

UNIVERSIDAD del TEPEYAC

321309

7
2ej

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO N° 321309 DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

PARA EL DESARROLLO TOTAL



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

" PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO QUE SE
INSTRUYE A LOS SERVIDORES PUBLICOS "

TESIS PROFESIONAL QUE PRESENTA
EMILIO GUIZAR OROZCO
PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

ASESOR DE TESIS:
LIC. CESAR GONZALEZ AGUIRRE
CEDULA PROFESIONAL: 988651



Universidad Nacional
Autónoma de México

UNAM



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.

I N D I C E

		PAG.
INTRODUCCION		I
CAPITULO I.	ANTECEDENTES HISTORICOS.	
1.1	ROMA.	2
1.1.1	Organización Burocrática.	3
1.1.2	Procedimiento de Elección de Funcionarios.	6
1.1.3	Control Jurídico de Actuación de los Funcionarios.	7
1.1.4	Organos substanciales y procedimientos para exigir Responsabilidad de los funcionarios Públicos.	10
1.1.5	Control Social.	12
1.2	ESPAÑA.	13
1.2.1	Juicio de Residencia en España.	13
1.2.2	La Residencia en las Partidas.	15
1.2.3	La Residencia en la Novísima Recopilación.	18
1.3	MEXICO.	23
1.3.1	Epoca Prehispánica.	23
1.3.2	Epoca Colonial.	27
1.3.3	Epoca Independiente.	31
1.3.4	Epoca Contemporánea.	43
CAPITULO II.	NATURALEZA JURIDICA.	
2.1	Qué es el Servidor Público.	54
2.2	Elementos.	57
2.3	Principios.	60
2.4	Funciones.	64
2.5	Tipos de Responsabilidad.	69
2.5.1	Responsabilidad Política.	70
2.5.2	Responsabilidad Penal.	74
2.5.3	Responsabilidad Administrativa.	76
2.5.4	Responsabilidad Civil.	79
2.6	Esquema Piramidal de la Administración Pública Federal.	82

CAPITULO III. CODIGO DE CONDUCTA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.		
3.1	Cuadro comparativo del Texto Constitucional y sus Reformas al Título IV del mismo.	84
3.2	Iniciativa de Ley de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	103
3.3	Exposición de Motivos de la Ley referida con anterioridad.	104
3.4	Creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.	111
3.5	Organigrama de la Secretaría anteriormente citada.	114
CAPITULO IV. ANALISIS DE LAS RESPONSABILIDADES EN QUE PUEDEN INCURRIR LOS SERVIDORES PUBLICOS EN EL DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES Y EL FINCAMIENTO DE PLIEGOS PREVENTIVOS DE RESPONSABILIDAD.		
4.1	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	116
4.1.1	Obligaciones de los Servidores Públicos.	117
4.1.2	Procedimiento Administrativo al Incurrir en Responsabilidad.	121
4.1.3	Sanciones Aplicables al Servidor Público.	130
4.2	Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.	133
4.2.1	Fincamiento del Pliego Preventivo de Responsabilidades.	138
4.2.2	Tipos de Responsabilidades.	143
4.2.2.1	Responsabilidad Directa.	144
4.2.2.2	Responsabilidad Subsidiaria.	144
4.2.2.3	Responsabilidad Solidaria.	144
4.3	Procedimiento establecido en la Ley sobre el Servicio de vigilancia de fondos y valores de la federación y su reglamento.	145
4.4	Análisis y crítica en cuanto a los procedimientos de dichos ordenamientos.	155
4.5	Proposición al Tema Expuesto.	156
CONCLUSIONES.		158
BIBLIOGRAFIA.		165

I N T R O D U C C I O N

La eficiencia y oportunidad en el desarrollo de las funciones y actividades de la organización administrativa, descansa en buena medida en la claridad y fluidez de las normas que en ella se establezcan para el cumplimiento de las funciones que la ley le asigna a cada área administrativa que la compone.

De conformidad con el propósito señalado, se integran en el presente documento un conjunto de directivas de acción y de interpretación sobre el sistema de responsabilidades en el servicio público.

La necesidad de contar con un documento de esta naturaleza se hace imperativa, debido al creciente volumen de las operaciones de las contralorías internas al incremento de su personal, a la adopción de técnicas modernas y a la complejidad misma de las estructuras administrativas.

Todo ello hace imprescindible el uso de instrumentos administrativos que faciliten la actuación de los elementos humanos que colaboran en la obtención de los objetivos y el desarrollo de las funciones que las contralorías internas deben realizar, así como para proporcionar los lineamientos que requieran los servidores públicos en cumplimiento de sus obligaciones frente a la administración pública y de los administrados, cuando el ejercicio de sus derechos tienen relación directa con el sistema jurídico de responsabilidades en el servicio público. Por lo que el presente trabajo es un instrumento de información en el que se consigna, en forma metódica, los pasos y operaciones, que deben seguirse para la

recepción y admisión de una promoción su investigación y la substanciación del procedimiento correspondiente, hasta llegar a la etapa de resolución y a la de impugnación, todo ello dentro de la fase oficiosa a cargo de la autoridad administrativa.

Después del estudio realizado, propongo algunas reformas legales que según mi opinión, deberán establecerse para lograr una transparencia jurídica, tanto para las autoridades como para el servidor público presunto responsable. Lo que directamente influirá en la justicia administrativa.

CAPITULO I. ANTECEDENTES HISTORICOS

1.1 ROMA

En nuestra búsqueda de los antecedentes de la responsabilidad de los servidores públicos no nos remontaremos tanto en el tiempo como para estudiar las leyes de los grupos humanos primitivos de oriente, ni a la legislación de la antigua Grecia, sino que partiremos de aquel pueblo que instituyó al Derecho como columna vertebral de su organización, ese pueblo que como diría un autor del que no recuerdo el nombre, arrancó el derecho a los dioses y lo trajeron a la tierra: Roma.

Nuestra negativa a remontarnos tanto en el tiempo se debe, en primer lugar, a que una empresa de tal magnitud rebasa los límites de una tesis profesional de licenciatura y, en segundo lugar, porque hasta donde tengo conocimiento, la mayoría de las legislaciones de esas civilizaciones antiguas careció de unidad y se vio influenciada por aspectos religiosos.

No así el derecho romano, que fue producto de una organización milenaria: desde el año 753 antes de Jesucristo, en que se funda Roma, hasta el 553 de la era cristiana, que culmina con los últimos textos del emperador Justiniano. Esos mil trescientos años han sido divididos conforme a la estructura política-social del país en tres grandes épocas, a saber:

- a) La monarquía. Que abarca desde la fundación de Roma hasta el año 510 antes de Cristo.
- b) La república. Que comprende cinco siglos, hasta el

año 31 antes de nuestra era.

- c) El imperio. Que poco más o menos comprende el mismo número de centurias que la etapa anterior y que termina en el año 553 después de Jesús. Este periodo se podría subdividir en otros dos: El pagano, hasta el año 331 después de Jesucristo, y el Cristiano, de esa fecha hasta el final del imperio.

1.1.1 ORGANIZACION BUROCRATICA

En Roma existía una organización minuciosa, clasificada y jerarquizada de los funcionarios que constituía la gran pirámide burocrática de la administración del imperio. Las características principales de tal organización eran: separación de las funciones y cargos de carácter civil de los de carácter militar y la distribución de los funcionarios en diversas categorías o rangos. Estas categorías o rangos eran tres, a saber:

1. De los clarissimi
2. Los perfectissimi
3. Los egregii

Más tarde se abolió esta última categoría y se subdividió la primera, en la de los clarissimi et illustres y en los clarissimi et spectabili, quedando la categoría de los perfectissimi tal como estaba.

En el escalón inmediato inferior de esta gran pirámide burocrática estaban los funcionarios subalternos, clasificados también en

distintas categorías con arreglo a un doble criterio: según su rango y la oficina en donde prestaban sus servicios. Por ejemplo, si se prestaba el servicio en la corte imperial se les denominaba militia palatina: si estaban sirviendo al lado de los prefectos del pretorio, se les conocía con el nombre de praefectiniani; etcétera.

Todos los altos funcionarios de la corte, pertenecían al rango de los clarissimi et illustres y eran los siguientes:

a) El quaestor sacri palatii, con funciones relacionadas con los Poderes Legislativo y Judicial del Emperador.

b) El magister officiorum, era el jefe de la casa civil del emperador, integrada por el personal destinado a distintos servicios, tales como mensajeros, comisarios de alojamiento, escuderos, etcétera. Dentro de esta casa también existía la servidumbre personal del emperador - pajes, camareros, etcétera - que no dependía directamente del magister officiorum, sino de otro funcionario que también pertenecía a la casta de los clarissimi et illustres, que se denominaba praepositus sacri cubiculi.

c) El comes sacrarum largimonum, puesto al frente del aerarium sacrum. Este funcionario era algo así como el Ministro o Secretario de Hacienda, encargado del buen manejo del erario público. Era el jefe de la burocracia fiscal del imperio, que era el encargado de recaudar impuestos, servir a las casas de moneda, transportar dinero de un lugar a otro, servir en las industrias del gobierno.

d) El comes rerum privatorum, que era el administrador del patrimonio privado del emperador. Esta administración comprendía diversos departamentos.

Estos cuatro altos funcionarios, más algunos otros de la clase de los clarissimi et spectabiles, integraban el consistorium principis, que era el cuerpo asesor del emperador.

"El imperio estaba dividido en dos grandes circunscripciones administrativas: La orientis y la occidentis, que a su vez se dividían en dos circunscripciones: la primera se subdividía en las praefecturas de illiricum y oriens, y la de Occidente se dividía en Italia y Gallia."⁽¹⁾ Al frente de cada una se encontraba el correspondiente praefectus, que era un funcionario de carácter civil. Las prefecturas se subdividían en diócesis que estaban regidas por los vicarii y las diócesis a su vez se dividían en provincias, las cuales estaban regidas por un gobernador, al que se le denominaba de diversas maneras: procónsul, cónsul, etcétera.

Las circunscripciones militares eran distintas y estaban regidas por comités y duces, que a su vez estaban por abajo jerárquicamente de los magistri militum.

Tratándose de responsabilidad oficial, teóricamente los magistrados romanos podían ser perseguidos civil y penalmente ante los funcionarios jurisdiccionales ordinarios pero en la práctica, el pretor-funcionario encargado de impartir justicia no podía hacer

1. Arias Ramos, José. Compendio de derecho público romano e historia de las fuentes, p. 230.

comparecer ante su tribunal a magistrados de igual o mayor rango que él, debido a que éstos no permitían tan fácilmente que se les encausase. Por ello, salvo rarísimos casos, la responsabilidad se hacía efectiva después de que el magistrado dejaba de desempeñar su cargo, por vías y ante los tribunales ordinarios algunas veces, y por procedimientos y tribunales diversos que actuaron, fundamentalmente, fuera de Roma, como cuando se trataba de delitos de peculatus, que era la apropiación indebida del dinero del Estado y del delito de repetundae, que eran las ex-acciones abusivas.

1.1.2 PROCEDIMIENTO DE ELECCION DE FUNCIONARIOS

En la época republicana, al principio sin formalidades y después con la profesio, se proponían a los candidatos a las magistraturas. Entre la profesio y la elección se producía la petitio que era una campaña electoral encaminada a buscar votos.

"En tiempos de Cicerón los funcionarios debían prestar juramento de mantener y seguir las leyes, dentro de los cinco días siguientes a la toma de posesión del cargo. La toma de posesión se producía antes de prestar juramento porque éste no era un requisito inherente a aquella."⁽²⁾

Aparece aquí el origen de una relación de servicio y dos actos que van a perdurar en toda la historia de los funcionarios: la toma de posesión y el juramento de las leyes.

2. Torreblanca Vergara, José. Situaciones de los funcionarios, p. 324.

Durante la época imperial la burocracia creció enormemente, el incremento del absolutismo hace necesario la extensión y consolidación de la burocracia. A partir de Augusto se produce una modificación fundamental que ayuda a comprender la aparición de la burocracia en sentido moderno: la duplicación de nombramientos, ya que junto y al lado de los órganos republicanos surgen los funcionarios nombrados y regidos solamente por el emperador. Los primeros van a tener competencia puramente formales, mientras que los segundos se apoderaran poco a poco de todos los resortes constitucionales del país. Ya no es la elección el sistema de designación del nuevo funcionario, sino el nombramiento directo y libre del mismo por el emperador.

1.1.3 CONTROL JURIDICO DE LA ACTUACION DE LOS FUNCIONARIOS

Uno de los pilares fundamentales del engrandecimiento de Roma fue el respeto hacia los derechos individuales, especialmente durante la República, y la severidad con que se reprimieron las expropiaciones y los abusos de los funcionarios públicos, no sólo en el seno de la ciudad capital, sino también los cometidos en las lejanas provincias conquistadas en torno del mar mediterráneo y sometidas a la égida romana.

Hacia el año 605 de Roma (149 a.C.) entraba en la vida jurídica una innovación, insignificante al principio, pero grávida de consecuencias. Las continuas protestas de los habitantes de los territorios conquistados por Roma y a raíz de los abusos de que eran objeto por parte de los funcionarios que debían desempeñar sus

funciones ad honorem, que era la condición propia de todo cargo que no correspondiera trabajo puramente manual, originó una copiosa legislación represiva de todo acto de corrupción que se extendió también en amparo de los ciudadanos de la metrópoli.

Los recursos con los que contaban unos y otros para exigir la responsabilidad a los funcionarios, eran distintos, pues si los ciudadanos de Roma tenían remedios contemplados en derecho privado para recuperar directamente lo expoliado, los habitantes de los territorios anexados sólo podían elevar sus quejas al Senado, el que generalmente nombraba comisiones que juzgaba extra ordinem.

La lex sempronia, del año de 631 de Roma (123 años a.C.) confirió a una comisión del Senado facultades para sentenciar sobre la devolución de lo expoliado e imponer penas.

Es en los años 672 al 674 de Roma (82 a 80 a.C.), se introduce reformas al procedimiento penal romano al aumentar en las leges corneliae el número de las quaestiones existentes, confiriendo su jurisdicción de nuevo a los senadores y extiende el procedimiento de las quaestiones a los delitos comunes. Las leges juliae, de César Augusto, terminan provisionalmente este ciclo de reformas con la creación de un ordo iuriciorum publicorum unitario.

Las leyes particulares establecían los tipos delictivos de los crimina publica y las penas que debían aplicarse a los funcionarios. La acusación pertenecía a todo el pueblo. La tentativa y la complicidad se castigaban como si se hubiera

consumado el delito. El juez que conocía del asunto estaba obligado a pronunciarse sobre la culpabilidad del acusado.

"Perteneían al grupo de los crimina pública, los delitos siguientes: faltar los funcionarios públicos a sus deberes, las exacciones ilegales - delito de repetundae - venta de empleos, robo en el desempeño de su cargo, malversación de caudales - crimen peculatus - alta traición - crimen laesae maiestatis - que poco a poco reemplaza al antiguo perduellio: perturbación de la paz pública mediante actos de autoridad, - con preponderante carácter político secuestro de personas plagium, y falsedades falsum, entre otros."(3)

Durante los primeros siglos de Roma era imposible la corrupción debido en gran medida al rigor de las costumbres, a la breve duración de los cargos públicos y a la vigilancia ejercida por el Senado y los tribunos, sobre los funcionarios, circunstancias éstas que compelian a tales funcionarios a mantenerse dentro de los límites de sus deberes. "Pero a medida que Roma extendió sus conquistas la corrupción se hizo más frecuente, particularmente en los territorios conquistados, en virtud de que los pretores y los cónsules que eran enviados a gobernar las lejanas provincias reunían en su persona el poder de todos los magistrados de la metrópoli: mando militar, administración de justicia, gobiernos de las finanzas, etcétera. Tales funcionarios provistos de ese poder y lejos de la vigilancia de sus conciudadanos, encontraban fácil modo de convertir en beneficioso para sus intereses el puesto que

3. Jiménez de Azúa, Luis. Tratado del derecho penal.
I.p. 47.

desempeñaban, abandonándose a toda clase de excesos." (4)

Esta corrupción generó inmensas fortunas que aseguraba al funcionario enriquecido su propia impunidad al poder comprar a sus propios jueces y además le proporcionaba el medio para adquirir más poder; se explotaba a las provincias para dominar en los comicios y se corrompían los comicios para expoliar a las provincias: así la república se encontró en un círculo vicioso hasta que cayó y se modificó la forma de gobierno.

1.1.4 ORGANOS SUBSTANCIALES Y PROCEDIMIENTOS PARA EXIGIR RESPONSABILIDAD A LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

A pesar de la gran influencia del Senado, sus opiniones no tenían fuerza legal - excepción hecha de los Senados Consultos cuando el magistrado competente no le oponía el veto - si bien no eran indiferentemente escuchadas por los magistrados. Igualmente es el orden jurisdiccional sólo servía de consejero a funcionarios y asambleas que tenían derecho a juzgar. Sin embargo, en momentos de perturbación pública, podía el Senado suspender las leyes y jurisdicciones y conferir poderes dictatoriales a los cónsules, como ocurrió en el año 63 a.C., cuando Cicerón aplastó la conspiración de Catalina. Tal vez sea éste el antecedente más remoto de lo que conocemos ahora como suspensión de garantías.

De acuerdo con la constitución romana, los magistrados podían ser procesados por mala conducta; pero de su responsabilidad en el

4. Ramos Mejía, Enrique. El delito de concusión. p. 92.

ejercicio del cargo no conocía el Senado, sino el pueblo en los comicios, los cuales tenían jurisdicción en materia penal. No obstante, dada la facultad que los magistrados tenían de anular recíprocamente sus iniciativas, se llegó, en la práctica, a que estos altos funcionarios no fuesen procesados. Únicamente cuando, al dejar el cargo, volvían a la simple condición de ciudadanos podían ser llevados ante los tribunales por diferentes acusaciones.

La dificultad que ofrecía lo populoso de los comicios en su labor juzgadora, condujo a que el pueblo perdiera, en parte su atribución de juez, al ser creada en forma permanente las quaestiones en los últimos años de la República.

Los comicios delegaban a jueces sus poderes en una quaestion, extraordinaria, bajo la dirección de un magistrado con imperium. La primera de estas quaestiones fue nombrada en el año 413 a.C. para juzgar a los asesinos de Marco Postumio: la última, el 43 a.C. para juzgar a los que mataron a César. Pero en el intervalo habían sido tan frecuentes ciertos crímenes que fue necesario establecer tribunales permanentes llamados quaestiones perpetuae. La primera fue la quaestion de repetundis, instituida el año 149 a.C.

"Estas comisiones especiales o permanentes también se ocupaban del juzgamiento por delitos contra la seguridad del Estado y en estos casos, así cuando se ocupaban de los juicios por delitos cometidos en el desempeño de sus funciones públicas, tanto civiles como

militares, no existía recursa alguna contra sus fallos." (5)

1.1.5 CONTROL SOCIAL

El equilibrio social es considerado por muchos tratadistas como esencial y de muy viejo cuño.

La República romana fue durante varios siglos un régimen puramente patricial; hasta el año 350 a.C., aproximadamente.

Durante el siglo siguiente a la era cristiana, las luchas entre las fuerzas patriciales y las plebeyas se hicieron muy agudas e incluso dramáticas. Los conflictos entre Mario y Sila 90 a.C., y después entre César y Pompeyo, 50 a.C., condujeron a la instauración del imperio.

Después del año 350 a.C., y hasta los años 90 o 100 anteriores a la era cristiana, Roma podía ser considerada como un Estado Patricio-Plebeyo. Mommsen lo consideraba como el periodo de mayor auge de la República. Una característica singular de este periodo es que la constitución recibía su fuerza y dinamismo de la búsqueda permanente de compromiso entre las fuerzas sociales que participaban en el juego político.

Es necesario señalar que el carácter patricio-plebeyo de la República en su época clásica, se vio facilitado por la dualidad de las magistraturas.

5. Barrera Domínguez, Humberto. Juzgamiento de los altos funcionarios del Estado. p. 137.

- De los dos cónsules uno era plebeyo y el otro patricio.
Lo mismo ocurría con los Censores.
- Los ediles se alternaban en el puesto. Un año el edil era patricio y el año siguiente, plebeyo.
- El colegio de los pontífices se abrió a la plebe en el año 254 a.C., y fue elegido pontífice máximo un plebeyo.

Este tipo de control sociopolítico se puede encontrar en los Estados occidentes.

1.2 ESPAÑA

Por lo que respecta a los antecedentes históricos, desarrollados en el presente país, me permito exponer algunos de ellos:

1.2.1 JUICIO DE RESIDENCIA EN ESPAÑA

Se trata de un tema muy amplio, de no fácil acceso, sobre todo porque puede presentarse como algo disperso, como algo incompleto, según las etapas históricas que abarcan o pueden abarcar varios siglos de tradición jurídica.

No es la intención de presentar un estudio exhaustivo del tema de la práctica del juicio de residencia, sino solamente resaltar sus caracteres más importantes, explicar su objetivo, así como su trascendencia jurídica.

