 51). La SECOGEF, por su parte, tendrá una contraloría interna para responsabilizar administrativamente a sus miembros, a excepción del contralor de la misma que será responsable ante el Presidente de la República (Art. 52).

SANCIONES

De acuerdo al artículo 53, las sanciones por falta de administrativa, consistirán en:

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública;
- III. Suspensión;
- IV. Destitución del puesto;
- V. Sanción económica; e
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, mismas que se impondrán, de conformidad con el artículo 54, tomando en cuenta los siguientes elementos:
 - I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infringan, en cualquier forma, las disposiciones de esta ley o las que se dicten con base en ella.
 - II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público.
 - III. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor.
 - IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.
 - V. La antigüedad del servicio.
 - VI. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones y
- VII. El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones.

INSTAURACION Y SUBSTANCIACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

Siguiendo la idea de algunos estudiosos del tema⁴ podemos dividir el procedimiento en cuatro etapas para su estudio y análisis:

1. Etapa Preliminar

Para exetar al órgano administrativo encargado del procedimiento, se requiere que la infracción administrativa sea denunciada, que dicha denuncia contenga los atributos de ser seria y hecha por un individuo identificable, ello para evitar

manifestaciones dolosas que le restarían seriedad y credibilidad al procedimiento, igualmente se requiere de una relación inmediata entre los hechos denunciados y la conducta supuestamente infringida. La LFRSP no hace mención de esos requisitos que contempla la doctrina por lo que ante el vacío legislativo se adoptan criterios de ordenamientos ajenos a la materia administrativa. La razón de esta omisión es la de hacer accesible, simple y expedita la denuncia para cualquier ciudadano que se convierte en coadyuvante de la administración pública para estos efectos. La denuncia del particular es voluntaria. La de los servidores públicos (Art. 49) es obligatoria.

Artículo 57. Todo servidor público deberá denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.

Tanto el servidor público como el particular quedan sujetos a las responsabilidades respectivas por los delitos que hubieren cometido por medio o con ocasión de la denuncia.

En conclusión, la autoridad se hace sabedora de la comisión de faltas administrativas a través de su actuación de oficio o mediante las denuncias que la propia autoridad valorará para determinar su seriedad (aún en forma elemental) para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario correspondiente.

2 Etapa de investigación.

Cuando la autoridad administrativa pretenda enjuiciar la conducta de un servidor público deberá seguir el procedimiento del inciso 1o. del artículo 64 de la Ley:

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

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

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

Al respecto se ha insistido en que nuestra legislación debería contemplar una resolución la que manifestara la orden de iniciar el procedimiento administrativo disciplinario, ello contribuiría a individualizar al servidor público señalando los hechos posiblemente constitutivos de faltas oficiales y adquiriría el servidor el carácter de encausado.

La audiencia tiene los siguientes efectos:

1) Emplazamiento —la autoridad administrativa pone en conocimiento del del presunto responsable las responsabilidades imputadas y lo cita a una audien-

cia. El emplazamiento es un acto solemne y debe realizarse con todas las formalidades que marcan nuestros ordenamientos jurídicos, porque de lo contrario se violarían los preceptos contenidos en los artículos 14 y 16 de la Carta Magna. Nuestra ley de responsabilidades omite la mención de dichas formalidades, por lo que tiene que reunirse a otros ordenamientos de carácter procesal.

2.— Durante la audiencia la autoridad administrativa acreditará los extremos de la responsabilidad mediante una serie de investigaciones de los actos u omisiones del servidor. Estas investigaciones deberán seguir tabién los lineamientos legales de imparcialidad y buen juicio por parte de la autoridad administrativa que deberá tomar en cuenta lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley de Responsabilidades. El inculpado, por su parte, podrá desvirtuar las acusaciones esgrimiendo aquellas circunstancias que lo eximan de responsabilidad mediante los medios que pueden producir convicción en el ánimo del juzgador (esos medios incluyen toda clase de documentos o antecedentes en que funge su alegato).

Los medios probatorios son señalados por la Ley y también lo es en cuanto a la valoración de las mismas. Lo anterior es un defecto de procedimiento porque concede a la autoridad la facultad de apreciar los medios probatorios en forma totalmente discrecional en perjuicio del denunciado.

3 Etapa de Decisión.

Una vez realizada la investigación correspondiente, la autoridad administrativa emitirá un dictamen final (salvo por lo dispuesto en la fracción III del artículo 64 de la LFRSP:

III.— Si en la audiencia la Secretaría encontrará que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias; y de lo contrario se estará a lo dispuesto en la fracción II del mismo artículo:

II.— Al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes, la Secretaría resolverá sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

La resolución deberá emitirse de acuerdo a un razonamiento lógico jurídico que, como lo disponen los artículos 14 y 16 de la CPEUM y los tratadistas doctrinales, debe contener la conclusión lógica. Es decir, se deben detallar sumariamente todos los hechos que constituyan la base de acusación, analizando críticamente las circunstancias de los hechos y estimando los antecedentes acumulados durante el procedimiento, valorando adecuadamente los elementos probatorios y las consideraciones de derecho para realizar un silogismo jurídico para llegar a una conclusión final en que se absuelva o sancione al servidor público; si lo absuelve:

La determinación se hará públicamente o privadamente, el procedimiento concluirá.

Sí es sancionatorio:

Se impondrá al servidor la sanción que corresponda, haciendo, igualmente, pública su determinación.

Los tipos de medidas disciplinarias que contempla la LFRSP son las contenidas en el artículo 53 (ya señaladas anteriormente) que se aplicarán conforme a las reglas del artículo 56:

Artículo 56.— Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas:

- I. El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico.
- II. La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas.
- III. La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el período al que se refiere la fracción I, y la sustitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico.
- IV. La Secretaría promoverá los procedimientos a que hacen referencia las fracciones II y III, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso, la Secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico.
- V. La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será aplicable por resolución jurisdiccional, que dictará el órgano que corresponda según las leyes aplicables; y
- VI. Las sanciones económicas serán aplicadas por el superior jerárquico cuando no excedan de un monto equivalente a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, y por la Secretaría cuando sean superiores a esa cantidad.

