



7919
201.
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**ANALISIS CONSTITUCIONAL SOBRE LAS
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS**

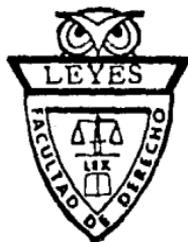
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

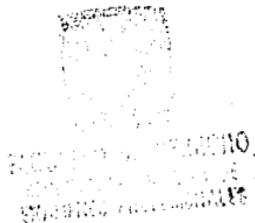
P R E S E N T A

JUAN MANUEL SALCEDO GARCIA



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CIUDAD UNIVERSITARIA



1994



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

OF.SCA/158/94.

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero SALCEDO GARCIA JUAN MANUEL, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "ANALISIS CONSTITUCIONAL SOBRE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS", bajo la dirección de la Licenciada Rosa María Gutierrez Rosas, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

La Licenciada Gutiérrez Rosas en oficio de fecha septiembre 12 del año en curso me manifiesta haber aprobado la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 vigentes del Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de Salcedo García.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F. septiembre 12 de 1994.

DE. JERONIMO VENEGAS TREJO.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
AMPARO.

RECIBIDO
SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FVT/ajav.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

P R E S E N T E.

Distinguido Maestro:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "ANÁLISIS CONSTITUCIONAL SOBRE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS", elaborada por el pasante en Derecho SALCEDO GARCIA JUAN MANUEL la cual denota en mi opinión una investigación exhaustiva y en consecuencia el trabajo reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales para ser sometida a Examen Profesional.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

Cd. Universitaria, D.F., septiembre 12 de 1994.



LIC. ROSA MARIA GUINEZ ROSAS.
PROFESORA ADSCRITA AL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

A MI PADRE:

SR. JUAN SALCEDO SANCHEZ

Ejemplo de honradez y honestidad.

A MI MADRE:

ANCELMA C. GARCIA

Templo indestructible de honradez,
rectitud, amor y perseverancia,
guía indiscutible de todos mis actos
por quien fui, soy y seré.

A ELLOS EL AGRADECIMIENTO ETERNO.

A LA LIC. ROSA MARIA GUTIERREZ ROSAS

Quien me guió en la realización del presente trabajo, con sus enseñanzas y consejos a fin de que éste fuese el reflejo de los ideales que me impulsaron a realizar mis estudios.

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

El factor principal que motivó la elaboración de esta tesis, fue la evidente problemática y complejidad que reviste la naturaleza jurídica de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, afirmando que es indispensable se restrinja y limite el ejercicio del poder, mediante medios de control de legalidad, siendo esto benéfico tanto para los detentadores del poder como para los destinatarios del mismo.

Desarrollándose esta investigación en tres capítulos que nos dan una visión basta y amplia en lo que a materia de responsabilidad administrativa se refiere.

En el primer capítulo se realizó un análisis de los ordenamientos constitucionales de 1812, 1824, 1836, 1843, 1857 y 1917, así como de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y el Distrito Federal del 21 de febrero de 1940, la Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados del 4 de enero de 1980, y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 31 de diciembre de 1982, con el objeto de obtener un estudio comparativo y conocer cuales han sido los avances y retrocesos que se han dado, hasta la actualidad, atendiendo siempre a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben guiar la actividad del servidor público.

En el contenido del capítulo segundo se hace referencia a el marco conceptual al respecto, definiendo a el servidor público y a la responsabilidad en general, mencionando los tipos que existen de esta y sus diferencias entre si.

Por último en el tercer capítulo se dá un especial énfasis a la responsabilidad administrativa por ser el tema principal que nos ocupa, realizando lo que se denomina como procedimiento sancionador, las autoridades competentes para la aplicación de las sanciones, las causas, las sanciones, los sujetos y los medios de defensa con los que cuenta el servidor público en contra de la aplicación de sanciones administrativas.

Concluimos diciendo que el presente trabajo significa no sólo el cumplimiento al requisito para la obtención del título profesional, sino el sumarnos al esfuerzo que paralelamente se esta llevando a cabo por los estudiosos del derecho, legisladores y alumnos, por entender y explicar el régimen de responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México.

I N D I C E

PAG.

INTRODUCCION

CAPITULO I. ANTECEDENTES

1.1	LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1814.....	1
1.2	LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1824.....	5
1.3	LAS SEITE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.....	10
1.4	LAS BASES ORGANICAS DEL 12 DE JUNIO DE 1843.....	16
1.5	LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1857.....	20
	1.5.1. LEY DEL CONGRESO GENERAL SOBRE DELITOS OFICIALES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACION DEL 3 DE NOVIEMBRE DE 1870.....	28
	1.5.2. LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULO LOS 104 Y 106 DE LA CONSTITUCION FEDERAL DEL 6 DE JUNIO DE 1896.	30
1.6	LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917.....	30
	1.6.1. REFORMAS AL ARTICULO 111 CONSTITUCIONAL DEL 20 DE AGOSTO DE 1928.....	45
	1.6.2. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION Y DEL DISTRITO FEDERAL DEL 21 DE FEBRERO DE 1940..	47
	1.6.3. REFORMAS AL ARTICULO 111 CONSTITUCIONAL DEL 21 DE SEPTIEMBRE DE 1944.....	56
	1.6.4. LEY DE RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS, DEL 4 DE ENERO DE 1980.....	57
	1.6.5. REFORMAS AL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL QUE COMPRENDE LOS ARTICULOS DEL 108 AL 114, DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1982.....	64

1.6.6. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1982....	79
--	----

CAPITULO II	LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	
2.1	MARCO CONCEPTUAL.....	92
	2.1.1. RESPONSABILIDAD.....	95
	2.1.2. SERVIDOR PUBLICO.....	98
2.2	TIPOS DE RESPONSABILIDADES.....	102
	2.2.1. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.	107
	2.2.2. RESPONSABILIDAD CIVIL.....	109
	2.2.3. RESPONSABILIDAD PENAL.....	114
	2.2.4. RESPONSABILIDAD POLITICA.....	117
CAPITULO III	LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS	
3.1	CONCEPTO.....	120
3.2	SUJETOS.....	123
3.3	CAUSAS.....	126
3.4	SANCIONES.....	126
	3.4.1. AUTORIDADES COMPETENTES PARA LA APLICACION DE LAS SANCIONES....	132
	3.4.2. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.....	137
3.5	MEDIOS DE DEFENSA EN CONTRA DE LA APLICACION DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS...	144

CONSIDERACIONES FINALES

BIBLIOGRAFIA

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES

1.1.- LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1814.

El Decreto para la Libertad de la América Mexicana, más conocido con el nombre de la Constitución de Apatzingán fue aprobada el 22 de octubre de 1814, caracterizándose por ser un documento político fundamental en la historia constitucional de México, por haber consagrado los anhelos e ideas de justicia de nuestro pueblo. El autor de "Los Sentimientos de la Nación", José María Morelos y Pavón, fue el propulsor de la elaboración del cuerpo constitucional sancionado por el Congreso de Anáhuac en Apatzingán. Dicha Constitución no sólo reflejó el pensamiento filosófico individualista que prevalecía en aquella época, sino que también reveló los anhelos en el orden económico, político y social por los que el pueblo mexicano ha luchado permanentemente.

Para el tema que estamos abordando en el presente trabajo, es importante señalar el antecedente que tuvieron los constituyentes de esa época. En Francia, el proyecto Lafayette (1) dispuso que debería "determinarse la responsabilidad de los funcionarios, como un expediente para obligarles a actuar dentro de su esfera de competencia y en aplicación al orden jurídico". Según la Constitución Francesa de agosto de 1795, dispuso en su prólogo la idea de que "la garantía social no puede existir si no está establecida la división de poderes, ni fijados sus límites ni asegurada la responsabilidad de los funcionarios

(1) Mario de la Cueva. Teoría de la Constitución. Editorial Porrúa, S.A. 4a. edición. México, 1984, p. 206.

públicos". (2)

Por lo que hace a la responsabilidad de los empleados públicos, la Norma Suprema expedida por el Congreso de Anáhuac, estableció en su artículo 26, el carácter temporal que revisten los cargos públicos, para quienes los ocupen.

La Constitución de Apatzingún consagró en su artículo 59 a favor de los diputados integrantes del Supremo Congreso, la inviolabilidad de sus opiniones, precisando, que en ningún tiempo ni caso podría hacérceles cargo de ellas.

En el mismo artículo 59 de la Carta Fundamental en cuestión, reguló la responsabilidad de los diputados del Supremo Congreso, que podían ser sujetos a juicio de residencia, se precisó las acusaciones que podían recaer sobre ellos durante el tiempo de su encargo, por los delitos de herejía, apostacía y por los de Estado, a saber, infidencia, concusión y lapidación de los caudales públicos.

En ese mismo sentido, a fin de cuidar los recursos económicos asignados, se sancionaba previo juicio de residencia, a los diputados del Supremo Congreso, en el supuesto de que incurrieran en los delitos de dilapación, desperdicio, despilfarro o inutilización indebida de los recursos financieros públicos.

La importancia que tiene la Constitución de 1814 debe hacer conciencia en todos los mexicanos, y sobre todo, en la de los servidores públicos quienes deben seguir el ejemplo de Morelos, y considerarse "Siervos de la Nación" y no funcionarios públicos dotados de privilegios y prerrogativas por encima de los gobernados.

(2) Mario de la Cueva. Op. Cit., p. 206.

Finalmente, conviene señalar las disposiciones que hacen referencia a la responsabilidad de los miembros de los órganos supremos que componían el gobierno en aquella época (compuesto por tres órganos: Supremo Congreso Mexicano, Supremo Gobierno y Supremo Tribunal de Justicia): (3)

Los miembros del gobierno de la América Mexicana fueron:

Supremo Congreso Mexicano : Los Diputados Provinciales.

Supremo Gobierno:

Tres individuos que eran considerados excelencia durante su administración y los secretarios como señoría en el tiempo de su ministerio; también existieron los secretarios de gobierno.

Supremo Tribunal de Justicia:

Hubo cinco miembros que eran considerados como excelencia durante su comisión y los secretarios como señorías mientras permanecieran en su ejercicio.

Todos los miembros de los órganos gubernamentales mencionados estaban sujetos al juicio de residencia en caso de que fueran acusados por los delitos de herejía y apostasía y por los de Estado, es decir, infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos, así como cohecho y soborno; y la transgresión de la ley se castigó con suspensión en el cargo, previo decreto de causa y substanciación conforme a las leyes (artículo 146). Asimismo se contempló la prohibición a dichos individuos de guardar entre sí, lazos de parentesco hasta el segundo grado; y por lo que se refiere a los

(3) Felipe Tena Ramírez. Leyes Fundamentales de México Editorial Porrúa, S.A., 11a. edición. México, 1982, p. 28 58.

diputados Provinciales, se consignó, a su favor, el fuero de inmunidad, razón por la cual, eran inviolables por sus opiniones y en ningún tiempo, ni caso podía hacerseles cargo de ellas, aunque esto no los eximía del juicio de residencia, por lo que toca a la administración pública.

Es importante destacar que se establecieron las bases para prevenir y sancionar el nepotismo, es decir, la colocación de personas con lazos de parentesco entre sí, dentro de los órganos supremos de gobierno, lo cual constituye a nuestro parecer, el primer antecedente histórico sobre esta materia; lo cual ha constituido un vicio en la administración pública mexicana.

Por último la Constitución de Apatzingán consignó la distribución del poder en tres órganos supremos de carácter colegiado, con lo cual se evidencia la intención del legislador de Anáhuac para sustituir a la Monarquía Española, por "un sistema de administración que, reintegrado a la Nación misma en el goce de sus augustos imprescriptibles derechos, la conduzcan a la gloria de la independencia y afiance sólidamente la prosperidad de los ciudadanos". (4)

(4) Felipe Tena Ramírez. Op. Cit., p. 32 (parte preliminar del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán a 22 de Octubre de 1814).

1.2.- LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1824.

La norma Suprema de 1824, promulgada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre del mismo año, consagró por vez primera en la historia de México, el sistema federal como forma en la historia de México, el sistema federal como forma de gobierno, constituido por estados federados y territorios que, unidos en una Federación, pretendieron lograr la paz, la seguridad, la justicia y la libertad que el pueblo mexicano había anhelado desde 1810, cuando emprendió la lucha armada para despojarse del yugo de sus conquistadores.

En su artículo 12, La Carta Magna de 1824 estableció la vida independiente de la Nación Mexicana como entidad soberana e independiente del gobierno español y de cualquier otra potencia o sistema político extranjero. Se adoptó como forma de gobierno la República Representativa Popular Federal y dividió el Supremo Poder de la Federación en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El constituyente creó y organizó las instituciones estatales respectivas confiriéndoles ámbitos de competencia definidos. Asimismo, surgió el sistema bicameral, es decir, que el Organó Legislativo ahora se compondría de dos cámaras, la de Senadores y la de Diputados.

En cuanto a la regulación normativa de las responsabilidades políticas, administrativas y penales de los miembros del gobierno, la Ley de Leyes de 1824 vino a especificar con mayor claridad, los medios jurídicos que permitieron asegurar el ejercicio del poder político, en beneficio de la comunidad, estableciendo, para tal efecto, ciertos límites respecto de las facultades atribuidas a los funcionarios del gobierno.

En primer término, se anuló el juicio de residencia que fijaba la responsabilidad de los miembros del gobierno en la época virreinal, en su lugar, apareció un procedimiento jurídico más depurado, para conocer de las acusaciones presentadas en contra de los funcionarios del gobierno, para lo cual se instituyó un Gran Jurado conformado por cualquiera de las dos Cámaras del Congreso General, mismo que tenía, entre otras funciones, la de conocer sobre las acusaciones que se formularan en contra de los miembros de los distintos tres poderes que componían la Unión Federal (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), pero, también podía conocer sobre las acusaciones de los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los Secretarios del Despacho por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de su encargo, así como sobre acusaciones en contra de los gobernadores de los estados federados, entre otras, por infracciones a la Constitución Federal, leyes de la Unión, u órdenes del Presidente de la Federación. En ese sentido, la regulación jurídica para fincar responsabilidades jurídicas y políticas a los miembros del gobierno adquirió procesos más definidos y concretos.

Cabe señalar que en sus artículos 39 y 75 se estableció por primera vez la institución de la Vicepresidencia cuyo titular no estaba exento de ser sujeto al procedimiento de responsabilidades; dicho puesto desapareció años después, en virtud del inconveniente que se generaba al concedérsele la facultad de calificar las elecciones y de realizar los cómputos de los votos obtenidos a favor del Congreso General el cual a través de sus Cámaras respectivas designaba al Presidente y al Vicepresidente de la República, por mayoría absoluta de votos respectivamente (artículos 74 al 94) lo que, en la práctica, propiciaba fricciones y enfrentamientos políticos entre ambos funcionarios.

La Constitución en estudio señaló, al igual que la Carta Magna de Apatzingán de 1814, el fuero de inmunidad con carácter absoluto a favor de los Diputados y Senadores, miembros del Congreso General, consignado, por ende, la inviolabilidad por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo y establecía además que jamás podrían ser reconvenidos por ellas. Por lo que hace el poder ejecutivo se le concedió fuero inmunidad aunque de manera relativa, mismo que se extendía hasta un año después de haber cesado en sus funciones y en cuanto al Vicepresidente también se le brindaba una protección constitucional relativa, pero exclusivamente durante cuatro años que duraba en dicho cargo.

Es importante señalar las atribuciones que tenía el Presidente de la Federación para exigir responsabilidad a sus empleados, entre las que destacan la fracción XX del artículo 110 de la Constitución Federal citada:

"Artículo 110.- Las atribuciones del Presidente son las que siguen: XX.- suspender por tres meses y privar aún de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, a los empleados de la Federación, infractores de sus órdenes y decretos; y en los casos que crea deberse formar causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo..."

Es conveniente señalar también lo preceptuado en el artículo 164:

"Artículo 164.- El Congreso dictará todas las leyes y decretos que crea conducentes, a fin de que se haga efectiva la responsabilidad de los que quebranten esta Constitución o el Acta Constitutiva".

Por su parte, el bando del 23 de Julio de 1883 contiene

algunas disposiciones relacionadas con las responsabilidades de los miembros del gobierno y que a la letra dice:

"Bando.- Contiene la circular de la Secretaría de Justicia de 22, que inserta el decreto de la misma fecha.- Previsiones dirigidas a expeditar la administración de justicia en el Distrito y Territorios: facultades a los juzgados de primera instancia y dotación de sus subalternos. Las causas de que habla el artículo anterior, serán sentenciadas por los mismos jueces de primera instancia, a la mayor brevedad posible, no debiendo exceder el término de quince días naturales contados desde el de la prisión del reo, en concepto de que el juez que no hubiere fallado dentro de ese tiempo, incurrirá por la primera vez, en la multa de doscientos pesos; por la segunda, en la pena de suspensión del empleo y sueldo por seis meses aplicándose éste al que lo sustituya, y por la tercera, en la privación de empleo, no pudiendo obtener otro alguno de la Federación, sino después de tres años... 9. Ni los escribanos, ni los escribientes, deberán percibir, ni cobrar gratificaciones o derechos algunos, por ningún título o motivo, bajo la pena de privación de empleo, que en el acto se ejecutará y además a que hubiere lugar". (5)

Como se observa toda negligencia en que incurrieron los jueces al emitir sus fallos era sancionada, aplicándoles una multa, la primera vez que dilatará su fallo más de quince días naturales y en caso de reincidencia se les podía suspender de su empleo, inhabilitándolos para obtener otro cargo de la Federación, durante tres años. Sanciones

(5) Dublán y Lozano. Legislación Mexicana o Composición completa de las disposiciones Legislativas expedidas desde la Independencia de la República. Tomo II. Período 1827-1834. p. 542.

similares tenían los escribanos y escribientes que cobraban indebidamente gratificaciones o derechos algunos por sus servicios; lo anterior se hizo con el fin de lograr una impartición de justicia más honesta y justa, evitando y castigando a funcionarios que por una dativa o negligencia desviaba el sentido de la ley.