Una cosa es cierta según estas etapas, que el juicio de residencia primero, y luego el juicio de responsabilidad, forman parte

esencial y el grueso de nuestra legislación histórica, en nuestra materia de la responsabilidad de los servidores públicos son los antecedentes históricos fundamentales, en otro giro, "el sistema hoy en vigor, se entronca y encuentra sus raíces en el juicio de responsabilidades y éste a su vez en el sistema de residencia colonial, hay una secuencia histórica ininterrumpida." (6)

Son dos sistemas con sus variantes y peculiaridades, que han podido llegar hasta nuestros días, o han podido formar o acrecentar los acervos doctrinales y legales de un solo sistema, mostrando cambios acordes con el devenir del tiempo; ciertos avances y ciertos retrocesos como es obvio en la historia.

"En las fuentes históricas del derecho romano ya se encuentran preceptos reguladores de la obligación que pesaba sobre los funcionarios del Estado de responder de su gestión. El derecho romano es un derecho de cosas e intereses materiales, no podía dejar abandonados los intereses del propio Estado, afocando su confianza en la honesta gestión de sus empleados, sino que creó la residencia precisamente para obligarlos a rendir cuentas, nace en efecto, con la primordial misión de proteger al Estado de la desaprensiva gestión de sus funcionarios; y, sólo subsidiariamente, se protege a los particulares." (7)

Para hablar del procedimiento y en especial del juicio de residencia en España, se hace necesario adentrarse en el estudio de

6. Barragán, José et al. Las responsabilidades de los servidores públicos. p. 30.
7. Ots y Capdequí, José María. Historia del derecho español en América y del derecho indiano, II. p. 158.

los cuerpos legales más trascendentales del país de referencia.

De los diferentes ordenamientos característicos en la evolución del juicio de residencia en España, tienen especial importancia, primero, el Código de las partidas del año 1265 que representa un retorno al proceso clásico romano, y donde en su partida III, se encuentra el antecedente de mayor importancia de las legislaciones procesales de los pueblos de habla española, en la que da nacimiento e introducción definitiva del juicio de residencia en el derecho castellano, es la principal fuente de inspiración de la gran mayoría de los códigos de procedimientos, de los países hispano-americanos; y, segundo, la novísima recopilación de las leyes de España de 1805, que determina cual era la regulación del juicio de residencia antes de la constitución de Cádiz de 1812.

1.2.2 LA RESIDENCIA EN LAS PARTIDAS

Fue don Alfonso X hombre de extraordinaria cultura entre los de su tiempo, de las partidas, su creador.

"Las partidas constituyeron una obra colosal, en una época de transición y turbulencia -siglo XI al XII-, desorden que en la legislación europea estaba representada por leyes injustas, confusas, ilusorias, parciales, inconexas, ridículas, contradictorias sin proporción con los objetos ni con los delitos, en cuya compilación encontraban los caprichos de los magistrados, las decisiones forales, las costumbres y usos inveterados, las

glosas arbitrarias dictadas a veces por las pasiones, etc."(8)

Las siete partidas constituyen una enciclopedia jurídica positiva, de 2802 leyes en total, distribuidas en 182 Títulos.

Dentro de los puntos más sobresalientes, al menos suficientes para la debida caracterización del juicio, de residencia en este cuerpo legal, están las siguientes:

"Habla fundamentalmente de los jueces, y del personal auxiliar. No es extraño, en esta época existe concurrencia de poderes, casi siempre, el oficio o cargo de los jueces es temporal; se decreta la obligación de tomar fiadores e recabdo, antes del desempeño del encargo, en función precisamente de someterse a la residencia."(9)

"Quedan obligados, a permanecer cincuenta días inmediatamente después de terminado el oficio en el mismo lugar en donde éste se fungía, para ser sindicados."(10)

La obligación de los funcionarios es personalísima, no se admite personero; cada día se deberá dar pregón públicamente, a efecto de que los interesados o agraviados queden enterados debidamente.

La responsabilidad es universal e ilimitada, es decir, se sigue el juicio de residencia a todo funcionario público que cometa hasta el más mínimo acto arbitrario en contra del Estado y los particulares.

8. Martínez, Marina, apud., Alfaro y Lapuente, Santos, "Prólogo", en Colección de Códigos y Leyes de España.
9. Título IV; Ley VI de la Partida III.
10. Título V; Ley XII de la Partida III.

"La acción que se reconoce, es a favor de todos los posibles interesados o agraviados, de acuerdo con las normas establecidas en las partidas; actuará como juez residente, el mismo que vaya a sustituirlo, siendo perceptivo el oír con aquellos que se querellaren a algunos hombres buenos; la competencia de estos jueces residentes, sólo parece tener una sola limitación: la de los casos reservados al Rey, por su gravedad."(11)

"Para hacer efectiva dicha responsabilidad se obliga a presentar declaración a los propios familiares o no, que vivieron con ellos en aquellos oficios."(12)

Aquí, la residencia se instituye en favor de los particulares principalmente y sólo por vía indirecta del Estado, es decir, le da oportunidad al pueblo de hacer oír su voz cuando el funcionario cesaba en el oficio, para denunciar los abusos o errores que hubiere cometido en el desempeño de sus funciones, fue tenido muy en cuenta y casi en beneficio estaba orientada la institución que nos ocupa.

Además, la especialidad casacionista con que nace la residencia, es notable, porque al referirse la responsabilidad a toda yerro, e tuerto que hayan hecho, y para que hagan enmienda de ello, según mandaban las leyes del mismo libro, el juez residente debía hacerse cargo de los mismos, para enmendarlos. Por Yerro, se entendía cualquier falta o delito cometido contra los preceptos legales, por

11. Título XVI; Ley I de la Partida III.

12. Barragán, José. El juicio de responsabilidad en la constitución de 1824, antecedente inmediato del amparo, p. 24.

ignorancia o malicia; o por simple equivocación o descuido; por tanto, se incluye el error inprocedendo, se comprende el agravio, sin razón o injuria que se hace a uno.

Estas partidas tuvieron una gran influencia en América, más que en la propia España, pues los letrados y oidores de las audiencias coloniales no tuvieron que luchar para su aplicación como derecho supletorio con las residencias ya antes mencionadas, que hubo necesidad de vencer en la península.

1.2.3 LA RESIDENCIA EN LA NOVISIMA RECOPIACION

La novisima recopilación alcanzó la sanción oficial en 1805 y rigió no sólo en España sino también en América, antes y después de la independencia.

"Su promulgación sin embargo, no hizo disminuir la autoridad doctrinal de las partidas, que durante la edad moderna había venido siendo la fuente de derecho más consultada tanto por los juristas de la metrópoli -España - como los letrados y oidores de las audiencias de las indias." (13)

El ejercicio de la práctica de la residencia fue, por un lado causa en tierra de Castilla de no pocos abusos que incluso "a mediados del siglo XV, el juicio de residencia fue frecuentemente

13. Ots y Capdequi, José María. Manual de historia del derecho español en las indias y en el derecho propiamente indiano, I. p. 104.

incumplido."⁽¹⁴⁾ Era de procedimiento severo, aunque "en los últimos días perdió su carácter original, por otro lado y, por las protestas de los procuradores en las cortes de los consejos."⁽¹⁵⁾ La residencia se institucionaliza y se refuerza.

Siguiendo la evolución histórica del juicio de residencia resulta obligatorio resaltar los preceptos jurídicos más significativos de la novísima:

PRIMERO. Se consolidan los jueces de residencia, y se les refuerza con la figura del escribano y se les dota de mayores facultades inquisitivas; el juez ordena, de oficio, al escribano para que dé publicidad a la residencia por villas y pueblos; y, cuando respecto de alguna imputación, no se obtengan pruebas suficientes "él de su oficio trabaje de saber la verdad de aquello preguntando a todas las personas que de ello puedan saber... y hagan toda diligencia que fuere posible para que se sepa la verdad",⁽¹⁶⁾ en fin se insiste en la prohibición de que los jueces residentes sucedan antes de pasado un año a los residenciados, aunque sea pedido por la ciudad o villa donde fuere la pesquisa. Idénticas facultades se les reconocen al propio escribano.

"El juez de residencia era un juez delegado que debía ceñir sus atribuciones a las facultades que le hubiesen sido conferidas, sin poder traspasarlas, y con obligación de cumplir todo lo dispuesto

14. Ots y Capdequi, José María. Historia del derecho...
op cit. pp. 556-557.

15. Idem.

16. Novísima Recopilación, Libro VII, Título XIII, Ley V.

con relación a esta clase de juicio."(17)

SEGUNDO. Su oficio (de juez residente) no podrá durar más de tres meses. Pues por lo visto, estos juicios se debía prolongar bastante más, entorpeciendo la administración ordinaria de justicia, por lo cual las ciudades dicen al Rey que prohíba se dilaten por más de tres meses. Aparte de que ya, en las cortes de Toledo de 1480, se había rebajado el tiempo de la residencia efectiva a treinta días.

TERCERO. El principio de la publicidad de la residencia ha quedado sensiblemente modificado al introducirse la figura del escribano, a quien corresponde, en efecto, mandado por el juez y de oficio; dar pregón por todas las villas y lugares; se le faculta para poder iniciar el mismo los expedientes por quejas, a favor de quienes no pudieran o no quisieran acudir ante el propio juez residente; las pesquisas y demás providencias de oficio sobre la sumaria son de carácter secreto.

Respecto de este último punto, podemos señalar que hoy en día, no existen los juicios de residencia; nuestra legislación difiere notablemente en este punto de la legislación española de entonces, pues está prohibido expresamente hacer pesquisas generales y juzgar por tribunales especiales, debiendo ventilarse todas las cuestiones ante los tribunales previamente establecidos por la ley.

CUARTO. La responsabilidad continúa siendo universal e ilimitada.

17. Novísima Recopilación, Leyes IV y XIV, Título XIII, Libro VII.

QUINTO. Están sujetos a la residencia el asistente o gobernador o corregidor, o sus oficiales; incluyendo a regidores, fieles sexmeros o procuradores, escribanos y otros oficiales del consejo.

Por el juicio de residencia no se proveía a otro oficio a ningún funcionario o empleado, mientras su residencia a la causa no fuese vista en el consejo, consultada y ejecutada, además el juicio no es motivo de descoro sino por el contrario. Los jueces y corregidores desde que dejaban su oficio, estaban obligados a permanecer en su ciudad, villa o lugar, por tiempo determinado, para hacer residencia y cumplir la justicia a los querellosos, y pagar los gastos que hubieren ocasionado; y a este respecto se les exigía juramento y fianza que garantizacen esas exigencias, a tal grado, que si se ausentaban antes del plazo prefijado, o si no daban la garantía eran enviados presos, a su costa, el lugar en donde hacían el oficio. Por ejemplo. Al gobernador don Sancho Fernández de Angulo y Sandoval se le obligó a permanecer en el país hasta que diese fianza de pagar las resultas del juicio.

Cabe mencionar, que cuando un funcionario o empleado público está comprendido en alguna causa de responsabilidad, que le impida actuar con imparcialidad, queda excluido de oficio y se encuentra en la obligación de abstenerse de realizar actos oficiales, a esto es a lo que se llamaban inhabilis.

SEXTO. Finalmente nos podemos preguntar sobre cuales eran las materias, objeto de la residencia, más en particular a efecto de matizar mejor el principio anteriormente aludido de la

responsabilidad universal.

El juez, cuando recibiere la pesquisa secreta, si algún testigo dijere alguna cosa general, así como que eran parciales, o que no ejecutaban la justicia, o que cohechaban o, que eran negligentes en administrar, o no castigaban los pecados públicos, u otras semejantes cosas, que pregunte a los testigos, y haga que declaren particularmente, y en que casos y causas eran parciales, y en qué dejaron de ejecutar justicia, y qué cohechos hicieron, y qué personas, y en qué casos fueron negligentes, etc.

Como se puede observar por la enumeración, realmente la responsabilidad era ilimitada y grave, toda vez que se les pide cuenta hasta de su negligencia en la administración de justicia.

El juicio de residencia era general: La indagación se extendía a todas las ramas a cargo del funcionario, y por ende se efectuaba por razón del ejercicio de la jurisdicción ordinaria del oficio, cargo, empleo o comisión, como por la administración de justicia, o a ello anexo y perteneciente, a cada uno por el ministerio que le toca.

Todavía más, cabía residenciarlos:

Por los agravios y sin razones y cohechos que se han hecho, y hicieren los que llevan a cargo de los empréstitos, y de sacar la gente para la guerra de los moros y otras partes, y de traer las bestias y otras cosas y de comprar mantenimiento en los lugares de

que llevan el cargo y en sus comarcas.

Se habla de agravios y sin razones: se comprende en la enumeración de llevarse ropa o posada sin pagar: ¡Qué afán del legislador por apurar en detalles la responsabilidad, por no dejar nada afuera del alcance de la residencia, así se refiera a derechos o intereses patrimoniales, como a cualquier otra clase de agravios, sin excluir!

De todo lo anterior podemos decir, que el juicio de residencia es una institución compleja, bastante bien estructurada, y con una misión específica; la de exigir responsabilidad universal a todos los funcionarios del Estado, salvo las altas magistraturas, como los casos reservados al Rey.

1.3 MEXICO

1.3.1 EPOCA PREHISPANICA

En la época prehispánica no existió legislación uniforme aplicable a todos los grupos que habitaban en ese entonces el territorio de lo que hoy es México, sino que cada uno de ellos tuvo leyes distintas.

Los grupos sociales más representativos eran, en el centro, los aztecas o mexicas, y en el sureste, los mayas. En este estudio sólo analizaremos el sistema sociopolítico y jurídico de los primeros, porque nos ha parecido más interesante y porque su ámbito

de aplicación fue mayor, en virtud de que fue imitado o impuesto, con algunas modificaciones, a los pueblos sometidos a su dominio.

"Los aztecas, al decir de los historiadores, fueron una tribu que en su largo peregrinar del norte del centro del país en busca de la tierra prometida, estuvo dirigida por sacerdotes uno de ellos actuaba como principal y los demás como consejeros." (18)

Como cualquier otra sociedad, su régimen de gobierno nació impulsado por la necesidad colectiva de una orden jurídico y social de lo cual eran muy respetuosos.

"Cuando el pueblo azteca dejó, su carácter nómada y se volvió sedentario, se empezaron a fincar las bases de su organización que tanto impresionó a los españoles." (19)

La sociedad azteca estaba dividida en clases; la nobleza, los plebeyos y los esclavos. La primera estaba compuesta por sacerdotes, los comerciantes y los guerreros.

La segunda por los asalariados y pequeños propietarios, los esclavos eran el último escalón de la estructura social.

En la política era tal su organización que hizo decir a Francisco Javier Clavijero en su historia antigua de México, lo siguiente:

-
18. Hernández Rodríguez, Régulo. Organización Política, Social, Económica y Jurídica de los Aztecas. p. 48.
 19. López Austin, Alfredo. La constitución real de México-Tenochtitlán. p. 98.

"En el gobierno, así público como doméstico de los mexicanos, se descubren tales rayos de discernimiento político, de celo por la justicia y amor por el bien público, que sería del todo inverosímiles si no estuviesen del todo, confirmadas tanto por sus muchas pinturas, como por la deposición de muchos autores diligentes e imparciales, que fueron testigos oculares de una gran parte de lo que escribieron."(20)

El rey era designado de entre los miembros de la casa real por elección indirecta de cuatro grandes electores de cada uno de los reinos que formaban la Triple Alianza. Al tomar posesión de su cargo debía jurar el cumplimiento de las leyes.

Después del juramento, un sacerdote pronunciaba un discurso en el cual felicitaba el nuevo elegido y le hacía ver los deberes que tenía para con sus súbditos, le recomendaba gobernar con justicia, asistir a los pobres y defender a la patria. El nuevo rey contestaba diciendo que procuraría siempre el bien jurídico.

Al principio los reyes gobernaron con cierto paternalismo, pero poco a poco fue creciendo su poder hasta llegar a constituir una monarquía absolutista.

La nobleza pretendió limitarle sus poderes, sin alguno, en lo jurídico, el derecho indígena no era un derecho al modo occidental, ni con la organización y tecnicismo del derecho romano. Fue un derecho inspirado en el orden cósmico y especialmente

20. Hernández Rodríguez, Régulo, op. cit. p. 53.

consuetudinario. Las normas legales eran conocidas por los juzgadores y transmitidas, en forma oral y mediante pinturas, de generación en generación.

Tenían un Derecho represivo de un rigor asombroso; las principales penas eran la muerte y la esclavitud.

"Los cargos públicos eran obligatorios y vitalicios, sólo por razones especiales se relevaban al que los desempeñaba." (21)

A los funcionarios del Estado que incurrieran en conducta punibles, además de la penas comunes, se les podía destituir o inhabilitar de su cargo. Los actos considerados delictuosos y las penas que les correspondían eran los siguientes:

- Traición; el culpable era castigado con la pena de muerte por descuartizamiento y su casa era saqueada y derribada. Todos los de su casa quedaban como esclavos.

- Cohecho; se castigaba con pena de muerte a los jueces que dejaban corromper con dádivas.

- Peculado; se castigaba con pena de muerte y confiscación total de los bienes del delincuente. De esta forma el rey defendía su patrimonio y el del Estado.

- Fraude; se castigaba al arbitrio del juez, según lo dispuso

21. Mendieta Núñez, Lucio. El derecho precolonial. p. 77.

Netzahualcōyotl. (22)

- Embriaguez; al principal que tenía alguno un cargo y se emborrachaba se le quitaba de la comisión que tenía. Si no tenía algún encargo se le inhabilitaba para ocupar cualquiera.

Mala aplicación de las leyes; pena de muerte en casos graves y destitución del cargo en los casos leves.

A mayor responsabilidad, correspondía un mayor rigor de la ley.

1.3.2 EPOCA COLONIAL

El panorama jurídico de la Colonia se compuso de tres diferentes clases de leyes, a saber:

- a) Leyes netamente españolas, expedidas en España y por extensión estuvieron vigentes en la Nueva España.
- b) Leyes dictadas para todas las Colonias españolas de América y aplicadas, por lo tanto en México como Colonia que era.
- c) Leyes expedidas directa y exclusivamente para que rigieran en la Nueva España.

"La institución que analizaremos en seguida pertenece al segundo tipo de leyes, ya que apareció en España en el año de 1501, bajo el

22. Alva Ixtlixochitl, Fernando. Obras históricas. I. p. 97.

reinado de Isabel la Católica, a consecuencia del nombramiento de Nicolás de Ovando como gobernador de Indias, a quien se le dieron instrucciones para someter a juicio a su antecesor, quien era Francisco de Bobadilla."(23)

JUICIO DE RESIDENCIA

Fue analizado en el punto 1.2.1 de España motivo por el cual no se entra en su estudio.(24)

CONSTITUCION DE CADIZ

Esta constitución fue promulgada por las Cortes Generales y Extraordinarias de España el día 18 de marzo de 1812. Al día siguiente se mandó publicar, jurar y cumplir en todos los reinos de ultramar.

En el reino de la Nueva España, en especial, tuvo una vigencia efímera debido al movimiento de liberación que existía en ese momento. Empero, su importancia radica en el hecho de que algunos de sus principios fueron reformados por la primera constitución del México Independiente: la de 1824.

En la Constitución de Cádiz las reglas de responsabilidad de los funcionarios públicos se encontraban dispersas a lo largo de sus 384 artículos.

23. Cárdenas, Raúl F. Responsabilidad de los funcionarios públicos. p. 47.

24. Vid supra p. 13.

Los funcionarios públicos eran designados y separados libremente por el rey.

Asimismo, el rey, a propuesta del consejo de Estado, nombraba a todos los magistrados de los tribunales civiles y criminales.

Los diputados a la corte eran electos por los habitantes de las españas, a razón de un diputado por cada 70,000 ciudadanos. Estos diputados tenían fuero-inmunidad respecto a las opiniones que vertieran en el ejercicio de su encargo, ya que ninguna autoridad tenía derecho a reconvenirlos por las mismas. Es más, mientras las cortes duraran en sesiones y un mes después de terminadas, no se podía demandarlos civilmente.

Tanto los secretarios de despacho, los magistrados de los tribunales como los diputados de las cortes, eran juzgados por un tribunal formado por los más altos representantes del poder judicial, siempre y cuando existiera una declaración previa de las cortes de que ha lugar a la formación de causa. Esta declaración debía contar con el apoyo de la mitad más uno del total de los diputados.

Este tribunal además de separar al funcionario de su empleo, podía imponer las penas que conforme a las leyes ordinarias correspondieran al delito de que se acusaba. Este último aspecto no fué tomado en cuenta por nuestros posteriores legisladores. Las resoluciones del tribunal eran inatacables.

La propia constitución señalaba que la persona del rey era sagrada e inviolable y por lo tanto, no podía ser sujeto a responsabilidad, haciéndola recaer, por los actos de gobierno, en los ministros que ejecutaban dichos actos, sin que pudieran alegar en su defensa que ejecutaron el acto delictuoso por mandato del rey.

Para reafirmar la responsabilidad ministerial, la Constitución señalaba que todas las órdenes del rey debían ir firmadas por el secretario del ramo a que el asunto correspondiera y que ningún tribunal, o persona pública daría cumplimiento a la orden que careciera de este requisito.

Posterior a la constitución caditana, y en plena lucha de independencia, los insurgentes mexicanos en su afán de darse leyes propias, expidieron dos de los documentos más importantes del constitucionalismo patrio. El primero, los sentimientos de la nación, fue sancionado por don José María Morelos y Pavón el 14 de septiembre de 1813, en Chilpancingo, Guerrero. El segundo, decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, fue firmado el 22 de octubre de 1814, en Apatzingán, Michoacán, por don Ignacio López Rayón.