Se deben aplicar tomando en consideración los atenuantes o agravantes que haya arrojado la fase indagatoria del procedimiento. Lamentablemente hay que decir que ni para la determinación de las circunstancias atenuantes o agravantes o para la imposición de medidas disciplinarias hay un criterio uniforme y contenido en el propio ordenamiento lo que redundaría en la posibilidad de que la autoridad sancionadora incurra o pueda incurrir en toda suerte de arbitrariedades. Sin embargo, se permite que la autoridad responsable de la aplicación de medidas sancionatorias exima al inculpado en los términos del artículo 63 de la LFRSP.

Artículo 63 LFRSP.— La dependencia y la Secretaría, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos

que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal”.

Una vez emitido el fallo, la autoridad hará pública la resolución cuando la ley así lo prevenga, notificándola al servidor y a su jefe inmediato.

La LFRSP prevee que se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias practicadas durante el procedimiento (artículo 66) pudiendo el titular de la dependencia o entidad, designar un representante que participe en las diligencias (artículo 67) constando por escrito las resoluciones y acuerdos de la SECOGEF para su asiento en el registro respectivo (artículo 68), ante el cual se podrán solicitar constancias que acrediten la no existencia de inhabilitación, para el caso de que al servidor le sean requeridos para algún cargo o comisión en el servicio público (artículo 69).

4 Etapa de Impugnación.

Nuestro procedimiento vigente contempla los siguientes medios:

Artículo 70.— Los sujetos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este Capítulo. Las resoluciones anulatorias dictadas por este tribunal, que causen ejecutoria, tendrán el efecto de restituir al servidor público en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

Artículo 71.— Las resoluciones que dicte el superior jerárquico, en las que imponga sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante recurso de revocación que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surte efectos la notificación de la resolución recurrida.

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 cause la resolución, acompañando copia de éste y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición 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.
Las pruebas admitidas se desahogarán en un plazo de cinco días que a solicitud del servidor público o de la autoridad, podrá ampliarse una sola vez cinco días más; y
- III. Concluido el período probatorio, el superior jerárquico emitirá resolución en el acto, o dentro de los tres días siguientes, notificándolo al interesado.

Artículo 72.— La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas:

- I. Tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el código Fiscal de la Federación; y
- II. 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 imposible 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.

Artículo 73.— El servidor público afectado por las resoluciones administrativas de la Secretaría podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarles directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnabile ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Artículo 74 — Las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación podrán ser impugnadas por la Secretaría o por el superior jerárquico.

Caben los siguientes comentarios acerca de los medios y formas de impugnación: como se aprecia en los artículos transcritos una vez que se ha emitido el fallo condenatorio el servidor podrá optar por la interposición del recurso de revocación ante la propia autoridad que dictó la resolución o bien acudiendo al Tribunal Fiscal de la Federación, en cuyo caso, la resolución que ese tribunal emita podrán ser impugnadas por la Secretaría o el superior jerárquico. Del recurso de revocación se nota la voluntad de darle una forma sencilla, son formalidades especiales para que sea expedito y accesible a los sancionados. Varios autores se han expresado contrarios a que el recurso se interponga ante la propia autoridad que emitió la resolución, por lo parcial que puede resultar.

Este criterio es frecuente, no sólo referido a este procedimiento en particular, sino respecto de los recursos administrativos en general, pero hay que señalar que si bien la doctrina discute ese punto, en el caso particular del sistema de responsabilidades de los servidores públicos, que fue concebido sobre la base de una sólida filosofía de cambio en las actitudes morales, no se puede suponer parcialidad en quien está comprometido con una tarea de estas características.

Por su parte el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación se llevará a cabo conforme a las normas aplicables en materia fiscal. Debemos señalar que nuestra ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dotó de facultades al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de todas las controversias que se susciten en materia de responsabilidades administrativas en el servicio público".⁵

EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

La ejecución se llevará a cabo de inmediato siguiendo las siguientes reglas:

Artículo 75.— La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público.

Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente.

Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente.

Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia.

Los medios de apremio que contempla la propia ley, son de acuerdo al artículo 77, los siguientes:

- I. Sanción económica de hasta veinte veces al salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.
- II. Auxilio de la fuerza pública.

Si existe resistencia al mandamiento legítimo de autoridad, se estará a lo que prevenga la legislación penal.

Por otra parte la prescripción se regirá conforme el artículo 78:

Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta Ley prevé se sujetarán a lo siguiente:

- I. Prescribirán en tres meses si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero. El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo; y
- II. En los demás casos prescribirán en tres años.

Es necesario señalar que la fracción XV del artículo 47 prevé una excepción a estas disposiciones al establecer una aplicación de la prevención que el propio artículo contiene (en lo referente a la aceptación de regalos a los servidores públicos) hasta un año después de que el servidor se haya retirado de su encargo.

DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Comentarios en varios sentidos han sido expresados por diversos autores que analizan el tema con la preocupación de si el procedimiento administrativo disciplinario pudiera ocasionar menoscabo en los derechos laborales de los

servidores públicos.

“La primera cuestión que surge es determinar si con motivo de las responsabilidades administrativa y civil derivadas del incumplimiento de las obligaciones mencionadas en dicho Artículo, ha quedado o no derogado el Artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que señala cuáles son las obligaciones de los servidores públicos. De la lectura de este último Artículo aparece claramente que todas las obligaciones de los servidores públicos enumeradas en el mismo, quedan incluídas en el Artículo 47 de la LFTSE por lo que aplicando los principios generales de derechos de que la ley posterior deroga la ley anterior y que la ley especial igualmente deroga a la ley general, aparece por virtud del Artículo 47 de la LFRSP. No sólo eso sino que el procedimiento de suspensión temporal y las sanciones disciplinarias como la amonestación y el apercibimiento han derogado diversos artículo de la LFTSE. En estas circunstancias, la responsabilidad tanto administrativa como civil del servidor público, con motivo de la relación jurídica que lo une al desempeño de algún cargo o comisión va más allá de la propiamente relación laboral que la LFTSE señala, puesto que la responsabilidad del servidor público no sólo existe frente al Estado, sino también ante los particulares”.⁶

Las sanciones que prevé el Artículo 47 de la LFRSP son prácticamente las mismas que señala la LFTSE, con la diferencia de la que primera incluye la sanción económica y la inhabilitación.