1.3.- LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

Fueron siete las Leyes Centralistas promulgadas por el Tercer Congreso Constituyente de 1835 - 1836. El México de esa época se caracterizó por la lucha entre liberales y conservadores; prevaleciendo éstos últimos, quienes lograron instaurar, a través de las leyes Constitucionales, un sistema centralizado, con preponderancia de ricos en el gobierno y de intolerancia religiosa, substituyendo a los Estados Federados por Departamentos y a las Legislaturas Locales por Juntas Departamentales, eliminando el sistema federal adoptado en 1824.

Al existir un molde conservador, además de los órganos de poder tradicionales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, fue creado otro, El Supremo Poder Conservador el que se integraba por cinco personas renovables cada dos años, quienes sólo eran responsables ante Dios y la opinión pública y la opinión pública y sus individuos en ningún caso podían ser juzgados, ni reconvenidos por sus opiniones, de lo que se desprende que éstos gozaban de fuero inmunidad con carácter de absoluto (Ley Segunda Artículo 20).

Era tal la fuerza del Supremo Poder Conservador que podía anular las leyes inconstitucionales, a fin de mantener un equilibrio constitucional entre los poderes, lo cual operaba previa solicitud que debía efectuar: el Poder Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia o por lo menos 18 miembros integrantes del Poder Legislativo, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley Segunda. Por lo tanto, el órgano legislativo estaba sujeto a un control político, respecto de las leyes inconstitucionales que pudiescan expedir.

Los artículos relacionados con la responsabilidad

política y jurídica de los miembros de los órganos estatales, conforme a las Siete Leyes Constitucionales de 1836, eran las siguientes:

LEY SEGUNDA. Artículos 12, 92 y 12, fracciones I a XII.

LEY TERCERA. Artículos 47 al 50.

LEY CUARTA. Artículos 15, fracciones III, IV, y V, 29 y 32.

LEY QUINTA. Artículos 72, 12 fracciones VII, 36, 37, 38 y 44.

LEY SEXTA. Artículo 72, fracción VII.

LEY SEPTIMA. Artículo 62

Dichos artículos trataban de lo siguiente:

Se establecieron procedimientos distintos para delitos comunes y delitos oficiales que cometieran el Presidente de la República, Senadores, Diputados, Ministros de la Alta Corte de Justicia y la Marcial, Secretarios de Despacho, Consejeros, Gobernadores de los Departamentos y Juntas Departamentales, especificando que las acusaciones se harían ante la Cámara de Diputados, salvo cuando el acusado fuera Diputado, en cuyo caso la acusación se haría ante el Senado.

Por lo que hace a los delitos oficiales se señaló que el Senado toda vez que instruyera el proceso respectivo, y escuchado a los acusadores y defensores, fallaría sin que pudiera imponer otra pena que la de destitución del cargo o empleo que tuviera el acusado o la inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro alguno, a no ser que resultara ser acreedor a mayores penas, y entonces el proceso pasaría al tribunal respectivo. Por otra parte en los delitos comunes una vez hecha la acusación, la cámara respectiva declarararía si había o no lugar a la formación de causa; en caso de ser afirmativa se pondría al reo a disposición del tribunal

competente para que fuera juzgado, pero si el acusado era el Presidente de la República se necesitaría, además, la confirmación de la otra cámara. La declaración afirmativa emitida en los delitos oficiales y en los comunes traía consigo la suspensión del acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano.

El Presidente gozaba de fuero, por lo que no podía ser acusado criminalmente, ni por delitos políticos cometidos antes, durante su encargo y hasta un año después de haber terminado ésta, ni tampoco podía ser procesado, sin la previa declaración de ambas cámaras.

Los ministros eran elegidos por el Presidente y no debían haber sido condenados en proceso legal por crímenes o mala versación en los caudales públicos y eran responsables de la falta de cumplimiento de las leyes que competían a su ministerio y de los actos del Presidente, que autorizaran con su firma y fueran contrarios a las leyes, haciéndose efectiva dicha responsabilidad en el modo y términos previstos en la tercera ley constitucional. A la Corte Suprema de Justicia se le atribuyó la facultad para conocer de las causas de responsabilidad de los magistrados de los Tribunales Superiores de los Departamentos. Se concedía asimismo acción popular contra los magistrados y jueces que cometieran cohecho, prevaricación, cohecho, soborno o baratería. De igual modo se hizo personalmente responsables, a los jueces que incurrieran en falta de observancia en los trámites esenciales que arreglaran un proceso en causas civiles y criminales.

A los gobernadores se les atribuyó, a facultad de suspender hasta por tres meses y privar aun de la mitad del sueldo por el mismo tiempo, a los empleados del Departamento. Finalmente, se hacía responsable a todo funcionario público

que habiendo prestado juramento de guardar y hacer guardar las leyes constitucionales, cometieran infracciones o no las impidieran.

Destacaremos algunas disposiciones legislativas que fueron expedidas durante el período 1835-1840, relativas a la responsabilidad de los empleados del Gobierno en aquella época, citadas por los autores Manuel Dublán y José María Lozano: "No. 2049.9 de Mayo de 1839. Circular del Ministerio de Hacienda: responsabilidad de los jefes de oficinas de cualquiera omisión en asuntos del servicio público. El Exmo. Sr. Presidente interno se ha servido disponer que no demore VS ningún asunto del servicio público, máxime las órdenes dictadas y comunicadas por el Supremo Gobierno; pues se ha llegado a entender la morosidad con que se ha procedido por parte de algunas oficinas, en dar pronto y expedito giro a las mismas órdenes; en el concepto de que los jefes de las oficinas serán responsables de cualquiera omisión en que se incurriera en el particular, puesto que el pronto curso de las repetidas órdenes, tiende a expeditar todos los asuntos de la administración pública en el ramo respectivo". (6)

Circular Núm. 2053. Mayo 13 de 1938. "Circular del Ministerio de lo interior, juramento que debe exigirse a los empleados, al tomar posesión de su destino. Circunstancias que deben atenderse en las propuestas, y pena de suspensión a los desafectos a las actuales instituciones. La escandalosa defección de los empleados en los diversos ramos de la administración pública, que haciendo una falsa distinción de sus deberes y sus derechos, como ciudadanos y como servidores de los gobiernos

(6) Manuel Dublán y José María Lozano. Op. Cit. Tomo III. Período 1835 a 1840. p. 621.

nacionales... de manera que confundiendo el patriotismo con la perfidia, y la libertad política con los caprichos de las pasiones e intereses individuales, se creen autorizados, por su propio juicio, para calificar la justicia y conveniencia de sus servicios, y los derechos y autoridad de la administración de que dependen. La ingratitude, la perfidia y la traición, son crímenes abominables aún entre los mismos malhechores, y de ahí es también, que las leyes civiles castigan gravemente las faltas de esa clase, en los ciudadanos respecto de la patria, en los domésticos respecto de los amos, y en los empleados respecto a las autoridades o superiores, a cuyas órdenes están comprometidos a servir... Por tal motivo... El Exmo. Señor Presidente interino: 1² Que se cuide escrupulosamente por los jefes, autoridades y funcionarios a quienes corresponda, de exigir en toda forma el juramento prevenido por las leyes constitucionales, a todo empleado que entre de nuevo al servicio de la nación, o que estando ya en él no conste haberlo otorgado al posesionarse de su destino. 2² Que no se proponga ni nombre en lo de adelante para empleos de cualquier clase que sean, a ningún individuo que no haya acreditado previamente, además de su aptitud, su buena conducta política y moral, y su adhesión a las leyes fundamentales. 3² Que si entre los actuales empleados en todos los ramos de la administración, hubiera algunos que hayan manifestado de un modo ostensible su desafecto e inconformidad a las instituciones que rigen, o se tuviere datos y noticias fundadas de ser adictos al sistema revolucionario, queden desde luego suspensos de sus destinos y de la mitad de su sueldo por tres meses, pasándose los informes o constancias que hubiere, al juez competente, para que proceda a lo que haya lugar; entendiéndose también esta providencia con los que en lo sucesivo faltaren al sigilo, o de cualquier manera descuiden el cumplimiento de las disposiciones del

gobierno. 4° Que las autoridades, jefes y funcionarios superiores, serán inmediatamente responsables de la falta de observancia de estas providencias, y de los daños que puedan resultar al servicio nacional". (7)

Con las anteriores disposiciones, se observa el ataque del gobierno centralista a sus opositores; imponiéndoles castigos o multas. La circular No. 2154: "octubre 29 de 1840.- Ley.- Reglamento para el Gran Jurado del Congreso Nacional". En caso de que el reo fuese declarado culpable, se establecían penas de destitución del empleo o cargo, e inhabilitación temporal o perpetua. Esta circular reguló los artículos 47 al 50 de la Tercera Ley Constitucional y el 18 de la Segunda, y precisó las formalidades procesales que debían seguirse en todas las acusaciones intentadas contra las personas de que hablaban los artículos 47 y 48 de la Tercera Ley (Presidente de la República, Senadores, Diputados, Ministros de la Alta Corte de Justicia y la Marcial, Secretarios de Despacho, Consejeros, Gobernadores de los Departamentos y Juntas Departamentales). (8)

(7) Dublán y Lozano. Op. Cit. p. 622.

(8) Ibidem. p. 741.

1.4.- LAS BASES ORGANICAS DEL 12 DE JUNIO DE 1843.

Al regreso de Santa Anna en 1841 y con la finalidad de brindarle una investidura de legalidad a su gobierno centralista, organizó una Junta de Notables (entre quienes destacan Andrés Quintana Roo, Juan Rodríguez de San Miguel, Manuel Dublán y José María Cora), que en realidad constituyó El Quinto Congreso Constituyente Mexicano, mismo que preparó las Bases Orgánicas de 1843, que tuvieron como propósito fortalecer el régimen unitario y centralista del gobierno. (9)

A este respecto, el destacado constitucionalista Felipe Tena Ramírez manifiesta que: " Lejos de atajar las discordias internas parecía avivarlas la guerra con Norte América, y las facciones (alude a los centralistas y y federalistas) siguieron luchando entre sí por la forma de gobierno ". (10)

Las Bases Orgánicas de 1843, publicadas el día 14 de junio del mismo año, se estableció un Ejecutivo unipersonal depositado en un magistrado que se denominaría Presidente de la República, cuyas facultades eran distintas a las conferidas al Supremo Gobierno de carácter colegiado establecido en la Constitución de Apatzingán de 1814. Es de destacar, que el ejecutivo que se plasmó en las Bases Orgánicas fue centralista, debido a la preeminencia del espíritu conservador entre los miembros del Quinto Congreso señalado.

(9) Guillermo Floris Margadant. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Editorial Esfinge, S.A. 2a. Edición. México, 1987. p. 129

(10) Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. p. 404.

Las normas jurídicas que regularon la responsabilidad de los funcionarios del gobierno centralista de acuerdo a las Bases Orgánicas de 1843, fueron las siguientes:

El artículo 73 concedía a los Diputados y Senadores el fuero inmunidad con carácter absoluto y el artículo 75 destacó que estos representantes políticos tenían la prohibición de obtener empleo o ascenso de provisión del Gobierno, si no fuere de rigurosa escala; además se estableció un Gran Jurado el cual debía declarar si había o no lugar a formación de causa, en las acusaciones por delitos oficiales o comunes que hubiesen cometido los Secretarios de Despacho, Ministros de la Suprema Corte de Justicia Marcial, Consejeros de Gobierno y Gobernadores de Departamento. (11)

El Ejecutivo, no estaba exento de dicho procedimiento de responsabilidad, no obstante contaba, con fuero inmunidad de carácter relativo (artículos 77, 78 y 90). De cualquier manera, dicho procedimiento resultó inoperante en la realidad, dado el centralismo que prevalecía en ese período. Es importante recordar la facultad que se concedió a favor del Presidente de la República en las fracciones VIII y XI del artículo 87 de las Bases Constitucionales Orgánicas de 1843 que preceptuaban:

"Artículo 87.- Corresponde al Presidente de la República: VII.- Suspender de sus empleos y privar, aún de la mitad de sus sueldos, hasta por tres meses, a los empleados de gobierno y hacienda infractores de sus órdenes. Si creyere que se les debe formar causa, o que es conveniente suspenderlos por tercera vez, los

(11) Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. p.p. 410 - 435.

entregará con los datos correspondientes al Jues Respectivo.
 XI.- Imponer multas que no pasen de quinientos pesos a los que desobedecieron sus órdenes, o le faltaren al respeto debido, arreglándose a lo que dispongan las leyes. (12)

En ese sentido, el artículo 142 en sus fracciones VI y VII establecía en forma parecida la facultad para los Gobernadores respecto de sus empleados e incluso se les facultaba para imponerles multas a los que les faltaren al respeto, en los casos y el modo que dispongan las leyes. (13)

Los anteriores preceptos siguieron la idea de la Circular del Ministerio de lo Interior No. 2053 de fecha 13 de Mayo de 1839, ya que ambas señalaron la suspensión del empleo y de la mitad hasta por tres meses, a los empleados de gobierno infractores de las órdenes de sus superiores. Para combatir la corrupción, entre los años de 1841-1844, se giraron las siguientes circulares: No. 2207 EMPLEADOS.- Se impone pena de destitución a los de las oficinas pagadoras que especulen sobre la miseria de las viudas y demás acreedores del erario, comprando a precio ínfimo sus recibos y cobrándolos en seguida por entero". (14)

No. 2558 EMPLEADOS. Medidas para evitar sus abusos... "Empleados en oficinas pagadoras, degradando la dignidad y abusando de sus empleos, especulen sobre la miseria de las infelices viudas, retirados, pensionistas y otros que perciben algún haber, obligándoles a venderles sus recibos por ínfimos precios, y haciéndolos pagar en seguida por completo... en concepto de que la menor contravención será

(12) Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. p. 418

(13) Idem.

(14) Dublán y Lozano. Tomo IV. Op. Cit. p. 41

irremisible castigada con la destitución de empleo al funcionario de cualquiera clase, condición y categoría a quien se pruebe este delito, que tanto más ofende la moral y perjudica al erario nacional, cuanto debe ser más circunspecta y desinteresada la conducta de los empleados y más digna de consideración la suerte de los desgraciados contra quienes se ha empleado este manejo reprehensible". (15)

La mano dictatorial y autocrática de Antonio López de Santa Anna, se hizo sentir en el máximo ordenamiento jurídico de 1843, ya que no tenía restricción alguna junto con los Gobernadores para sancionar a los empleados públicos, denotándose el Centralismo político de aquella época.

(15) Dublan y Lozano. Tomo IV. Período 1840-1845. Op. Cit.
p. 41

1.5.- LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1857.

Los problemas políticos, sociales y económicos llevaron al pueblo mexicano a emprender una nueva lucha en contra de la monarquía que Santa Anna pretendía establecer en forma autoritaria. El descontento popular estribaba en la implantación de contribuciones onerosas sin tomar en cuenta el estado de pobreza general, además de utilizar indebidamente los ingresos que generaban los impuestos, en gastos superfluos e improvisando cuantiosas fortunas a una clase privilegiada.

En 1857, el 5 de febrero fue jurada la Constitución liberal por el Congreso Constituyente que sesionó en la Ciudad de México, en cuya redacción intervinieron destacados diputados como Ponciano Arriaga, Valentín Gómez Farfás, León Guzmán, Francisco Zarco, José María del Castillo Velasco Ignacio Ramírez y Luis Ignacio Vallarta, quienes plasmaron sus convicciones de justicia social, para diseñar los cimientos jurídicos y políticos de nuestra actual República.

En el Proyecto de Dictamen de la Constitución Política en cuestión, se esbosaron las bases legales sobre las que se podía destituir o inhabilitar a un funcionario público, previo desahogo del juicio político respectivo, por incurrir en omisiones o descuidos por ineptitud u otras negativas, expresándose la siguiente fórmula: "Sois inepto; no merecéis la confianza del pueblo; no debéis ocupar un puesto político: es mejor que volváis a la vida privada". (16)

En los debates parlamentarios del Congreso Constituyente de 1856 en la sesión correspondiente a las

(16) Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. p. 550.

responsabilidades de los funcionarios públicos, el Diputado Castañeda presentó, para su discusión, un esbozo que él mismo había modificado, procurando conformarse al espíritu del Congreso. Dicho proyecto fue admitido sin dispensa de trámites y se señaló para su discusión, el día que terminara la del dictamen sobre división territorial. (17)

El Título IV de la Constitución Liberal de 1857 se ocupó de regular la responsabilidad de los funcionarios públicos en los siguientes artículos:

"Artículo 103.- Los diputados del Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos del orden común". (18)

Este artículo tuvo una reforma el 13 de Noviembre de 1847, agregándosele lo siguiente:

"No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo,

(17) Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo VIII. Artículo III Constitucional. Publicación de la Cámara de Diputados. p. 236

(18) Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. p. 624. Se transcribe el texto original de las disposiciones constitucionales de 1857.

cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que conforme a la ley se disfruta de aquel fuero. Lo mismo sucederá con 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 104 de la Constitución". (19)

Nuevamente fue motivo de reformas, adiciones y supresiones el 6 de mayo de 1904, para quedar como sigue:

"Artículo 103.- Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, son responsables por delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Los Gobernadores de los Estados son responsables por infracción de la Constitución y leyes federales. El Presidente y Vicepresidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrán ser acusados por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común". (20)

"Artículo 104.- Si el delito fuese común, el Congreso erigido en gran jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes". (21)

(19) Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. p. 704

(20) Ibidem. p. 716

(21) Ibidem. p. 624

El 13 de noviembre de 1874, se reformó quedando como sigue:

"Artículo 104.- "Si el delito fuere común, la Cámara de representantes, erigida en gran jurado, declarará, a mayoría absoluta de votos si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes". (22)

"Artículo 105.- De los delitos oficiales conocerán: el Congreso como Jurado de Acusación, y la Suprema Corte como Jurado de Sentencia.

El Jurado de Acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho cargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta en tribunal pleno, y erigida en Jurado de Sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y el acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe". (23)

En la misma fecha que los artículos anteriores, el 105 fue objeto de adiciones y reformas quedando su redacción de la siguiente forma:

"Artículo 105.- De los delitos oficiales conocerán: La Cámara de Diputados como jurado de acusación, y la de Senadores como jurado de sentencia.

(22) Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. p. 624.

(23) Idem.

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar, a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedara inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Cámara de Senadores. Está erigida en jurado de sentencia y con audiencia del reo y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe". (24)

"Artículo 106.- Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto".