El primero de estos documentos en su título lleva implícita la idea de que los gobernantes deben estar al servicio de la nación, de la sociedad, de los gobernados.

Ambos documentos contenían reflejadas las ideas de los liberales europeos, de las cuales una de las más importantes era la igualdad

política y jurídica de los hombres ante la ley, pues se decía que el concenso de los hombres formal y abstractamente iguales es la fuente de validez de una sociedad y un gobierno que son instituidos no para proteger privilegios de un hombre, de una familia o de un estamento, sino para la protección y seguridad general de los hombres. Y sólo en la medida en que el Estado cumpla con estos postulados, se legitimaría su razón de ser.

Además, el artículo 27 del decreto dice que: La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social; ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Estos documentos contenían las ideas acabar con el absolutismo monárquico, que tantas arbitrariedades auspiciaba por ser protector de un régimen de privilegios estamental, y evitar los excesos de los funcionarios públicos, que más que funcionarios debían ser servidores públicos, obligados a constreñirse a respetar los derechos individuales y sujetar su actuación a los límites marcados por la ley.

1.3.3 EPOCA INDEPENDIENTE

CONSTITUCION DE 1824

En esta Constitución se percibe, por lo que a juicio político se refiere, una influencia muy marcada en la constitución caditana de 1812 y, en menor grado, en esta misma materia, de la Constitución

de Estados Unidos de América.

A diferencia de la Constitución de Cádiz, nuestra constitución de 1824 establecía un congreso compuesto por dos cámaras, pudiendo cualquiera de ellas conocer las acusaciones hechas contra algún funcionario público. (Art. 38)

LOS FUNCIONARIOS SUJETOS A RESPONSABILIDAD ERAN

a) El presidente de la federación; por los delitos de traición contra la independencia nacional, contra la forma de gobierno establecida, cohecho, soborno, por actos dirigidos abiertamente a impedir que se lleven a cabo elecciones para presidente, senadores y diputados, por impedir que éstos asuman sus cargos o por impedir a las cámaras el libre ejercicio de las facultades que conforme a derecho les corresponden.

La responsabilidad del presidente se amplía durante todo el año siguiente a la terminación de su periodo constitucional en tanto que podía acusársele por los delitos señalados anteriormente y por cualquier otro, siempre y cuando la acusación se refiera a delitos cometidos durante su gestión. Transcurrido ese año prescribiría toda acción para acusarlo a tales delitos. (Art. 108)

b) El vicepresidente; por cualquiera delito cometido durante su encargo.

c) Los miembros de la Corte Suprema de Justicia y los secretarios

de despacho; por cualquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.

d) Los gobernadores de los estados; por infracciones a la constitución y a las leyes federales, por desobediencia a las órdenes del presidente de la federación, siempre y cuando no fueren contrarias a la constitución y a las leyes de la unión, y por publicar leyes y decretos manifiestamente contrarios a la constitución federal.

Contando las causales por las que se podría exigir responsabilidad a los Gobernadores con las que señala nuestra actual constitución, nos damos cuenta que la de 1824 las contenía en mayor número.

Además, colocaba a éstos en situación de examinar cuidadosamente el ordenamiento a publicar si no querían ser acusados ante el Congreso Federal, deberían tener amplios conocimientos jurídicos para darse cuenta de las posibilidades de las irregularidades de las leyes o decretos. (25)

El procedimiento se desarrollaba de la siguiente manera:

La acusación se presentaba ante cualquiera de las cámaras, la cámara que haya recibido las acusación debía erigirse en gran jurado a fin de determinar si procedía o no la formación de la causa.

25. Cámara de Diputados, Derecho del Pueblo Mexicano. VIII, p. 57.

Si el gran jurado, por votación de las dos terceras partes de los miembros presentes, decidía que si era procedente la acusación, separaba al funcionario de su encargo y lo ponía a disposición del tribunal competente, quien debía juzgarlo conforme a las leyes ordinarias en vigor.

El tribunal competente era la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ya en esta Constitución se empezaba a perfilar como facultad exclusiva de la cámara de representantes el fungir como tribunal de acusación, al señalar en su artículo 39 que era competencia exclusiva de esa cámara conocer de las acusaciones hechos contra el vicepresidente, contra el presidente, o contra cualquiera de sus miembros o ministros por actos en que haya intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno en razón de sus atribuciones.

Cuando se intentaren causas criminales contra algún diputado o senador, la acusación se presentaba ante la cámara colegisladora, distinta a la que pertenecía el acusado.

El procedimiento se seguía conforme a las reglas ya explicadas.

En la constitución política de una nación que recién ha adquirido su independencia, no podía faltar la fórmula sacrosanta de que los diputados y senadores son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo y jamás podían ser reconvenidos por ellas.

Tratándose de los actos de gobierno, el presidente de la federación era irresponsable, traspasando la responsabilidad al secretario del ramo en cuya esfera se realizaba el acto avalado con su firma.

BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836 Y 1843

En las bases y leyes constitucionales de 1836 y 1843, es verdaderamente palpable la influencia que ejerció la Constitución de los Estados Unidos, desprendiéndose por completo de la influencia de la constitución caditana que había campeado en la constitución de 1824.

Aparece por primera vez el llamado fuero licencia, en tanto que los tribunales comunes no pueden enjuiciar a un alto funcionario sin el permiso correspondiente de la Cámara de Diputados, y del Senado tratándose del presidente de la República.

Ya se hace diferencia entre los delitos oficiales y los comunes.

Se concede, en exclusiva, a la Cámara de Diputados el carácter de Cámara de acusación, y se da al Senado el de Tribunal de Sentencia.

El Senado no puede enjuiciar a ningún funcionario sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Y las únicas penas que puede imponer son la suspensión en el empleo e inhabilitación, perpetua o temporal, para ocupar otro.

Si a juicio del Senado el funcionario se ha hecho acreedor a

mayores penas, se le pondrá a disposición del tribunal respectivo para que obre según las leyes.

Los miembros del supremo poder sólo eran responsables ante Dios y ante la opinión pública, jamás podían ser encausados ni reconvenidos por sus opiniones y en caso de que alguno cometiera algún delito, sólo podía ser acusado ante el Congreso General, reunidas las dos Cámaras declarara si se procede o no por unanimidad de votos, si eran culpables, los juzgaría la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

No se podía intentar acción por delitos comunes contra el presidente, desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminado su periodo.

Ni contra los senadores mientras duraran en sus puestos hasta después de dos meses de terminada su gestión.

Se entiende que por delitos oficiales si podían ser acusados.

En todos los casos, la acusación se presentaba ante la Cámara de diputados, excepto en el caso de los miembros del supremo poder conservador y si el acusado era un diputado.

CONSTITUCION DE 1857

La Constitución de 1857 contenía en su título cuarto, denominado "De la responsabilidad de los funcionarios públicos", el

antecedente más importante e inmediato de lo que ahora es la responsabilidad de los servidores públicos.

Los sujetos de este tipo de responsabilidad eran los diputados al Congreso de la Unión, los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los gobernadores de los estados y el presidente de la República.

A los primeros se les podía acusar por delitos comunes, falta u omisiones de carácter oficial.

Los delitos comunes se entienden en contraposición de los delitos oficiales y no en contraposición de los delitos del orden común, y del orden federal, luego entonces, los delitos comunes podían ser del llamado fuero común o del fuero federal.

Los únicos funcionarios públicos estatales que podían ser acusados ante el Congreso de la Unión eran los gobernadores, por infracciones de la constitución y leyes federales.

Nótese que ni los miembros del Tribunal Superior ni los diputados locales eran sujetos de juicio político.

El presidente de la República es también responsable por delitos comunes u oficiales, pero durante su encargo sólo podían ser acusados por traición a la patria, violación expresa de la constitución, ataques a la libertad electoral y por delitos graves del orden común.

De donde se sigue que si se quería acusar al presidente por cualquier otro delito, fuera de los mencionados aquí, debía esperarse a que terminara su periodo de gobierno y hacerlo únicamente dentro del año siguiente.

Si el delito fuere común, el Congreso, que en esta ocasión es unicameral, se erigía en gran jurado y declaraba por mayoría absoluta de votos, si se procedía o no contra el acusado.

En caso afirmativo, al funcionario acusado se le separaba de su encargo y se le sometía a la acción de los tribunales comunes.

En caso contrario, no había lugar a ningún otro procedimiento ulterior.

Si el delito era oficial, conocía el Congreso de la acusación y declaraba lo concerniente al caso. Si tal declaración fuera condenatoria, después de separar al funcionario de su empleo, se le ponía a disposición de la Suprema Corte de Justicia como Tribunal de sentencia. Este tribunal de sentencia actúa en pleno, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador si lo hubiere, procedía a aplicar, por mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designare.

Posteriormente, en 1874, al establecerse el sistema bicameral en nuestra constitución, correspondió al Senado a actuar como tribunal de sentencia.

La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podía exigirse durante el periodo en el que el funcionario ejerciera su empleo y un año después. No existía indulto por esta clase de delitos.

En demandas del orden civil, no había fuero ni inmunidad para ningún funcionario.

LEYES DE RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS DE 1870 Y 1896

El día 3 de noviembre de 1870, siendo presidente de la República don Benito Juárez, se publicó la primer ley que reglamenta los delitos oficiales.

Esta ley, respondió a la necesidad política de limitar la libertad que tenía la Cámara de Diputados para interpretar los delitos políticos.

Señalaba como sujetos a responsabilidad oficial, a los funcionarios que menciona el artículo 103 de la Constitución del 57, y que son: los diputados al Congreso de la Unión, los miembros de la Suprema corte de Justicia, los Secretarios de Despacho, gobernadores estatales y el presidente de la República.

Los delitos por los cuales podían ser encausados eran: ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno a la libertad de sufragio, a la usurpación de funciones, violación de

garantías individuales, por negligencia en el desempeño de sus funciones y por cualquier infracción grave a la constitución y leyes federales.

Las sanciones aplicables podían ser destitución e inhabilitación para desempeñar otro empleo en la federación, por un tiempo no menor de 5 ni mayor de 10 años.

Ya no existe la inhabilitación perpetúa.

Si un funcionario cometía al mismo tiempo un delito oficial y uno común, se les juzgaba primero por el oficial y luego por el delito común.

"La ley de 1896 fue expedida por el presidente Porfirio Díaz, sirviendo de modelo a las leyes de 1939 y 1979."⁽²⁶⁾

En la segunda sesión ordinaria de cada periodo, la Gran Comisión de cada Cámara, al proponer las demás comisiones propondrá también dos grupos de 16 individuos en la Cámara de Diputados y 10 en la Cámara de Senadores, de los que se sacarán por suerte, en cada Cámara, 4 individuos para que formen las secciones instructoras del gran jurado, debiendo ser presidente de cada sección, el primer nombrado y secretario, sin voto el último; los restantes sujetos designados, permanecerán adscritos a la gran comisión, como substitutos en su caso y su nombramiento, como miembro de dichas comisiones, será preferente a la de cualquiera otra comisión.

26. Cárdenas, Raúl F., op. cit., p. 43.

En los casos en que se ocurra a la Cámara de Diputados, para que se proceda en contra de un alto funcionario que goce de fuero constitucional, bien sea por acusación o denuncia de particulares, o porque el interesado solicite la declaración de inmunidad por una autoridad cualquiera dé noticia de estar instruyendo averiguación que afecte a cualquier alto funcionario, los secretarios darán cuenta inmediatamente del oficio o la instancia respectiva, en sesión secreta; dará cuenta el presidente de la Cámara mandará pasar los documentos respectivos a la sección instructora, la que producirá su dictamen dentro de 15 días a no ser que al encontrar algunas dificultades lo haga saber así a la Cámara y ésta conceda mayor tiempo; la sección instructora manifestará en su dictamen, si el hecho que se atribuye al alto funcionario está o no calificado por la ley como delito; si la existencia de éste está justificada; si existen presunciones o datos suficientes a juicio de la sección, para creer racionalmente que el funcionario puede ser el autor del hecho criminoso y, por último, si goza o no de fuero constitucional.

La sección instructora tendrá la facultad de hacer comparecer al acusador y acusado para examinarlos, sobre los hechos relativos a la acusación y la de practicar las diligencias que estimen conducentes para obtener la comprobación de las circunstancias antes mencionadas.

Dada cuenta del dictamen de la sección instructora el presidente de la Cámara de Diputados anunciará a ésta que debe erigirse en gran jurado al siguiente día, haciéndolo saber al acusado y al acusador,

si lo hubiere.

Si el acusado estuviere fuera del lugar de la residencia del Congreso, pero no del país o prófugo, se fijará prudentemente el día en que deba verificarse el acto.

Erigida la Cámara en gran jurado se leerá todo el expediente y después de hacer uso de la palabra el acusador, el acusado y sus defensores, si hubieren concurrido, se retirarán a efecto de que se ponga a discusión el dictamen, tanto en lo general como en lo particular y ponerlo a votación.

Si se declara que ha lugar a proceder contra el acusado, quedará separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior.

En el capítulo IV de la ley de 1896, denominado "Procedimiento del jurado de acusación", en el artículo 26, dispone que en los casos de acusación por responsabilidad oficial, luego que la Cámara de Diputados tenga noticia de ella, turnará los documentos respectivos a la sección instructora que corresponda.

En los términos del artículo 105 de la constitución la sección instructora continuará el proceso, practicando cuantas diligencias sean necesarias para el esclarecimiento de los hechos y sujetándose en lo conducente, a las reglas establecidas para la instrucción, en

el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal.

Si con la responsabilidad oficial, apareciere la de algún delito común, la sección instructora, después de practicar las diligencias especiales relativas a este último, formulará su dictamen con dos proposiciones; una que corresponda al delito oficial y otra al delito común, con lo que concierna en cada caso.

1.3.4 EPOCA CONTEMPORANEA

Y finalmente nos remontamos a la Constitución de 1917 en la que se estableció en el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente a partir del 10. de mayo de 1917, quedó establecido la regulación prevaleciente hasta 1982 y relativa a las responsabilidades de los funcionarios públicos, considerándose como tales a los senadores y diputados del Congreso de la Unión, a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los secretarios de Despacho y al Procurador General de la República, a quienes se señaló como responsables de los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, así como por los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo encargo.

Se establecieron prevenciones consistentes en la pronunciación de una Sentencia de Responsabilidad por delitos oficiales a la cual "no concederá al reo la gracia del indulto",⁽²⁷⁾ dicha responsabilidad derivada de delitos y faltas oficiales sólo podría

27. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
art. 111.

exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerciera su cargo y dentro de un año después así como que en el aspecto de demandas del orden civil no habría fuero ni inmunidad para ningún funcionario.

De los siete artículos integrantes de este título cuarto de la constitución uno de ellos el artículo 111 fue objeto de tres reformas por decretos publicados respectivamente en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de agosto de 1928, el 21 de septiembre de 1944 y el 8 de octubre de 1974, pero como se expresa ciertamente, las modificaciones antes referidas fueron intrascendentes y vanas toda vez que se contrajeron a regular procedimiento de remota aplicación.

Por lo anterior hubieron de transcurrir más de 20 años para que fuera promulgado un ordenamiento reglamentario referente a las responsabilidades de los funcionarios y empleados del Gobierno Federal.

Fue así como el 30 de diciembre de 1939 se promulgó la ley denominada de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la federación del Distrito Federal y territorios federales y de los altos funcionarios de los estados, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 21 de febrero de 1940, refiriéndose en su capítulo único a las disposiciones preliminares en las que se refiere y define a los individuos sujetos a su régimen, indicando que lo sería los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito y Territorios Federales por los delitos y faltas oficiales

que cometían en el desempeño de sus cargos que tuvieran encomendados.

Conceptuando como altos funcionarios de la federación al presidente de la República, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión, a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los secretarios de Estado, jefes de Departamentos Autónomos y el Procurador General de la República.

En lo tocante a las sanciones señaladas en la misma se hizo diferir conforme a los delitos oficiales, faltas u omisiones, estableciendo para los primeros la destitución de sus cargos o privación del honor correspondiente a su investidura y la inhabilitación parcial o total para obtener determinados empleos, cargos y honores, en tanto que para los segundos la suspensión del cargo era por el término no menor de un mes ni mayor de seis meses y finalmente quedó establecido la regulación de las investigaciones que debían practicarse y el procedimiento a seguir cuando existiera denuncia sobre el enriquecimiento inexplicable de los funcionarios públicos.

Posteriormente dentro del conjunto de ordenamientos integrantes de la reforma administrativa introducida por el ex-mandatario López Portillo a partir de 1977, quedó considerada la Ley de responsabilidades de los funcionarios públicos y empleados de la federación del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los estados, promulgada con fecha 31 de diciembre de 1977 y publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de enero de 1980, derogando por medio de su artículo 2o. transitorio a la ley de 1940

antes referida.

En realidad por las necesidades imperantes en nuestra sociedad no bastó el conjunto de disposiciones legales y administrativas antes referidas, por lo que fue necesario la celebración de varios e importantes actos legislativos que tienen la finalidad de adecuar el régimen normativo a las exigencias y requerimientos surgidos en el inicio de la administración del entonces presidente De la Madrid y que consistieron en distintas reformas y adiciones al título cuarto de la Constitución Política, a los Códigos Civil y Penal en materia federal, así como en la expedición de la Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1982.

Sobre el particular la acción legislativa se abocó a denominarla de responsabilidad de los servidores públicos en virtud de comenzar a definir a éstos, determinándose que para efecto de las responsabilidades que establece los serán todos los que desempeñen un empleo, cargo o comisión en los 3 poderes de la Unión, cualquiera que sea su rango, jerarquía, origen o lugar de descripción, dando por terminado así por el injustificado distingo entre empleados y funcionarios, para sujetar a unos y otros a un principio general de responsabilidad constitucional.

CAPITULO II. NATURALEZA JURIDICA

El término servidor público constituye en realidad, una innovación en la legislación mexicana, y se da a partir de las reformas que se hicieron al título IV de la Constitución Política de nuestro país, al Código Penal, al Código Civil y se da también con la creación de la Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos.

En las reformas aludidas se dejan en desuso las caracterizaciones de alto funcionario público y trabajador o empleado público, que eran las que estaban en boga. En mi opinión al decir que se han dejado en desuso los términos mencionados me refiero al plano legal, no así, al aspecto doctrinario, en el cual, creo siguen siendo actuales a efecto de distinguir con claridad los diversos niveles de jerarquía que presentan entre sí unos y otros (los servidores públicos).

Por seguir en orden técnico, se hará referencia a las diversas acepciones que se tienen sobre el presente tema:

"La administración pública se desenvuelve con la acción continua, permanente y eficaz, de varios miles de personas que ocupan las diversas categorías, que actualmente fija el presupuesto de egresos de la federación y el presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal y de las demás instituciones administrativas, encargadas de llevar a cabo los fines del Estado. La acción para estos elevados propósitos sociales, obliga a la creación de un estricto régimen de Derecho Público, que asegure las exigencias de

los Servidores Públicos."(28)

Esto es, la Administración Pública requiere para la consecución de sus fines, del concurso de una gran cantidad de Servidores Públicos, los cuales obviamente, estarán acomodados en diferentes niveles, o sea, tendrán diversas jerarquías así en los niveles de que se hable estarán acomodados los altos funcionarios, los funcionarios públicos y los empleados; no obstante, todo ello tendrán implícito el común denominador de Servidor Público.

Si mencionamos que dentro de los servidores públicos se hayan contenido tres tipos diferentes de ellos, conviene desde ahora definir sus características a efecto de distinguir debidamente uno de otro.

Altos funcionarios de la administración pública.

Sobre este tema, el maestro Serra Rojas nos comenta: "Los altos funcionarios de la Federación comprenden a los funcionarios colocados en la cima de la organización del Estado y a quienes se encarga de la decisión y responsabilidad de los importantes problemas de la administración pública."(29)

El manejo de los negocios públicos requiere de cada uno de los poderes y entidades federativas, de un grupo de funcionarios. La mayor parte de ellos, de elección popular- que expresen la voluntad del Estado, sea para elaborar la Ley, para aplicarla o para dirimir

28. Serra Rojas, Andrés. Derecho administrativo. I, p. 372.

29. Idem.

una controversia o para el gobierno de un Estado-Entidad, de un puesto importante de la administración pública, como un secretario de Estado o el Procurador General de la República.

Por su parte, Acosta Romero define al alto funcionario como: "La persona física que, mediante la designación que señala la Ley, es titular de los órganos del estado que integran los poderes del mismo en la jerarquía más alta."⁽³⁰⁾

El mismo autor especifica quienes para él, son los altos funcionarios:

1. En el poder ejecutivo: presidente de la República, secretarios de Estado, jefes de Departamento de Estado y Procurador General de la República.
2. En el Legislativo: Los Diputados y Senadores.
3. En el Poder Judicial: Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
4. En las entidades federativas: El gobernador, los diputados locales y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

La Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, aunque no lo especifica, se refiere a los servidores públicos de alta envergadura al señalar a los sujetos de responsabilidad

30. Acosta Romero, Miguel. Teoría general del derecho administrativo. p. 303.

política, toda vez que ellos integran el poder público por su jerarquía o bien por la trascendencia de sus funciones y como tales señala a:

"Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, ministros, magistrados y jueces de Distrito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados y Jueces del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los secretarios de Despacho, los jefes de departamento administrativo, el jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados y además agrega a los directores general de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria."⁽³¹⁾

Acosta Romero nos dice que un funcionario es aquel que representa al Estado a través del órgano de competencia del que es titular, lo representa tanto frente a otros órganos del Estado o entidades públicas, como frente a los particulares y en las relaciones internas con los Servidores del Estado. Agrega el maestro: El funcionario es a la vez autoridad, porque generalmente tiene funciones de decisión y el trabajador de confianza carece de ellas. Sobre el mismo tema, Serra Rojas nos dice que el funcionario público se caracteriza: "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

31. Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores. p. 9.

en los actos públicos, por no recibir en algunas legislaciones una retribución y por ejecutar las disposiciones legales especiales de su investidura."(32)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenta tesis sobre el empleado público, y nos dice que éste se caracteriza por no tener atribución especial designada en la Ley y sólo colabora en la realización de la función por estas circunstancias:

- a) Por su incorporación voluntaria a la organización pública.