“La destitución de un servidor público debe promoverse por el superior jerárquico ante el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, en los términos que marca el Artículo 46 de la LEY BUROCRATICA, si se trata de servidores públicos cuya relación laboral se regula por el Apartado B del Artículo 123 Constitucional, y si se trata de aquellos servidores públicos cuya relación laboral se regula por el Apartado “A” del mismo numeral, deberá demandarse ante la Junta de Conciliación y Arbitraje.

Por virtud de lo dispuesto por el Artículo 56, Fracción VI de la LFRSP ahora resulta derogado en esta materia lo señalado por la Ley Federal del Trabajo, ya que tratándose de aquellas entidades públicas cuya relación de trabajo con sus servidores públicos se rige por el Apartado “A”, la destitución no puede tener lugar por acto unilateral del titular de dicho Organismo Descentralizado o Empresa de Participación Estatal Mayoritaria, sino que tendrá que demandarse ante la Junta de Conciliación y Arbitraje.

Por lo que se refiere a la sanción de inhabilitación temporal para desempeñar un nuevo cargo, la Fracción V del Artículo 56 de la LFRSP señala que será decidido por resolución jurisdiccional que dicte el órgano que corresponda según las leyes aplicables. De acuerdo con las leyes aplicables compete al Juez Penal, sea Federal o del Distrito Federal, decidir sobre el particular siguiendo el procedimiento previsto en el Código de Procedimiento Penales, sea Federal o del Distrito Federal, según sea el caso”.⁷

La guía para la aplicación del sistema de responsabilidades en el servicio público, expresa: “El sistema de responsabilidades en el servicio público tiene ori-

gen constitucional, por lo que su aplicación no lesiona los derechos de los trabajadores, pues su ámbito de competencia lo constituye la materia administrativa y la determinación de esta responsabilidad es de esta naturaleza y no cae en el campo laboral". Criterio que se refuerza al examinar el Artículo 1o. transitorio de la LFRSP: "... independientemente de las disposiciones que establece la presente ley, quedan preservados los derechos sindicales de los trabajadores". Luego los dos ordenamientos (la LFTSE y la LFRSP) no son excluyentes entre sí, sino complementarios, por otro lado si se comprueba la responsabilidad administrativa del servidor (sujeto a la LFTSE) "la resolución que recaiga sobre el fondo del asunto, será el instrumento clave para demandar, según sea el caso, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje los términos de la resolución para que ésta sea eficaz y legal, salvaguardando así, en todo momento los derechos laborales del trabajador sancionado".⁸

Por lo que respecta a los servidores públicos de confianza excluidos de la LFTSE la Ley de Responsabilidades crea una garantía para ellos: antes de la ley podían ser removidos libremente sin responsabilidad alguna, ahora, puede impugnarse esa decisión ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Antaño el servidor público denominado por algunas disposiciones laborales como "de confianza" recurría al amparo manifestando su inconformidad con los motivos que se hubieren esgrimido para el retiro de la confianza, ello provocaba un exceso de trabajo en algunos tribunales, por lo que esta disposición viene a poner fin a dicha situación.

En síntesis, la ejecución de la resolución que sea resultado del procedimiento administrativo disciplinario, para que surta sus efectos deberá demandarse ante la autoridad laboral que corresponda. Lo cual habla del buen criterio con el que nuestros legisladores equilibraron el procedimiento: al hacerlo expedito y permitir el saneamiento de la Administración, pero aún cuando en algunos casos se pudiesen cometer errores o arbitrariedades los derechos del servidor se defienden ante tribunales. Equilibrio entre lo justo y lo necesario.

SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES

A este respecto podemos señalar que la Ley Federal de Responsabilidades no señala las normas procedimentales aplicables ni los ordenamientos que deben llenar esa omisión. Y dado que la Constitución y la Suprema Corte de Justicia de la Nación han señalado que la garantía de la 'estricta aplicación de la ley' se reduce al derecho penal y algunas áreas del derecho fiscal es que el Código de Procedimientos Civiles y el Código de Procedimientos Penales, en este caso han venido siendo empleados como que deben integrar las lagunas del procedimiento administrativo sancionador, por lo que la creación de un código de procedimientos administrativos vendría a llenar esa serie de omisiones.

Una conclusión respecto del procedimiento administrativo disciplinario es que debe ser más autónomo, menos formal, no seguir lineamientos procesales, porque ello dificulta la labor de quien intenta depurar los órganos administrati-

vos, ello no afectaría la legalidad o la imparcialidad porque como ya quedó asentado, los derechos laborales no se afectan sino por resoluciones de los tribunales competentes, lo cual viene a ser un garantía para defender al servidor contra la arbitrariedad, por otro lado, la autonomía del procedimiento permitiría una serie de libertades que ayudarían a los órganos sancionadores realizar con eficacia su labor.

A los mexicanos nos hace falta, lo mismo en la esfera privada que en la pública, volver a Montesquieu, quiero decir: conocer y reconocer los límites de cada uno, los míos y los de mi vecino. De ahí que la reforma política sea inseparable de la reforma intelectual y moral. Esto únicamente puede realizarse por una acción interior e interpersonal: una enmienda, una conversión. Por esto me atrevo a decir que la reforma moral es, o debiera ser, la tarea de la nueva generación intelectual.

Octavio Paz

El verdadero camino va por una cuerda que no ha sido tendida en lo alto, sino apenas por el suelo. Parece destinada más a hacer tropezar que a que se camine por ella.