"Artículo 107.- La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo y un año después.

"Artículo 108.- En las demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público". (25)

La Constitución de 1857 perfeccionó el legado legislativo de los Constituyentes de 1814, 1824 y 1847, en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos, elevándola a rango constitucional y consignándola en Título especial, el IV. Como se pudo apreciar precisó con claridad las responsabilidades y sanciones que podrían ser aplicables a los diputados del Congreso de la Unión, a los miembros de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, estableciendo asimismo, una distinción entre delitos del fuero común que cometieran durante el ejercicio de su encargo y delitos oficiales en que incurrieran por faltas u omisiones

(24) Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. p. 704.

(25) Ibidem. p. 625.

durante el ejercicio de su empleo, extendiendo dicha responsabilidad hasta un año después de haber terminado sus funciones.

Es de resaltar el procedimiento de acusación, donde el Congreso constituido en Gran Jurado, declaraba por mayoría absoluta de votos si había o no lugar a proceder contra el acusado cuando era delito común; si era oficial, el Congreso como Jurado de Acusación y la Suprema Corte de Justicia, reunida esta última en tribunal pleno, como Jurado de Sentencia, previa audiencia al acusado, procedería a aplicar, por mayoría absoluta de votos, la pena que la ley señalará. Una vez dictada la sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no podía concederse al reo la gracia de indulto, según el artículo 106.

Por lo que hace, al poder Ejecutivo se le otorgó el fuero inmunidad de carácter relativo, ya que durante el tiempo de su encargo sólo podría ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común y los gobernadores de los Estados se les hizo responsable por infracción de la Constitución y leyes federales, conforme al artículo 103.

Es importante hacer mención a los decretos y circulares en de responsabilidad administrativa, que se expidieron en esa época.

" 12 de Diciembre de 1876. Circular del Ministerio de Hacienda. Se Prohíbe el ejercicio simultáneo de dos empleos en un solo individuo... en ningún caso se reúna en un solo individuo el ejercicio simultáneo que verifique el pago de dos o más sueldos a un sólo servidor de la nación. Igualmente dispone que cesen de abonarse las gratificaciones

o sobresueldos de cualquiera especie que se hayan antes satisfecho y que no estén expresamente señalados en el presupuesto declarado vigente; comprendiéndose en este acuerdo los empleados federales y los del distrito de México". (26)

" 23 de Enero de 1877.- Circular del Ministerio de Gobernación.- Prohibe la Acumulación de Empleos. Diversas leyes vigentes inspiradas en razones de moralidad bien perceptibles, han declarado que una misma persona no puede acumular varios empleos, y la Constitución de la República, respetando también esas razones, y teniendo presentes otras consideraciones políticas de grande importancia, contiene preceptos terminantes que establecen la incompatibilidad de empleos de los altos funcionarios. Pero como estos preceptos y aquellas disposiciones han permanecido hasta hoy en el olvido, con positivo perjuicio de los intereses públicos, y la revolución de Tuxtepec ha ofrecido a la vez, que el exacto cumplimiento de la Ley fundamental de la República y de las Leyes de Reforma, la moralidad más estricta en la administración, el ciudadano general segundo en jefe encargado del poder ejecutivo, queriendo hacer efectivas estas promesas se ha servido acordar..." (27)

Irrefutable resulta, en consecuencia, la trascendencia histórica del pensamiento justiciero difundido por el justiciero difundido por el Constituyente Liberal de 1857, mismo que apuntó con mayor vigor la necesidad de señalar límites jurídicos al ejercicio del poder por parte de los gobernantes, para construir sólidamente nuestro actual sistema constitucional de responsabilidades de los empleados y Funcionarios del Estado; son diversos los calificativos que

(26) Dublán y Lozano. Período 1876-1879. Op. Cit. p. 108

(27) Ibidem. p. 143

que se le pueden dar a la Constitución de 1857, entre ellos, de sobresaliente y "erudita elaboración técnica". Además de lo anterior, sentó las bases del constitucionalismo mexicano que décadas más tarde, se recogiera en la Constitución de 1917; señalando límites al ejercicio del poder y estableciendo un capítulo especial para las responsabilidades de los servidores públicos.

1.5.1.- LEY DEL CONGRESO GENERAL SOBRE DELITOS OFICIALES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACION DEL 3 DE NOVIEMBRE DE 1870.

Como consecuencia del levantamiento de Tacubaya en contra de la Constitución, en 1857 Comonfort depone el poder y en 1858 lo asume don Benito Juárez quien expide las Leyes de Reforma con las que no hace ninguna alusión a las responsabilidades oficiales. A consecuencia de estas leyes surge la guerra de Reforma o de tres años que termina en el año de 1861 y es hasta el 3 de noviembre de 1870, cuando Don Benito Juárez expide la primera ley sobre los delitos de los altos funcionarios de la Federación, denominada la "Ley Juárez"; respecto de la cual el Licenciado Raúl F. Cárdenas comenta: "Esta Ley, es la primera que se expidió en nuestro país sobre tan importante tema y sin duda por su sencillez es la mejor, aun cuando no abarcó los numerosos problemas que se desprenden, como lo iremos destacando, de las situaciones complejas que provoca la responsabilidad de los funcionarios y sus relaciones políticas, y con la sociedad en general.

La Ley de 1870, respondió a una necesidad política, ya que el Congreso no se mostraba muy devoto al Presidente Juárez y resultaba urgente limitar la amplísima libertad de la entonces única integrante del Congreso, la Cámara de Diputados, en cuanto a la interpretación de los delitos políticos o delitos oficiales mencionados en el artículo 105 de la Constitución de 1857". (28)

La Ley del Congreso Sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación, del 3 de Noviembre de 1870; señalaba:

(28) Raúl F. Cárdenas. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Editorial Porrúa, S.A. 9a. edición. México 1982. p. 36.

"Ministerio de Justicia e Instrucción Pública.- Sección
12. El ciudadano Presidente de la República se ha servido
dirigirme el decreto que sigue:

Benito Juárez, presidente constitucional de los Estados
Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

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

Artículo 2.- La infracción de la Constitución o leyes
federales en materia de poca importancia, constituye una
falta oficial en los funcionarios a que se refiere el
artículo anterior.

Artículo 3.- Los mismos funcionarios incurren en
omisión por la negligencia o inexactitud en el desempeño de
las funciones anexas a sus respectivos encargos, lo cual,
tratándose de los Gobernadores de los Estados, se entiende
sólo en lo relativo a los deberes que les imponga la
Constitución o leyes federales.

Artículo 4.- El delito oficial se castigará con la
destitución del encargo en cuyo desempeño se haya cometido, y
con la inhabilidad para obtener el mismo u otro encargo o
de la Federación, por un tiempo que no baje de cinco
ni exceda de diez años.

Artículo 5.- Son penas de falta oficial, la suspensión
respecto del encargo en cuyo desempeño hubiera sido cometida,

la privación consiguiente de los emolumentos anexos a tal cargo y a la inhabilidad para desempeñarlo, lo mismo que cualquiera otro encargo o empleo de la Federación; todo por un tiempo que no baje de un año ni exceda de cinco.

Artículo 6.- La omisión en el desempeño de las funciones oficiales, será castigada con la suspensión, así del cargo como de su remuneración; y con la inhabilidad para desempeñarlo, lo mismo que cualquier otro encargo o empleo del orden federal; todo por un tiempo que no baje de seis meses ni exceda de un año.

Artículo 7.- Los funcionarios cuyos delitos, faltas u omisiones deberán juzgarse o castigarse conforme a esta ley, son los mismos que enumera el artículo 103 de la Constitución federal; y el tiempo en que se puede exigir la responsabilidad oficial, es el que se expresa el citado artículo y el 107 del mismo Código.

Artículo 8.- Declarada la culpabilidad de cualquiera de los funcionarios a que se refiere el artículo anterior, por delitos faltas u omisiones en que hayan incurrido desempeñando sus respectivos encargos, queda expedido el derecho de la nación o el de los particulares para hacer efectiva ante los tribunales competentes y con arreglo a las leyes, la responsabilidad pecuniaria que hubiere contraído por daños y perjuicios causados al incurrir en el delito, falta u omisión.

Artículo 9.- Siempre que se ligare un delito común con un delito, falta u omisión oficial, después de sentenciado el reo por la responsabilidad de este último carácter, será puesto a disposición del juez competente, para que se le juzgue de oficio o a petición de parte, y se le aplique la pena correspondiente al delito común.

Artículo 10.- En el caso del artículo anterior, la sección del Gran Jurado terminará su dictamen con dos proposiciones: una que corresponda a los delitos oficiales; pidiendo se declare que es o no culpable el acusado, y la otra relativa a los delitos comunes, consultando si hay o no lugar a proceder.

Artículo 11.- Los delitos, faltas u omisiones oficiales, producen acción popular". (29)

La anterior Ley distinguió los delitos oficiales de los delitos comunes y contempló las faltas oficiales cometidas por los funcionarios, así como las omisiones por negligencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas y sus respectivos encargos, lo que dió como resultado el surgimiento de la regulación de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos. Se establecieron sanciones significativas encaminadas a frenar la comisión de actos ilícitos por parte de algunos funcionarios federales, como suspensión del cargo y de la remuneración; destitución en inhabilidad para desempeñar un encargo.

A los funcionarios sujetos a responsabilidad oficial, la Ley de 1870 remitió el artículo 103 de la Constitución de 1857, y en cuanto al tiempo en que podía exigirse tal responsabilidad, al artículo 107 de la Carta Magna señalada extendió hasta un año después de que el funcionario ejerciera su encargo. Se dispuso en forma tajante la responsabilidad administrativa de los servidores públicos. Se establecieron sanciones significativas encaminadas a frenar la comisión de actos ilícitos por parte de algunos funcionarios federales,

(29) Juan José González Bustamante. Los delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional. Ediciones Botas.. México, 1946. p. 104 - 106.

como suspensión del cargo y de la remuneración; destitución en inhabilidad para desempeñar un encargo.

A los funcionarios sujetos a responsabilidad oficial, la Ley de 1870 remitió el artículo 103 de la Constitución de 1857, y en cuanto al tiempo en que podía exigirse tal responsabilidad, al artículo 107 de la Carta Magna señalada extendió hasta un año después de que el funcionario ejerciera su encargo. Se dispuso en forma tajante la responsabilidad pecuniaria a consecuencia de daños y perjuicios, causados por cualquier funcionario público, fuera declarado culpable por la comisión de delitos, faltas u omisiones, misma que podía exigirse por parte de los particulares afectados, ante los tribunales competentes y con apego a las leyes.

1.5.2.- LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 104 Y 105 DE LA CONSTITUCION FEDERAL DEL 6 DE JUNIO DE 1896.

En la dictadura porfirista se promulga la Ley de Responsabilidades del 6 de junio de 1896, que reglamentó los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857, a pesar de ello dicha ley fue poco aplicada debido al régimen dictatorial que impuso Porfirio Díaz durante tres décadas.

Eugenio Florián, señala: González Bustamante expresa en su obra de Derecho Procesal Penal: 'Durante el gobierno del General Porfirio Díaz, fueron contados los casos en que se exigió responsabilidad a los altos funcionarios por delitos de carácter oficial. La ley del 6 de junio, reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, estableció el procedimiento que debe seguirse por las secciones instructoras de ambas cámaras; tanto por los delitos del orden común como para los delitos oficiales. Respecto a los primeros, se cuidó de atender las opiniones formuladas por algunos tratadistas de Derecho Constitucional en el sentido de que para enjuiciar a un alto funcionario de la federación, es indispensable que el Gran Jurado declare previamente si ha o no lugar a proceder en su contra, porque la voluntad del Parlamento, como representación del pueblo debe exteriorizarse de una manera expresa y es la única atendible para que el funcionario acusado quede a disposición de la justicia ordinaria. El requisito constitucional sólo queda satisfecho, cuando la Cámara declare que ha lugar a proceder, siendo, por lo tanto, inaceptable que un permiso otorgado al funcionario para ponerse a disposición de las autoridades judiciales que lo reclamen, se equipare al desafuero'. (30)

(30) Juan José González Bustamante. Op. Cit. p. 106.

"La responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, por los actos u omisiones que cometan en el ejercicio de su encargo, debe ser siempre la mejor garantía del cumplimiento de sus deberes y todo propósito tendiente a exigir dicha responsabilidad, es asunto de vital importancia para la vida jurídica de la Nación, pero todavía es conveniente añadir que el fuero constitucional no tiene otro objeto que los funcionarios queden a cubierto de todo ataque injustificado, puesto que por la misma delicadesa de las funciones que desempeñan y por estar sujetos con frecuencia a los ataques de sus enemigos que en un momento dado pueden minar la estabilidad del régimen, deben estar a salvo de toda acusación festinada". (31)

La Ley de Responsabilidades de 1896 estaba compuesta de 6 capítulos, que a continuación presentamos una síntesis:

El Primer Capítulo regulaba la responsabilidad y fuero constitucional de los altos funcionarios federales transcribiendo la mención que le daba la disposición constitucional de 1857, y especificando la competencia del Congreso General para conocer de la responsabilidad oficial de los altos funcionarios a que se hacía referencia el artículo 103 constitucional, así como el procedimiento que debía efectuarse cuando hubiere lugar a proceder contra algún Alto Funcionario acusado por delitos o faltas del orden común.

Por su parte, el Capítulo Segundo señalaba la forma en que conformaban las sanciones instructoras del Gran Jurado, mismas que estaban compuestas por dos grupos de 16 individuos en la Cámara de Diputados y de 10 individuos en la Cámara de

(31) Juan José González Bustamante. Op. Cit. p. 106.

Senadores, nombrándose por suerte 4 individuos que formarían las secciones instructoras del Gran Jurado, debiendo ser presidente de cada sección el primer nombrado y secretario sin voto el último.

Mención aparte, hacía el capítulo tercero del procedimiento relativo a los delitos del orden común, donde las secciones instructoras emitían un dictamen en el que expresaban si el hecho que al alto funcionario era o no calificado por las leyes como delito; facultaba a las secciones instructoras para hacer comparecer al acusado y acusador para examinarlos sobre los hechos relativos a la acusación y practicar las diligencias que estimaran conducentes para obtener la comprobación de las circunstancias mencionadas. Se podía llegar a establecer si se procedía o no contra el acusado, acto seguido; la Cámara de Diputados podía erigirse en Gran Jurado, previo anuncio y declaración de su presidente, estudiándose el expediente respectivo y otorgándole el uso de la palabra al acusador, posteriormente al acusado y a su defensor o defensores.

Finalmente se sometía el dictamen a discusión declarándose si había o no lugar a proceder contra el acusado, si procedía se separaba de su encargo y sometía a la acción de los tribunales comunes; y en caso de no proceder no había lugar a procedimiento ulterior.

El capítulo cuarto precisó los procedimientos del Jurado de Acusación en los casos de denuncia por responsabilidad oficial, intervenía la acción instructora correspondiente para instruir inmediatamente el proceso, llevándose todas las diligencias pertinentes para el esclarecimiento de los hechos y regulándose en lo conducente a las reglas establecidas para la instrucción en el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal vigente en esa

época. Posteriormente, se pasaba el período de alegato donde las partes discutían lo que a su derecho convenía; haciéndose por último, la referencia a la culpabilidad o inocencia del funcionario acusado.

Cuando la Sección Instructora concluía el dictamen establecía proposiciones resolutivas que se entregaban a los secretarios de la Cámara para que el presidente anunciara, llegado el caso que ella debería erigirse en Jurado de Acusación lo cual se hacía del conocimiento del acusador y del acusado para que presentaran sus alegatos. Acto seguido, se señalaba un día determinado para el desahogo de las pruebas y alegatos, procediéndose a discutir y a votar el dictamen propuesto. En el caso de que la declaración de la Cámara fuera absolutoria el funcionario continuaba en el ejercicio de su cargo; pero si fuera condenatoria, quedaría inmediatamente separado de su cargo y se le ponía a disposición de la Cámara de Senadores a la que se le remitía también el veredicto del Jurado de Acusación.

En el Capítulo Quinto se regulaba el procedimiento a seguir en el Jurado de Sentencia, representado por la Cámara de Senadores la que enviaba el veredicto a la Sección Instructora, emplazándose al acusador y al acusado y a su defensor, haciéndoles saber que dentro de tres días podrían presentar sus alegatos escritos. Acto continuo, la Sección Instructora realizaba un dictamen del expediente enviado por el Jurado de Acusación, proponiéndose la pena que al funcionario delincuente correspondiera. Posteriormente, el presidente declaraba instalado el Jurado de Sentencia de la Cámara de Senadores, leyéndose el veredicto del Jurado de acusación, así como los alegatos presentados a la Sección Instructora del Senado y la resolución de la misma.

Finalmente, una vez que se desahogaban los alegatos

verbales de las partes, se discutía y votaba por mayoría absoluta, el dictamen de la Sección Instructora. En el caso de que un delito o falta u omisión oficial coincidiera con algún delito del orden común y si así lo manifestaba la Cámara de Diputados, el reo por responsabilidad oficial era puesto a disposición del juez competente para que lo juzgara por delito común.

Por último el Capítulo sexto señalaba las reglas generales que regulaban los procedimientos señalados; el derecho de la recusación y la excusa en las secciones respectivas, las que se tramitaban conforme a lo establecido en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

1.6.- LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917.

Después de tres décadas de régimen dictatorial, por parte, del General Porfirio Díaz; que si bien otorgaron estabilidad y paz social a México, el autoritarismo se hizo presente en diversos aspectos, sobre todo, en beneficio de los grandes capitalistas, quienes explotaban a sus trabajadores. Como recordaremos, la Ley de 1896, no tuvo aplicación real ante el centralismo político existente en aquella época.

Más que esbozar, la serie de acontecimientos que se suscitaron en el movimiento revolucionario iniciado en Noviembre de 1910, culminando con la promulgación de la Carta Magna el 5 de Febrero de 1917, es pertinente hacer referencia al Título IV de dicho documento jurídico, intitulado: "De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos", encargado de regular específicamente la materia que estamos abordando.

Del artículo 108 al 114, son los encargados de regular la responsabilidad de los funcionarios públicos, a continuación transcribiremos el texto original de los mismos:

"Título Cuarto:

De las responsabilidades de los
Funcionarios Públicos.