- b) Por no participar en la formación o ejecución de la voluntad pública, por no tener carácter representativo, por hacer del ejercicio de la función pública su medio habitual de vida, por su actividad fundamental y su carrera, por ser siempre retribuido, por tener carácter contra-actual su relación con el Estado.

Suele con frecuencia confundirse al funcionario público con el empleado toda vez que en forma conceptual tienen algunas similitudes. El maestro Gabino Fraga elabora la distinción entre ambos conceptos, es que "el funcionario 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 empleado supone sólo una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública."(33)

Funcionario público de derecho.

32. Acosta Romero, Miguel, op. cit., p. 303.

33. Fraga, Gabino. Derecho administrativo. pp. 128-130.

Es aquella persona que participa en manera legal y normal tanto en la gestión de los servicios públicos como en las demás actividades de la administración pública.

Funcionario de derecho.

Es aquel que reúne los siguientes elementos:

- a) La ley crea el puesto público, con su respectiva esfera de competencia.
- b) El funcionario debe reunir las condiciones externas e internas exigidas en la constitución o en la legislación administrativa.
- c) La designación debe ser hecha por autoridad competente y apoyada en la ley respectiva.

Funcionario de hecho.

El funcionario de hecho se encuentra en una situación anómala por circunstancias diversas:

- a) Por tener un nombramiento viciado.
- b) Por carecer totalmente de nombramiento. La investidura irregular es lo que caracteriza al funcionario de hecho. Funcionario de hecho es aquel que, en ciertas condiciones, ocupa una función, en virtud de una investidura irregular.

Usurpador.

El usurpador de una función es aquel que ejerce la función sin ninguna investidura.

2.1 QUE ES EL SERVIDOR PUBLICO

Elaborar una definición más o menos exacta e ilustrativa de los servidores públicos, constituye una tarea bastante complicada, no obstante que a simple vista parece sencillo y creo que es difícil dada la complejidad de niveles jerárquicos, de los elementos personales y de esferas de competencia que abarca el objeto de conocimiento en cuestión.

Probablemente porque en la práctica es realmente sencillo identificar a un servidor público y por que como decía al principio del punto anterior este término constituye una innovación en la legislación mexicana, ya que no se ha elaborado una definición acerca de él, además, ante el silencio del legislador para explicarnos el significado y los alcances del término en cita, se encuentra con la ventaja de que cuando la ley nos enumera a los sujetos que considera como servidores públicos, no nos deja ninguna duda respecto a quienes se debe aplicar la norma legal correspondiente.

Así tenemos que el título IX de nuestra Constitución Política no nos presenta una definición de servidor público; y en el numeral 108 del Ordenamiento supremo nos indica que 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, únicamente.

En mi opinión, el servidor público es aquel que con el desempeño de su empleo, cargo o comisión, contribuye a la realización de la función pública del Estado, en cualquiera de las actividades que legalmente tenga asignadas y en cualquiera de sus ámbitos de competencia.

Por lo que la adopción de un sistema de responsabilidades en el servicio público, que define las obligaciones que tienen que desempeñar un empleo, cargo o comisión, y que prescribe sanciones eficaces para quienes falten a sus deberes, no sólo satisfaciendo el propósito punitivo, sino el preventivo, constituye uno de los pilares de cualquier estado de derecho.

El Estado al expedir la normatividad jurídica por la cual sostiene su propio poder, busca con ello garantizar a los gobernados el que cuenten con un instrumento para obligar a los servidores públicos a no salirse del marco específico de asignación de competencia que les confiere la ley y que en caso de su actuación no se encuadre en dicho marco, existan los medios necesarios para corregir y sancionar esas desviaciones un sistema jurídico de responsabilidades no puede subsistir únicamente por su función

sancionadora, ni reducirse a ella, sino la parte medular de su naturaleza, reside en la prevención del ilícito o de la falta y en la adecuación de las sanciones según la gravedad de la conducta ilícita.

La expedición del llamado Marco jurídico de la renovación moral, entendido éste, como la traducción a nivel instrumental del pensamiento central del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, está integrado por el título IV de la Constitución Política, la Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, los nuevos tipos delictivos en que pueden incurrir los servidores públicos, regulados por el Código Penal, las Reformas al Código Civil en lo relativo al daño moral, y a la adición del artículo 32 bis de la Ley orgánica de la administración pública federal, por lo cual se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, no sólo constituyen meras modificaciones a la estructura jurídica de nuestro país, sino que su importancia llega a ser tal, que puede decirse que dicho marco jurídico sienta las bases de un nuevo gobierno, modificando sustancialmente las relaciones entre la administración pública federal y los gobernados como un signo de madurez que la propia administración está alcanzando.

El descrito marco jurídico una vez que inició su vigencia, alteró y modificó el funcionamiento de nuestro sistema jurídico, si bien algunos de sus elementos ya eran conocidos en la legislación, muchos otros y la esencia misma del sistema de responsabilidades en el servicio, son de nuevo cuño de nuestro derecho punitivo, la creación, sistematización y homogenización de la Responsabilidad

Administrativa otra dispersa y ambigua en el pivote central de dicho sistema a través del establecimiento del Código de Conducta y de la prescripción de sanciones administrativas más severas. (34)

2.2 ELEMENTOS

Conviene ahora estudiar los elementos de la situación jurídica en que se encuentra todo servidor público al ingresar en el desarrollo de cualquier actividad dentro de la administración pública federal.

Los elementos a que se hace mención se pueden agrupar en cuatro ramas, siendo éstas las siguientes:

- a) Elementos Jurídicos.
- b) De Carácter Profesional.
- c) Morales.
- d) Físicos.

Principiaremos por los elementos jurídicos que están integrados de esta manera:

La capacidad: el vocablo capacidad debe entenderse en su más restringida acepción, no como una simple capacidad de goce, sino el

34. Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público. Marco Jurídico, SECOGEF, p. 1.

pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

Ser mexicano: esta calidad es más rigurosa cuando estamos en presencia de altos funcionarios.

"Al presidente de la República, no sólo se le exige que sea de nacionalidad mexicana por nacimiento, sino además, hijo de padres mexicanos también por nacimiento."⁽³⁵⁾

Por lo que todo servidor público no importando su rango jerárquico o el trabajo que desempeñe se le disminuye la exigencia y sólo se le requiere de ser mexicano por nacimiento.

Cabe hacer mención que existen casos que por excepción y de acuerdo a la reglamentación marcada en el artículo 9 de la Ley federal de los trabajadores al servicio del estado: el empleado puede ser mexicano por naturalización e inclusive extranjero.

Referente a la edad en el caso específico de cualquier servidor público sólo se le requiere ser mayor de edad para poder ingresar a la federación y así ser sujeto de derechos y obligaciones que su misma actividad implique.

Sobresale también que todo servidor público no debe desarrollar cargos en forma reelegible, situación que se da única y exclusivamente en aquellos que ocupan cargos de elección popular, por regla general.

35. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 82.

Pasando a otro elemento que integra el presente capítulo refiere al carácter profesional, esto es que en los estados modernos en que vive el mundo actual existe la tendencia cada vez más marcada de especializar a sus servidores, exigiéndoles títulos universitarios, determinados años de práctica, cursos especializados, etc., todo esto con el fin de un mejor desarrollo en el ámbito de la Hacienda Pública.

Los elementos morales a los que se hace mención se refieren específicamente a la buena conducta, honestidad, etc., de todo empleado federal, no siendo así en algunos otros países como en Argentina en el que se incluye el ser creyente de religión determinada, situación contraria en nuestro país.

Y por último, el elemento físico consiste en pasar un examen físico en algunos casos, y presentar excelentes condiciones psíquicas.

Tanto en la iniciativa privada como en el Estado se ha planteado el problema de si deben cubrir los puestos vacantes con personas ya pertenecientes a la organización pública o si por el contrario la selección debe hacerse libremente.

Nosotros pensamos que los puestos inferiores pudieran ser cubiertos con elementos o personas extrañas a la administración pública, mientras que los puestos de mayor jerarquía sería conveniente cubrirlos con personas que ya hubieran hecho carrera como servidores del Estado, en cuyo caso el ascenso vendría a ser un estímulo para evitar la burocratización.

Por lo que aparece en sentido contradictorio la opinión del tratadista Juan Alfaro.

Alfaro en el sentido de que "habrá de emplearse métodos diferentes y exigir requisitos diversos según se trate de altos dirigentes, jefes intermedios y oficinistas."⁽³⁶⁾

La finalidad de toda esta serie de elementos es obtener el personal más idóneo en los cargos públicos.

Atiende al interés del servicio; más al lado de éste es preciso tener en cuenta el interés del funcionario o empleado, pues de otro modo no puede conseguirse la idoneidad buscada.

Debe pues compaginarse el interés del funcionario con el interés del servicio para obtener servidores capaces y dignos, regulando el ascenso como un derecho del funcionario y dando a los cargos respectivos la remuneración, consideración y dignidad debidas.

2.3 PRINCIPIOS

Si bien es cierto el Estado es una institución creada para realizar los fines de una sociedad.

Los servidores públicos colaboran con esta tarea, por lo que la relación jurídica entre el estado y sus servidores, origina obligaciones legales que aseguran el servicio público y crean

36. Alfaro y Alfaro, Juan. Revista de Documentación Administrativa. p. 81.

derechos a favor de los empleados, como una justa compensación de sus actividades, éstas regidas por ciertos principios que en el ámbito del derecho administrativo y específicamente dentro de la administración pública federal se han establecido.

Pero antes de hacer mención a los principios regentes a todo servidor público, me permitiré definir el concepto de trabajador avocándonos a la Ley federal de los trabajadores del Estado en su artículo 3 nos define:

"Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales."(37)

Por lo que la tendencia social que dominaba en la época en que se aprobó el estatuto de los servidores públicos, hizo que se empleara la expresión de trabajadores al servicio del Estado, con el propósito de equiparar la legislación del trabajo a la función pública.

"Por otra parte la Ley de los trabajadores del Estado contiene una enumeración de los principios del Servidor Público, atendiendo a un principio básico de la administración como es la continuidad de su actividad, que por regla general, no debe ser suspendida o alterada, y la independencia e imparcialidad de ella para mantener el orden jurídico, con una aplicación justa de las leyes y

37. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. art. 3.

reglamentos." (38)

Pasando al ámbito que en este inciso se está desarrollando, se hará mención a los principios que se presentan en toda función pública como son:

La responsabilidad: Esto se refiere al empleado que debe desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos.

La continuidad: Es aquel principio en que el empleado está obligado a desempeñar sus funciones durante el tiempo que fijen los horarios, reglamentos interiores de trabajo o disposiciones administrativas que así lo establezcan.

La esclavitud se refiere al empleado o servidor público que debe desempeñar personalmente la función pública.

Por el cumplimiento de los deberes que ella impone, el empleado no puede desempeñar otras actividades oficiales o privadas que aquellas que le son exclusivamente autorizadas y fuera de sus horas de servicio.

"Y por último el principio moral que rige en cada servidor público en el que se regula el comportamiento de los mismos y que se refieren principalmente a la obediencia jerárquica, la discreción y

la lealtad."⁽³⁹⁾

Es así como el empleado público debe consagrarse al servicio de una manera exclusiva, respetar el derecho de los particulares, gobernadores de los principios administrativos antes referidos.

"Cabe hacer mención que otro principio que rige a los integrantes del sector público es el de lealtad, que indebidamente ha sido manejado por los gobiernos como un factor peligroso para las libertades fundamentales del hombre cuando se traduce en una adhesión incondicional, ciega o torpe, que elimina la libertad de los servidores públicos."⁽⁴⁰⁾

Este principio comienza con el derecho que tiene la administración de exigir a sus subordinados fidelidad, honestidad y sinceridad, y cuando el empleado público protesta el fiel cumplimiento de la constitución y las leyes que de ella emanen.

Por lo que significa un compromiso leal, y de sostener la organización política, los órganos del Estado y los principios que regulan la vida nacional.

En ese mismo orden todo Estado civilizado y de acuerdo con los principios democráticos deja un amplio margen de opinión para que por los conductos políticos, idóneos se logre la superación institucional.

39. Semanario Jurídico Federal. p. 64.

40. Serra Rojas, Andrés. op. cit., p. 387.

Se puede servir a un gobierno con lealtad y no prescindir del aspecto crítico de las relaciones políticas.

La democracia, por fortuna, es un régimen abierto siempre a los requerimientos útiles del porvenir, por lo que este principio va aunado al de legalidad.

2.4 FUNCIONES

El Estado como persona jurídica colectiva necesita de la participación del individuo o persona física para que realice sus funciones en particular sus tareas o cometidos para ejercitar los derechos y cumplir las obligaciones que le corresponden.

El concepto de función constituye la base del desarrollo, la misma etimología determina su significado diciéndonos que proviene de fungere que significa hacer, cumplir, ejercitar, que a su vez deriva de finere por lo que dentro del campo de las relaciones jurídicas de cualquier clase que ellas sean, la función significará toda actuación por razón del fin jurídico en su doble esfera de privacidad y pública.

Según el maestro Gabino Fraga nos dice "el concepto de función se refiere a la forma de la actividad del Estado."⁽⁴¹⁾

Las funciones constituyen la forma del ejercicio de las atribuciones, las funciones no se diversifican entre sí por el

41. Fraga, Gabino, op. cit., p. 26.

hecho de que cada una de ellas tenga contenido diferente ya que sirven para realizar una misma atribución.

La relación que tienen las atribuciones con las funciones según el maestro Gabino Fraga se equiparan de igual forma a las de la doctrina clásica y la legislación positiva reconociendo éstas, tres tipos de actividades esenciales por medio de las cuales el Estado realiza los fines resultando del principio lógico-jurídico de la división del trabajo aplicado a la teoría Constitucional, las cuales son:

1) La función legislativa: siendo la función encaminada que constituye el medio para regular y establecer normas de carácter general de derecho.

La función legislativa es el medio por el cual se crea la competencia de los agentes públicos para realizar los actos de fomento, limitación y vigilancia, determinado por normas de carácter general en que deben consistir dichos actos y cual es la situación jurídica de los particulares a quienes afectan.

2) La función administrativa es la que regula la actividad concreta y tutelar del Estado bajo el orden jurídico.

Señalando que también es otro de los medios que se vale el Estado para realizar sus funciones puesto que el funcionamiento de empresas se verifica por actos materiales jurídicos de alcance individual resolviendo conflictos que con motivo de sus funciones

se susciten.

3) **Función jurisdiccional:** Es la actividad para resolver las controversias, estatuir o aclarar el Derecho y se coloca como órgano orientador de la vida jurídica nacional, constituyendo otro medio por el cual el Estado ejercita atribuciones de reglamentación de la actividad privada obligándose a respetar la reglamentación que de hecho se dé en esas relaciones.

La teoría de las funciones del Estado requiere como antecedente indispensable del conocimiento de la teoría de la división de poderes que es de donde aquella se deriva.

Respecto a las modalidades que impone el Estado a través de sus órganos implica la separación de dichos órganos en tres diversos grupos independientes unos de otros lo cual cada uno constituye la forma de los elementos que integran, que les da el carácter de poderes.

La separación de poderes impone la distribución de funciones diferentes entre cada uno de los poderes de tal manera que el poder legislativo tenga atribuido exclusivamente la función Legislativa; el poder judicial la función judicial y el poder ejecutivo, la administración.

1) Desde el punto de vista del órgano que la realiza, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son

formalmente legislativas, administrativas, judiciales, según que estén atribuidas al poder legislativo, al ejecutivo o al judicial.(42)

2) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir partiendo de un criterio objetivo, material que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos.(43)

En relación la función legislativa como la judicial se analizan desde dos puntos de vista formal y material según el maestro Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas, la cual nos dice:

La formal de la función judicial es la actividad desarrollada por el poder que normalmente dentro del régimen constitucional está encargado de los actos judiciales, es decir, por el poder judicial y la material denominada, sanción jurisdiccional por creer que la expresión judicial sólo aboca al órgano que la realiza, debiendo reservarla para cuando se analice en el aspecto formal.

"El aspecto formal se refiere al órgano que tiene a su cargo la función legislativa corresponde formalmente al poder legislativo federal que es el órgano encargado de elaborar la legislación federal, así como a las legislaturas de las entidades federativas

42. Idem.

43. Idem.

que expiden las leyes ordinarias o comunes de su competencia."(44)

El aspecto material del acto legislativo materialmente considerado

- La ley tiene estos caracteres:

- a) Es una norma abstracta e impersonal.

- b) Es una norma general y permanente. Es un acto regla creador de situaciones jurídicas generales. La función legislativa no realiza actos materiales, ni alude a situaciones jurídicas particulares.

- c) Es una norma obligatoria el acto legislativo es obligatorio para todos los que se encuentren en la situación fijada por la ley y no se refiere al caso concreto o particular. Debiendo éste interpretarse por el acto de la naturaleza al que lo creó.

- d) El acto legislativo es imperativo, ya que el Estado impone la obligación de someterse a la ley y está previsto de una sanción que son medios adecuados para su debido cumplimiento.

- e) La sanción es de naturaleza diversa porque en unos casos es una coacción material y en otros una sanción jurídica o una garantía de la vida social.

La función jurisdiccional desde un punto de vista formal alude a la organización constitucional que asigna la tarea de ejercer dicha

44. Serra Rojas, Andrés, op. cit., p. 45.

función al poder judicial de la federación, la actividad que normalmente corresponde al poder judicial que incurran los funcionarios y empleados del poder judicial de la federación.

Desde un punto de vista material función jurisdiccional es prescindir del órgano que realiza la función y detenernos en los elementos propios, lógicos o naturales del acto jurisdiccional.

La diferencia que existe entre un acto legislativo y un acto jurisdiccional es que el primero es el creador de situaciones jurídicas generales y el segundo es el creador de una situación jurídica en particular.

La función administrativa desde un punto de vista formal y material.

Desde un punto de vista formal es la actividad que normalmente realiza el poder ejecutivo.

Los actos o funciones administrativas materiales señala dos clases de actos:

- a) Los actos jurídicos que producen efectos de derecho.
- b) Los actos materiales que no producen efectos de derecho y se consideran simples desplazamientos de la voluntad.

2.5 TIPO DE RESPONSABILIDAD

2.5.1 RESPONSABILIDAD POLITICA

"La responsabilidad política de los servidores públicos, estatales o federales, se exige a través del juicio político también llamado juicio de la opinión."⁽⁴⁵⁾ Que es el más importante de los procedimientos que puedan intentarse en contra de los servidores públicos a que se hace referencia el artículo 110 Constitucional. Aun cuando de 1917 a la fecha se ha manejado con mayor frecuencia el expediente de declarar desaparecidos los poderes estatales.

A los gobernadores, diputados y magistrados locales se les podrá exigir responsabilidad política por conductas que afecten los intereses de la nación en su conjunto, tales como violaciones graves a la Constitución General y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, según se desprende del segundo párrafo del artículo 110 Constitucional.

La fórmula por violaciones graves a la Constitución, como todo concepto de valoración, está sujeta a la interpretación de los órganos políticos que conozcan del caso, quienes deberán tomar en cuenta las circunstancias peculiares que concurren o puedan considerarse por su total valoración. Desde un punto de vista, la calificación dependerá de la corriente política que impere en esos momentos en el Congreso Federal.

Además, no debemos olvidar que los supuestos de la responsabilidad política no descansan en los mismos principios que nutren la

45. Cárdenas, Raúl F. op. cit., p. 67.

dogmática del derecho punitivo, pues están elaborados con la vista puesta en el carácter político de la función que se desempeña y de la conducta con que se ha incurrido en este tipo de responsabilidad. "Debido a esto no se pueden enmarcar en determinadas definiciones establecidas como tipos penales con el mismo rigor técnico que requiere el derecho penal, amén de no mantener la lexitud de estos supuestos, sería tanto como reducir considerablemente la potestad de enjuiciamiento político de los órganos colegiados que Constitucionalmente la detentan, ya sea en el ámbito local o federal." (46)

Por otro lado, el exigir responsabilidad a los servidores estatales por el manejo indebido de fondos y recursos federales es un poco redundante, ya que el mismo párrafo segundo del artículo 110 señala que estos servidores serán responsables por violaciones a las leyes federales, y estas mismas contienen dentro de su catálogo de tipos punibles la figura del peculado que castiga al servidor público que haga uso indebido de fondos públicos que por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa.