Franz Kafka

CONCLUSIONES

1.— La corrupción en la Administración Pública no se presenta como un fenómeno aislado; es reflejo de una sociedad en la cual las prácticas inmorales se han adoptado en perjuicio de la idea ética de bien común; el poderío económico se ha adueñado del poder decisorio en perjuicio de las mayorías y éstas participan también en estas prácticas por razones que van de la injusticia a la ambición. De la falta de ejemplos edificantes al más descarado empleo de ingenio para subvertir las funciones morales de la sociedad.

2.— Es imposible pensar en un cambio verdadero de las condiciones morales sin un efectivo cambio en la mentalidad de los legisladores mexicanos: hay que reducir, en la medida de lo posible, las distinciones entre las leyes y la práctica, evitando que nuestros ordenamientos, por ineficaces, por complicados o por absurdo, cuando se alejan diametralmente de las condiciones prácticas, generen corrupción al aplicarlos. Hay que reducir al mínimo aceptable, siguiendo el discurso de la ciencia política aplicada al derecho, "las tensiones entre el código práctico y el sistema mítico". Dándole una clasificación jerarquizada —por otro lado— a cada una de las formas de corrupción, ya que no todas se generan por las mismas razones. No todas las formas de inmoralidad social derivan de las mismas consecuencias y es por ello inaceptable que se intenten combatir de igual manera.

3.— Es indiscutible que le corresponde al Estado ser el primer opositor de la inmoralidad social: tanto en lo externo: combatiendo a los elementos que provocan su surgimiento, expansión y permanencia; como en lo interno porque los servidores públicos tienen la obligación ineludible de que su quehacer se desenvuelva dentro de los marcos de legalidad y de la más estricta ortodoxia ética.

4.— Es trascendente que el Estado haya iniciado una depuración de sus miembros y de sus prácticas a través de un marco legal que cristalizó en las reformas

constitucionales y en la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y que es una respuesta del Estado a un reclamo popular en el sentido de moralizar la función gubernativa.

5.— La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos no es producto aislado o sin raíces en nuestra historia política y jurídica: desde el Virreynato hasta 1982 existieron una serie de leyes que tuvieron como objetivo establecer procedimientos para la investigación y la sanción de las conductas de quienes prestaban sus servicios en el gobierno mexicano. La ley vigente es producto de las anteriores, pero con las reformas y adiciones necesarias para ser efectiva en las actuales circunstancias políticas y sociales.

6.— Respecto de las innovaciones que presenta la renovación moral aplicada, hay que señalar las siguientes: Se emplea por primera vez, en nuestro texto constitucional (y en las leyes reglamentarias de la materia) la expresión “servidor público” para denominar a quienes prestan sus servicios al Estado. Desde luego la expresión ha generado críticas; pero la considero acertada porque viene a abarcar en un solo término a una gran cantidad de funcionarios y empleados, así como otras personas como las que manejan recursos económicos federales, englobándolas a todas, lo cual es positivo pues la doctrina administrativa nacional e internacional (Jeze, Fiorini, Varas, etc.) empleaban una serie de denominaciones atendiendo a la forma de clasificar al servidor por su forma de ingreso al Estado, por las características de su empleo, por el régimen laboral a que estaba sujeto, por los alcances y trascendencias de sus decisiones, etc., lo cual genera confusiones y omisiones que se evitan hoy día, en el sistema de responsabilidades mexicano con el empleo de un género próximo, el servidor público sujeto de la responsabilidad administrativa, y una diferencia específica (el servidor público que por las altas funciones públicas está sujeto a la responsabilidad política).

7.— Nuestro actual sistema jurídico, contempla cuatro tipos de responsabilidades: la civil, la penal, la administrativa y la política, las cuales no son excluyentes entre sí; son complementarias y vienen a ser una forma de control para evitar la arbitrariedad en el ejercicio de las funciones públicas y para ser garantía de la buena marcha de los asuntos encomendados por mandato de la ley a quienes integran los poderes que forman al gobierno mexicano.

8.— Son ampliamente conocidas en nuestro medio, pues tienen una tradición histórico-legal, las responsabilidades penales y las civiles, que a mi juicio deben ampliarse para que el Estado responda efectivamente al ciudadano en casos de afectación del patrimonio de éste. La responsabilidad política se ha empleado, siguiendo nuestros textos constitucionales, como un medio para que el alto funcionario obtenga el refrendo o el retiro de la confianza popular a través del órgano legislativo, lo cual tiene evidentes connotaciones políticas que para muchos técnicos, escapan a la aplicación estricta y técnica de los preceptos legales.

9.— Respecto de las responsabilidades administrativas hay que decir que significan una mejoría en nuestras leyes, para sancionar administrativamente a los

servidores del Estado, convirtiéndose en un medio efectivo y muy sano de depuración. Las responsabilidades administrativas son un medio más de control para asegurar el correcto desenvolvimiento de la materia estatal.

10.— Considero —siguiendo las ideas de algunos tratadistas— que las responsabilidades administrativas deben ampliarse y fortalecerse como el mejor mecanismo para combatir la corrupción. Cuatro tipos de responsabilidades son complementarias y no se excluyen entre sí, pero hay que decir que la práctica ha demostrado que la fuerza de una de ellas es inversamente proporcional a las otras, lo cual es evidente en sistemas como los anglosajones. En México hemos creado un sistema político sui géneris que se fundamenta en diversas circunstancias muy particulares. Esas peculiaridades a que hago referencia hacen que la aplicación de la responsabilidad penal sea esporádica y que cause conmoción y mayores males que beneficios. Por ello, el empleo de las responsabilidades administrativas es idóneo para nuestro sistema, porque responde a nuestras condiciones prácticas y puede sanear la administración con gran efectividad y con gran rapidez.