Artículo 108.- Los senadores y diputados al congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del despacho y el procurador general de la República; son responsables por los delitos comunes que cometan durante 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 los diputados a las Legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y Leyes Federales.

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

Artículo 109.- Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida 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 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 encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos 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 tratase de un delito oficial.

Artículo 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 período 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.

Artículo lll.- 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 oír al acusado y de practicar las diligencias que estime convenientes, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración e inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determinase la ley.

Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella.

En los casos de este artículo y en los del anterior, 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 y cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará una comisión de su seno, para que sostenga ante aquél la acusación de que se trate.

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho;

aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos serán siempre juzgados por un Juzgado popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

Artículo 112.- Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto.

Artículo 113.- La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podrá erigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después.

Artículo 114.- En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público". (32)

En el artículo 108, se nos señala que "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, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales. 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, es conveniente destacar que en el artículo 108 se agregó como sujeto de responsabilidades al Procurador General de la República. (33)

(32) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de Febrero de 1917. Reproducción Fascilar. PRI Secretaría de divulgación Ideológica. México, 1985. p.p. 125-130.

(33) Raúl F. Cárdenas. Op. Cit. p. 21.

En el artículo 109, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado conoce de los delitos del fuero común, buscándose que el delito a un funcionario público presunto responsable no quedara impune. Por su parte, 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 votos (dos tercios del total de sus miembros), después de practicar las diligencias que estime convenientes y de oír al acusado, 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 tuviere señalado otra pena en la ley el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes para que los juzguen y condenen con arreglo a ella.

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 declare que hay lugar a acusar, nombrará una comisión de su seno para que sostenga ante el senado la acusación de que se trate.

El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta de cualquiera de los magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. En 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 hubiere incurrido y se procederá a nueva designación.

El Presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial oírá a este en lo privado a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal actitud.

Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo, la gracia de indulto.

El artículo 113, nos señala que sólo podrá pedirse o exigirse responsabilidad por delitos o faltas oficiales, durante el período en que el funcionario ejerza su cargo dentro del año siguiente; el artículo 114, previene que en demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público. (34)

Resumiendo, se puede decir que la Constitución de 1917, repitió las ideas expresadas en la Constitución de 1857, pero se apartó de otras, mejoró su redacción, estableció una distinción en cuanto al procedimiento según se trate de delitos del orden común o delitos oficiales. Respecto a los primeros, el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de tribunales especiales, somete a los funcionarios a los jueces del orden común como a cualquiera otro ciudadano.

Por lo que se refiere a los delitos oficiales, son

(34) Raúl F. Cárdenas. Op. Cit. p. 25

juzgados no por los tribunales del orden común, porque evidentemente quedan fuera de la naturaleza de los hechos sometidos al conocimiento de estas autoridades y se ha establecido que los juzgue el Senado mediante el siguiente procedimiento. La Cámara de Diputados hace la acusación a la de Senadores, que dicta la sentencia previos los trámites ordinarios de todo proceso como son oír al acusado y practicar todas las diligencias necesarias para comprobar su responsabilidad.

Finalmente, se hace hincapié en la necesidad de que los delitos cometidos por los funcionarios y empleados públicos, cualquiera que sea la falta en que incurran, sean juzgados por el juicio popular.

1.6.1.- REFORMAS AL ARTICULO 111 CONSTITUCIONAL DE 20 DE AGOSTO DE 1928.

La reforma en cuestión, tan sólo consistió en modificar el tercer párrafo del artículo 111 constitucional, el cual al expedirse la Constitución de 1917 señalaba:

"En los casos de este artículo y en los del anterior, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables". (35)

Con la reforma publicada el 20 de agosto de 1928, quedo como sigue:

"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". (36)

El motivo de la reforma, que precisar el artículo donde se hace mención a los delitos del orden común cometidos por el empleado público durante su cargo; es decir, fue una reforma de técnica legislativa, ya que el artículo 110 hacía referencia a dichos delitos pero en relación al no goce de fuero constitucional de altos funcionarios de la Federación que incurrieran en esos actos u omisiones.

Asimismo, se adicionó el siguiente párrafo:

El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta, de

(35) Constitución Política de los Estados Unidos Meixcanos. Op. Cit. p.p. 125-130.

(36) Reforma Publicada en el Diario Oficial del 20 de agosto de 1928.

cualquiera de los Ministerios 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 Distrito Federal y de los territorios. En 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 hubiere incurrido, y se procederá a una nueva designación. (37)

El constitucionalista Jorge Carpizo ha señalado respecto de esta reforma que: "la destitución del Poder Judicial establecido en el artículo 111 vulnera la independencia del citado poder y pone sobre su cabeza la espada que puede caer a voluntad del presidente". Por lo que propuso: "dichos párrafos deben desaparecer dentro de nuestra Constitución, si queremos reforzar la autonomía de nuestro poder judicial".

(37) Jorge Carpizo. El Presidencialismo Mexicano. 1a. Edición. Editorial Siglo XXI. México, D.F., 1979. p. 227.

1.6.2.- LEY DE RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION Y DEL DISTRITO FEDERAL DEL 21 DE FEBRERO DE 1940.

Siendo Presidente de la República Lázaro Cárdenas, se expide la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, la cual entra en vigencia el 21 de Febrero de 1940, reglamentando el Título IV de la Constitución de 1917. Cabe destacar, que desde la expedición de la Carta Magna, no se había dictado ninguna Ley de Responsabilidades como lo señalaba su artículo 111.

En el Título Primero, hace referencia a que es aplicable a los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales, así como a los Gobernadores de los Estados y a los Diputados locales.

Los delitos de los altos funcionarios, en los términos de la Ley en cuestión eran, conforme al artículo 13:

- a) El ataque a las instituciones democráticas.
- b) El ataque a la forma de gobierno republicano representativo federal.
- c) El ataque a la libertad de sufragio.
- d) La usurpación de atribuciones.
- e) La violación de garantías individuales.
- f) Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- g) Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.

El licenciado Gilberto Vargas López citado por Burgoa

Orihuela señala al respecto que: "... en la Ley de Responsabilidades de 1940 se trata en forma desigual a los altos funcionarios de la Federación, porque los hechos comprensivos de los delitos oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación no establecidos en el artículo 2º a que se refiere el artículo 18 no podían ser cometidos por los altos funcionarios de la Federación, a más de que la misma ley acentúa la desigualdad señalando para una y otra categoría de funcionarios públicos una penalidad diferente grave, severa para los que no eran Secretarios del Despacho, Ministros de la Suprema Corte, Procurador de la República o Senador o Diputado al Congreso de la Unión y leve para los anteriormente señalados auspiciándose su impunidad al ser sometidos al sistema de veredicto de jurado aun cuando hubiesen cometido un delito del orden común que aparentemente está señalado como oficial". (38)

Los delitos oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales que no fueran contemplados en el artículo 2º de la ley comentada, se enumeraban en el artículo 18 que contenía setenta y dos fracciones de las cuales mencionaré algunas de ellas, por su importancia:

"Fracción VII.-Coaligarse para tomar medidas contrarias a una ley, reglamento o cualquiera otra disposición de carácter general o impedir su ejecución o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir, entorpecer o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas.

Fracción VIII.- Solicitar indebidamente dinero o alguna dádiva o aceptar una promesa para sí o para cualquiera otra

(38) Ignacio Burgoa Orihuela. Derecho Constitucional Mexicano Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. p.p. 119-120.

persona por hacer algo justo o injusto, o dejar de hacer algo justo relacionado con sus funciones.

Fracción X.- Ejercer violencia sin causa justificada, en el ejercicio de sus funciones o en el desempeño de su cargo, a cualquiera persona que intervenga en alguna diligencia; vejlarla o insultarla, o emplear en sus resoluciones términos injuriosos u ofensivos contra alguna de las partes, personas o autoridades que intervengan en el asunto de que se trate.

Fracción XXVII.-Distraer de su objeto para usos propios o ajenos, el dinero, valores, fincas o cualesquiera otras cosas perteneciente a la Federación, al Distrito Federal o algún territorio o a un Estado, a un Municipio o a un particular, si los hubiesen recibido por razón de su encargo, en administración, en depósito o por cualquiera otra causa. Es aplicable la disposición anterior, a toda persona encargada de un servicio público, aunque sea en comisión por tiempo limitado y no tenga el carácter de funcionario.

Fracción LXII.- Desempeñar algún otro empleo oficial o un puesto o cargo particular que la ley le prohíba.

Fracción LXVIII.-Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan daño o concedan alguna ventaja indebida a alguno de los interesados, o a cualquiera otra persona.

Fracción LXX.-Retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia o descuido, el despacho de los asuntos de su competencia". (39)

(39) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados. Publicada el 21 de Febrero de 1940.

La Ley en mención establecía en su artículo 19, en once fracciones, las sanciones que eran aplicables, entre otros, a los delitos enumerados y comparados con anterioridad; las sanciones eran:

- 1) Prisión que iba desde un mínimo de tres días hasta un máximo de doce años, según la gravedad del delito cometido.
- 2) Multa desde cincuenta pesos hasta dos mil pesos.
- 3) Destitución del empleo, cargo o comisión que ejerciera el funcionario o empleado infractor.
- 4) Suspensión del empleo por un mínimo de un mes y un máximo de un año.
- 5) Inhabilitación por un mínimo de dos y un máximo de seis años.

El procedimiento contemplado por la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, y de los Altos Funcionarios de los Estados; respecto de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios de la Federación iniciaba con la integración de secciones instructoras del Gran Jurado y de la propia comisión instructora, misma que tenían la facultad de hacer comparecer tanto al acusador como al acusado para examinarlos sobre los hechos relativos a la acusación, y la de practicar las diligencias que estimaran conducentes para obtener la comprobación de las circunstancias que determinarían la responsabilidad de dichos altos funcionarios de la Federación y de los Estados.

Acto seguido la Cámara de Diputados se erigía en Jurado de Acusación otorgándose la oportunidad al acusado y su defensor para hacer uso de la palabra en su defensa; de igual forma la Cámara de Senadores podía erigirse en Jurado de Sentencia cuyo papel consistía en emitir el

veredicto final, que podía ser absolutorio o condenatorio; en este último caso, se remitía al acusado a disposición de la autoridad judicial competente para que lo juzgarán.

Los veredictos que emitían los Jurados de acusación y de sentencia eran inatacables, por lo que no procedía contra ellos recurso alguno. En cambio la sentencia que dictaba la autoridad judicial en los términos ya expuestos, era recurrible en la vía de amparo en cuanto a la sanción que fuera impuesta al funcionario.

Por los que se refiere al procedimiento respectivo de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales, éste se iniciaba en forma ordinaria con arreglo a las disposiciones del Código de Procedimientos Penales que fuera aplicable en cada caso, es decir, el Federal, el Militar o el del orden Común. En el caso de los delitos que no ameritaran sanción corporal, o de faltas, y una vez practicadas las diligencias que fuesen necesarias, el juez mandaba a citar al funcionario o empleado inculcado para tomarle su declaración preparatoria; y en los casos en que el juez decretara la libertad del acusado, por falta de elementos para su formal prisión, se comunicaba dicha resolución a la autoridad de quien dependiera su nombramiento, para que aquél continuara en el ejercicio de sus funciones, caso contrario, le transcribía el auto de formal prisión, para que el infractor continuara separado del desempeño de su cargo y quedara a disposición del Juzgado, hasta la legal terminación del proceso.

Una vez terminado el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público y del acusado y de su defensor, el juez remitía el expediente al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y

Empleados Públicos que correspondiera.

En consecuencia se establecieron dos clases de jurados:

- A) Jurado Federal y de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación, en cada uno de los lugares en que se residieran Juzgados de Distrito con jurisdicción en materia penal.
- B) Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados del Distrito y Territorios Federales en cada uno de los Partidos Judiciales en que se residieron Cortes Penales o Jueces de Primera Instancia en materia penal, dentro de aquellas jurisdicciones.

Los Jurados de responsabilidades indicados, se componían de siete individuos, que podían ser:

- Un representante de los servidores públicos, de la Federación del Distrito Federal, Territorio o Estado.
- Un representante de la prensa.
- Un profesionista perteneciente a cualquiera de las profesiones liberales, que no fuera funcionario, ni empleado público.
- Un profesor.
- Un obrero.
- Un campesino, y
- Un agricultor, industrial o comerciante.

Los requisitos para ser miembro del Jurado de Responsabilidades eran:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos;
- Saber leer y escribir, y

- Ser vecino del lugar, delegación o municipalidad en que radicara el Juzgado de Distrito o del Orden Común que haya instruido el proceso, con jurisdicción propia.

Asimismo, se regulaba la integración del Jurado Popular Federal conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, mismo que se componía de las representaciones que se formaban previa elaboración de listas de jurados.

El Jurado de Responsabilidades Oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación, tenía competencia para conocer:

- 1) De los delitos oficiales que aparecían definidos en el artículo 18 de la propia ley.
- 2) De las faltas oficiales que se mencionaban en los artículos 20 y 21 de esa misma ley.

Por su parte, el jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados del Distrito y Territorios Federales, tenía competencia para conocer:

- 1) De los delitos oficiales mencionados anteriormente, en el artículo 18 de la misma ley, cuando fueran cometidos por funcionarios y empleados de dichas jurisdicciones.
- 2) De las faltas oficiales de los propios funcionarios y empleados, definidas y sancionadas por el artículo 21 de la Ley de referencia.

Por otro lado, el artículo 21 de la ley de la materia definía a las faltas oficiales de los funcionarios y empleados, como aquellas infracciones y omisiones cometidas por éstos, en el desempeño de sus funciones y que no fueran

conceptuadas como delitos por ella misma; dichas faltas eran sancionadas en la forma que determinarán las leyes y reglamentos respectivos. El artículo 22 ordenaba que eran aplicables las reglas consignadas en el Código Penal que regía en esa época, en todo aquello que no pugnara con las disposiciones de la Ley en comentario. En esta forma el Código Penal tenía aplicación supletoria, a fin de evitar lagunas jurídicas o vacíos que impedirían una adecuada aplicación.

En el capítulo sexto, marca las causas y formas de remoción de los funcionarios judiciales, cuando alguno cometía algún delito o falta oficial, el Presidente de la República, de acuerdo con el párrafo final del artículo 111 Constitucional podrá pedir ante la Cámara de Diputados, la destitución de cualquiera de los funcionarios del Poder Judicial.

En cuanto al Enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos nos dice esta Ley que durante el tiempo en que un funcionario o empleado público se encuentre en el desempeño de su encargo, o una vez separado de él, si éste se encontrara en posesión de bienes, sea o por sí o por interpósita persona, que sobrepasen notoriamente a sus posibilidades económicas, tomando en consideración sus circunstancias personales y la cuantía de dichos bienes en relación con el importe de sus ingresos y sus gastos ordinarios dando motivo a presumir fundamente falta de propiedad en su actuación en el cargo que desempeñe, entonces el Ministerio Público Federal o del Distrito bien será por denuncia de oficio, iniciará una investigación respecto a la procedencia de dichos bienes, instando al funcionario o empleado de que se trate obligado a justificar que es legítima.

Una vez practicadas las investigaciones y diligencias necesarias y si el funcionario ha procedido con notoria falta de probidad, el Ministerio Público hará la consignación al Juez correspondiente, para que ante él se justifique la legítima procedencia de los bienes, o para que de no hacerlo, el propio Juez abra en su caso el proceso respectivo.

Al servidor público inculcado se le efectuará el aseguramiento de los bienes cuya legítima procedencia no haya podido justificar y el Juez respectivo, ordenará que pasen éstos al dominio de la Nación o del Distrito Federal, según su caso. Salvo que un tercero lo reclame y justifique la legítima propiedad de ellos, en cuyo caso el Juez dejará a salvo sus derechos para que sean ejercitados en la vía y términos que correspondan, más si el funcionario o empleado justificare la legítima procedencia de los bienes en cuestión, el Juez mandará levantar el aseguramiento que sobre ellos hubiere y devolverlos al interesado.

El artículo 110, de la Ley en mención señala que todo funcionario o empleado público antes de tomar posesión de su cargo y al dejarlo, hará una protesta de manifestación de decir la verdad ante el Procurador General de la República o del Distrito Federal, según corresponda, de sus bienes tales como propiedades raíces, depósitos en numerario, acciones de sociedad, bonos, etc.; con el fin de que en un momento dado, autoridad competente estuviera en aptitud de comparar el el patrimonio del funcionario o empleado antes de haber tomado posesión del cargo, durante el tiempo que estuvo en él o cuando haya dejado de desempeñarlo.

1.6.3.- REFORMAS AL ARTICULO 111 CONSTITUCIONAL DE 21 DE SEPTIEMBRE DE 1944.

La presente reforma, agregó el siguiente párrafo al artículo 111 constitucional:

El Presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oirá a éste, en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud. (40)

El motivo de la adición del anterior párrafo, tiene su fundamento en el artículo 14 constitucional, que consagra la garantía de audiencia, a efecto de no violar el derecho del funcionario judicial acusado. Considero, que las adiciones al precepto constitucional en cuestión, trataron de especificar el procedimiento de destitución de los funcionarios del Poder Judicial, olvidando también que son funcionarios públicos.

Actualmente, el artículo 110 constitucional especifica quienes podrán ser sujetos de juicio político incluyendo a los miembros del Poder Judicial, como lo comentaremos en incisos más adelante.

(40) Reforma publicada en el Diario Oficial del 21 de Septiembre de 1944.

1.6.4.- LEY DE RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DEL 4 DE ENERO DE 1980.

Dentro del sexenio de 1976-1982 correspondiente al gobierno del Lic. José López Portillo, se llevó a cabo la denominada Reforma Administrativa, la cual tuvo entre otros propósitos lograr la eficiencia y la honestidad en la administración pública; en ese sentido, se expide la ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados del 27 de Diciembre de 1979.

La mencionada ley retomó algunos lineamientos de su antecesora de 1940, pero también dispuso algunas modalidades encaminadas a simplificar y hacer más claro y expedito, el procedimiento para fijar responsabilidades a los empleados públicos que fueran responsables por la comisión de delitos comunes y por delitos y faltas oficiales, durante su encargo o con motivo del mismo.