Respecto al procedimiento por el cual se somete a juicio político a los servidores públicos locales, es en lo general, parecido al procedimiento de juicio político para los servidores públicos del gobierno federal. Esto es la propia Constitución concede la llamada acción popular para que cualquier ciudadano de la República presente, ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, denuncia respecto de las conductas ilícitas en que incurran los

servidores en cuestión, haciendo recaer en el denunciante la carga de la prueba con el muy loable fin de evitar denuncias falsas, aunque en la práctica dicha carga tienda a inhibir a los ciudadanos para presentar sus denuncias ante la casi imposibilidad de allegarse los elementos de prueba que acrediten su dicho ya que los malos servidores públicos cuidan mucho de no dejar evidencias de sus actos reprochables. Podrán ser acusados de ladrones, de corruptos o de lo que se quiera.

Conocida la denuncia por la Cámara de Diputados Federal ésta se erigirá en órgano de acusación y dará inicio a la substanciación del procedimiento, con audiencia del inculpado.

El resultado de las investigaciones será dado a conocer al pleno de la Cámara de Diputados, quién en caso de encontrar culpable al servidor público encausado presentará su acusación ante la Cámara de Senadores, si así lo decide la mayoría absoluta de los diputados presentes en la sesión.

A su vez la Cámara de Senadores actuará como jurado de sentencia y resolverá lo que corresponda por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes en la sesión respectiva.

Sin embargo, si el Senado encuentra culpable al servidor público, no podrá aplicar las sanciones que la propia Constitución señala para quienes incurren en responsabilidad política, ya que el segundo párrafo del artículo 110 Constitucional limita su actuación a comunicar su resolución a la legislatura local correspondiente,

para que ésta en ejercicio de sus atribuciones actué como corresponda.

¿Y cómo corresponde?, gran laguna de nuestra carta fundamental, se podrá entender que si el Senado ha encontrado culpable al encausado el tribunal de justicia local sin más trámites deberá de aplicar la sanción que corresponda, o será necesario que tomando como acusación la declaración del Senado la legislatura local inicie un nuevo juicio político.

¿Y si como resultado de este nuevo juicio político, la legislatura local no encuentra culpable al acusado?

Al respecto, creo que hace falta que se reforme la Constitución General de la República para que se diga que las resoluciones del Senado sean comunicadas a la legislatura local respectiva para que, si el acusado es culpable proceda de inmediato a su destitución o desafuero. En caso contrario para que la legislatura local se las tenga que volver a enjuiciar al inculpado.

Y para facultar explícitamente, al Procurador General de la República para que intervenga y vigile que la resolución del Senado sea debidamente obedecida y aplicada.

De lo contrario este sistema de que el Senado, comunique su resolución a la legislatura local, añadido a la Constitución con la reforma que sufrió el título cuarto en 1982, tendrá como resultados en la práctica que tal vez el Congreso Federal nunca aplique el

contenido, del segundo párrafo del artículo 110, debido a la inconveniencia política que implica el hecho de que alguna de la legislatura local no proceda como corresponda y contradiga el resultado de un juicio político realizado en dicho congreso federal.

Además deja a autoridades locales la aplicación, en última instancia, de leyes federales decidir sobre la presunta violación a las mismas.

2.5.2 RESPONSABILIDAD PENAL

La responsabilidad penal que se puede exigir a los servidores públicos de las entidades federativas derivan de la Constitución General y de su ley reglamentaria, así como del Código Penal Federal donde se enumeran los delitos cometidos por los servidores públicos. Por ahora sólo vamos a referirnos a la responsabilidad penal que señala la Constitución.

Al decir de Alvaro Bunster, "la Constitución sitúa a la responsabilidad penal en un plano intermedio, respecto de la responsabilidad política y administrativa y, sigue diciendo, el bien jurídico tutelado es la normalidad, eficiencia, dignidad e incorruptibilidad del quehacer de todo tipo en que se encuentra la administración pública federal."⁽⁴⁷⁾

Para proceder penalmente contra los gobernadores, diputados y magistrados locales por delitos federales cometidos durante su

47. Bunster, Alvaro. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. p. 27.

encargo, es preciso, en función de la inmunidad o fuero federal del que gozan, que previamente se dé el procedimiento conocido como el desafuero, hoy llamado declaración de procedencia.

De conformidad con el artículo 111 y el último párrafo del artículo 109 constitucional, la denuncia se presentará ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la que declara que por mayoría absoluta de sus miembros presentes en la sesión, sí hay o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la Cámara de Diputados resuelve en sentido negativo se suspenderá todo procedimiento ulterior, sin que esto sea obstáculo para que la acusación de la comisión del delito se presente durante el año siguiente en que el inculpado haya concluido su encargo, ante las autoridades federales competentes, ya que la declaración de la Cámara no prejuzga sobre la culpabilidad o inculpabilidad del acusado.

Es necesario insistir en que una vez terminadas sus gestiones al frente de la administración pública, el servidor público ya no gozará de fuero alguno, en virtud de que, como lo hemos dicho anteriormente la inmunidad se otorga para proteger la función pública, y no a la persona que está desarrollando dicha función.

Por otro lado, si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder, no tiene facultades para aplicar al servidor público sanción de ninguna especie, por lo que su resolución la comunicará a la legislatura local respectiva, para que ésta proceda como

corresponda.

2.5.3 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Este tipo de responsabilidad no estaba prevista dentro del título cuarto de la constitución, sino que se encontraba dispersa en varios artículos y, sobre todo, en la legislación que emanaba de nuestra carta fundamental. Con el hecho de conjuntar en un solo capítulo todas las normas relativas a la responsabilidad de los servidores públicos, se ha querido darle mayor importancia a este tema.

La fracción III del artículo 109 constitucional, señala que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Según la Constitución y su ley reglamentaria, los gobernadores, diputados y magistrados locales son sujetos de responsabilidad administrativa, aún cuando algunos autores no lo consideren así, porque son servidores públicos y la fracción III arriba señalada no hace distinción alguna entre los niveles de servidores públicos.

"La Constitución reconoce como sujetos de responsabilidad administrativa a los servidores públicos estatales, aún cuando una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, anterior a la reforma constitucional considera que en la práctica sería muy

difícil hacérselas efectiva y su aplicación causaría mayores trastornos de los que se quiera evitar."(48)

Nuestra ley fundamental abre la posibilidad para que se den leyes específicas sobre responsabilidades administrativas que regulen todo lo concerniente a esta materia, pero hasta la fecha no se ha dado ninguna, por lo cual las responsabilidades administrativas de los servidores públicos es tratada en el título tercero de la Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, sin que se haga mención expresa de los altos servidores públicos estatales.

Como es sabido, este tipo de responsabilidad, por regla general, es exigida por el superior jerárquico del acusado y tratándose de los servidores públicos estatales protegidos con fuero, no existe superior jerárquico alguno, lo que hace negatoria su exigencia.

Respecto a las causales de responsabilidad administrativa y el procedimiento mediante el cual se les exigirán, el artículo 113 de la Constitución señala que serán las leyes sobre responsabilidades administrativas las que tratarán el caso.

En nuestro sistema jurídico, hasta donde se sabe, no existen leyes específicas sobre responsabilidades administrativas, sino que éstas se encuentran refundidas en la Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, por lo cual nos reservamos nuestros comentarios para cuando analicemos dicha ley.

Las sanciones aplicables a quienes incurren en este tipo de responsabilidad serán únicamente de tipo administrativo.

"Por sanción administrativa entendemos todo medio represivo que emana de las autoridades administrativas y que se pone en marcha porque no se ha cumplido con una obligación."(49)

Estas sanciones no son propiamente una pena en el sentido del derecho penal y encuentra su fundamento jurídico en el texto del artículo 21 Constitucional.

Las sanciones que corresponden por incurrir en responsabilidad administrativa son:

Suspensión en el empleo.

Destitución en el mismo.

Inhabilitación para desempeñar u ocupar cargo alguno dentro de la administración pública.

Sanciones económicas.

Las sanciones económicas deberán establecerse conforme a los beneficios obtenidos por el responsable, sin que por ningún motivo excedan de tres tantos de éstos o de los daños y perjuicios causados.

49. Garrido Faya, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. p. 57.

2.5.4 RESPONSABILIDAD CIVIL

La responsabilidad de los servidores públicos es aplicable a todos sus actos que, en el desempeño de sus cargo o con motivo de él, cause algún daño al Estado o a los particulares ya sea en forma culposa o dolosa. Por tales actos el servidor público tiene la obligación de reparar el daño u otorgar la indemnización correspondiente.

La responsabilidad civil de los servidores públicos tiene dos vertientes a saber:

1. Por actos que en el ejercicio de su cargo cause daños al Estado o a particulares.
2. Por actos privados o personalísimos.

En el primer caso se ve implicado el Estado como tal al responder, en última instancia, por los daños causados por sus servidores públicos, en ejercicio de sus funciones a particulares.

Sobre el particular existe la discusión doctrinal de si es posible aplicar al Estado disposiciones de derecho privado; algunos autores sostienen que sin necesidad de recurrir a tesis superadas que atribuían al Estado una doble personalidad, el Estado cada que actúa lo hace siempre en calidad de ente soberano, pero esa soberanía no puede ser superior a la ley, por tanto, el ejercicio de esa soberanía debe desenvolverse de conformidad con el derecho,

de ahí que sí un acto realizado ocasiona injustamente un daño, el gobernado que lo sufra tiene acción para reclamar su resarcimiento.

La responsabilidad civil del Estado no siempre ha sido aceptada debido a que se contraponía a la noción de soberanía, consagrando por esa vía el principio de irresponsabilidad del poder público.

Principio que, al decir de Andrés Serra Rojas, resulta a todas luces injusto, ya que el Estado es una persona jurídica que actúa por medio de órganos que han sido creados por mandamientos legales, es decir esferas limitadas de competencia, las cuales se ejercen por los titulares de la función pública, que son personas físicas.

En esta actividad estatal se pueden lesionar los derechos de los particulares, existiendo la obligación de indemnizarlos por los perjuicios que se ocasionen.

En un principio de derecho administrativo, la teoría del riesgo creado por el Estado por el funcionamiento de los servidores públicos y el ejercicio de sus demás actividades.

De lo dicho anteriormente se desprende la necesidad insoslayable de que el Estado repare los daños ocasionados a terceros en su actuación.

"Ante la ausencia de disposiciones de derecho público que regulen esta responsabilidad del Estado, es menester aplicar, en principio

disposiciones de derecho común."(50)

La otra vertiente a que me refería anteriormente, es la responsabilidad de servidores públicos por actos personalísimos.

Al respecto, el párrafo séptimo del artículo 113 de la Constitución Federal señala que en demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá de declaración de procedencia.

Del artículo mencionado se concluye que en materia civil y familiar no existe inmunidad de ninguna especie, debido a que este tipo de demandas no interfieren con las funciones oficiales que deba desempeñar el servidor público demandado.

Si acaso podrían significar malos antecedentes para futuros ascensos, pues en esta clase de asuntos se podrá nombrar a una persona de confianza y con los conocimientos suficientes para que lo representen y actúe en su nombre con la misma validez como si fuera él mismo.

50. Ruíz Massiu, José Francisco. Los servidores públicos y sus nuevas responsabilidades. p. 38.

III. CODIGO DE CONDUCTA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

3.1 CUADRO COMPARATIVO DEL TEXTO CONSTITUCIONAL Y SUS REFORMAS AL TITULO IV DEL MISMO.

TEXTO ANTERIOR (1980)

"ART. 108.- Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República son responsables por los delitos el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los Gobernadores de los Estados y Diputados de las legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y Leyes Federales."⁽⁵²⁾

TEXTO ACTUAL (1990)

"ART. 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 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 D.F., quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas y los magistrados de los -- Tribunales Superiores de Justicia locales se-- rán responsables por violaciones a esta Cons-- titución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos fede-- rales.

Las Constituciones de los Estados de la Repú-- blica, precisarán en los mismos términos del - primer párrafo de este artículo y para los -- efectos de sus responsabilidades, el carácter- de servidores públicos de quienes desempeñen - empleo, cargo o comisión en los Estados y Mu-- nicipios."⁽⁵³⁾

Por lo que respecta al texto anterior en forma casuística y limitada establece responsabilidades comunes y oficiales para Senadores, Diputados Federales etc., durante el tiempo de su encargo o en ejercicio del mismo.

53. Ibid., pp. 91-92.

Para gobernadores y diputados locales, por violación a la Constitución y leyes federales, en tanto que respecto al presidente de la República, la establece sólo por traición a la Patria y delitos graves del orden común, durante el tiempo de su encargo.

Mientras que en el texto actual introduce la connotación de servidores públicos; limita sus responsabilidades a los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones; amplía la calidad de los posibles sujetos activos y admite las responsabilidades en materia común en que pudieran incurrir. Conserva la referencia a las responsabilidades del presidente de la República, por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

Amplía el objeto al comprender "el manejo indebido de fondos y recursos federales", y estipula en las Constituciones locales deban precisar el carácter de "servidor público".

TEXTO ANTERIOR (1980)

"ART. 109.- Si el delito fuere común la Cámara de Diputados, eregida en Gran Jurado, declarará, por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo, no habrá lugar a ningún --

TEXTO ACTUAL (1990)

"ART. 109.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter incurran en responsabilidad, de conformidad con

procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación.

En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho separado de su cargo, y sujeto -- desde luego a la acción de los Tribunales comunes, a menos de que se trate del presidente de la República; pues, en tal caso sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores como si se tratara de un delito oficial."⁽⁵⁴⁾

las siguientes prevenciones:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas;

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será, perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal y,

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, leal-

54. Ibid., p. 85.

tad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

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

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de -- elementos de prueba, podrá formular denuncia - ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se - refiere el presente artículo."⁽⁵⁵⁾

En lo referente al texto anterior habla del procedimiento de la Cámara de Diputados por delitos comunes. Hace salvedad del presidente de la República, quien sólo podrá ser acusado ante la Cámara de senadores, como si se tratara de delito oficial.

En el texto actual ordena que tanto la legislatura federal como las locales, expidan leyes de responsabilidad de los servidores públicos y demás normas tendientes a sancionarlos. Establece el juicio político para imponer las sanciones del artículo 110 Constitucional. Excluye de responsabilidad la expresión de ideas. Prevé sanciones administrativas en forma autónoma por las conductas que menciona. Consagra el principio NON BIS IN IDEM. Crea el tipo penal de enriquecimiento ilícito y autoriza la aplicación de leyes penales para sancionarlo; establece penas accesorias de decomiso y pérdida de la propiedad. Concede potestad a los ciudadanos, para denunciar bajo su responsabilidad y ante la Cámara de Diputados la comisión de dichos ilícitos.

55. Ibid., pp. 92-93.

TEXTO ANTERIOR (1980)

"ART. 110.- No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que conforme a la ley, se disfrute, el fuero. Lo mismo sucederá -- respecto a los delitos comunes que cometan -- durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior."(56)

TEXTO ACTUAL (1990)

"ART. 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del D.F., el Procurador General de República, el Procurador General de Justicia del D.F., los magistrados y jueces de fuero común del D.F., los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, sólo podrán ser suje-

tos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

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

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.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables."

(57)

En lo tocante al texto anterior se determina que no gocen de fuero constitucional los altos funcionarios por cualquier tipo de delito cometido en otro empleo o por delitos comunes cometidos en el desempeño de sus funciones. Para que pueda procederse al volver al desempeño de éstas, deberá observarse lo dispuesto en el artículo anterior.

Mientras que en el texto actual menciona en forma limitativa quienes pueden ser sujetos de

juicio político. En cuanto a gobernadores y demás funcionarios locales, lo condiciona a violaciones graves a la Constitución y leyes federales e indebido manejo de fondos federales. Señala sanciones y requisitos para su aplicación, la cual reserva a la Cámara de Senadores, previas, diligencias con audiencia del acusado, y sus resoluciones son inatacables.

TEXTO ANTERIOR (1980)

"ART. 111.- De los delitos oficiales conocerá el Senado erigido en gran jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase por mayoría de las dos terceras partes, del total de sus miembros, después de practicar las diligencias que estime convenientes, y de oír al acusado, de que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración, e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley.

Cuando el mismo hecho tuviese señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposi-

TEXTO ACTUAL (1990)

"ART. 111.- Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la asamblea del D.F., el titular del órgano de gobierno del D.F., el Procurador General de la República y el Procurador General de la Justicia del D.F., por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por ser mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado. Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimien-

ción de las autoridades comunes para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella.

En los casos de este artículo y en los del 109, las resoluciones del gran jurado y la declaración en su caso, de la Cámara de diputados, son inatacables.

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación. Cuando la Cámara mencionada declara que hay lugar a acusar, nombrará una comisión de su seno para que sostenga ante el Senado la acusación de que se trate.

El Congreso de la Unión expedirá a la mayor brevedad, una Ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del D.F., determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los

to ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación. Si la Cámara declara que no ha lugar a proceder el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al presidente de la República, solo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder naturalmente 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 estable

intereses públicos y del buen despacho, aún cuando hasta la fecha no haya tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un jurado popular en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

El presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D.F., y de los jueces del orden común, del D.F.. Estos casos, si la Cámara de Diputados, primero y la de Senadores después, declaran por mayoría absoluta de votos, justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiera incurrido, y se procederá a nueva designación.

cido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

En efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absoluta el inculcado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

El presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oirá a este, en lo privado -- a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud."⁽⁵⁸⁾

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y, tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados."⁽⁵⁹⁾

Referente al texto anterior se establece la jurisdicción del Senado para conocer sobre delitos oficiales previa acusación de la Cámara de Diputados y señala las consecuencias cuando es declarado culpable el acusado. Sus resoluciones como gran jurado son inatacables.

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados, delitos oficiales o comunes de funcionarios. Establece la obligación para el Congreso de la Unión de expedir una

58. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1980, pp. 86-87.

59. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1990, pp. 94-95.

ley de responsabilidades para funcionarios y empleados de la federación y del D.F. y crear los delitos conducentes que serán juzados por jurado popular en términos del artículo 20. Faculta al presidente de la República para pedir ante la Cámara de Diputados la destitución de los miembros del Poder Judicial una vez que los haya escuchado en privado.

En tanto que en el texto actual menciona en forma limitativa, contra quienes puede procederse por delitos cometidos durante su encargo. La Cámara de Diputados declarará si ha lugar o no para proceder en su contra y establece el procedimiento en uno u otro caso.

Respecto al presidente de la República, señala que sólo se le acusará en término del Art. 110 ante la Cámara de Senadores y ésta resolverá con base en la legislación penal aplicable. Para funcionarios públicos locales acusados por delitos federales establece el mismo procedimiento, salvo la declaración de procedencia, que se comunicará a las legislaturas locales. Las declaraciones y resoluciones del Congreso son inatacables. Establece la improcedencia del indulto para estos casos. En demandas civiles no se requiere declaración de procedencia. En cuanto a delitos remite a la legislación penal y señala que las sanciones económicas no excederán de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños causados.

TEXTO ANTERIOR (1980)

TEXTO ACTUAL (1990)

"ART. 112.- Pronunciada una sentencia de --
responsabilidad por delitos oficiales no pue-

"ART. 112.- No se requerirá declaración de --
procedencia de la Cámara de Diputados cuando -

de concederse al reo la gracia del indulto."

(60)

alguno de los servidores públicos a que se hace referencia en el párrafo primero del artículo 111 comete un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto."⁽⁶¹⁾

En el texto anterior sólo hace hincapié de la improcedencia del indulto cuando se condene por delitos oficiales.

Mientras que en el texto actual se establece que no se requerirá declaración de procedencia por la Cámara de Diputados cuando algún servidor público de los mencionados en el Art. 111 primer párrafo, cometa delito encontrándose separado de su encargo. Si volviera al desempeño de sus actividades propias o a otro cargo distinto de los enumerados en el mismo artículo, se procederá de acuerdo al precepto señalado.

60. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1980, p. 97.

61. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1990, p. 95.

TEXTO ANTERIOR (1980)

"ART. 113.- La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su -- encargo, y dentro de un año después."⁽⁶²⁾

TEXTO ACTUAL (1990)

"ART. 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 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 --

62. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1980, p. 87.

beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados."(63)

En el texto anterior establece el tiempo en que se puede exigir responsabilidad por delitos y faltas oficiales.

Y en el texto actual se reserva a las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos fijar las obligaciones de éstos para garantizar su eficiente desempeño, así como sanciones aplicables, procedimientos y autoridades para el efecto.

Establece sanciones accesorias y económicas de acuerdo, con los beneficios obtenidos o daños causados en términos del artículo 109 fracción III.

TEXTO ANTERIOR (1980)

TEXTO ACTUAL (1990)

"ART. 114.- En demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público."(64)

"ART.- 114.- El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no

63. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1990, pp. 95-96.

64. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1980, p. 87.

mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

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."

(65)

Por lo que respecta al texto anterior se exime de fuero e inmunidad en demandas civiles.

Por lo que respecta al texto actual fija en un año el término para el inicio del procedimiento, para la aplicación de sanciones derivadas del mismo. Establece la prescripción de la responsabilidad por delitos cometidos durante el encargo en los plazos consignados en leyes penales, nunca inferiores a tres años. Se interrumpe la prescripción cuando el servidor público, desempeña algún cargo de los mencionados en el artículo 111.

En cuanto a la responsabilidad administrativa prevista por la fracción II del 109, establece que la ley señalará el término de prescripción que no será inferior a tres años si las faltas fueren graves.