11.— El marco legal implementado contempló la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación que tiene como funciones principales la planeación, organización y coordinación del sistema de control y evaluación gubernamental, así como la fiscalización de los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Esta Secretaría es una prueba más de la intención gubernamental de llevar a una actitud concreta los postulados esenciales de los propósitos de renovación moral de la Administración Pública. Al respecto hay dos comentarios que creo pertinentes: la labor esencial de la SECOFEG ha sido el control estricto de las partidas presupuestales asignadas a los organismos gubernamentales a través de auditorías practicadas por profesionistas independientes de los ramos de la actuaría y la contaduría pública, lo cual, recalca la labor preventiva, y, es justo reconocerlo, los éxitos en esta materia están fuera de duda. se han cerrado considerablemente los espacios y las posibilidades de las conductas ilícitas. Lo anterior, a mi juicio, discriminando a la labor jurídica propiamente dicha, ya que las funciones de la SECOFEG son más preventivas que punitivas. Los resultados obtenidos en este sentido han defraudado a quienes tienen gusto por la patología social y deseaban ver una labor inquisitorial.

12. Se creó un catálogo de obligaciones del servidor público cuya infracción da lugar a las responsabilidades administrativas cuya aplicación, la investigación, el fincamiento de responsabilidades y aplicación de sanciones administrativas, corre a cargo de las dependencias llamadas Contralorías Internas que funcionan en cada dependencia gubernamental. El sistema se refuerza con las llamadas Oficinas de Quejas y Denuncias de las propias contralorías internas, éstas tienen como propósito atender las quejas, lo cual hace evidente, el propósito de dotar al ciudadano de medios para asegurar el buen desenvolvimiento de su relación con servidores públicos, lo que evita las posibles arbitrariedades y abusos.

13.- Se creó el Registro Patrimonial de los Servidores Públicos como medio para controlar los ingresos de quienes trabajan para el Estado, pero, se prevé que sólo estarán obligados a presentar su manifestación de bienes, los servidores públicos con nivel superior a jefe de departamento o su equivalente, lo que le brinda operatividad al sistema porque se maneja un volumen menor de manifestaciones desechando la información. En la mayoría de los casos irrelevante, de los servidores públicos con cargos menores.

14.- Se reglamentó la prohibición para los servidores públicos de recibir regalos de personas vinculadas con las facultades de que están investidos, equiparando al cohecho la violación del precepto.

15.- Respecto del procedimiento administrativo disciplinario.

a) En el Artículo 47 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se establecen las obligaciones de los servidores públicos. Su incumplimiento da lugar a la responsabilidad administrativa y al procedimiento para fincarla, sin embargo la ambigüedad con que está redactado constituye, de acuerdo a mi criterio, una fuente de arbitrariedades e injusticias. Una lamentable falta de técnica legislativa omitió darles el carácter de verdaderos tipos para que no hubiera la posibilidad de que quien valúa la conducta del servidor a la luz de ese catálogo tenga tan amplios márgenes para la aplicación de su criterio.

b) El procedimiento administrativo disciplinario tiene la tendencia a ser asimilado a procedimientos judiciales, esto se corregiría con la creación de un Código de Procedimientos Administrativos que sería idóneo para evitar que las omisiones de los procedimientos administrativos, como el disciplinario, se subsanaran con el Código Federal de Procedimientos Civiles. Los procesos administrativos deben ser autónomos para asegurar su correcto y eficaz desenvolvimiento.

c) El procedimiento administrativo disciplinario no preve formalidades legales expresas en que deben presentarse las denuncias, esto que ha sido criticado por diversos autores, obedece, según mi punto de vista a la sencillez de que se quiere dotar el procedimiento para que sea efectivamente popular y depurador.

d) El comunicado que recibe el servidor acusado, debe contener las formalidades previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales, pero la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos es omisa en ese punto, igualmente en cuanto a la valoración de las pruebas que se desahogan en el proceso, lo cual es fuente potencial de arbitrariedades por parte de la autoridad administrativa, por lo que sería ampliamente recomendable legislar al respecto, lo cual mejoraría notablemente el procedimiento, en el mismo caso se encuentra la valoración de las circunstancias agravantes y atenuantes y de aquellas que pidan eximir de su responsabilidad al servidor público.

e) Toda resolución definitiva admite el recurso de impugnación y el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

f) El servidor público denominado trabajador de base (es decir, los sometidos al apartado B del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria) cuyo pro-

cedimiento disciplinario arroje un fallo en contra, deberá ser demandado ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los términos de la resolución para que ésta sea eficaz, lo cual salvaguarda sus derechos laborales.

- g) Los servidores públicos denominados trabajadores de confianza, (es decir los sujetos al apartado A del Artículo 123 Constitucional) ven, mediante el procedimiento administrativo disciplinario, incrementarse sus derechos pues la resolución disciplinaria deberá demandarse entre los tribunales competentes, lo que antes no se contemplaba. En ambos casos quedademostrado que la renovación moral no tiene tendencias para atentar contra los derechos laborales de los trabajadores estatales y sus justas conquistas.

16.— La Renovación Moral de la Sociedad, su marco legal, es decir, las reformas a los preceptos constitucionales relativos y a las leyes secundarias, así como la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, las Contralorías Internas de las dependencias, la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en particular el nuevo procedimiento administrativo disciplinario, son una respuesta concreta a un reclamo popular que el gobierno de Miguel de la Madrid, decidió enfrentar con energía y eficacia, pero sin las acciones inquisitoriales, sin esquemas de iconoclasta, lo cual ha disgustado a una sociedad que manifiesta un gusto por la patología social manejada con escándalo y espectacularidad. La actual renovación moral tiene, a mi juicio, un defecto: haberse circunscrito a moralizar a la administración pública y proponer medios para que los otros dos poderes que forman el gobierno hicieran lo propio, pero sin intentar legislar en cuanto a la otra parte del fenómeno: la sociedad en general, cuyas prácticas corruptas constituyen cuandomenos la mitad del fenómeno.