El Título Primero establecía que los funcionarios y empleados públicos serían responsables por los delitos comunes y por los delitos y faltas oficiales que cometieran durante su encargo o con motivo del mismo; dando la misma clasificación de los sujetos mencionados en la Ley de Responsabilidades de 1940 a los delitos oficiales los concibió como aquellos actos u omisiones que cometieran durante su encargo o con motivo del mismo, que redundaran en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, señalando las siguientes situaciones:

- 1.- El ataque a las instituciones democráticas.
- 2.- El ataque a la forma de gobierno republicano,

representativo federal.

- 3.- El ataque a la libertad de sufragio.
- 4.- La usurpación de atribuciones.
- 5.- Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causaran perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motivaran algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- 6.- Las omisiones de carácter grave, en los términos del punto anterior.
- 7.- Las violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales.
- 8.- Actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho siempre que no tuvieran carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los definiera como delitos comunes.

Por su parte, las faltas oficiales las definió como aquellas infracciones que afectaban de manera leve los intereses públicos y del buen despacho y que no trascendían al funcionamiento de las instituciones y del Gobierno, en que incurrieran los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo.

Cabe resaltar que la responsabilidad por delito y faltas oficiales sólo podía exigirse durante el período en que el funcionario ejerciera su encargo y se extendía hasta un año después, operando la prescripción de la acción penal, en tanto los delitos comunes se regía por las reglas establecidas en el Código Penal.

El procedimiento referente a los delitos oficiales de los empleados públicos que estuvieran en ejercicio, lo conocía el Senado erigido en Gran Jurado, pero no podía

abrirse la averiguación sin la acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declaraba, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros después de que practicara las diligencias que estimara convenientes y de oír al acusado, que este era culpable, entonces quedaba privado de su encargo por virtud de tal declaración e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determinara la propia ley. Cuando el mismo hecho tuviera señalada otra pena, después de declarada la culpabilidad por el delito oficial, el acusado quedaba a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzgaran con arreglo a ella.

La sanción a que se hacía acreedor el empleado público por la comisión de los delitos oficiales consistía en la destitución del cargo y la inhabilitación por un término no menor de cinco años ni mayor de diez años.

En el caso de las faltas oficiales de los funcionarios que no gozaban de fuero, se sancionaban con la suspensión del cargo por un término no menor de un mes, ni mayor de seis meses o inhabilitación hasta por un año para obtener otro cargo.

Por lo que hace a los delitos comunes, para proceder contra los funcionarios dotados de fuero constitucional, la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado declaraba, por mayoría absoluta de votos, del número total de miembros que la formaran, si había o no lugar a proceder contra el acusado; en caso negativo no habría lugar a ningún procedimiento pero tal declaración no sería obstáculo para que la acusación continuara su curso cuando el acusado hubiese dejado de tener fuero; en caso afirmativo, el acusado quedaba separado de su encargo y sujeto, desde luego, a la acción de los tribunales comunes, a menos que se tratara 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.

Los funcionarios y empleados públicos que no gozaran de fuero serían juzgados por los Tribunales Penales competentes, incoándose los procedimientos en la forma ordinaria y con arreglo a las disposiciones del Código de Procedimientos Penales aplicable en cada caso, cuando aquellos cometieran delitos comunes. Se estableció un Jurado popular que conocía de los delitos o faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados que no gozaran de fuero, quienes eran juzgados en los términos que para los delitos de imprenta establecía el artículo 20 Constitucional.

El Título Segundo indicaba el procedimiento que debía seguirse respecto de los funcionarios que gozaran de fuero. Su Capítulo I se ocupaba de la integración de las secciones Instructoras del Gran Jurado; el Capítulo II señalaba el procedimiento en los casos de delitos comunes, observándose que se modificó la denominación de alto funcionario que utilizaba la ley de 1940, a la de funcionario con fuero; el Capítulo III establecía las reglas aplicables para que la Cámara de Diputados se erigiera en Jurado de Acusación, pero todas las acusaciones o denuncias por delitos o faltas oficiales de los funcionarios que gozaran de fuero y fueran presentadas en dicha Cámara debían pasar primero a las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y la de Justicia, para que dictaminara si el hecho atribuido era delito o falta oficial, si el acusado estaba comprendido entre los funcionarios que gozaran de fuero y si la motivación de la queja justificaban el procedimiento, en cuyo caso se turnarían a la Sección Instructora del Gran Jurado.

En la fracción II del artículo 38 de la ley en cuestión se cambió la palabra culpabilidad que utilizaba la ley

antecesora, por la de responsabilidad; el Capítulo IV se refería a los trámites referentes a los veredictos que emitieran los Jurados de Acusación y de Sentencia, para lo cual se requería que la Sección Instructora correspondiente emplazara a la comisión de Diputados encargada de la acusación, turnándolo después, a la secretaría de la Cámara de Senadores y una vez erigida ésta en Jurado de Sentencia, se citaba a la comisión de Diputados designada para tal efecto y al acusado para darles a conocer el dictamen respectivo, los veredictos de los Jurados de Acusación y de Sentencia eran inatacables; sólo era recurrible la vía de amparo en cuanto a la sanción que le fuera impuesta al funcionario infractor; el Capítulo V consignaba disposiciones generales que mencionaban los trámites a que debían sujetarse las acusaciones.

Por su parte el Título Tercero detallaba el procedimiento que debía seguirse en los delitos y faltas oficiales de los funcionarios y empleados que no gozaran de fuero. El Capítulo I se refería a la imputación del procedimiento en los casos de delitos o faltas oficiales que fueran imputados a funcionarios y empleados que no gozaran de fuero, mismo que se instauraba en la forma ordinaria, con arreglo a las disposiciones del Código de Procedimientos Penales aplicables en cada caso. El Capítulo II bajo el título de disposiciones generales, disponía algunas medidas relacionadas con los emolumentos que percibiría el funcionario o empleado acusado, quien quedaba separado de su cargo hasta la legal terminación del proceso, cubriéndosele una parte de su sueldo que no debería exceder del 50%, a juicio de la autoridad de quien dependiera el nombramiento; el funcionario o empleado acusado por delito o falta oficial disfrutaba del beneficio mencionado hasta que se dictara sentencia conforme a la propia ley.

El Título Cuarto mencionaba las reglas para la integración del Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos por Delitos o Faltas Oficiales. En el Capítulo I se establecía el Jurado Popular asignándole la atribución de juzgar a los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal que no gozaran de fuero, atendiendo a las reglas que contenía el artículo 20 fracción VI de la Constitución; establecieron, al igual que en la ley de Responsabilidades de 1940, dos jurados: Jurado de responsabilidades Oficiales de los funcionarios y Empleados de la Federación, por cada uno de los Juzgados de distrito con jurisdicción en Materia Penal, en cada lugar en que éstos residieran; y un Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados del Distrito Federal, por cada uno de los Juzgados de Primera Instancia en Materia Penal del Distrito Federal; se efectuó una adición para que la interpretación competencia y procedimiento de dichos Jurados de Responsabilidades se sujetaran a las disposiciones del Capítulo II, a los Códigos de Procedimientos Penales respectivos y a las Leyes Orgánicas del Poder Judicial de la Federación y de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal.

El Capítulo II fijaba la competencia de los Jurados asignándole al Jurado de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, competencia para conocer, exclusivamente, de los delitos y faltas oficiales cometidos Por funcionarios y empleados públicos que no gozaran de fuero; y al Jurado de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados del Distrito Federal, competencia para conocer, exclusivamente, de los delitos y faltas oficiales que fueran cometidos por funcionarios o empleados del Departamento del Distrito Federal; los veredictos que emitieran estos jurados eran inatacables.

El Título Quinto tenía el rubro de Disposiciones Complementarias. El Capítulo I disponía las medidas para la remoción de los funcionarios judiciales y el Capítulo II se refería a las investigaciones sobre el enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos.

1.6.5.- REFORMAS AL TITULO IV CONSTITUCIONAL QUE COMPRENDE LOS ARTICULOS DEL 108 AL 114, DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1982.

Como pudimos observar en el apartado anterior, la idea de lucha y combate contra la corrupción arranca desde que somos país independiente, aunque la corrupción date de épocas anteriores a nuestra independencia. Como la lucha por la corrupción muchas veces se utiliza exclusivamente como bandera de campañas políticas, hubo necesidad de crear un programa que permitiera darle contenido, fuerza y realidad a este compromiso y que se denominó programa de "Renovación Moral de la Sociedad".

Este programa de renovación moral significa que el derecho, debe reflejar en las normas jurídicas fundamentales su más diáfana expresión dentro del servicio público.

Para lograr poner en marcha este programa y combatir la corrupción, se precisaron varias acciones en diversos campos. La primera se refiere a los cambios jurídicos que permitieron al gobierno tener los instrumentos necesarios para actuar en todos los ámbitos de la vida nacional.

En atención a lo anterior, el Presidente de la República envió al Congreso de la Unión, diversas propuestas legislativas que una vez discutidas y modificadas fueron aprobadas y pasaron a ser leyes a partir de enero de 1983.

Entre las acciones más importantes en materia legislativa se encuentran:

Se modificó el Título Cuarto Constitucional para adecuarlo a la situación real del país, permitiendo que su normatividad estuviese en congruencia con las exigencias

sociales. Este nuevo Título permite la estructuración de un orden jurídica para el servicio público, estableciendo con claridad y haciendo la diferenciación entre las responsabilidades políticas, penales y administrativas que son obligaciones comunes a todo servidor público.

"La iniciativa propone avanzar en el tratamiento a que están sujetos los servidores públicos. Las bases constitucionales son insuficientes para garantizar que los empleos, cargos o comisiones en servicio público subordinen el interés particular a los intereses colectivos superiores de de la sociedad. Si queremos esas garantías, tenemos que renovar esas bases. Hay que establecer las normas que obliguen con efectividad al servidor público con la sociedad, para que sus obligaciones no se disuelvan y para que el comportamiento honrado prevalezca. Se necesitan bases nuevas por las que la sociedad recurra al Derecho y no se vea forzada a quebrantarlo para obtener del gobierno lo que en justicia le corresponde; para que los recursos económicos nacionales aumenten el bienestar del Pueblo". (41)

Este título Constitucional, de la "Responsabilidad de los Servidores Públicos" que contiene los artículos del 108 al 114 fue reformado según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de Diciembre de 1982, en el cual se introdujeron nuevos conceptos, entre los que se encuentran:

En primer lugar, se cambió el concepto de funcionario público por el de servidor público.

(41) Colección Documentos. LIII Legislatura, Proceso legislativo de la iniciativa presidencial de reformas y adiciones al título cuarto y demás de la Constitución. p. 67. Edit. Talleres Gráficos.

Este cambio realizado por nuestros legisladores, al establecer un concepto genérico, es decir, el de servidor público y evitar el de empleado o funcionario público, tienden a eliminar las discusiones bizantinas en cuanto a estas dos últimas denominaciones no estaban plenamente clasificadas y detalladas, lo cual ocasionaba diversas confusiones, al tratar de encuadrar a las personas relacionadas en una de ellas. Asimismo, obedece al propósito de aplicar un criterio igualitario y que no fue el que inspiró al Constituyente de 1917. Al respecto, el diputado Antonio Gershenson con motivo de la discusión del artículo 108 Constitucional indicó: "se ha pretendido considerar obsoleta la categoría de funcionario público y sustituirla por la de servidor público; el artículo 108 define lo que se entiende por ésta ...o sea, que la modernización supera la obsolencia, aquí consiste en que el mismo grado de lealtad que le debe un Secretario de Estado al Presidente, se la debe el que barre la Secretaría de Estado; se les pone con el mismo nivel de responsabilidad al que está escribiendo a máquina, que al que está tomando decisiones; se coloca a todos en la misma categoría de Servidores Públicos sin ninguna distinción". (42)

Por otro lado, es necesario hacer notar que la denominación de servidor público, conlleva a incurrir en el error común de considerar que la función pública se refiere únicamente a la creación y gestión del "servicio público", olvidando las relaciones laborales que se dan en el desempeño de la misma, así como aquellas actividades que ejecuta el funcionario y que no desembocan necesariamente en la satisfacción directa de la colectividad.

(42) Colección Documentos LIII Legislatura. Op. Cit. p. 67.

Es indiscutible que aún con el cambio de denominación, no se puede igualar a todas las personas que colaboran de alguna manera con el Estado, pues aún dentro de sus actividades unos se caracterizan por expresar y participar en la formación y ejecución del Estado, esto es con capacidad para emitir decisiones, en cambio otros no participan en la formación y ejecución de la voluntad estatal no toman decisiones, y sólo se limitan a realizar una parte de la función pública, así se observa como acertadamente en el artículo 213 del Código Penal, que al individualizar la pena, el juez tiene que tomar en cuenta entre otros elementos.

"... Si el servidor público es de base o funcionario o empleado de confianza ...".

De igual forma "no es posible desconocer que la expresión 'servidores públicos' responda a una concepción altamente autoritaria. Pues en la obra actual en que las leyes y corrientes sociales tienden a elevar el rango liberario y la dignidad social de las personas, la expresión 'servidores públicos' encierra una idea de subordinación y obediencia, que menoscaba la calidad y dignidad de las personas y es más propia de un Estado totalitario que de un Estado de Derecho. El nombre de 'Funcionarios Públicos' que presidía a la legislación derogada, tenía solamente un rango liberal, e implicaba una condición social inherente a una categoría de personas, incluso en las manifestaciones más simples del lenguaje moderno se eluden las palabras 'servidor' y 'sirviente', y se sustituyen por las más humanas de 'trabajador doméstico' o 'empleado de hogar'. (43)

(43) Jiménez Huerta Mariano. Derecho Penal Mexicano. Suplemento al Tomo IV de la obra Delitos Cometidos por Servidores Públicos. Editorial Porrúa, S.A. 4a. Edición México, D.F., 1983. p. 8.

El artículo 108 Constitucional enumera a quienes debe considerárseles como servidor público y establece:

"Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los ministros de los poderes Judicial, Federal y Judicial del Distrito Federal, a los Funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables de los actos y omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".
(44)

Como se puede observar, se citan en primer término como servidores públicos a los representantes de elección popular, que de acuerdo con nuestro sistema, las únicas autoridades federales con tal característica son: El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión. El texto Constitucional distingue a las autoridades locales excluyéndolas, ya que alude únicamente a las autoridades federales o las del Distrito Federal al señalar:

"... 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 ...".

(44) Diario Oficial de la Federación, de fecha 28 de Diciembre de 1982, Decreto de Reformas y Adiciones al Título Cuarto Constitucional que comprende de los artículos 108 al 114 de la Constitución.

Pero aún cuando no se encuentran comprendidos en el concepto de servidor público del primer párrafo del artículo 108, las autoridades locales de elección popular están sujetas a responsabilidad oficial, como lo señala el párrafo tercero del artículo mencionado.

En segundo lugar, se mencionan como servidores públicos a los miembros del Poder Judicial Federal, los cuales son:

Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Jueces de Distrito, los demás Funcionarios y empleados adscritos a este poder.

En tercer término, se menciona a los miembros del poder Judicial del Distrito Federal.

Por último se considera como servidores públicos a los funcionarios y empleados en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en la del Distrito Federal.

Como puede observarse, los conceptos Funcionarios y Empleados, siguen apareciendo en la Constitución (sin que se haya logrado la estandarización pretendida por el legislador), ni en la Carta Fundamental, ni en su Ley Reglamentaria se aclara quienes son uno y quienes otros.

El primer párrafo del artículo en cuestión, incurre en la omisión de no señalar a los funcionarios y empleados adscritos al Poder Legislativo Federal, situación que no encuentra otra explicación, que la del descuido del legislador, ya que no existe razón alguna para su exclusión. La Ley de 1982 alude indirectamente a ellos, al señalar la

obligación de establecer las Contralorías Internas de las Cámaras, en su artículo 51 y por otra parte el Código Penal en su artículo 212 los considera sujetos de los delitos que pueden cometer en el ejercicio de sus funciones.

"Sin embargo, tanto el artículo 108 Constitucional, como el artículo 2º de la Ley califican con la categoría de servidor público, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, surgiendo así la duda si dentro de tal concepto pueden quedar incluidos los particulares que forman parte de Comisiones, Comités, Asociaciones o juntas, cuyas funciones son primordialmente colaborar y participar con los órganos estatales propiamente dichos y sus funciones, así por ejemplo, las juntas de vecinos, Asociaciones de Presidentes, o las diversas comisiones, que por cierto, en el Distrito Federal han empezado a proliferar, tales como la Comisión de Espectáculos o Taurina, etc. Tal clase de comisiones normalmente realizan funciones de consultoría y asesoría a los órganos de decisión, más como esta redactada la disposición constitucional, tal parece que tales sujetos quedan incluidos en la ley. En mi opinión, en la forma en que se encuentra redactada la disposición constitucional, se incluye tal categoría de Comisiones, Comités o Juntas que aunque parte de sus miembros sean particulares, por el hecho de constituir órganos públicos quedan incorporados en consecuencia a la estructura de organización estatal por ende sujetos a la presente ley, no importando que reciba o no remuneración por el desempeño de sus encargos". (45)

(45) Hamdan Amad Fauzi. Notas Sobre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Vid Revista de investigaciones jurídicas. Escuela Libre de Derecho México, 1987. p.p. 241 y 242.

Asimismo, en el artículo 108 párrafo tercero se asentó el principio general de responsabilidad por el manejo de fondos y recursos federales, y se incluyeron a los magistrados de los tribunales de justicia locales como sujetos a responsabilidad por violaciones al pacto federal y a sus leyes, y se extendió a los gobernadores de los Estados y a los diputados de las legislaturas locales la responsabilidad por la aplicación indebida de fondos y recursos federales, bajo el supuesto de que la descentralización no debe servir de excusa para la inmunidad de ninguna autoridad que maneja recursos económicos de la Federación.

"Por lo que hace al manejo indebido de fondos y recursos federales que aportan el centro en apoyo a las entidades, una vez que obran en las tesorerías estatales pasan a ser fondos propios. Para determinar posibles responsabilidades, en respecto de la autonomía local, si bien el gran jurado hace una declaración de culpabilidad, la imposición de las sanciones queda a la discreción de las legislaturas estatales, mientras ésta se hace, el servidor público queda privado de sus funciones, lo que es un acierto". (46)

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 2º establece:

"Son sujetos a esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo I y III del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejan o apliquen recursos económicos federales".