3.2 INICIATIVA DE LEY, DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

La iniciativa de la Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, cuyo propósito jurídicamente establecido en el texto de su articulado es el de reglamentar el título IV de la Constitución General de la República en el servicio público, las obligaciones derivadas de éste, las responsabilidades y sanciones administrativas que se pueden imputar a los propios servidores y aquellas otras sanciones que deban resolverse mediante juicio político, las autoridades competentes y los procedimientos para aplicarlas y para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero.

Demandándose en dicha iniciativa un comportamiento limpio, honorable, leal y eficiente, vocacionalmente entregado a contribuir a la realización de los más altos valores y principios que nos identifican como sociedad civil y como sociedad política conduce a que en el sector público se establezcan reglas imperativas que no dejen lugar a duda de que en el manejo de las cosas comunes a todos, no sólo ha de existir un reclamo diluido en la opinión, sino también reglas que fijen los extremos para calificar y sancionar el cumplimiento de los cometidos.

Analizando la inspiración que tuvo de iniciativas antes referida y valorando el criterio democrático en el sentido de que la igualdad de todos ante la ley no da cabida a fueros, distinciones y tratos especiales o preferenciales y que de esta manera el englobamiento

en el rango de servidores públicos de todos aquellos que se desempeñan dentro de los organismos estatales y paraestatales contemplados en el proyecto, tiene como idea toral el servicio a la comunidad.

No obstante, la ley que se propone en dicha iniciativa reconoce la existencia de jerarquías y diferencias funcionales que justifican la precisión con que distingue procedimientos diversos para sancionar conductas de diversas categorías de servidores.

Así en esta ley se desarrolla el procedimiento necesario para establecer las sanciones en el juicio político, el correspondiente a la declaratoria de procedencia a fin de sancionar penalmente a aquellos servidores que por su alta jerarquía están protegidos por relativa inmunidad constitucional para enjuiciarlos penalmente por la comisión de delitos y finalmente el relativo a la imposición de sanciones administrativas por la comisión de faltas previstas en el propio texto legal.

3.3 EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY REFERIDA CON ANTERIORIDAD

Por lo que respecta a este inciso dicha exposición de motivos fue enviada por el presidente de la República a la Honorable Cámara de Senadores del Congreso de la Unión con fecha 2 de diciembre de 1982 en la que se expresa básicamente la importancia de los siguientes tópicos:

- Responsabilidades Políticas.

- Declaración de Procedencia.
- Responsabilidades Administrativas.
- Registro de Situación Patrimonial.

Teniendo en cuenta que en un estado de derecho de 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, exigiéndoles responsabilidad en sus conductas.

Y esa responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas.

Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Es por eso que la sociedad exige un esfuerzo constante para abrir y crear todo tipo de facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus derechos.

El régimen vigente de responsabilidades de los servidores públicos debe renovarse para cumplir sus objetivos en un estado de derecho

en el que vivimos todos.

Por ello se sometió al poder constituyente la iniciativa de reformas al título cuarto constitucional en el que se proponen nuevas bases de responsabilidad de los servidores públicos para actualizarlas de acuerdo con las demandas de un pueblo dinámico que se ha desarrollado en todos los órdenes desde 1917, pero no así en el régimen de responsabilidades de sus integrantes.

Actualmente existe una legislación que establece un juicio de carácter político para quienes tienen responsabilidad por el despacho de intereses públicos fundamentales.

Pero hay una laguna legislativa respecto a las obligaciones que debe seguir todo servidor público frente a la sociedad y el Estado, así como respecto a las responsabilidades por su incumplimiento y las sanciones y procedimientos administrativos que deben ser aplicados. Y es así como las iniciativas de reformas al título cuarto de la constitución política, al Código penal, al Código civil y de la Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, establecen las bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio de la administración pública federal, que desnaturaliza la función encomendada, así como garantizar su buena prestación.

La congruencia prevista entre las iniciativas, permite la disposición de elementos más amplios, al considerar el nuevo sistema de responsabilidades aplicable a los integrantes de la

administración pública ya referida.

Por lo anterior en la exposición de motivos que se contienen en la Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos está integrada por cuatro modalidades de la responsabilidad: la penal y la civil, sujetas a las leyes relativas, y la política y administrativa que se regulan por esta ley que vendría a ser reglamentaria del título cuarto de nuestra carta magna.

En lo tocante a la responsabilidad penal responde al criterio primogenio de la democracia; esto se refiere a que todos los ciudadanos son iguales ante la ley y no hay cabida para fueros ni tribunales especiales.

Los servidores públicos que cometan delito podrán ser encausados por el juez ordinario con sujeción a la ley penal como cualquier ciudadano y sin más requisito.

Por lo que se refiere a la responsabilidad civil de los mismos se sujetará a las disposiciones que marca la legislación común.

Las dos anteriores responsabilidades de las cuales ya me referí con más abundamiento, no comprenden un punto importante en la exposición de motivos a la que en este momento me estoy refiriendo.

En consecuencia, la ley de responsabilidades determina las conductas para las cuales por afectar a los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho, se incurre en responsabilidad

política y se imponen sanciones de esa naturaleza.

Los sujetos de responsabilidad política, por integrar un poder público, por su jerarquía o bien por la trascendencia de sus funciones, son los senadores y diputados al Congreso de la Unión, ministros, magistrados y jueces de Distrito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados y jueces del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, el jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los gobernadores de los estados, los diputados de las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados.

Estos últimos por violaciones a la Constitución, a las Leyes Federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las responsabilidades políticas, que se sancionen con destitución e inhabilitación, se sujeta a un procedimiento que se arregla a las garantías que consagra el artículo 16 constitucional y que es denominado juicio político, por su naturaleza materialmente jurisdiccional.

Asimismo se aseguran los principios procesales de expeditéz, imparcialidad y audiencia.

Conforme a nuestra tradición constitucional y a la vocación de

equilibrio del poder legislativo, el juicio político es desenvuelto bicameralmente, de manera que la H. Cámara de Diputados, erigida en Jurado de Acusación, instruya el procedimiento y sostenga la causa ante el Senado erigido en jurado de sentencia, para que éste resuelva en definitiva.

De otra parte, se incorporan las conductas que la ley en vigor considera que pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, añadiéndose una conducta que deteriora las finanzas públicas y afecta la buena marcha administrativa: las violaciones graves y sistemáticas a los planes, programas y presupuestos y a las leyes que determinan el manejo de los fondos públicos.

La inhabilitación, que junto con la destitución es una de las sanciones políticas que puede imponer la H. Cámara de Senadores, podrá extenderse hasta veinte años.

Por lo que respecta a la responsabilidad administrativa, en esta exposición de motivos presentada ante el Congreso de la Unión, supera una deficiencia que ha venido mostrando nuestra legislación y ésta se refiere a la falta de un sistema que regule la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las de naturaleza penal, pública, civil y la moral.

"En las reformas al título cuarto de la carta fundamental que se proponen, se establecen las bases de responsabilidad administrativa, en la que se incurre por actos u 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."(66)

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 inculpado 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.

Esta ley establece una vía más expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas las cuales según el caso, también podrían ser sancionadas conforme a la legislación penal.

Las responsabilidades consecuentes pueden exigirse por cualquiera de las dos vías, pero siempre respetando el principio establecido en el mismo artículo de que no se podrá castigar e veces una misma conducta con sanciones de la misma naturaleza.

Se partirá de un catálogo de obligaciones establecidas por el legislador que sujeta a todo servidor público.

La vigilancia de su cumplimiento estará a cargo, en primer lugar,

66. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
SECOGEF, p. 11.

de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades, los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiere una administración eficaz y honrada, tales como sanciones económicas limitadas, como el apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución para los trabajadores de confianza y suspensión hasta por 3 meses, sin perjuicio de lo que otras leyes dispongan.

Especialmente se creó una Secretaría de Estado, la cual se denominó Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuya función esencial sería la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y a la cual haré referencia más detalladamente en otro inciso de este mismo capítulo.

3.4. CREACION DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

Por reformas y adiciones a la Ley orgánica de la administración pública federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de diciembre de 1982 y vigentes a partir del 10. de enero de 1983, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a la que, con fines de reestructurar las instancias de control para el manejo eficaz y honesto de los recursos de la nación, se le otorgaron facultades y atribuciones en el orden del control, de carácter normativo, de vigilancia y fiscalización, de evaluación y de índole disciplinaria en lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos.

Concretamente en el artículo 32 bis, adicionado a la propia ley en la forma antedicha, se le confirió, a través de dieciocho fracciones, el despacho de los asuntos concernientes a las funciones mencionadas mismas que más adelante serán objeto de desglose y clasificación. Esta Secretaría, al surgir a la vida pública del país con criterio de control, recogió las experiencias del funcionamiento unitario y sistemático que se había pretendido bajo el Departamento de Contraloría que fungió de 1917 a diciembre de 1932, y aún cuando en sus funciones se otorga gran relevancia al control preventivo, no obstante se tomaron las medidas pertinentes para no incurrir en los defectos del control previo excesivo que pudieran constituir de algún modo un obstáculo para el desarrollo normal de la administración pública, tal y como se adujo en 1932 al decretarse la desaparición del Departamento de Contraloría de la Federación.

"Su creación forma parte, en lo administrativo, de la instrumentación de acciones del gobierno federal respecto a la tesis de la renovación moral de la sociedad, y su existencia se encuentra estrechamente vinculada con el nuevo orden de responsabilidades de los servidores públicos federales, para cuyo efecto se le otorgaron amplias facultades en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del título cuarto de la carta magna." (67)

Tal como se destacó en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas a la Ley orgánica de la administración pública federal, la

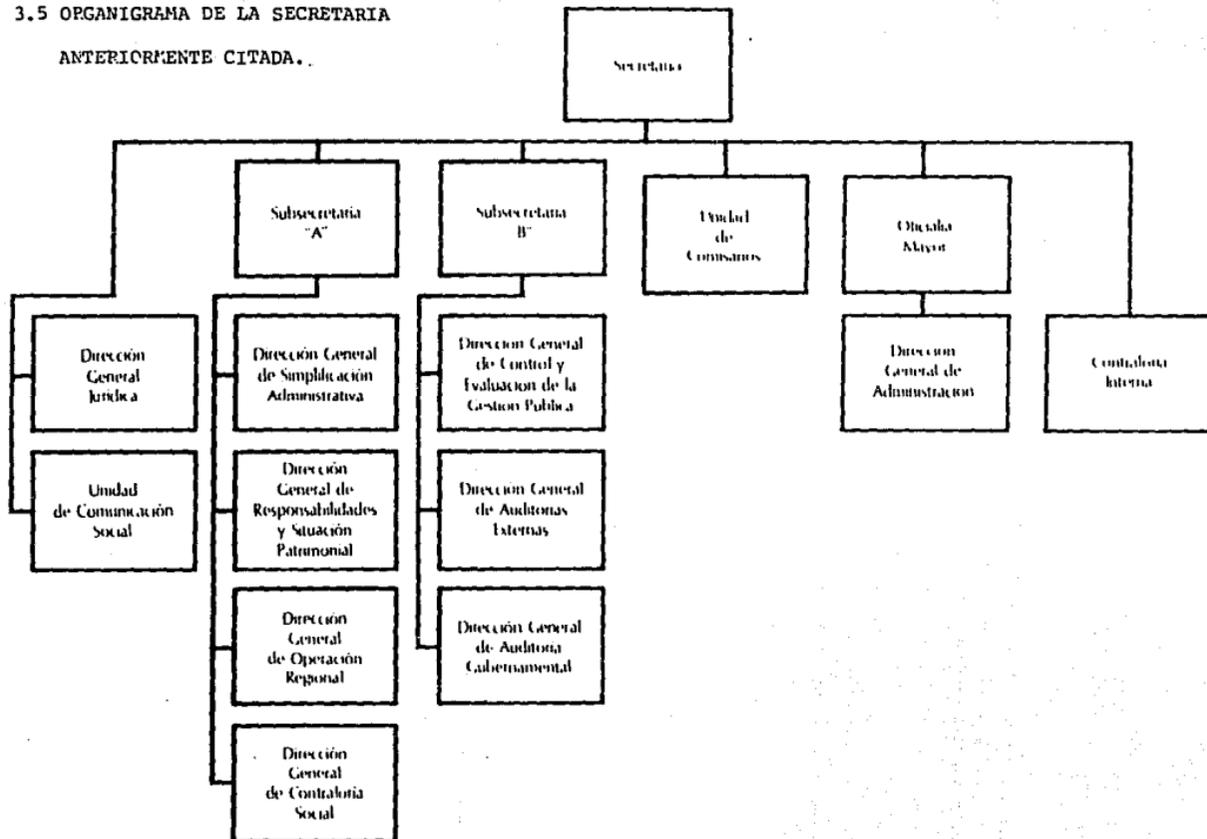
67. Lanz Cárdenas, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. p. 495.

creación de esta Secretaría no releva a las dependencias y entidades de su responsabilidad en cuanto al control y supervisión de sus propias áreas, que manejan recursos económicos del Estado, ya que esta continúa plenamente en vigor, y lo que se encuentra a cargo de la Secretaría de la Contraloría es establecer una regulación que asegure el funcionamiento de los sistemas globales, sectoriales e institucionales de control, para que sobre bases uniformes se cubra con una perspectiva completa de legalidad, exactitud y oportunidad, la responsabilidad en el manejo de los recursos patrimoniales de la administración pública federal.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación que constituye el órgano central del control en la administración pública, quedó en esa virtud instituida como dependencia globalizadora de los sistemas de control interno del ejercicio gubernamental y, a fin de tener un concepto de lo que significa el control administrativo en el sector público mexicano, resulta pertinente a modo de semblanza de este órgano del Estado hacer incapié respecto a las motivaciones que influyeron para su creación, a sus objetivos fundamentales y también a sus principales funciones.

3.5 ORGANIGRAMA DE LA SECRETARIA

ANTERIORMENTE CITADA..



**CAPITULO IV. ANALISIS DE LAS RESPONSABILIDADES EN QUE PUEDEN
INCURRIR LOS SERVIDORES PUBLICOS EN EL DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES Y
EL FINCAMIENTO DE PLIEGOS PREVENTIVOS DE RESPONSABILIDADES**

4.1 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Esta ley fue promulgada para reglamentar el título cuarto de la constitución ya comentado, y por lo tanto también señala quienes son servidores públicos, el procedimiento para determinar las responsabilidades administrativas en que incurran, las hipótesis que constituyen responsabilidades administrativas, las sanciones a que se harán acreedores y las autoridades competentes para aplicarlas.

Esta ley entró en vigor a partir del 10. de enero de 1983, y establece un concepto más amplio sobre la responsabilidad en que puede incurrir el servidor público, determinándose en qué momento y por qué razones un servidor público incurrirá en responsabilidad, así como el tipo de sanción a que se hará acreedor, ampliando en muchos aspectos la antigua responsabilidad, pues además de castigar el daño patrimonial que se cause a la Hacienda Pública Federal, con la correspondiente sanción económica, también establece otro tipo de sanciones, para todas aquellas conductas que de diversa manera afectan a los servicios que presta la administración pública federal.

El concepto por el cual, o mejor dicho, los conceptos por los cuales se puede responsabilizar administrativamente a los servidores públicos, los señala claramente el artículo 47 de la ley en cuestión, cuando expresa todas las obligaciones que tiene cualquier servidor público.

4.1.1 OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales previstas en las normas específicas.

Dichas obligaciones son:

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 están 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 las órdenes que reciba;

IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo 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 sus subordinados 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 con 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 encuentre inhabilitado por resolución firme de la 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 las que el servidor públicos, 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, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no

pueda abstenerse de intervenir en ellos;

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 notoriamente 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 XII y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas y 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 participar o intervenir 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 refieren las fracciones de este artículo, y en los términos de las normas que al efecto se expidan;

XXI. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan;

XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servidor público; y

XXIII. Las demás que le impongan las leyes y reglamentos. (68)

4.1.2 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO AL INCURRIR EN RESPONSABILIDAD

68. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.- SECOGEF, pp. 39, 41.

El procedimiento mencionado se inicia a través de la denuncia o queja ante las entidades, dependencias o ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, esta ley señala que en cada entidad o dependencia deberá establecerse una oficina de quejas y denuncias, para que todo ciudadano tenga un fácil acceso a la presentación de cualquier irregularidad en contra de algún servidor público.

La denuncia o queja presentada, deberá ir firmada por el mismo denunciante y en lo posible acompañada de pruebas relacionadas con la irregularidad, con lo cual se iniciará una investigación previa al procedimiento administrativo de responsabilidades.

Posteriormente, una vez presentada la queja o denuncia, en la cual existen elementos viables para configurar la responsabilidad de los servidores públicos, o de oficio, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación iniciará un procedimiento de investigación para verificar lo señalado en la denuncia o aquellas situaciones que puedan resultar como irregulares administrativas sancionadas por la ley.

Para el efecto anterior, la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, cuenta con una dirección de área denominada dirección de verificación, misma que dentro de sus facultades tiene la de investigar y verificar cualquier irregularidad administrativa de los servidores públicos, una vez que se ha hecho la investigación, y existen suficientes elementos con los que se presume la posible responsabilidad de los servidores

públicos, se deberá turnar a otra dirección de área de la misma dirección general, para que se inicie el procedimiento administrativo.

No obstante lo anterior, también podrá determinarse de que se archivara la queja o denuncia una vez realizada la investigación señalada, en virtud de que no aparecieron elementos suficientes para presumir la responsabilidad administrativa de los servidores públicos involucrados.

"El procedimiento administrativo de Responsabilidades se podría dividir en las siguientes fases:

- a) Auto de inicio.
- b) Garantía de audiencia al servidor público presunto responsable.
- c) Suspensión del servidor público presunto responsable.
- d) Práctica de diligencias necesarias.
- e) Resolución administrativa."⁽⁶⁹⁾

Es importante señalar que este procedimiento administrativo se lleva a cabo en la dirección de responsabilidades, como en todas las áreas del derecho adjetivo, al iniciarse existirá un auto de inicio, y en el procedimiento administrativo de responsabilidad

69. Herrera Pérez, Agustín, Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pp. 169-178.

también se emite.

Formalmente este auto de inicio tendrá los siguientes elementos:

- Fecha y lugar en que se emite;
- Nombre o nombres de los servidores públicos presuntos responsables;
- Irregularidades administrativas por las cuales se dará inicio al procedimiento administrativo de responsabilidades;
- La orden para citar al o a los presuntos responsables;
- La orden para practicar las diligencias necesarias tendientes a la aclaración de la responsabilidad imputadas;
- La orden para que se registre en el libro de gobierno y se le da el número de procedimiento administrativo que le corresponda; y
- La firma del director de responsabilidades.

En lo referente a la garantía de audiencia en el procedimiento administrativo de responsabilidades se otorga de la siguiente manera:

Mediante citatorio escrito, el presunto responsable deberá ser citado a una audiencia, citatorio que deberá tener los siguientes

requisitos:

- Se le hará saber la responsabilidad administrativa que se le impute;
- Se le indicará el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia;
- Se le señalará el derecho que tiene a ofrecer pruebas y a alegar en la misma lo que a su derecho convenga; y
- El derecho que tiene a nombrar defensor y a asistir con él a dicha audiencia.

A esta audiencia también deberá asistir el representante de la dependencia o entidad a que pertenezca el servidor público presunto responsable, que para tal efecto haya sido designado, el que podrá alegar lo que a su derecho convenga.

Es importante señalar que la audiencia a que se hace mención deberá llevarse a cabo en un plazo no menor de 5 ni mayor de 15 días hábiles, contados a partir de la fecha de notificación y el de la audiencia.

El día de la celebración de la audiencia se levantará el acta correspondiente en la que obre la declaración del presunto responsable, con las formalidades ya señaladas, en la que deberán estar apercibidos de declarar con verdad, todos aquellos que así lo

hagan y deberá ser debidamente firmada por todos los que en ella intervinieron.

Por lo que se refiere a la suspensión del servidor público presunto responsable, en virtud de procedimiento de responsabilidad que se seguirá, o que se sigue en contra de un servidor público presunto responsable, y por la importancia del mismo, o si a criterio de la autoridad administrativa así conviene para la conclusión o continuación de las investigaciones y del procedimiento, se podrá suspender temporalmente al o a los responsables de sus cargos, empleos o comisiones.

La suspensión a que se hace referencia, de acuerdo al artículo 64, fracción IV de la ley que se analiza, se podrá decretar en cualquier momento, es decir, previa o posteriormente al citatorio al que nos hemos referido, dicha suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute al servidor público, y por lo tanto en la determinación que se haga para la suspensión del o de los servidores públicos se hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal decretada en contra de un servidor público, suspende los efectos de su nombramiento y por supuesto, la ocupación del empleo, cargo o comisión, y empezará a correr desde el momento en que le sea notificada al interesado, aunque señala el segundo párrafo de la fracción a que nos hemos referido, que también surtirá sus efectos cuando el servidor público, presunto responsable quede enterado de la resolución por cualquier medio.

También se establece que dicha suspensión temporal cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento administrativo, resolución que aunque no lo señala la ley, deberá surtir efectos a partir de que sea legalmente notificada a las partes en dicho procedimiento.