Gobierno y Sociedad están indefectiblemente unidos en la posible solución de este problema, la sociedad debe asumir su compromiso haciendo una revisión a fondo de sus posturas, de su tarea, de su papel ético. El Gobierno de la República debe continuar lo que ha emprendido al reunir en una sola disposición legislativa, que es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pero su esfuerzo no puede detenerse ahí, debe depurar a esa ley de vicios anti-típicos y otras omisiones que registra y que hemos señalado, debiendo prever que la creciente actividad del Estado no dañe o perjudique a los particulares, a otras entidades o a sus propios miembros, que, como ciudadanos, tienen el derecho a una justa indemnización, cuando por virtud de una investigación sobre corrupción se vean dañados su fama o sus intereses injustificadamente. Esos y otros problemas deberán ser resueltos con talento e imaginación para que la LFRSP sea moderna no sólo por ser novedosa, sino por recoger la experiencia del pasado.

El gobierno, eligió un modo adecuado de hacer su parte, y al emitir las leyes relativas a la renovación moral retorna una discusión que se ha planteado desde siempre: las relaciones entre moral y la práctica política. Se considera que un

sistema político debe asumir condiciones prácticas aún si éstas contravienen los niveles predominantes de moralidad: pragmatismo, utilitarismo, ideas cambiantes con la dinámica de los sistemas socio-culturales. Otra postura vincula moral y política en ordenes normativos que suponen prácticas sociales integradas. Particularmente los regímenes democráticos tienen un alto grado de permeabilidad a las valoraciones de la acción política hacia el todo social. Mantener la relación de la moral y la política trae consigo el fortalecimiento de las instituciones como soporte de la moralidad republicana. La acción personal en el ejercicio político, la preeminencia de los medios para alcanzar los fines, no puede ya justificarse, los fundamentos del poder lo impiden, cada día, con mayor fuerza. Utilitarismo y eficacia sin moral no pueden imponerse porque el predominio de las fuerzas democráticas está condicionado a los contenidos normativos-éticos de los grupos de poder.

La habilidad política no tiene que contraponerse al comportamiento moral, debe complementarla.

Creo que es en esa filosofía en la que se desenvuelve la renovación moral y sus leyes y procedimientos y es en ese contexto en que afirmo que es viable y es correcta. Retoma postulados ideológicos que tuvieron sus inicios en el siglo XIX liberal y que hoy día tienen igual vigencia y quizá mayor sentido. Vincular a través de un orden normativo a la moral y a la práctica política es un acierto que debemos comprender en la justa dimensión de su significado: devolverle a la función gubernamental su contenido ético. Ello rebasa, como idea, cualquier defecto que pudiera arrojar la práctica del sistema renovado, es decir, los descuidos en la instrumentación, en los detalles, que hemos señalado y que sin duda deben corregirse, no pueden ser pretexto para tratar de desvirtuar un sistema de depuración y control que no es perfecto, pero que mediante el enriquecimiento paulatino y su mejoría ayudará, como lo está haciendo, a reducir significativamente el uso de prácticas inmorales en la administración pública en particular y en el gobierno de la República en general. Lamentablemente la pasión partidista no es permeable a la objetividad y así, encontramos que corrientes ideológicas de uno u otro signo pugnan por la desaparición de los instrumentos materiales y jurídicos que tratan de fiscalizar a la administración, señalando que existe duplicidad de funciones, que hay inoperancia, que no hay signos claros de mejoría, olvidan que la crítica destructiva y los augurios de desastre no ayudan en nada y sí estorban a quienes prefieren construir, innovar y mejorar constantemente.

Mi conclusión personal es en el sentido de que el sistema de responsabilidad administrativa y todo el marco legal que soporta la renovación moral de la sociedad, son viables, no perfectas, por ello tenemos que cambiarlas paulatinamente a través de la reflexión profunda; del dialogo plural, que escuche las voces multánimes que integran la sociedad en que vivimos; cambio a través del derecho, ese es el ideal de la sociedades modernas. Mejoría a través de la aportación, de la sugerencia, de la crítica oportuna y bien intencionada. Así conseguiremos leyes mejores para un futuro más brillante.

Todo para servir al punto de encuentro de nuestro sentido, a la razón de nuestro orden primigenio, a la idea abstracta que se vuelve concreta en nosotros, al protagonista de una historia milenaria que nos asombra, a ese pasado que le da sentido al presente y nos proyecta con seguridad a un destino superior: México.