(46) Elisur Arteaga Nava. El Nuevo Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos. Vid. Revista de Investigaciones Jurídicas, ELD, Año 6, No. 6, 2a. parte. México, 1982, p. 339.

Cuando la Ley menciona en su artículo 2º "a todas aquellas personas que manejan o apliquen recursos económicos federales se refiere a personas que sin encuadras en el concepto de servidor público, son sujetos de responsabilidad por el manejo y aplicación de recursos económicos federales.

Fauzi Hamdam entiende, que el concepto recursos económicos federales, "debe limitarse en su connotación jurídica a los recursos en numerario", (47) más no debe extenderse este concepto para incluir dentro de estos recursos, los bienes en especie tales como muebles o inmuebles o inmuebles que particulares tuvieran en custodia; administración, explotación por un título otorgado por los órganos estatales, pues si así fuese quedarían sujetos a la Ley de Responsabilidades, cualquier particular que detente algún bien estatal por cualquier título legal.

Establecimiento de los Procedimientos para los Distintos tipos de responsabilidad: Se establece que el Congreso de la Unión y la legislatura de los Estados expedirá las Leyes de Responsabilidades de los servicios públicos y reconoce las dos vertientes de juicio, por una parte el juicio político y por otra el proceso penal. Asimismo, se establece por primera vez el procedimiento de la responsabilidad administrativa, que serán objeto de estudio en el siguiente capítulo.

En tal virtud, el actual artículo 109 trata de aclarar la confusión derivada de una terminología que tendía a otorgar un fuero de hecho al distinguir entre "delitos y faltas oficiales y delitos comunes"; estableciéndose que "corresponde a la legislación penal determinar las sanciones

(47) Fauzi Hamdam Amad, Notas, Op. Cit. p. 42.

y procedimientos para aplciarlas por cualquier delito cometido por servidores públicos, sea con motivo de un empleo, cargo o comisión o no, con lo que se propone eliminar cualquier forma de tratamiento discriminatorio entre el régimen penal aplicable a los gobernantes y a los gobernados; se establecen vías políticas y administrativas distintas y autónomas entre sí para exigir responsabilidades, en su caso, mediante juicio político sustanciado en el Congreso de la Unión, y en el otro, mediante procedimiento administrativo para sancionar el incumplimiento de las obligaciones en esta materia, con la garantía de que no podrán imponerse dos veces a una misma conducta sanciones de una misma naturaleza". (48)

Eliminación del Concepto de Acción Popular. Se establece la posibilidad de que cualquier ciudadano pueda formular denuncias ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

"Se elimina el concepto mal entendido de acción popular, toda vez que técnicamente hablando nunca se ha entendido la acción popular como una denuncia anónima o apócrifa por lo que es correcta la introducción en la reforma constitucional de la denuncia individualizada por cualquier ciudadano". (49)

Constitucionalización de la figura del enriquecimiento ilícito.- Se eleva a rango constitucional la pena de la figura del "enriquecimiento ilícito" de los servidores públicos, para resolver las dudas existentes sobre el imperativo de sancionarlo". Para constitucionalizar la figura del enriquecimiento ilícito o inexplicable, cuya

(48) José Carreño Carlón. Servidores Públicos y sus Nuevas responsabilidades. México. INAP. Serie Práxis No. 60. 1984. p. 37.

(49) Fauzi Hamdam Amad. Op. Cit. p. 237.

figura se introdujo en nuestro sistema legal en 1974 estando vigente la Ley de Responsabilidades de 1940, se establece que será la ley respectiva la que calificará dichos actos como ilícitos y su sanción, respecto de los bienes que no tengan una procedencia lícita, serán objeto de decomiso". (50)

Ampliación de los servidores públicos sujetos a juicio político.- Se amplía la lista de servidores públicos que pueden ser sujetos de juicio político; en la actualidad, por virtud de la reforma, se adicionan los siguientes:

- A) Jefes de departamento administrativos.
- B) Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
- C) Magistrados y jueces tanto federales como locales del Distrito Federal.
- D) Directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades, asociaciones, fideicomisos públicos.

Por otra parte, "se elimina la deformación conceptual de la institución del gran jurado; precisando en el juicio político, que la Cámara de Diputados actúa como Jurado de Acusación y la Cámara de Senadores como Jurado de Sentencia, terminología más adecuada a las instancias instructoras y enjuiciamiento propias de nuestra tradición jurídica". (51)

Motivo de improcedencia del juicio político.- Se precisa la improcedencia del juicio político por la mera expresión de ideas "declaración que resulta innecesaria por

(50) Fauzi Hamdam Amad. Op. Cit. p. 238.

(51) José Carreño Carlón. Op. cit. p. 38.

constituir un derecho subjetivo público consagrado en el artículo 62 de la Constitución. Si tal prerrogativa quiere entenderse en los términos previstos en el artículo 61 Constitucional para los Diputados y Senadores, es decir, como una inmunidad absoluta por la expresión de opiniones con motivo del desempeño de sus funciones, entonces lo más correcto debió haber sido modificar este último numeral, para hacer extensiva la inmunidad a todos aquellos que menciona el artículo 110 Constitucional, o sea, a los que quedan sujetos a juicio político". (52)

Requisito de Procesabilidad.- Por lo que toca al desafuero, que existió en el texto derogado, existen ciertas variantes, actualmente se encuentra regulado en el artículo 111 Constitucional.

- 1.- Lo que era la institución del desafuero se convierte en un requisito de procedibilidad.
- 2.- Se establece las bases del procedimiento del juicio de procedencia, a fin de prevenir que la acción penal no se utilice con fines políticos, y elimina las prerrogativas de los servidores públicos frente al respeto de la población, para ser procesado penalmente por los delitos en que incurran.
- 3.- A la lista original de altos funcionarios objeto del desafuero, se agregó al Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
- 4.- A nivel de funcionarios estatales, a la lista original se agregan los magistrados, de los Tribunales superiores de justicia; se agregó que los altos funcionarios locales que cometan delitos

federales, la Cámara de Diputados dictará resolución de procedibilidad y pondrá al funcionario destituido a disposición de las legislaturas locales para que éstas lo juzguen, y le apliquen la sanción.

"En el actual artículo 111 se incide en la misma falta de técnica jurídica que apreciaba en el artículo 108 anterior, el texto derogado en forma impropia, exigía que tanto para determinar si se desaforaba a un alto funcionario, como para determinar la negativa requería de la concurrencia de una mayoría absoluta de votos del número total de miembros, lo que era ilógico, era suficiente con que no reuniera el número de votos requeridos para aprobar el desafuero, para estimar que, la situación del alto funcionario continuaba sin alteración; al exigir el anterior precepto que también para negar el desafuero se reuniera dicha mayoría, pues eso se desprende de la fórmula:

'...si ha o no lugar a proceder...', de no reunirse ésta el presunto desaforado quedaría en una situación indefinida, porque no se puede decir que estuviera subjudice, pues no había propiamente juicio. Tratándose de funcionarios activos es impropio exigir una mayoría especial para determinar que no ha lugar para desaforar o poner a disposición. Existe la presunción legal de que no hay resolución, que debe seguir. No obstante que dicha irregularidad existía en el texto anterior y que se había hecho notar, pasó al nuevo texto; aunque en éste se tuvo el acierto de reducir el número de votos que es necesario, se acuerda por simple mayoría". (53)

Por lo que se refiere a la declaración de procedibilidad respecto de funcionarios estatales cuando

cometen delitos federales comunes, hasta antes de la reforma, la aplicación del derecho federal a casos concretos había sido confiada a los tribunales federales, salvo el caso de que se afectaran únicamente intereses particulares en los que podría conocer, a elección del actor, un juez federal o un juez local. En lo sucesivo "por virtud de las reformas, aplicaran leyes federales los Estados. El precepto se limita a decir, '...para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda'. La fórmula carece la más elemental técnica jurídica, cuando menos debió haber dicho la legislatura respectiva o competente al congreso local lo que a no dudarle, salvo que exista consigna condenatoria, puede propiciar impunidad, pues de hecho, en muchos casos, gran parte de los encargados de sancionar, pudieran deber su nombramiento o estar ligados al servidor público local procesado". (54)

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

Plazos de Prescripción.- Se amplían los plazos de prescripción a los consignados en la ley Penal, por los delitos cometidos por los servidores públicos, que en ningún caso será inferior a tres años.

(54) Elisur Arteaga Nava. Op. Cit., p. 341.

Se elimina el Jurado Popular para juzgar de los delitos y faltas oficiales de los servidores públicos menores.

1.6.6.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1982.

A raíz de la reforma constitucional, del 31 de diciembre de 1982, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título IV de la Constitución, que abrogó a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980.

En la iniciativa presidencial se puede leer: "En un Estado de Derecho el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la ley y sus agentes estatales responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad erosiona al Estado de derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos.

El estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos". (55)

La ley se encuentra dividida en cuatro títulos:

- (55) Colección Documentos, LIII Legislatura, Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos. Edit. Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. p. 7.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

El primero contiene un sólo capítulo "Disposiciones Generales" formado por cuatro artículos.

El segundo denominado "Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia", está dividido en cuatro partes: Capítulo I, sujetos, causas de juicio político y sanciones, con tres artículos del 5 al 8; Capítulo II, procedimiento en el Juicio Político, con dieciseis artículos; Capítulo III, procedimiento para la declaración de procedencia, con cinco artículos del 25 al 29; Capítulo IV, disposiciones comunes para los capítulos II y III del título segundo, con dieciseis artículos del 30 al 45.

El tercero "Responsabilidades administrativas", contiene dos capítulos, el primero "Sujetos y obligaciones del servidor público", con tres artículos del 46 al 48; y el segundo "Sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas", con treinta artículos del 49 al 78.

Por último, el cuarto título contiene un capítulo denominado "Registro patrimonial de los servidores públicos", con doce artículos del 79 al 90.

Esta ley que va a derogar a la de 1979, se moderniza mediante una vía expedita para la prevención y sanción de los ilícitos, asimismo; contiene una nueva estructura acerca de la declaración de situación patrimonial, que la considera una importante herramienta que permitirá investigar y descubrir el enriquecimiento ilícito. Regula a su vez, la inveterada costumbre de aceptar y pedir regalos por parte de los servidores públicos. En general define las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurren por su incumplimiento, los medios para identificarlos, las sanciones y procedimientos

para prevenirlo y corregirlo. Habiendo modificado los términos constitucionales y creada la nueva ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se vió la necesidad de modificar la Legislación penal federal y del Distrito Federal, pues en materia de responsabilidad de los servidores públicos, había sido definida desde hace más de medio siglo y ya no se adecuaba a la actualidad de nuestro país.

La iniciativa establece: "el ejercicio de la acción penal, es el recurso de última instancia con que cuenta la sociedad para protegerse de la inmoralidad que infringe la ley, que daña sus legítimos intereses y los de sus miembros. Sólo procede cuando han fallado la adhesión convenida a los valores nacionales, la solidaridad a la patria y otras políticas y mecanismos para prevenir la delincuencia; la persecución eficaz de la corrupción de los servidores públicos, utilizando su empleo, cargo o comisión, es sólo una parte de la política de renovación moral. Exige antes que nada que la Legislación Penal contemple como delito de las conductas al través de las que se manifiesta la corrupción pública y establezca las sanciones efectivas para prevenirla y castigarla". (56) La iniciativa propuso nuevos tipos penales, la ampliación de los ya existentes, la eliminación de la responsabilidad penal de conductas cuya peligrosidad no ameritan sanciones penalmente y la sanción expresa a la conducta de cualquier persona que promueva la corrupción delictuosa del servicio público.

Para efectos de realizar una breve descripción de los

(56) Colección Documentos, LIII Legislatura, proceso legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas al Código Penal para el D.F. en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal. p. 5 y 6.

tipos penales contra la corrupción y de la adecuación de los existentes antes de la reforma, se transcribe la exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones al Código Penal:

"El delito de 'uso de atribuciones y facultades', sanciona el manejo ilícito de recursos económicos públicos y de facultades para regular la economía.

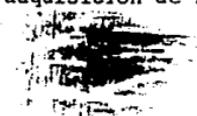
El delito de 'intimidación', sanciona al servidor público que mediante la violación física o moral inhiba a cualquier persona a presentar denuncia, querrela o aportar información relativa a un acto ilícito.

El delito de 'ejercicio abusivo de funciones', sanciona el uso de empleo, cargo o comisión del servidor público para promover sus intereses económicos personales, los de sus familiares y los de sus afines; así como de personas con las que tengan vínculos afectivos o económicos.

El delito de 'tráfico de influencia', sanciona el uso del empleo cargo o comisión del servidor público para inducir, promover o gestionar cualquier tramitación o resolución de algún negocio público.

El delito de 'deslealtad', sanciona a la infidelidad del servidor público tanto por no proporcionar información para prevenir daños graves a los intereses del Estado, como sustraer, destruir, difundir, ocultar e inutilizar ilícitamente información que el servidor público custodia o a la cual tenga acceso en virtud de su empleo, cargo o comisión.

El delito de 'enriquecimiento ilícito', sanciona la adquisición de bienes cuyo valor exceda notoriamente el monto



de los ingresos de los servidores públicos y cuya procedencia legítima no queda o pueda justificar".

La iniciativa amplía los tipos penales existentes de abuso de autoridad, cohecho y peculado; así se puede observar que:

El delito de "abuso de autoridad", se amplía con el otorgamiento de empleos, cargos o comisiones en el servicio público con el conocimiento de que no serán desempeñados, con el otorgamiento de acreditaciones falsas en el servicio público y con la contratación de personal inhabilitado.

El delito de "cohecho", se amplió con la solicitud de cualquier dádiva por parte del servidor público para cualquier tercero.

El delito de "peculado", se amplía con el uso de fondos públicos y de facultades y atribuciones para regular la economía a efecto de lograr la promoción personal o la denigración de cualquier persona, así como con la sustracción de dichos fondos para usos indebidos por parte de quienes los custodian aunque no sean servidores públicos federales o del Distrito Federal.

Dentro de estos tipos, resulta relevante el de enriquecimiento ilícito, que sienta las bases para castigar a los servidores públicos que incrementan su patrimonio más allá de sus posibilidades, permitiendo además recuperar en beneficio del patrimonio público los excedentes ilícitos en el servicio público.

Respecto a la reparación del daño, "es indudable que a la sociedad le interesa lo mismo castigar a los servidores públicos que traicionan su función o la utilizan para hacerse

de beneficios ilegítimos, que recuperar el producto o daño patrimonial causado por los actos ilícitos de aquéllos". (57) Este es el objetivo buscado por las normas relativas a la reparación del daño, que se encuentran previstas tanto en la Constitución Política Mexicana, como en el Código Penal Federal, estableciendo la primera en su artículo 111 entre otras cosas, que las sanciones penales deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita.

Por su parte, el Código Penal en su artículo 29 ordena que la sanción pecunaria comprende la multa y la reparación del daño y en la fracción III del artículo 30, establece:

"... tratándose de los delitos comprendidos en el título décimo, la reparación del daño, abarcará la restitución de la cosa o de su valor y además, hasta dos tantos el valor de la cosa o los bienes obtenidos por el delito".

Igualmente en los artículos 85 y 90, fracción II, inciso E, se condiciona la libertad preparatoria y la condena condicional a que se satisfaga la reparación del daño o que se otorgue caución que la garantice.

"El esquema de reparación del daño hace ostensible el especial interés que el legislador puso, para que la sociedad fuera resarcida en los perjuicios patrimoniales que

(57) Baeza Fernando. Prevención de la Corrupción en el Servicio Público, los Servidores Públicos y el Código Penal, INAP, p. 81.

se le ocasionaren. Este esquema de sanción aunque pudiera juzgarse exagerado, hay que recordar que el anterior no era sino un estímulo para la corrupción pública". (58)

En relación a la distinción de sanciones, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 52 del Código Penal que establece los criterios para la adecuación judicial de la pena, de acuerdo con la reforma de referencia, se establece también un criterio de excepción para la individualización de las sanciones, que se encuentra contenido en el artículo 213 del propio Código Penal, que establece:

"Para la individualización de las sanciones previstas en este título, el juez tomará en cuenta, en su caso, si el servidor público es trabajador de base u funcionario, o empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría del funcionario o empleado de confianza será circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena".

"Este esquema para la individualización y distinción de sanciones que permite hacer el Código Penal, respecto del nivel del servidor público infractor, obedece a la convicción de que en la medida que la sociedad confía funciones más importantes dentro del servicio público, es mayor la obligación de cumplirlas y permite al juzgador imponer las penas de acuerdo con los elementos que se allegue el cumplimiento de la inmediatez procesal que debe prevalecer

en todo proceso penal". (59)

Otra parte importante, es la graduación de las penas, esta graduación se divide en dos vertientes: Una, la que la propia legislación establece al prevenir sanciones distintivas para la baja y para la gran corrupción, de acuerdo a sus consecuencias patrimoniales, y otra, la que corresponde realizar al juzgador, en cumplimiento del artículo 109 constitucional antes citado que establece:

"... que las sanciones deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados con la conducta ilícita".