La Ley federal de responsabilidades, en una manifestación de justicia establece en el párrafo 3o. de la fracción antes citada, que cuando los servidores públicos suspendidos temporalmente no resultaran responsables de las infracciones que se les imputaron, deberán ser restituidos en el goce de sus derechos, es decir reinstalados en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y además, se les deberán cubrir las percepciones que debieron haber percibido durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

Para la suspensión temporal de los servidores públicos implicados en un proceso administrativo de responsabilidades, se establece una excepción ya que se deberá pedir autorización del presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público corresponde al titular del poder ejecutivo.

También se deberá recabar dicha autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió la ratificación de éstas, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En lo referente a la práctica de diligencias necesarias, en un

procedimiento jurídico que pretenda ser justo, se deberá, tomar una determinación o resolverse de acuerdo al resultado de las constancias o elementos de prueba aportadas por las partes, así como de los resultados que arrojen las diligencias practicadas por lo que con acierto señala la ley que se comenta, que cuando se desprenda de la audiencia que no se cuenta con elementos suficientes para resolver o aparezcan otros elementos que impliquen una nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de las investigaciones necesarias y citar para otra u otras audiencias.

Es por eso que la autoridad administrativa, para obtener mayores elementos de convicción y para que sean tomadas en cuenta al momento de dictar resolución, podrá entre otras, practicar auditorías, solicitar documentos públicos a las autoridades correspondientes, desahogar pruebas testimoniales y en su caso peritajes.

Y por último, en lo tocante a la resolución administrativa, dentro del procedimiento administrativo de responsabilidades, deberá concluir con la emisión por parte de la autoridad de una resolución, la cual deberá resolver sobre la existencia o no de la responsabilidad que se imputó al servidor público, es decir, absolviendo o declarando que el servidor público es responsable de las imputaciones que le hicieron, y por lo mismo imponiéndole las sanciones administrativas correspondientes.

Dicha resolución se deberá dictar al concluir la audiencia o dentro

de los tres días hábiles siguientes y que se deberá notificar dentro de las 24 horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

Los términos señalados se establecieron con la finalidad positiva de que se resolvieran rápidamente los procedimientos administrativos de responsabilidades, lo cual en la práctica no ha sido posible, en virtud de la complejidad de los expedientes y de la materia administrativa, como es jurídicamente conocido.

Cuando se emite una resolución absolutoria, es decir, que la autoridad administrativa resolvió que el servidor público no tiene responsabilidad administrativa por los hechos que se le imputaron, y por los cuales se llevó a cabo el procedimiento administrativo, el servidor público tendrá el derecho de que se le restituya en el empleo, cargo o comisión con todos los derechos inherentes a él.

Para el caso de que emita una resolución condenatoria, es decir, en la que señala que el servidor público es responsable de las imputaciones que se le hicieron, se le podrá imponer las sanciones que posteriormente se hablará en este capítulo.

La ley que se comenta establece diversas reglas para la aplicación o imposición de las sanciones administrativas, como se describe en los siguientes párrafos.

Para el caso de que se inhabilite a un servidor público que obtuvo

indebidamente un lucro o causó daños y perjuicios al erario federal, se le deberá inhabilitar de 6 meses a 3 años si el monto de aquellos no excede de 100 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de 3 a 10 años si excede de dicho límite.

Para la imposición de la sanción económica, se tomarán en cuenta los beneficios obtenidos y los daños y perjuicios causados por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la propia ley.

La ley señala en forma específica los pasos a seguir para determinar la sanción económica, estableciendo que una vez determinada en cantidad líquida, de ésta se aplicarán 2 tantos.

Y cuyos pagos por los infractores de acuerdo a la equivalencia que tengan en salarios mínimos vigentes al día de su pago.

4.1.3 SANCIONES APLICABLES AL SERVIDOR PUBLICO

Abocándose a lo establecido en la Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, específicamente en su artículo 53 nos establece;

Las sanciones por falta 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, cargos, comisiones en el servicio público.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cauce daños y perjuicios, será de 6 meses a 3 años si el monto de aquellos no excede de 100 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de 3 años a 10 años si excede de dicho límite.⁽⁷⁰⁾

Para la aplicación del apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un término no menor de 3 días ni mayor de 3 meses, deberán ser aplicados por el superior jerárquico.

Para la Ley el superior jerárquico, es el servidor público de más alto rango en la dependencia o entidad correspondiente, el cual podrá delegar dicha facultad en los órganos jerárquicos inferiores.

Para la aplicación de la sanción consistente en la destitución del empleo, cargo o comisión, la ley que se comenta establece en el artículo 56 fracción II, que ésta se demandará por el superior

70. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, p. 43.

jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación laboral y en los términos de la leyes respectivas.

Como se puede observar con esta sanción, el legislador trató de no afectar los derechos laborales de los servidores públicos, ya que es evidente que la destitución de su empleo tiene que ver íntimamente con el derecho del trabajo, por lo que estableció que dicha sanción se demandará de acuerdo a las leyes respectivas, que en su caso serían la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional.

Esta fracción del artículo que se comenta no hace ninguna distinción sobre la estabilidad laboral, es decir, no distingue entre trabajadores de confianza o de trabajadores de base.

La destitución del servidor público se estableció en relación a los trabajadores de base en cuyo caso se deberá demandar la destitución ante los tribunales jurisdiccionales y de acuerdo a la ley aplicable, que en algunos casos será de los trabajadores al servicio del estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional.

Por lo que se refiere a la inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público se aplicará por resolución jurisdiccional, la cual deberá ser dictada por el órgano que corresponda según las leyes aplicables y por supuesto de

acuerdo a lo establecido en la ley de la materia y ésta deberá ser demandada por el superior jerárquico de la dependencia o entidad o por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Para la aplicación de esta sanción de inhabilitación a los servidores públicos, tampoco se hace una diferencia entre trabajadores de base o de confianza, pero de acuerdo al señalamiento, la inhabilitación se podrá aplicar en ambos casos, pero siempre por resolución jurisdiccional.

Y por lo que respecta a la aplicación de la sanción económica, señalando que cuando se impongan sanciones económicas que no excedan de un monto equivalente a 100 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal se aplicará por el superior jerárquico, y cuando excedan de este monto se aplicarán por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

4.2 LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL

Esta ley en su capítulo V regula las responsabilidades de los servidores públicos, mencionando en sus textos legales a la Secretaría de Programación y Presupuesto, ya que era la que anteriormente se encargaba de aplicar dicha ley a los servidores públicos que incurrieran en una responsabilidad que afectara a la Hacienda Pública Federal, a la del Departamento del Distrito Federal o al Patrimonio de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal.

Con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la Ley orgánica de la administración pública federal, le transmitió la facultad que anteriormente le correspondía a la Secretaría de Programación y Presupuesto, lo cual se complementa con el reglamento interior de la propia Secretaría publicado en el Diario Oficial de fecha 19 de enero de 1983, el cual en su artículo 7o. transitorio reglamentaba esta facultad, misma que desapareció del reglamento interior vigente, derogación poco afortunada pues la Secretaría de la Contraloría General de la Federación sigue teniendo dicha facultad, aunque por virtud únicamente de la Ley orgánica de la administración pública federal.

La ley que se estudia establece en sus diversos artículos del capítulo de responsabilidades, que la Secretaría dictará las medidas administrativas sobre las responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal, a la del Departamento del Distrito Federal o al patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal, derivadas del incumplimiento de las disposiciones contenidas en esta ley y señala específicamente que los funcionarios y demás personal de las entidades, también serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, por actos u omisiones que les sean imputables, o bien por incumplimiento o inobservancia de las obligaciones derivadas de la propia ley con motivo de su cargo o función.

Por otra parte, establece la calidad de la responsabilidad que se le imputará a los servidores públicos de acuerdo a su actividad

irregular, señalando que se constituirá la responsabilidad directa a cargo de las personas que hayan ejecutado los actos directamente o incurran en las omisiones que originaron la responsabilidad.

También indica que se constituirá la responsabilidad subsidiaria, a los funcionarios y demás personal, que por la índole de sus funciones hayan omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

Es de destacarse el señalamiento que hace esta ley, para que se finque la responsabilidad solidaria con los funcionarios y demás personal de las entidades, a cargo de los particulares, en los casos en que estos últimos hayan participado con los primeros en las infracciones que constituyan la responsabilidad administrativa.

La responsabilidad solidaria de los particulares, me parece un acierto, puesto que en muchas ocasiones no solamente participan en la responsabilidad, sino que son los principales causantes de las infracciones a las leyes, dando como consencuencia un daño patrimonial a la Hacienda Pública Federal.

Otro aspecto importante de esta ley es el establecimiento del embargo precautorio, puesto que señala que los responsables garantizarán a través de dicho embargo y en forma individual el importe de los pliegos preventivos, en tanto la Secretaría determina la responsabilidad en forma definitiva.

Lo anterior se debe a que los pliegos preventivos fincados por los diversos órganos competentes a que nos hemos referido, tienen que ser remitidos a otra Secretaría, para su calificación, en la actualidad como ya se ha señalado es la Secretaría de la Controloría General de la Federación la competencia para calificar los pliegos preventivos y emitir en forma definitiva una resolución, llamada pliego de responsabilidades.

Las responsabilidades de los servidores públicos, establecidas en esta ley, determinadas en los pliegos preventivos o definitivos tienen un objetivo específico, mismo que se señala en el artículo 47 de la ley que se comenta, el cual establece que las responsabilidades que se constituyan, tendrán por objeto indemnizar por los daños y perjuicios que ocasionen a la Hacienda Pública Federal, a la del Departamento del Distrito Federal o al de las entidades públicas paraestatales.

De lo anterior podemos concluir claramente que el único objetivo del fincamiento de los pliegos preventivos con base en esta Ley, es que los servidores públicos indemnicen o restituyan los daños y perjuicios causados; es decir, tienen un efecto exclusivamente resarcitorio, puesto que una vez que se formula en pliego preventivo o definitivo en cantidad líquida, que equivale al monto de los daños y perjuicios que se ocasionen a la Hacienda Pública Federal, con la solventación del mismo, esto es con el pago de la cantidad señalada, el servidor público se libera de la responsabilidad administrativa determinada de acuerdo a esta ley.

Esta misma ley y su reglamento establecen la forma en que se va a determinar la responsabilidad de los servidores públicos, lo que señala específicamente en el reglamento, artículo 158, que las irregularidades establecidas en la ley, se consignarán en un documento que se denominará "pliego de responsabilidades".

Estos documentos tienen varias características, establecidas en la propia ley y el reglamento que se comentan, como son los siguientes:

- Deberán de determinarse en cantidad líquida;
- Es un documento en el que se establece la responsabilidad patrimonial de uno o varios servidores públicos;
- En el cuerpo del pliego se establecen las consideraciones que determinan la responsabilidad, y
- Se formula por las dependencias coordinadoras de sector, entidades o la propia Secretaría.

De acuerdo a la ley que se comenta los pliegos preventivos de responsabilidades, se formulan con motivo de las auditorías, visitas o investigaciones que practique la Secretaría en las que aparezcan las irregularidades de carácter económico, así como por las dependencias coordinadoras de sector o por las contralorías internas de las entidades.

Una vez que las autoridades encargadas de fincar los pliegos preventivos, ya lo han realizado y determinado en cantidad líquida, se debe contabilizar en la cuenta relativa de las entidades o dependencias.

Una vez que contabilizó el pliego preventivo de responsabilidades las entidades o las coordinadoras de sector lo remiten a la Tesorería de la Federación, para que ésta de acuerdo a sus facultades y a través del procedimiento económico coactivo de ejecución, lo notifique a los responsables y los requiera de su pago, y en caso de que no se solventen, se embarguen precautoriamente bienes suficientes, para garantizar el monto de los mismos.

En relación a los pliegos preventivos que se finquen por daños o perjuicios al patrimonio del Departamento del Distrito Federal, estos se remitirán a la tesorería del mismo Departamento.

Simultáneamente a la remisión a las tesorerías respectivas, se debe enviar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, una copia del pliego acompañada de todo el expediente que sirvió de base para su elaboración, con el objeto de que la propia Secretaría califique de manera definitiva los pliegos preventivos de responsabilidades.

4.2.1 FINCAMIENTO DEL PLIEGO PREVENTIVO DE RESPONSABILIDADES

El pliego preventivo de responsabilidades es un documento en el que

se señala la responsabilidad de los servidores públicos en forma preventiva, por haber incurrido en alguna irregularidad administrativa y que tenga como consecuencia daños o perjuicios al erario federal.

Este pliego preventivo se finca por las diversas unidades de auditoría existentes en las dependencias y entidades, así como por la Dirección de auditoría de fondos y valores con motivo de las revisiones que realizan, la Ley de presupuesto también le otorga dicha facultad a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuando por su importancia así se requiera.

La unidad que formuló el pliego preventivo, por virtud de su revisión o auditoría, debe proceder a la notificación del mismo a los servidores públicos señalados como responsables, asimismo lo debe remitir a la tesorería de la federación, para que ésta, mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución, requiera del pago a los responsables y en su caso embargue precautoriamente bienes suficientes para asegurar el interés fiscal.

Simultáneamente a lo anterior se debe remitir una copia de dicho pliego con toda la documentación que sirvió de base para su formulación a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial para su calificación.

Esta dirección es la encargada de realizar el procedimiento de calificación de pliego preventivo de acuerdo a lo siguiente:

Una vez que se recibe el pliego preventivo junto con toda la documentación que motiva el fincamiento del mismo, y que acredita la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos señalados como responsables, procede a su estudio, tomando en cuenta únicamente esas constancias o las que haya presentado uno o varios de los responsables mediante su recurso de inconformidad.

El reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal vigente establece en su artículo 169 el recurso de inconformidad en favor de los servidores públicos que se señalen como responsables en el pliego preventivo.

Los responsables podrán inconformarse de acuerdo al artículo señalado, en un término de 20 días hábiles que se contarán a partir del siguiente día a la fecha de su notificación.

Con el recurso de inconformidad y las pruebas que haya anexado el responsable, se procede al estudio del pliego preventivo, tomando en cuenta precisamente todos los argumentos y documentación que presentó la autoridad que fincó el pliego preventivo, así como los argumentos manifestados en el recurso de inconformidad y las pruebas presentadas por el servidor público.

Con lo anterior la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial tiene para su análisis el expediente intergrado con argumentos y pruebas de ambas partes, con lo que procede a la calificación del pliego preventivo de responsabilidades.

La finalidad de que el pliego preventivo de responsabilidades se remita a otra autoridad, es para que se califique, es decir, para que proceda a su estudio y análisis y se tome una determinación respecto a la procedencia o no de la responsabilidad señalada en contra de los servidores públicos que aparecen como responsables y por el monto determinado en el documento.

La calificación del pliego preventivo, de acuerdo a la Ley y el Reglamento que se comenta consiste en confirmar, modificar o cancelar el pliego preventivo.

La confirmación del pliego preventivo, consiste en que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación determina, que es procedente que el o los servidores públicos señalados como responsables, resarzan al erario federal por el monto señalado en el pliego preventivo, ya que del estudio y análisis del mismo, se concluyó que el o los servidores públicos incurrieron en la infracción que motivó los daños o perjuicios a la Hacienda Pública Federal.

La modificación del pliego preventivo consiste, en que con los argumentos presentados por el responsable que se inconformó y las pruebas que haya proporcionado, desvirtuaron en parte la responsabilidad de que se le imputa pudiendo ser en el monto o inclusive en la responsabilidad de alguno de los servidores públicos señalados como responsables.

De acuerdo a lo anterior, la modificación del pliego preventivo

consiste en que se modifica el monto del mismo, ya sea aumentando o disminuyendo en virtud de las pruebas anexadas y con esta modificación se emite el pliego de responsabilidades en los términos que resulten.

La cancelación del pliego preventivo consiste, en dejar sin efecto el mismo en virtud de que con los argumentos y pruebas presentadas por el o los responsables se concluye que no incurrieron en la responsabilidad que se les imputa o en su caso que ya fue solventada, es decir que han sido pagados los daños y perjuicios causados con lo que se resarció el erario público federal.

En los tres casos de calificación del pliego preventivo, se emite la resolución por parte de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, misma que se comunica a las partes involucradas como son: la dependencia o entidad que formuló el pliego preventivo; la Coordinadora de Sector en su caso; la tesorería de la federación y las oficinas federales de hacienda y por supuesto al o a los responsables.

Con la confirmación se emite un pliego de responsabilidades.

Con la modificación, también se emite un pliego de responsabilidades en los términos que resulte.

Con la cancelación se emite un oficio de cancelación del pliego preventivo, es decir, se le ordena a las autoridades ejecutoras, que no intenten el cobro ya que el pliego preventivo ha sido

cancelado.

El pliego de responsabilidades es una resolución definitiva que se constituye en un crédito fiscal y por lo tanto las autoridades hacendarias ejecutoras para su cobro lo realizarán mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución.

En virtud de que el pliego de responsabilidades es una resolución definitiva, los servidores públicos señalados como responsables tendrán la opción de impugnarlos, ya sea mediante el recurso de revocación o mediante el juicio de nulidad ante el tribunal fiscal de la federación.

El recurso de revocación se tramitará en los términos señalados en el título posterior relativo a la Ley sobre el servicio de fondos y valores de la federación.

4.2.2 TIPOS DE RESPONSABILIDADES

Los pliegos preventivos de responsabilidades, son documentos jurídico-contables, que consignan las irregularidades en que incurre el servidor público, con las funciones antes señaladas, y que por supuesto se traduzcan en daños y perjuicios al erario federal y refleja el incumplimiento de una o varias obligaciones, y es la base para ejercer la acción de reparación de esos daños y perjuicios en favor del erario federal, pero a través del procedimiento económico coactivo de ejecución.

En relación a los servidores públicos que figuran en los pliegos preventivos, se establecen diferentes tipos de responsabilidad para cada uno de ellos y va de acuerdo a su intervención en la misma, con lo que se establece la calidad del responsable.

4.2.2.1 Responsabilidad Directa. Esta responsabilidad es la que se determina a cargo de los servidores públicos que ejecutan los actos u omisiones que causen daño o perjuicio al erario federal.

Está determinado claramente que el servidor público responsable directo en un pliego preventivo de responsabilidades, como su nombre lo dice es aquel que directamente cometió la irregularidad.

4.2.2.2 Responsabilidad Subsidiaria. Esta calidad de responsabilidad, es la que determina a cargo de los servidores públicos que con su actuación o abstención en la revisión o autorización de documentos o actos, dé lugar a que se generen daños o perjuicios al Erario Federal.

Como se puede observar, esta responsabilidad está a cargo de los servidores públicos que con motivo de sus funciones tengan la obligación de revisar o autorizar documentos y que al no haberlo hecho, se provocó que el responsable directo incurriera en la irregularidad administrativa.

4.2.2.3 Responsabilidad Solidaria. Esta responsabilidad, es la que se finca a cargo de los particulares, cuando participan conjuntamente con los servidores públicos en la comisión de actos u

omisiones que lesionen los intereses del Erario Federal.

Es importante destacar la responsabilidad solidaria de los particulares, puesto que en muchas ocasiones son los causantes directos de la responsabilidad administrativa que causa daño o perjuicios al erario federal, y que por legalismos estrictos, muchas veces se está en imposibilidad de exigirles la reparación de los daños o perjuicios causados por virtud de su calidad de particulares, por lo que su inclusión en la Ley y Reglamento como responsables solidarios, es un acierto.

Por otra parte, cuando se intenta el cobro o solventación del pliego preventivo, el responsable subsidiario y el solidario gozan del beneficio de orden pero no del de excusión.

El pliego preventivo de responsabilidades, se radica en las oficinas federales de hacienda o en la tesorería de la federación, para que se intente su cobro a través del procedimiento económico coactivo de ejecución, o se embarguen bienes suficientes para garantizar el interés fiscal.

4.3 PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN LA LEY SOBRE EL SERVICIO DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES DE LA FEDERACION Y SU REGLAMENTO

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, es la competente para investigar y determinar todas las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos y que son reguladas por diversas leyes. Por lo que respecta a la ley que se

comenta, en su origen se estableció el servicio de vigilancia de fondos y valores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y específicamente que estaría a cargo de la dirección de vigilancia de fondos y valores de dicha Secretaría.

En la actualidad y como ya ha quedado establecido, la dirección de fondos y valores forma parte de la SECOGEF, siendo una dirección de área de la dirección general de auditoría gubernamental.

LA DIRECCION GENERAL DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL

Esta dirección general dentro de sus facultades y distribución está integrada por la dirección de fondos y valores, la cual a través de Auditoría en las cuales ha detectado algunas anomalías consistentes en daños o perjuicios a la Hacienda Pública Federal, determina formular según proceda un pliego de observaciones por falta de justificación, un pliego de observaciones por falta de orden y para el caso de que estos dos no sean debidamente solventados determina fincar un pliego preventivo de responsabilidades.

Una vez que a fincado el pliego preventivo de responsabilidades en el cual se señala el motivo que provocó los daños y perjuicios a la Hacienda Pública Federal el monto del mismo y los servidores públicos con su calidad de responsabilidad, procede a su notificación a los señalados como responsables, y en su caso realiza el embargo precautorio correspondiente y así mismo procede a su envío a la tesorería de la federación o a las oficinas federales de hacienda para su contabilización, con lo que se da

inicio a las gestiones de cobro mediante el procedimiento económico coactivo en ejecución.