Por mi raza, hablará el espíritu

México D.F., Otoño de 1987

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel, *TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO*, Editorial Porrúa, México, 1979.
- Bielsa, Rafael, *DERECHO ADMINISTRATIVO*, 2a. Edición, Editorial Despalma, Argentina, 1957.
- Burgoa, Ignacio, *DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO*, Editorial Porrúa, México, 1955.
- Cárdenas, Raúl F., *LAS REFORMAS AL TITULO CUARTO DE LA CONSTITUCION DE 1917*, Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, Año 7, número 7, México, 1983.
- Cárdenas Raúl F., *RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS, ANTECEDENTES Y LEYES VIGENTES EN MEXICO*, 1a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1982.
- Estrada Sámano, José Antonio; *ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PUBLICOS, DE EMPRESAS PARAESTATALES Y DEL ESTADO, A LA LUZ DEL REGIMEN DE DERECHO EN MEXICO*, Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, número, 7, México, 1983.
- Fiorini, Bartolomé A., *DERECHO ADMINISTRATIVO*, 2a. Edición Actualizada, Editorial Abeledo Perrot, Argentina, 1976.
- Fraga, Gabino, *DERECHO ADMINISTRATIVO*, 24a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1985.
- GUIA PARA LA APLICACION DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES EN EL SERVICIO PUBLICO.— SECOGEF— Subsecretaría A*, Mayo de 1985.
- Goodnow, Francisco J., *DERECHO ADMINISTRATIVO DE LOS EUA, INGLATERRA, FRANCIA, ALEMANIA*, 1a. Edición, Editorial McMillan Co., Nueva York, 1914.
- Greenleaf, Richard E., *LA INQUISICION EN NUEVA ESPAÑA, SIGLO XVI*, 1a. Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- Hamdan Amad, Fauzi, *NOTAS SOBRE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS*, Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, número 7, México, 1983.
- Hauriou, André, *DERECHO CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONES POLITICAS*, Editorial Ariel, España, 1970.
- Jeze, Gastón Paul, *PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO ADMINISTRATIVO*, Editorial Reus, SA, España, 1928.
- Key, *LAS TECNICAS DEL SOBORNO POLITICO EN LOS ESTADOS UNIDOS*, (Disertación) Universidad de Chicago, 1934.
- Lowenstein, Karl, *TEORIA DE LA CONSTITUCION*, 2a. Edición, Editorial Ariel, España, 1970.
- Madrid, Miguel de la, *LAS SIETE TESIS RECTORAS*, Editado por el Partido Revolucionario Institucional, México, 1981.
- Madrid, Miguel de la, *VIA FORME DE GOBIERNO*, Presidencia de la República, México, 1987.
- Margadant, Guillermo F., *PANORAMA DE LA HISTORIA UNIVERSAL DEL DERECHO*, 2a. Edición, Miguel Angel Porrúa Editor, México, 1983.
- Molina Piñeiro, Luis J., *APORTES PARA UNA TEORIA DEL GOBIERNO MEXICANO*, 1a. Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983.
- Molina Piñeiro, Luis J. *ESTRUCTURA DEL PODER Y REGLAS DEL JUEGO POLITICO EN MEXICO, (ENSAYOS DE SOCIOLOGIA APLICADA)*, 4a. Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984.
- Pareja, Carlos H., *CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO*, 2a. Edición, Editorial Escolar, Colombia, 1939.
- Reisman, W.M., *¿REMEDIOS CONTRA LA CORRUPCION?* 1a. Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
- RENOVACION MORAL DE LA SOCIEDAD.— Editado por la Secretaría de Gobernación— México, 1983.*
- Rubio Mañé, José Ignacio, *EL VIRREINATO*, Fondo de Cultura Económica, México, 1983.
- Salomón Lewis D., *THE SOCIAL CONTROL*, Boston College Industrial and Comercial Law Review, (marzo de 1976).
- Serra Rojas, Andrés, *DERECHO ADMINISTRATIVO*, 12a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1983.
- Tocqueville, Alexis de, *LA DEMOCRACIA EN AMERICA*, 2a. Edición Fondo de Cultura Económica, México, 1963.
- Varas, Guillermo, *DERECHO ADMINISTRATIVO*, 2a. Edición, Editorial Nascimento, Chile, 1958.

TESIS CONSULTADAS:

Marvan Urquiza, Enrique, EL REGIMEN JURIDICO APLICABLE A LA RESPONSABILIDAD POLITICA Y ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.— Tesis de Licenciatura.— UIA 1987.
Ojeda Angulo, Alejandro, EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO—ANALISIS CRITICO.— Tesis de Licenciatura ELD—1987.

LEGISLACION:

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.
CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DEL FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN EL FUERO FEDERAL.
CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DEL FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN EL FUERO FEDERAL.
LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.
(Todas las leyes y códigos en Ediciones Andrade (Actualizadas), México, 1987.

DIARIOS DE DEBATES DE AMBAS CAMARAS CONSULTADAS EN:

EL MARCO LEGISLATIVO PARA EL CAMBIO.— TOMO I.— Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, México, Mayo de 1983.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS JURIDICAS

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO.— TOMO VIII.— Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984.
DICCIONARIO RAZONADO DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA, Joaquín Escriche.— Editora e Impresora Norbajacaliforniana, 1974.

Capítulo I

¹ José Ignacio Rubio Mañé "El Virreinato" (4 tomos), obra de indudable interés por la enorme cantidad de material revisado por el autor.

² Estrada Sámano; *op. cit.*, pág. 182.

³ Rubio Mañé, *ob. cit.* pág. 86.

⁴ RLRI, V, XV.

⁵ Citada por Raúl F. Cárdenas: *Responsabilidad de los Servidores Públicos*, p. 14.

⁶ Vargas Gómez, citado por Raúl F. Cárdenas, *ob. cit.*, p. 14.

⁷ Raúl F. Cárdenas, *ob. cit.*, p. 15.

⁸ *Idém*, p. 15.

⁹ Richard E. Greenleaf *La Inquisición en Nueva España*.

¹⁰ Hamdan, *Notas sobre LFRSP*, p. 238.

¹¹ Hamdan, *Idem*, p. 238.

¹² Los ordenamientos jurídicos que registra la historia mexicana son abundantes y en muchos se ha tocado el tema de la inmoralidad en las funciones públicas; el lector interesado puede encontrar otros datos en las Leyes Constitucionales de la República Mexicana (1836) Artículos 18 de la 2a.; 47, 48 y 49 de la 3a. y 12 de la 5a. Los Proyectos de la Constitución Política de 1842. Otro documento interesante es el voto particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 fechadas en la ciudad de México el 5 de abril de ese año. Igualmente es recomendable revisar los proyectos y exposición de motivos de las Constituciones de 1857, de 1917 y el Programa del Partido Liberal Mexicano.

¹³ Hamdan, *ob. cit.*, p. 239.

¹⁴ *Idem*, p. 27.

¹⁵ *Idem*, p. 46.

¹⁶ *Idem*, p. 49.

¹⁷ *Idem*, pp. 58 y 59.

¹⁸ *Idem*, p. 67.

¹⁹ *Idem*, p. 106.