Habiéndose sentado las bases jurídicas para combatir en todos sus aspectos la corrupción, era necesario el instrumento administrativo que llevara a cabo la tarea de renovación moral, en virtud de ello, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Senadores, una iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; en su exposición de motivos, respecto a la propuesta de creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se señaló que constituye una medida fundamental para la iniciación de la renovación moral de la sociedad que es demanda del pueblo de México. Explicó que las atribuciones de la Secretaría en cuestión, provienen de las que en materia de vigilancia en el manejo de fondos y valores de la federación y de fiscalización del gasto público federal, tenían hasta ese momento las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto. Además se refirió a que la integración de facultades en la Secretaría de la Contraloría abarcaba recursos humanos, financieros y materiales ya existentes, por lo que no recargarían el

el aparato burocrático. (60)

Por otra parte, aclaró que la creación de la nueva Secretaría no releva a las dependencias y entidades de su responsabilidad, en cuanto al control y supervisión de sus propias áreas que manejen recursos económicos del Estado, recalcando el hecho de que esta Secretaría fungiría como globalizadora en materia de control. (61)

En la Cámara de Senadores que actuó como Cámara de origen, prácticamente no hubo debate, y la Iniciativa Presidencial de referencia fue aprobada casi sin modificaciones, no así en la Cámara de Diputados, en donde se discutió entre otros puntos, que el Poder Ejecutivo seguía acrecentándose indefectiblemente. (62) Que la función de control del gasto del gobierno federal, la habían venido desempeñando la Secretaría de hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto, las que no lograron una efectividad de control y se concluyó que por el hecho de cambiar la función a una nueva Dependencia, se lograría el objetivo. (63)

Referente al control que debe ejercer la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el maestro Elisur Arteaga dice: "es necesario hacer notar que al Secretaría es un instrumento de control secundario y accesorio, que a nivel de administración pública federal hace las veces de una

(60) De la Madrid Hurtado Miguel. El Marco Legislativo para el Cambio. T. 3. México. Editorial Talleres Gráficos de la Nación 1983. p. 124 y 125.

(61) Idem.

(62) Ibidem. p. 196.

(63) Ibidem. p. 203.

auditorfa interna, para los efectos de detectar posibles irregularidades habidas en el manejo del fondo público y, en su caso, se le ha facultado para exigir cierto tipo de responsabilidades a los servidores federales, ello sin perjuicio de dos instituciones: el juicio de responsabilidad y del control que del gasto público está facultada a realizar la Cámara de Diputados por medio de la Contaduría Mayor: a nivel constitucional éste es el verdadero y efectivo control. La Cámara de representantes siguiendo una tradición que se remonta al parlamento inglés, siempre ha estado facultada para vigilar el manejo del gasto público, para conocer en primer lugar de lo relativo a contribuciones y empréstitos; la existencia de la nueva dependencia la Secretaría de la Contraloría, sólo tiene una explicación: la Contaduría Mayor, por razones políticas ha sido remisa en el cumplimiento de su función constitucional y, a menos de que en verdad se tenga el firme propósito de procurar un verdadero cambio, es de suponerse que con la nueva dependencia, con muchas otras más similares se pudieran crear, las cosas pudieran seguir como hasta ahora. No era necesaria la nueva Secretaría, fórmula que de alguna manera ya se experimentó y desechó, era suficiente con desempolvar la antigua institución de la Contaduría Mayor, atribuirle en la Ley Orgánica que necesariamente para actuar, dejarla al margen del control partidista, proveerla de los elementos humanos de supervisión, vigilancia y acusación, para lograr en forma institucional lo que a través de mayor burocracia ahora se pretende alcanzar". (64)

Antes de entrar en funciones el gobierno actual, se encontraba ante el hecho de que la corrupción en el ámbito

(64) Elisur Arteaga Nava. Op. cit. p.p. 345 y 346.

público, social y privado había avanzado a grados inimaginables, por lo que el pueblo exigía que se tomarán medidas no sólo para combatirlas, sino para erradicarlas.

Todos los instrumentos que se han dispuesto para el control de la Administración Pública a través de los diferentes ordenamientos, como la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento; la Ley de Obra Pública y su reglamento; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, etc., pudieron ser efectivos, si hubiera existido la voluntad política de aplicarlos, no obstante su existencia la corrupción continuaba, ante ello el gobierno propuso como uno de sus puntos fundamentales la Renovación Moral de la Sociedad; de esta manera en su toma de posesión el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, manifestó: "La Renovación Moral de la Sociedad, será compromiso y norma de conducta de mi gobierno. Aspiro a inducir con el ejemplo del gobierno, empezando con el mío, el compromiso de todos y cada uno de los sectores, de todos los gremios, para fortalecer nuestros valores. Perfeccionaremos los sistemas de administración, de recursos del Estado y fortaleceremos los sistemas de control y vigilancia de la Administración Pública. Para cumplir con el propósito de que el gobierno de la República se constituya en patrón de conducta, proveeré la creación de la Contraloría General de la Federación con rango de Secretaría de Estado, para sistematizar y fortalecer las diversas facultades de fiscalización, control y evaluación de la Administración Pública. Usaremos con vigor y decisión este nuevo instrumento". (65)

(65) El gobierno Mexicano, Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, No. 1, p. 25.

"La Contraloría pretende crear un sistema de control, fiscalización y evaluación que permitía eliminar sensiblemente los fenómenos de inmoralidad social, ineficiencia y deshonestidad en la administración pública federal, dando así la transparencia que deben tener los actos de gobierno". (66)

Básicamente las acciones de la Contraloría se desarrollan en dos vertientes: la primera de ellas relacionada con los sistemas de control y evaluación de la administración, y la segunda tiene por objeto básico la prevención y el combate de la corrupción de los servidores públicos, en su instancia sancionadora. Para cumplir con el control y evaluación de la Administración, cuenta con los siguientes instrumentos:

- A) Expedición de diversas normas para regular el control de la Administración Pública federal en todos sus aspectos.
- B) Realización de auditorías por parte de los órganos de control interno de las dependencias y entidades.
- C) La auditoría que realizan por ley los auditores externos.
- D) La auditoría gubernamental directa que efectúa la propia Secretaría de la Contraloría en las dependencias y entidades.
- E) Los comisarios de los órganos de vigilancia en los consejos de administración de las empresas propiedad parcial o total del gobierno.

(66) Del Val Blanco Enrique. Funciones objetivas y Métodos de Contralorías. Serie Práxis No. 64. INAP. p. 50.

F) El apoyo de los contralores internos de las dependencias y entidades, que dependen directamente del titular de la dependencia y que realizan sus funciones de acuerdo con las disposiciones, normas y lineamientos que expide la Secretaría de la Contraloría.

En lo que respecta a la corrupción, la Secretaría de Contraloría está desarrollando por ley un sistema a fin de que el público pueda libremente recurrir a las contralorías internas de las dependencias y entidades o a la unidad responsable en la propia secretaría a presentar quejas y denuncias cuando la conducta del servidor público se aparte de las obligaciones establecidas en la Ley de la materia. Dichas quejas son investigadas y sentenciados los procedimientos para fincar la responsabilidad administrativa en su casa. En suma "la contraloría pretende responder al reto del mandato popular para combatir eficazmente la corrupción mediante diversos instrumentos, siendo el fundamental el de la prevención y no el punitivo, que desgraciadamente como en otros países es el que más destaca en la prensa y más llamativo es". (67)

(67) Del Val Blanco Enrique. Nuevo Marco de Referencia en el Combate de la Corrupción en el servidor público. INAP. p. 35.

CAPITULO SEGUNDO

LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

2.1.- MARCO CONCEPTUAL.

En primer lugar, se cambió el concepto de funcionario público por el de servidor público.

Este cambio realizado por nuestros legisladores, al establecer un concepto genérico, es decir, el de servidor público y evitar el de empleado o funcionario público, tienden a eliminar las discusiones en cuanto a que estas dos últimas denominaciones no estaban plenamente clasificadas y detalladas, lo cual ocasionaba diversas confusiones, al tratar de encuadrar a las personas relacionadas en una de ellas. Asimismo obedece al propósito de aplicar un criterio igualitario y que no fue el que inspiró al Constituyente de 1917.

Al respecto, el Diputado Antonio Gershenson con motivo de la discusión del artículo 108 Constitucional indicó: "Se ha pretendido considerar obsoleta la categoría de funcionario público y sustituirla por la de servidor público; el artículo 108 define lo que se entiende por éste... o sea, que la modernización supera la obsolencia, aquí consiste en que el mismo grado de lealtad que le debe un Secretario de Estado al Presidente, se la debe el que barre la Secretaría de Estado; se les pone con el mismo nivel de responsabilidad al que está escribiendo a máquina, que al que está tomando decisiones; se coloca a todos en la misma categoría de servidores públicos sin ninguna distinción". (68)

(68) Colección Documentos. LIII Legislatura. Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones al Título Cuarto y demás de la Constitución. México D.F. Editorial Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Diciembre 1982 p. 67

Por otro lado, es necesario hacer notar que la denominación de servidor público, conlleva a incurrir en el error común de considerar que la función pública se refiere únicamente a la creación y gestión del "servicio público", olvidando las relaciones laborales que se dan en el desempeño de la misma, así como aquellas actividades que ejecuta el funcionario y que no desembocan necesariamente en la satisfacción directa de la colectividad.

Es indiscutible que aún con el cambio de denominación, no se puede igualar a todas las personas que colaboran de alguna manera con el Estado, pues aún dentro de sus actividades unos se caracterizan por expresar y participar en la formación y Ejecución del Estado, esto es con capacidad para emitir decisiones, en cambio otros no participan en la formación y ejecución de la voluntad estatal no toman decisiones, y sólo se limitan a realizar una parte de la función pública, así se observa como acertadamente en el artículo 213 del Código Penal, que al individualizar la pena, el juez tiene que tomar en cuenta entre otros elementos si el servidor público es de base o funcionario o empleado de confianza.

De igual forma "no es posible desconocer que la expresión "servidores públicos" responda a una concepción altamente autoritaria, pues en la obra actual en que las leyes y corrientes sociales tienden a elevar el rango liberario y la dignidad social de las personas y es más propia de un Estado totalitario que de un Estado de Derecho. El nombre de funcionarios públicos que presidía a la legislación derogada, tenía solamente un rango liberal, e implicaba una condición social inherente a una categoría de personas, incluso en las manifestaciones más simples del lenguaje moderno se eluden las palabras "servidor" y "sirviente", y se sustituyen

por las más humanas de "trabajador doméstico" o "empleado del hogar" (69).

(69) Mariano Jiménez Huerta. Op. Cit. p. 8.

2.1.1.- RESPONSABILIDAD.

El maestro Manuel Ovilla Mandujano, en su obra *Teoría del Derecho*, en interpretación a los constitucionalistas Daniel Moreno Díaz y Miguel Lanz Duret expresan:

El primero de estos autores, "utiliza el concepto como contenido de la forma jurídica, la responsabilidad de los funcionarios públicos, exige que debe estar dentro de las normas de derecho. También se utiliza la responsabilidad como sinónimo de coacción.

Por otra parte, el constitucionalista Miguel Lanz Duret afirma que la Constitución vigente establece numerosos casos de responsabilidad y duras sanciones penales en teoría... así mismo que en nuestro país donde no hay educación cívica no pedimos la irresponsabilidad del presidente, sino la efectividad en las responsabilidades para el desenvolvimiento de nuestras practicas de gobierno" (70).

Fausto Vallado Barrón dice: "en una sentencia de responsabilidades por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto; y, la responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo puede exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su cargo y durante un año más" (71).

El Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, manifiesta: "El funcionario público cualquiera que sea su categoría y la índole de sus atribuciones, debe considerarse como un

(70) Manuel Ovilla Mandujano. Teoría del Derecho. México. Edición de ensayo. 1985. p. 198.

(71) Fausto Vallado Barrón. Sistemática Constitucional. México 1985. Editorial Herrero, S.A. p. 167.

servidor público que evidentemente están ligados con los gobernados a través de dos principales nexos jurídicos dentro de un sistema democrático que sin el derecho sería inconcebible: el que entraña la obligación de ajustar los actos en que se traduzca sus funciones a la Constitución y a la Ley; y el que consiste en realizarlos honestamente con el espíritu de servicio. En el primer caso esos actos están sometidos al principio de legalidad, y en el segundo al de responsabilidad... Al quebrantarse el de responsabilidad, el funcionario público que lo infringe se hace acreedor a la imposición de sanciones que constitucional o legalmente estén previstas" (72).

De lo anterior, podemos ver que el quebrantamiento del principio de responsabilidad, sujetan al titular o encargado del órgano estatal respectivo a las expresadas sanciones independientemente de la impugnabilidad jurídica de los mismos. Por tanto, independientemente de los medios jurídicos de que los gobernados disponen para hacer respetar el régimen de constitucionalidad y de legalidad, existen otros que conciernen a la exigencia de responsabilidad de las personas físicas que encarnan a una autoridad, cuando su comportamiento público ha sido ilícito y notoriamente antijurídico.

El maestro Andrés Serra Rojas expresa: "...la falta de cumplimiento de los deberes de la función pública o por los trabajadores públicos origina responsabilidades de naturaleza diversa con respecto de la administración pública y de

(72) Ignacio Burgoa Orihuela. La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Vid. Revista de la Procuraduría General de la República. Número especial. México, 1980, p. 86.

terceros. El funcionario y empleado público están subordinados a la ley y a su debido cumplimiento, por eso están obligados a responder de sus actos públicos. La responsabilidad de la función pública es la obligación en que se encuentra el servidor del Estado que ha infringido la ley, por haber cometido un delito, una falta, o ha causado una pérdida o un daño" (73).

El servidor público en el desempeño de su cargo puede incurrir en responsabilidad, por lo que los actos que vayan en contra del buen funcionamiento de una eficaz y justa administración, deben ser reprimidos. Esto provoca diversos tipos de responsabilidad: la política, la administrativa, la penal y la civil, mismas que serán analizadas más adelante por constituir el objeto del presente trabajo.

(73) Andfes Serra Rojas. Derecho Administrativo. Tomo I. 8a. edición. México. Editorial Porrúa, S.A. 1980. p. 441

2.1.2.- SERVIDOR PUBLICO.

El artículo 108 Constitucional enumera a quienes debe considerárseles como servidor público, y establece:

"Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se reputarán como servidores públicos a los representantes de la elección popular, a los ministros de los poderes Judicial, Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables de los actos y omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones" (74).

Como se puede observar, se citan en primer término como servidores públicos a los representantes de elección popular, que de acuerdo con nuestro sistema, las únicas autoridades federales con tales características son: El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.

El texto constitucional distingue a las autoridades locales excluyéndolas, ya que alude únicamente a las autoridades federales o las del Distrito Federal al señalar:

"... en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración

(74) Diario Oficial de la Federación, de fecha 28 de diciembre de 1982. Decreto de REformas y Adiciones al Título Cuarto Constitucional que comprende del artículo 108 al 114 de la Constitución.

Pública Federal o en el Distrito Federal...".

Pero aún cuando no se encuentran comprendidos en el concepto de servidor público del primer párrafo del artículo 108 constitucional, las autoridades locales de elección popular, están sujetas a responsabilidad oficial, como lo señala el párrafo tercero del artículo mencionado.

Las autoridades municipales deberán quedar en la definición que hagan las constituciones estatales, de acuerdo con el último párrafo del artículo 108 constitucional.

En segundo lugar, se mencionan como servidores públicos a los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal, los cuales son:

- 1.- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 2.- Los Magistrados de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito.
- 3.- Los Jueces de Distrito; y en general,
- 4.- Los demás funcionarios y empleados adscritos a este Poder.

En tercer término, se menciona a los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal.

Por último se considera como servidores públicos a los funcionarios y empleados, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la Administración Pública o en la del Distrito Federal.

Como puede observarse, los conceptos funcionario y empleado siguen apareciendo en la Constitución (sin que se

haya logrado la estandarización pretendida por el legislador); ni en la Carta Fundamental ni en su ley reglamentaria se aclara quienes son uno y quienes son otros.

El primer párrafo del artículo en cuestión, incurre en la omisión de no señalar a los funcionarios y empleados adscritos al Poder Legislativo Federal, situación que no encuentra otra explicación que la del descuido del legislador, ya que no existe razón alguna para su exclusión. La ley de 1982 alude indirectamente a ellos, al señalar la obligación de establecer las Contralorías Internas de las Cámaras, en su artículo 212 los considera sujetos de los delitos que pueden cometer en el ejercicio de sus funciones.

"Sin embargo, tanto el artículo 108 Constitucional, como el artículo 2º de la Ley califican con la categoría de servidor público, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en la Administración Pública Federal, surgiendo así la duda si dentro de tal concepto pueden quedar incluidos los particulares que forman parte de Comisiones, Comités, Asociaciones o Juntas, cuyas funciones son primordialmente colaborar y participar coadyuvando con los órganos estatales propiamente dichos y sus funciones, así por ejemplo, las juntas de vecinos, asociaciones de presidentes, inclusive el Consultivo del Distrito Federal, o las diversas comisiones, que por cierto, en el Distrito Federal han comenzado a proliferar, tales como la Comisión Taurina o de Espectáculos, etc. Tal clase de comisiones normalmente realizan funciones de consultoría y asesoría a los órganos de decisión, más como está redactada la disposición constitucional, tal parece que tales sujetos quedan también incluidos en la Ley. En mi opinión, en la forma en que se encuentra redactada la disposición constitucional, se incluye tal categoría de Comisiones, Comités o Juntas que aunque parte de sus miembros

sean particulares, por el hecho de constituir órganos públicos, quedan incorporados en consecuencia a la estructura de organización estatal por ende sujetos a la presente Ley, no importando que reciba o no remuneración por el desempeño de sus encargos" (75).

- (75) Fauzi Haman Amad. Notas Sobre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en: Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, año 7 No. 7 México, 1985. p.p. 241 y 242.

2.2.- TIPOS DE RESPONSABILIDADES.

Expuestas que fueron las ideas que imperaron en la historia constitucional mexicana y el marco conceptual, revelan la importancia de la existencia de medios jurídicos de control para el eficaz servicio público, en nuestro país; analizaremos ahora los dispositivos jurídico—constitucionales existentes en el Derecho Positivo Mexicano tendientes a regular los distintos tipos de responsabilidad, sus diferentes modalidades en que puede presentarse: administrativa, penal, civil y política; como consecuencia del ejercicio indebido del poder, por parte de los servidores públicos.

Ahora bien, consideramos importante para tener una total comprensión del concepto de responsabilidad de los servidores públicos, incluir el análisis que nos brinda el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, quien en su obra *Derecho Constitucional Mexicano*, expone de manera clara y precisa sus puntos de vista al respecto, al aseverar en forma categórica "que ningún funcionario público debe actuar en beneficio personal, es decir, anteponiendo sus intereses particulares al interés público, social o nacional, que está obligado a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de facultades que integran la competencia constitucional o legal del órgano estatal que representa o encarna" (76).