TRAMITE ANTE LA DIRECCION GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SITUACION PATRIMONIAL

Una vez que los pliegos preventivos de responsabilidades han sido notificados, simultáneamente al envío que se hace a la tesorería de la federación o a las oficinas federales de hacienda, se envían a la dirección general de responsabilidades y situación patrimonial de la propia Secretaría de la Contraloría General de la Federación para la calificación del mismo.

Para que dicha Dirección General pueda calificar el pliego preventivo, es decir pueda cancelarlo, modificarlo o confirmarlo y éste último caso formular los pliegos de responsabilidades definitivo, la Dirección de Fondos y Valores acompaña al mismo, toda la documentación que sirvió de base para el fincamiento del pliego preventivo, y en su caso aquella que acredita que se garantizó el crédito fiscal.

RECURSO DE INCONFORMIDAD

El recurso de inconformidad está regulado por esta ley, en favor de los señalados como responsables en el pliego preventivo y procede precisamente contra su fincamiento pudiéndola interponer ante la Dirección de Auditoría de Fondos y Valores autoridad que finca el pliego preventivo, o ante la Dirección General de Responsabilidades

y Situación Patrimonial, autoridad que calificará el pliego preventivo.

Con el recurso de inconformidad, los responsables, pueden argumentar todo lo que a su derecho convenga, anexando toda clase de documentos o elementos de prueba para desvirtuar la responsabilidad que se les imputa la autoridad encargada de calificar el pliego, para tal efecto deberá tomar en cuenta todo lo señalado en el recurso de inconformidad.

PLIEGO DE RESPONSABILIDADES

El pliego de responsabilidades de acuerdo a la ley que se comenta en concordancia con la Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal es un documento en que la autoridad competente, emita una resolución definitiva en virtud de los procedimientos anteriormente seguido y en la que indica el motivo por el cual los servidores públicos señalados como responsables deben resarcir a la Hacienda Pública Federal de los daños o perjuicios causados y por el monto indicado en los mismos, y siguiendo el procedimiento administrativo contra la resolución procede el recurso de revocación.

RECURSO DE REVOCACION

Este recurso señalado en contra de los pliegos definitivos por la Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal y su reglamento, procede en contra de la resolución definitiva emitida

por la autoridad y ante la dirección general jurídica de la misma Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Lo anterior con base en el artículo 71 de la Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos que señala que las resoluciones que se dicten en las que se expongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad mediante el recursos de revocación.

El término para interponerlo será de quince días a partir de la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

De acuerdo al propio artículo, la tramitación del recurso de revocación deberá hacerse de acuerdo a lo siguiente:

I.- El recurso deberá presentarse por escrito en el que se expresen los agravios de la resolución que cause al servidor público, acompañando copia de la misma y la constancia de la notificación, así como las pruebas que considera necesarias.

II.- La autoridad acuerda sobre la admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas, y podrá desechar de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos.

También podrá admitir aquellas pruebas que si resulten idóneas para el asunto de que se trate, mismas que se desahogarán en un plazo de 5 días, el cual podrá ampliarse por una sólo vez por 5 días más; y

III.- Una vez que terminó el periodo aprobatorio, se emitirá resolución en el acto, o dentro de los 3 días siguientes lo que se notificará al interesado.

SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO

El artículo 72 de la Ley federal de responsabilidades establece la procedencia de la suspensión del acto reclamado, es decir la suspensión de la ejecución de la resolución recurrida, siempre y cuando se cumplan las reglas siguientes:

I.- Cuando se trata de sanciones económicas deberá garantizarse en los términos señalados por el Código fiscal de la federación; y

II.- Cuando se trata de otras sanciones se concederá la suspensión con los siguientes requisitos;

- Que se admite el recurso;

- Que la posible ejecución de la resolución que se está impugnando puede producir daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente; y

- Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servidor público.

SECOGEF

Este recurso se presenta y tramita ante la dirección general jurídica de la propia Secretaría, en virtud de que así lo establece el reglamento interior de dicha institución.

El reglamento vigente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1989, en su artículo 14 fracción VI establece las facultades de la dirección general jurídica para instruir y resolver los recursos administrativos que le corresponda conocer a la Secretaría de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.

Esta facultad ya se encontraba establecida en el primer reglamento de la propia Secretaría publicado el 19 de enero de 1983, el cual en su artículo 16 fracción VI estaba contemplada textualmente la facultad anteriormente señalada por el reglamento vigente, no obstante lo anterior la dirección general jurídica ha sostenido el criterio de que el recurso de revocación es procedente en contra de las resoluciones definitivas que se dicten por alguna área de la Secretaría, siempre y cuando queden dentro de la vigencia de la Ley federal de responsabilidades (10. de enero de 1983).

Como ya ha quedado establecido en otro apartado de esta investigación, la facultad para calificar los pliegos preventivos le fue transmitida a la SECOGEF y la dirección específica que se encarga de ello es la Dirección general de responsabilidades y situación patrimonial.

La calificación de los pliegos preventivos que consisten en confirmar, cancelar o modificar los mismos, en una resolución definitiva emitida legalmente y en muchas ocasiones cuando la determinación ha sido confirmar, y se emite el pliego de responsabilidades en forma definitiva, los señalados como responsables ha interpuesto el recurso de revocación ante la Dirección General Jurídica, misma que incongruentemente ha desechado el recurso de revocación argumentado que, "no se encuentra contemplado este recurso en la Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, para los pliegos de responsabilidades".

Es cierto que en la Ley de responsabilidades de los servidores públicos no se señala en forma textual que en contra de los pliegos de responsabilidades emitidos, proceda el recurso de revocación, como tampoco señala en forma específica el nombre de ninguna otra resolución definitiva emitida por algún órgano de la Secretaría, y únicamente señala en forma genérica, que procede el recurso de revocación en contra de las resoluciones que dicte el superior jerárquico, en las que se imponga sanciones administrativas.

El pliego de responsabilidades es una resolución definitiva que emite un órgano de la Secretaría e impone la sanción administrativa de tipo económico y que consiste en el resarcimiento de los daños y perjuicios causados al erario federal y cuyo monto se señala en el mismo.

Además de lo anterior es clara la facultad de la dirección general

jurídica para resolver el recurso de revocación presentado con motivo de un pliego de responsabilidades, puesto que la Ley orgánica de la administración pública federal en su artículo 7o. transitorio establece que la Secretaría de la Contraloría proseguirá con el fincamiento de las responsabilidades que al momento de su creación se encontraban en trámite y con las facultades de calificar los pliegos fincados de acuerdo a las leyes vigentes.

Por otra parte, el reglamento interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación con fecha 19 de enero de 1983 en su artículo 6o. transitorio establecía que los asuntos que se encontraban en trámite al entrar en vigor el reglamento y que estuvieran a cargo de las unidades administrativas que se trasladan a esta Secretaría serán continuadas en su tramitación y resolución por los mismos.

La facultad señalada en el reglamento interior se omitió en el que lo obroga de fecha 16 de enero de 1989, omisión que demuestra falta de técnica jurídica, aunque la facultad la sigue teniendo la Secretaría con fundamento en la Ley orgánica de la administración pública federal.

Es pertinente mencionar que cuando la facultad de la calificación de los pliegos preventivos de responsabilidades se encontraba en la Secretaría de Programación y Presupuesto, antes de 1983, en sus reglamentos interiores establecía el recurso de revocación como medio para impugnar las resoluciones que emitiera dicha Secretaría,

de la forma siguiente:

El reglamento interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 23 de marzo de 1977, establecía en su artículo 11, fracción X, la facultad de la dirección general de asuntos jurídicos y específicamente la fracción señalada le otorgaba la de resolver los recursos administrativos contra resoluciones que dicte la Secretaría.

El reglamento interior que abrogó el anteriormente señalado y que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 1980 también estableció en su artículo 14 las facultades de la dirección general de asuntos jurídicos y específicamente en su fracción IX le otorgó la de resolver los recursos administrativos de la competencia de dicha Secretaría, así como los que se interpongan contra las resoluciones que dicte la misma.

Cuando las leyes que crearon la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, le transmitieron muchas unidades de varias dependencias, como ya se ha señalado también le fueron transmitidas legalmente sus facultades y así como le otorgaron las facultades que tenía la Secretaría de Programación y Presupuesto con motivo de la calificación de los pliegos preventivos que por supuesto es la emisión de la resolución definitiva consistente en el pliego de responsabilidades, también por lógica jurídica se transmitió la posibilidad de que el responsable pudiera impugnar dichas resoluciones mediante el recurso de revocación.

No era necesario que en las leyes se dijera textualmente que los recursos de revocación presentados en contra de los pliegos preventivos de responsabilidades y que resolvía la dirección general de asuntos jurídicos de la Secretaría de Programación y Presupuesto también se transmitía a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, puesto que aquella sigue y seguirá resolviendo los Recursos de Revocación presentados en contra de las resoluciones dictadas por algún Organó de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Por todo lo anterior, la dirección general jurídica de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación tiene legalmente la facultad de resolver los recursos que se presenten en contra de sus resoluciones emitidas por algún órgano de dicha Secretaría, y por supuesto del recurso de revocación que se presente en contra de los pliego preventivos de responsabilidades.

4.4 ANALISIS Y CRITICA EN CUANTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE DICHO ORDENAMIENTOS

Del estudio y análisis de las leyes, sobre el servicio de vigilancia de fondos y valores, de presupuesto, contabilidad y gasto público federal y sus respectivos reglamentos, así como la Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, se desprende que los dos ordenamientos primeramente citados contemplan disposiciones más benignas que las señaladas en la última, toda vez que tan sólo obligan a los infractores a resarcir los daños económicos causados a la Hacienda Pública Federal, a la del

Departamento del Distrito Federal o al pago del daño patrimonial que resulte y no preven la posibilidad de inhabilitar a los infractores observados, por lo que la aplicación de las medidas de dichos ordenamientos jurídicos resulta beneficiadora ante las irregularidades que se descubran, lo que no ocurre con la Ley Federal de Responsabilidades toda vez que esta en su artículo 53 y 55 establece como sanción la inhabilitación y la obligación de pagar dos veces el importe, daño o perjuicio que pudieran haber causado u obtenido indebidamente, lo que aconseja que sea este último instrumento jurídico el aplicable a los casos concretos que se presenten en el ámbito de los órganos dependientes del poder ejecutivo y organismos descentralizados de la administración pública federal.

Cuando se esté dentro de los términos del artículo 78 de la ley en cuestión.

4.5 PROPOSICION AL TEMA EXPUESTO

La unificación de la legislación que regula las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, es necesaria; pues no es posible que a las puertas del siglo XXI en un estado de derecho como el nuestro, se regulen en diversas leyes, con procedimientos diferentes y se impongan distintas sanciones a los servidores públicos que incurren en Responsabilidad administrativa, y que todo lo anterior se lleve a cabo en una misma institución o Secretaría de Estado.

Mientras ello no ocurra la aplicación estricta de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Habida cuenta de lo anterior se propone aplicar la Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal y su responsabilidad reglamento únicamente cuando, haya operado la prescripción señalada en la fracción II del artículo 78 de la Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos y aún no hayan transcurrido más de 5 años de la fecha en que se cometieron las irregularidades advertidas, porque también dicho ordenamiento legal provee la existencia de la caducidad y de la prescripción, con lo que se evitará dejar sin sanción alguna a los Servidores Públicos que no cumplan fielmente con sus obligaciones.

CONCLUSIONES: CAPITULO I

Como es de apreciarse en los antecedentes históricos que presentó en el primer capítulo de la presente tesis profesional, nos remontaremos a la época del Imperio Romano en el cual su estructura y de acuerdo a la época en que se vivía (monarquía, República e Imperio) no se limitó específicamente la función del servidor público ya que como cuna del Derecho no hay una ramificación específica sobre el tratamiento que se le debería seguir a todo servidor público en caso de que se le detectara alguna anomalía en el desempeño de su cargo o comisión posteriormente en el Juicio de Residencia cuyo origen fue en España se destacan dos aspectos importantes en mi punto de vista, y cuya relación se adentra al tema en cuestión (conducta lícita de todo servidor público) esos aspectos son: el Código de las Partidas del año 1265 encontrándose los antecedentes de mayor importancia de las legislaciones procesales de aquella época y la Novísima Recopilación de las Leyes de España en la que se determina cual era la regulación del Juicio de Residencia, encontrándose en ambos aspectos que la responsabilidad de los funcionarios o empleados era de carácter universal e ilimitada.

Por lo que respecta al desarrollo histórico que tuvo en nuestro país se puede concluir lo siguiente:

En la época prehispánica no existió legislación uniforme para la aplicación de responsabilidades ya que en cada uno de sus pueblos se regía por leyes distintas; por lo que respecta a la época

colonial su objetivo principal en las legislaciones que existieron y en cuyo capítulo se explica su mayor objetivo fue el de acabar con el absolutismo monárquico que tantas arbitrariedades auspiciaba, evitando el exceso de funcionarios públicos obligados a respetar lineamientos jurídicos de esa época. Referente a la época independiente de nuestro país se empieza a precisar las personas sujetas a las responsabilidades administrativas, apareciendo así las leyes de responsabilidades de los funcionarios públicos de los años de 1870 y 1896.

Y por último en la época contemporánea ya aparece en forma extensa la regulación que debe tener todos los funcionarios públicos respaldándose dicha conducta en el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente a partir del 10. de mayo de 1917, ramificándose así la máxima norma constitucional las leyes y demás ordenamientos jurídicos reglamentarios para el procedimiento y sanciones que serán aplicables en caso de un ilícito cometido por el hoy denominado Servidor Público, por lo anterior se puede apreciar que en el transcurso y desarrollo de nuestra historia fue apareciendo la figura jurídica del funcionario público llamado en la actualidad servidor público.

CONCLUSIONES: CAPITULO II.

La naturaleza jurídica en la que reside la responsabilidad administrativa, que es el caso que nos ocupa de todo servidor público es que el sistema jurídico de dicha responsabilidad se conforma de elementos, principios y funciones que rigen la conducta lícita o ilícita del servidor público y que al expedir la normatividad jurídica por la cual contiene su propio poder, busca con ello garantizar a los gobernados el que cuenten con un instrumento para obligar a los servidores públicos a no salirse del marco específico de asignación de competencia que les confiere la ley y que en caso de que su actuación no se encuadre en dicho marco, existan los medios necesarios para corregir y sancionar esas desviaciones, es por eso que la naturaleza jurídica del servidor público no puede subsistir únicamente por su función sancionadora, ni reducirse a ella, sino que la importancia de la misma reside en la prevención del ilícito o de la falta y en la adecuación de las sanciones según la gravedad de dicha conducta, enmarcándose así en la Ley Federal de Responsabilidades y cuya adopción de dicho ordenamiento legal nos define las obligaciones de quienes tienen que desempeñar un empleo cargo o comisión en él, y que prescribe sanciones eficaces para quienes faltan a sus deberes, no sólo satisfaciendo el propósito punitivo sino el preventivo en todo estado de Derecho.

CONCLUSIONES: CAPITULO III

Por lo que se puede apreciar en el presente capítulo existe una gran abundancia en cuanto a ordenamientos legales aplicables, y en lo referente a las Reformas sufridas en el Título IV de la Carta Magna, con lo que surge la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y da la oportunidad legal para que esta Dependencia aplique la Ley en cuestión en forma más idónea y pueda así salvaguardar los intereses generales del Gobierno de la República.

Por otra parte, y por lo que respecta a la ley antes mencionada, que fue promulgada para reglamentar el Título IV de la Constitución ya comentada se observa con claridad quienes son servidores públicos, el procedimiento para determinar las responsabilidades administrativas en que incurran, las hipótesis que constituyen responsabilidades administrativas y las autoridades competentes para aplicarlas.

Asimismo y en lo referente a la creación de la Secretaría de Estado señalada, debe expresarse que fue necesario reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su numeral 26 incluye a este organismo gubernamental y el artículo 32 Bis enumera la esfera de su competencia y en forma específica su fracción XVII le permite investigar los actos, omisiones y conductas irregulares de los servidores públicos e independientemente de lo anterior la nueva Secretaría formula su propio reglamento interior.

CONCLUSIONES: CAPITULO IV

Por último en lo referente al presente capítulo, en el mismo se desarrolla en sí todo el procedimiento administrativo que se instruye en contra de los servidores públicos que incurran en responsabilidades administrativas.

Dentro del procedimiento administrativo desarrollado en el presente capítulo, como el fincamiento de pliegos preventivos de responsabilidades, modificó el funcionamiento de nuestro sistema jurídico, si bien algunos de sus elementos ya eran conocidos en nuestra legislación, muchos otros y la esencia misma del sistema de responsabilidades en el servicio son de nuevo cuño en nuestro derecho positivo, la creación, sistematización y homogenización de la responsabilidad administrativa dispersa y ambigua en nuestra legislación, se convierte en el pivote central de dicho sistema a través del establecimiento del Código de conducta y de la prescripción de sanciones administrativas más severas.

Con relación a estas últimas, cabe señalar que hay algunas francamente novedosas como la inhabilitación o la sanción económica.

Estas sanciones se aplican una vez sustanciado el procedimiento correspondiente, en caso de demostrarse el incumplimiento de las obligaciones prescritas por el referido Código.

En lo tocante a los pliegos preventivos de responsabilidades se

concluye que tienen las siguientes características:

Deberán de determinarse en cantidad líquida.

Es un documento en el que se establece la responsabilidad patrimonial de uno o varios servidores públicos.

En el cuerpo del pliego se establecen las consideraciones que determinan la responsabilidad.

Se formula por las dependencias coordinadoras del sector, entidades o la propia Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría general del derecho administrativo. 2a. ed., UNAM, México, 1971.
- ALFARO Y ALFARO, Juan, Revista de documentación administrativa. 3a. Ed. Madrid, 1963.
- ALBA IXTLIXOCHITL, Fernando. Obras históricas. Tomo I, 6a. ed. Chavero. México, 1981.
- ARIAS RAMOS, José, Compendio de derecho público romano e historia de las fuentes. 8a. ed. Clares, Valladolid España, 1968.
- BARRAGAN, José et al., Las responsabilidades de los servidores públicos. Talleres Litográficos de Impresiones Roda. México, 1984.
- BARRAGAN, José, El juicio de responsabilidades en la constitución de 1824, antecedente inmediato del amparo. U.N.A.M., México, 1986.
- BARRERA DOMINGUEZ, Humberto, Juzgamiento de los altos funcionarios del Estado. 4a. ed., Temis. Bogotá, Colombia, 1962.
- BUNSTER, Alvaro. Las responsabilidades de los servidores públicos. Porrúa. México, 1984.
- CAMARA DE DIPUTADOS, Derecho del pueblo mexicano. Tomo VIII. 3a. ed. Porrúa. México, 1982.
- CARDENAS, Raúl F., Responsabilidades de los funcionarios públicos. 2a. ed. Porrúa. México, 1982.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 111. 6a. ed. Porrúa. México, 1988.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 82. 85a. ed. Porrúa. México, 1988.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 90a. ed. Porrúa. México, 1990.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 67a. ed. Porrúa. México, 1980.

FRAGA, Gabino, Derecho administrativo. 2a. ed. Porrúa. México, 1981.

GARCIA RAMIREZ, Sergio, Justicia y reformas legales. Cuadernos del INACIPE, No. 14, México 1985.

GARRIDO FAYA, Fernando, Tratado de derecho administrativo. 2a. ed. Madrid, 1971.

Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público. Marco Jurídico, SECOGEF, México, 1985.

HERNANDEZ RODRIGUEZ, Régulo, Organización política, social, económica y jurídica de los aztecas. Porrúa. México, 1939.

HERRERA PEREZ, Agustín, Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Carsa. México 1991.

JIMENEZ DE AZUA, Luis, Tratado del derecho penal. Tomo I, 4a. ed. Losada. Buenos Aires, 1977.

LANZ CARDENAS, José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno de México. Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. México, 1980.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Exposición de Motivos, SECOGEF, México, 1984.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. México, 1974.

Leyes y Códigos de México. Ley orgánica de la administración pública federal. 25a. ed. Porrúa. México, 1991.

LOPEZ AUSTIN, Alfredo, La constitución real de México Tenochtitlán. Instituto de investigaciones jurídicas, 4a. ed. México, 1961.

MARTINEZ, MARINA, Citado por Don Santos Alfaro y Lapuente en (Prólogo a las siete partidas), Colección de Códigos y Leyes de España. Madrid, 2a. ed. España, 1865.

MENDIETA NUÑEZ, Lucio, El Derecho precolonial. 4a. ed. Porrúa. México, 1981.

OTS Y CAPDEQUI, José María, Manual de historia del derecho español en las indias y en el derecho propiamente indiano. Tomo I, Buenos Aires, 1943.

OTS Y CAPDEQUI, José María, Historia del derecho español en América y del derecho indiano. Tomo II, México, 1964.

RAMOS MEJIA, Enrique. El delito de concusión. 2a. ed. Depalma. Buenos Aires, 1963.

RUIZ MASSIU, José Francisco, Los servidores públicos y sus nuevas responsabilidades. 2a. ed. INAP. México, 1984.

Semanario Judicial de la Federación. 6a. Epoca, 1a. parte. Vol XC.

Semanario Jurídico Federal. 6a. Epoca. Tomo 29.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho administrativo. Vol. 1, 2a. ed. Porrúa. México, 1983.

TORREBLANCA VERGARA, José, Situaciones de los funcionarios. 3a. ed. Ediciones del Instituto García Oviedo, No. 46 Sevilla, 1978.