Capítulo II

- 1 Jeze, Principios Generales del Derecho Administrativo, pp. 425 a 428.
- 2 Carlos H. Pareja, Curso de Derecho Administrativo, pp. 237 a 240.
- 3 Bartolomé A. Fiorini, Derecho Administrativo, pp. 771-789.
- 4 Fiorini, *op. cit.*, p. 775.
- 5 Fiorini, *Idem*, o. 777.
- 6 Fraga Gabino, Derecho Administrativo, p. 129.
- 7 Fraga, *op. cit.*, p. 130.
- 8 Fraga, *Idem*, p. 130.
- 9 Serra Rojas, Derecho Administrativo, p. 372.
- 10 Serra Rojas, *ob. cit.*

- 1 Rolando Tamayo y Salmorán, Responsabilidad, p. 44.
- 2 Rafael Bielsa, Derecho Administrativo, p. 122.
- 3 Guillermo Varas C., Derecho Administrativo, p. 394.
- 4 Serra Rojas, Derecho Administrativo, pp. 399-410.
- 5 Guillermo Varas, *op. cit.*, pp. 406-409.
- 6 Rafael Bielsa, *op. cit.*, pp. 134 a 143.
- 7 Serra Rojas, *op. cit.*, pp. 468, 469.
- 8 Alvaro Sunster, Responsabilidad Penal, p. 60.
- 9 Guillermo Varas, *op. cit.*, p. 408.
- 10 Bielsa, *op. cit.*, pp. 126 a 133.
- 11 Citado por Álvarez, *op. cit.*, p. 231.
- 12 Bielsa *op. cit.*, p. 143.
- 13 Bielsa, *Idem*, pp. 144, 145.
- 14 Bielsa, *Idem*, p. 146.
- 15 Bielsa, *Idem*, p. 146.
- 16 Soberanes Fernández, *op. cit.*, p. 52.
- 17 Soberanes Fernández, *Idem*, p. 52.
- 18 Bielsa, *op. cit.*, p. 152.
- 19 *Idem*, p. 153.
- 20 Alexis de Tocqueville, La Democracia en América, p. 112.
- 21 Raúl F. Cárdenas, *op. cit.*, p. 314.
- 22 Loevenstein, Teoría de la Constitución, p. 70.
- 23 Citado por Cárdenas, *op. cit.*, p. 333.
- 24 *Idem*, p. 334.
- 25 André Jauriau, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas p. 247.
- 26 Tocqueville, *ob. cit.*, p. 114.
- 27 Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano, pp. 532-533.
- 28 Goodnow, Derecho Administrativo de los EUA, Inglaterra, Francia, Alemania, p. 279.

Capítulo III

- 1 Salomón , Lewis, "The Social Control" p. 16 —cita con informe del Senado de EEUU.
- 2 Reisman, ¿Remedios contra la Corrupción?, p. 44.
- 3 V.O. —Key, "Las Técnicas del Soborno Político en los Estados Unidos", p. 81.
- 4 Reisman, *op. cit.*, pp. 147 y sigs.
- 5 Prueba de la extensión de esta práctica la encontramos en una cita de Reisman, que es la página 147 de su libro señala. . .
- 6 Reisman, *op. cit.*, p. 177.
- 5 . . . lo siguiente. "Muchas sociedades usan sus propias y definidas expresiones para el hecho que yo llamo soborno por transacción. En México es conocido como mordida; en Honduras, tajada; en Brasil, jeitinho (el arreglo); en África Occidental, dash; en Francia, pot de vin (jarra de vino); bakshees en Medio Oriente; la bustavella (sobre pequeño) en Italia; Kumshaw (gracias) en Japón y otros países Asiáticos y, naturalmente, "a little grease" un poco de lubricante, en los Estados Unidos, donde, por cierto, según datos de la prensa, aparecidos en septiembre de 1987: "La Sección de Integridad Pública del Departamento de Justicia de Estados Unidos informó que el año pasado enjuició a 1,193 personas acusadas de corrupción pública, de las cuales 1,027 resultaron convictas. En su informe anual al Congreso, la sección dijo que sus investigaciones condujeron el año pasado a procesar a 596 funcionarios federales, 88 responsables de gobiernos estatales, 232 empleados de gobiernos locales y otros 277".
- 7 Reisman, *op. cit.*, p. 180.
- 8 Zaid, "La Propiedad Privada de las Funciones Públicas", p. 28.
- 9 Reisman, *op. cit.*, p. 233.
- 10 Zaid, *op. cit.*, p. 26.
- 11 Molina Piñeiro, Estructuras del Poder y Reglas del Juego Político en México, p. 33.
- 12 Reisman, *op. cit.*, p. 75.
- 13 Molina Piñeiro, *op. cit.*, p. 34.
- 14 Molina Piñeiro, Aportes para una Teoría del Gobierno Mexicano, p. 187.
- 15 Molina Piñeiro, *op. cit.*, p. 188.
- 16 Reisman, *op. cit.*, p. 43.
- 17 Reisman, *op. cit.*, p. 225.
- 18 LFRSP, Exposición de Motivos, p. 5.
- 19 Fauzi Hamdan Amad — Notas sobre la LFRSP p. 236.
- 20 Fauzi Hamdan, *Idem.*, p. 237.
- 21 Fauzi Hamdan, *Idem.*, p. 238.
- 22 Raúl F. Cárdenas, La Reforma al Título Cuarto de la Constitución de 17 pp. 175-180.
- 23 Fauzi Hamdan, Amad., *op. cit.*, p. 242.
- 24 Fauzi Hamdan Amad., *Idem.*, p. 244.
- 25 Raúl F. Cárdenas, *op. cit.*, p. 179.
- 26 Fauzi Hamdan Amad., *op. cit.*, p. 245.
- 27 Fauzi Hamdan Amad., *Idem.*, p. 246.
- 28 Fauzi Hamdan Amad., *Idem.*, p. 252.

Capítulo IV

- 1 LFRSP, Exposición de Motivos, p. 5.
- 2 LFRSP, Exposición de Motivos, p. 10.
- 3 Hamdan, *op. cit.*, p. 250.
- 4 Alejandro Ojeda, *El Procedimiento Administrativo, Análisis Crítico*, p. 50.
- 5 Alejandro Ojeda, *Idem*, p. 84.
- 6 Hamdan, *op. cit.*, p. 248.
- 7 Hamdan, *Idem*, p. 250.
- 8 Alejandro Ojeda, *op. cit.*, p. 91.