En consecuencia, reiteramos que los servidores públicos deben propender al cumplimiento de sus funciones, dentro del ámbito de su competencia respectiva, considerándose a la vez como "siervos de la nación", según lo expresara el notable

(76) Ignacio Burgoa Orihuela.
Mexicano. Op. Cit. p. 540.

Derecho Constitucional

Morelos. Asimismo el profesor Ignacio Burgoa Orihuela, formula una interesante distinción precisando que "la legalidad es un principio intuitivo acto y el de responsabilidad intuitivo personas, siendo ambos, no obstante signos distintivos de la democracia, por cuanto el primero somete al órgano del Estado en sí mismo como ente despersonalizado y el segundo al individuo que lo personifica o encarna" (77).

Como ya lo hemos dejado asentado, el principio de legalidad significa la conformidad de los actos de los órganos del poder con el derecho positivo del Estado, y la responsabilidad, por su parte, se ocupa de controlar, vigilar y sancionar a la persona o personas individuales que integran dichos órganos, cuando hayan cometido acciones y omisiones indebidas. Por otro lado, el autor en cita realiza una clasificación, respecto de dicha responsabilidad de los servidores públicos, distinguiendo entre la responsabilidad jurídica y la política, y señalando que "esta última surge en el ámbito de las relaciones entre los mismos gobernantes dentro de un orden jerárquico de funcionarios públicos" (78).

En relación a la responsabilidad jurídica, la divide, a su vez, en responsabilidad administrativa, civil y penal.

En consecuencia el titular del órgano ejecutivo Federal disfruta de inmunidad respecto de cualquier otro tipo delictivo distinto de los señalados en el precepto constitucional anterior exclusivamente durante el tiempo de su encargo. Cabe señalar que la teleología de la disposición supralegal citada, se desprende del hecho,

(77) Ignacio Burgoa Orihuela. Derecho Constitucional Mexicano. Op. Cit. p. 541.
 (78) Ibidem. p. 542.

de que, si se permitiera acusar al Presidente de la República por los delitos consignados en la legislación penal ordinaria, lo más probable es que recayeran, sobre el primer servidor público de la Nación, diversas acusaciones por la supuesta comisión de delitos en los que se presumiera su responsabilidad, encubriéndose, de esta manera motivos políticos tendientes a obstaculizar las tareas y funciones que como titular del órgano Ejecutivo Federal debe realizar, todo lo cual ocasionará graves trastornos y perjuicios a la colectividad.

Por lo que se refiere al fuero de no procesabilidad entre las autoridades judiciales ordinarias federales o locales, el profesor Burgoa señala la conveniencia de precisar que éste no guarda ninguna relación con lo anterior, indicado que: "la no procesabilidad realmente se traduce en la circunstancia de que, mientras no se promueva y decida contra el funcionario de que se trate el llamado juicio político, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia los secretarios de Estado y el Procurador General de la República, en los casos a que se refiere el primer párrafo del artículo 108 Constitucional, no quedan sujetos a la potestad jurisdiccional ordinaria" (79).

Se otorga fuero de no procesabilidad en nuestra Ley Fundamental, a los miembros siguientes del poder judicial:

"Artículo 94.- Los ministros de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución".

Dicho fuero se extiende igualmente:

- (79) Ignacio Burgoa Orihuela. Derecho Constitucional Mexicano. Op. Cit. p. 548.

Artículo 97.- Los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito... sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución."

Conviene señalar que actualmente, dadas las modificaciones aprobadas por el órgano legislativo, los sujetos del juicio político a que alude el autor en cita, se señalan en el artículo 110 constitucional y no se puede proceder contra ellos en tanto no exista una declaración de procedencia que debe ser emitida por la mayoría absoluta de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, conforme a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 111 de nuestro Cuerpo Constitucional, que constituye, asimismo, una condición necesaria para que queden a disposición de los tribunales que deban juzgarlos, como se desprende del segundo párrafo del mismo precepto supralegal citado.

"Artículo 111.- ... La Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero 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 prejuzga los fundamentos de la imputación". En 1983, dichas normas fueron aplicadas como se señala en el desafuero de un Senador.

Mediante dicha declaración de procedencia, que debe ser emitida por la Cámara señalada, no se pretende proteger la persona de cada uno de los servidores públicos a que hace referencia el artículo 110 constitucional, sino que por el contrario, la finalidad de dicha declaración es posibilitar

el funcionamiento normal de las instituciones políticas a fin de mantener el equilibrio entre los poderes del Estado, sin impedir el eficaz servicio público que caracterizan al Estado Mexicano.

2.2.1.- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Sobre el particular, cabe destacar que las Constituciones y leyes reglamentarias estudiadas con antelación no contemplaban la especie de la responsabilidad administrativa de manera clara, precisa o específica, toda vez que se ocupan de otras responsabilidades de tipo penal y político.

En efecto, en la exposición de motivos que fue enviada por el Presidente de la República a la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión de fecha 2 de diciembre de 1982, se pretende subsanar el error que cometían los anteriores ordenamientos ya comentados, toda vez que el mismo expresa: "La iniciativa que presento a esta H. Representación Nacional, supera una deficiencia que ha venido mostrando nuestra legislación: La falta de un sistema que regule la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las de naturaleza penal, política y civil" (80).

En ese orden de ideas, es claro la importancia que representa el análisis de esta figura jurídica, ya que podemos apreciar la evolución que ha tenido la misma en estos últimos ocho años, en atención a que con aquello se ha superado el error en que por muchos años estuvieron nuestros ordenamientos legales anteriores toda vez que la responsabilidad administrativa sólo era estudiada por nuestra doctrina nacional.

En el presente caso, de conformidad a la fracción III,

(80) Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. México, D.F. 1984. pág. 11.

del artículo 109 constitucional se establece 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, estos cinco valores se encuentran ubicados en las ventidós fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en vigor.

Sujetos.- Los sujetos de esta responsabilidad administrativa se encuentran ubicados en los artículos 108 constitucional y 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Procedimiento.- Al respecto, diremos que el análisis del procedimiento se efectuará en el Capítulo III del presente trabajo, de ahí que sólo comentaremos que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 113 constitucional, corresponde a la ley reglamentaria determinar quienes pueden ser responsables administrativamente, infracciones, órganos de competencia para aplicarlas el procedimiento que tiene que seguirse y sus sanciones, ya que el procedimiento lo encontramos ubicado bajo la denominación de "Sanciones Administrativas y Procedimientos para Aplicarlas" en los artículos del 49 al 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

A manera de colación, cabe recordar que la responsabilidad administrativa se produce como consecuencia de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones y se ubique en la hipótesis prevista por el catálogo de las 22 fracciones del artículo 47 de la Ley de la materia.

2.2.2.- RESPONSABILIDAD CIVIL.

En el presente caso, la responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se genera por actos u omisiones realizados en ejercicio de sus funciones, que causen daños a los particulares.

En efecto, el párrafo octavo del artículo 3º de nuestra Carta Magna se menciona la responsabilidad en comento, ya que como se desprende del mismo precepto sólo corre a cargo de cualquier servidor público.

Ahora bien, debemos comentar que el Título IV de la Constitución General de la República, en especial el artículo 109 establece los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos, más no define ni menciona la responsabilidad civil, aunque en la exposición de motivos de las reformas de este Título en estudio, hace referencia a los cuatro tipos de responsabilidades.

Asimismo, hay autores que consideran que la justificación de la existencia de esta responsabilidad encuentra un punto de partida en el principio de que "aquel que cause un daño a otro tendrá la obligación de repararlo", tal como lo establece el artículo 1910 del Código Civil y su base constitucional en los artículos 1º, 12, 13 y 27 constitucional, toda vez que los mismos establecen la igualdad ante la ley, puesto que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales y todos en general gozarán de las garantías que otorga la Constitución. Igualmente, se garantiza el derecho de la propiedad privada, limitada sólo en los casos que ésta dispone y con las modalidades y limitaciones que dicte el interés público.

Por su parte, nuestro Código Civil en su artículo 1928

regula la responsabilidad del Estado por los daños que sus funcionarios causen en el ejercicio de sus funciones, pero esta responsabilidad es subsidiaria, por lo que sólo puede hacerse efectiva cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder por el daño causado. De ahí que se pueda afirmar que la responsabilidad civil de los servidores públicos se regula por el Código Civil y que la misma corre a cargo de los servidores públicos, cuando en ejercicio de sus funciones causen daños a los particulares.

Sujetos.- Como ya manifestamos en párrafos anteriores, en términos del artículo 1928 del Código Civil, este tipo de responsabilidad corre a cargo de los servidores públicos y la doctrina establece que esta responsabilidad se da en la culpa del propio Estado por irregularidades de elección o vigilancia de sus funcionarios la cual se le llama culpa in eligiendo o in vigilando.

Procedimiento.- Sobre el particular, mencionaremos que el procedimiento de esta responsabilidad civil, la doctrina para efectos de su estudio la divide en varios elementos como son:

- a) Los sujetos
- b) La acción u omisión
- c) El daño
- d) La culpa
- e) El nexa causal

a) Por lo que toca a los sujetos es necesario que sea un servidor público y que el daño causado sea precisamente en ejercicio de las funciones que le son encomendadas de conformidad al multicitado artículo 1928 del Código Civil, ya que si el daño se produce cuando el servidor público no actúa

investido de su cargo, no obstante que la responsabilidad se genere, luego entonces no le es imputable en su carácter de funcionario. En consecuencia, el responsable directo resulta ser la persona física, siempre y cuando el sujeto esté actuando en ejercicio de sus funciones públicas, el afectado tiene a su favor un responsable subsidiario que en este caso es el Estado.

b) La acción u omisión debe ser el resultado de una actuación humana, toda vez que la primera implica hacer algo que llega a producir el daño o en otras palabras realizar algo en contra de lo que la Ley establece, ya que la segunda implica un no hacer que de igual manera es causa del daño producido, es decir abstenerse de obrar tal y como lo determina o establece la Ley.

c) El daño, en la doctrina es un elemento necesario para la existencia de la responsabilidad, toda vez que sin ella no puede hablarse de un resarcimiento, en virtud de que la misma tiene como fin la recuperación o indemnización, lo cual no se puede lograr si no existe algo que reparar, es decir, reparar o indemnizar lo dañado.

Ahora bien, el daño puede ser material o moral, el material lo encontramos regulado por el artículo 2108 de nuestro Código Civil el cual establece que por daño debemos de entender como la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación. Asimismo, el artículo 2109 del mismo ordenamiento establece que el perjuicio es la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido en el cumplimiento de la obligación. Por su parte, el artículo 1916 del Código Civil establece que el daño moral es la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida, configuración de aspectos físicos, o bien

en la consideración que de sí misma tienen los demás y que deberá repararse mediante una indemnización en dinero independientemente del daño material que también se hubiere ocasionado.

d) Por lo que toca a la culpa cuando se trata de la responsabilidad prevista en el artículo 1928 del Código Civil, es necesario que el funcionario actúe ya sea en forma intencional o negligentemente y esté vinculado con el ejercicio de sus funciones.

e) El nexo causal, es la relación de causalidad que existe entre el daño que se produce precisamente como consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público en el ejercicio de su cargo, comisión o empleo, toda vez de que si se genera por una causa diferente o si intervienen excluyentes de responsabilidad como la culpa inexcusable de la víctima, el hecho de un tercero y el caso fortuito o la fuerza mayor, la responsabilidad no se produce, en el presente caso el nexo causal lo encontramos regulado en el artículo 2110 del Código Civil vigente el cual a la letra dice: "Los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse" (81).

En los términos expuestos, podemos afirmar que cuando los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplan con las obligaciones que les impone salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la

(81) Código Civil para el Distrito Federal. Ed. Teocalli, México, D.F. 1988. p. 215.

naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo; cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurren es penal, por lo que son aplicables los procedimientos y sanciones penales; cuando los mismos con su conducta afectan intereses públicos fundamentales, estaremos en presencia de una responsabilidad política y finalmente cuando los servidores públicos con su conducta producen daños a los particulares en ejercicio de sus funciones, entonces es aplicable una responsabilidad civil.

2.2.3.- RESPONSABILIDAD PENAL.

De conformidad a la fracción II del artículo 109 constitucional establece que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, por lo tanto el Código Penal para el D.F. en materia común y para toda la República en materia federal, en sus artículos 212 al 224, regula los tipos legales delictivos en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, asimismo, en la parte final del artículo 212 establece que se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos en ese Título, los delitos aludidos son: ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de funciones, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, Cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito.

Aunado a lo anterior, las sanciones por la comisión de estos delitos son: penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logra acreditar.

Sujetos.- De conformidad al artículo 111 de nuestra Carta Magna son: Los diputados y senadores del Congreso de la Unión, los Secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la asamblea del Distrito Federal, titular del Órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal. Igualmente los Gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y también

el Presidente de la República.

Procedimiento.- Sobre el particular, cabe mencionar que en el Derecho Penal Mexicano existe la protección constitucional llamado fuero, que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, citados con antelación, como ya vimos en el artículo III constitucional, cuando cometen delitos durante el tiempo de su encargo.

Ahora bien, la protección en comento es un privilegio en materia penal, ya que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino al ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía y cuyo efecto consiste en que no se puede proceder contra el funcionario sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, autorización conocida como Declaración de Procedencia.

Si se resuelve que se debe proceder en contra del acusado, éste queda separado de su cargo, empleo o comisión y está sujeto a la jurisdicción de los tribunales comunes. En caso negativo no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista la protección constitucional. Igualmente, los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, gozan de esta protección, pero para estos individuos, la Declaración de Procedencia deberá enviarse a la Legislatura correspondiente, para el efecto de que en ejercicio de sus atribuciones resuelva lo procedente.

Sin embargo, existe la excepción hecha al Presidente de la República, toda vez que la Declaración de Procedencia dará lugar a que la Cámara de Diputados asuma las funciones de Jurado de Acusación para iniciar un procedimiento parecido al juicio político, en el que la Cámara de Senadores dictará

sentencia con base en la legislación aplicable.

En resumen, debemos comentar que de acuerdo a lo establecido por la fracción XVII del artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se confieren facultades a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para realizar denuncia ante el Ministerio Público sobre la comisión de delitos por parte de los servidores públicos.

2.2.4.- RESPONSABILIDAD POLITICA.

La fracción I, del artículo 109 constitucional, establece que mediante juicio político se impondrán, las sanciones indicadas en el diverso 110 del mismo ordenamiento, 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.

Sujetos.- Los sujetos de responsabilidad política en términos del artículo 110, son los siguientes: 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 Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los magistrados y jueces de fuero común del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Igualmente los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, éstos últimos pueden ser sujetos de juicio político por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como el manejo de fondos y recursos federales.

En consecuencia, se desprende que no todos los servidores públicos pueden incurrir en esta responsabilidad en comento, toda vez que las características de los sujetos a este juicio político es en razón a que tienen facultades de

gobierno y administración, ya que con su actuación pueden causar perjuicios a los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. De ahí que no todos los servidores públicos pueden incurrir en este tipo de responsabilidad.

En ese orden de ideas, las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, se encuentran ubicados en el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y éstas son: El ataque a las instituciones democráticas, el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales, el ataque a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; las omisiones de carácter grave, en los términos del caso anterior y las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Asimismo, las sanciones que pueden ser aplicables se encuentran descritas en el párrafo tercero del multicitado artículo 110 de nuestra Carta Magna en relación con el 81 de la ley de la materia, las cuales pueden ser la destitución y la inhabilitación desde un año hasta por veinte años.

Procedimiento.- Sobre el particular, comentaremos que el procedimiento se encuentra regulado por el artículo 110 constitucional y por la propia Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos, el cual podrá

iniciarse dentro del tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión o hasta un año después de concluido éste.

Ahora bien, el juicio comienza ante la Cámara de Diputados la cual procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión, después de haber sustanciado el procedimiento y con audiencia del inculcado. Asimismo, conociendo de la acusación la Cámara de Senadores erigida como jurado de sentencia deberá aplicar 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.

Aunado a lo anterior, como ya señalamos también los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, sólo son sujetos de juicios político por violaciones graves a la 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 que dicte será declarativa y se comunicará a las Legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda; el único problema que se presenta es que en ningún ordenamiento se establece en que consiste la gravedad de la violación.

CAPITULO TERCERO

LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

3.1 CONCEPTO.

El establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidades de los servidores públicos, ha sido la preocupación constante de todo sistema democrático constitucional.

La falta de un sistema que regulara la responsabilidad administrativa y el llamado "Marco Jurídico de la Renovación Moral", entendiéndolo éste como la traducción a nivel instrumental del pensamiento central del señor Presidente, dieron lugar a las mencionadas reformas al Título Cuarto de la Constitución, así como a la expedición de una nueva ley de responsabilidades, en donde se establecen las bases de la 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.

La iniciativa presidencial de reformas a la Constitución y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en sus respectivas exposiciones de motivos, explicaron que con la introducción de la responsabilidad administrativa, se pretende avanzar en el tratamiento a que están sujetos los servidores públicos y garantizar que los empleos, cargos y comisiones en el servicio público, subordinen el interés particular a los intereses colectivos superiores de la sociedad y por otra parte, superar una deficiencia que había venido mostrando nuestra legislación, consistente en la falta de

un sistema que regulara la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las responsabilidades de naturaleza penal, política, civil y laboral (82).

Por su parte, René González de la Vega afirma " en cuanto al sistema sancionador de esta clase de responsabilidad, no podemos dejar de expresar nuestro temor en el sentido de que no reglamentarse el mismo, con cuidado y precisión jurídica, se caería en la inaplicación de la Ley y por tanto, en la impunidad, pues si bien su propósito es generoso, al abrir un novedoso y útil canal de sanción para el servidor público, que daña la administración, toda vez que se puede caer fácilmente en deterioros o conflictos con el estatuto laboral de dichos servidores. Por lo que respecta a el régimen jurídico de los trabajadores del Estado, este fue considerado en épocas de liberalismo, como parte del Derecho Administrativo, pero hoy por hoy, a la luz de las luchas sociales, pertenece al Derecho del Trabajo, por lo que muy difícil resulta estructurar sistemas y procedimientos que afecten al servidor público en sus intereses, desde el enfoque del derecho público, sin vulnerar los principios de Derecho Social " (83).

La responsabilidad administrativa es la que procede por aquellos actos u omisiones de los servidores públicos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Como habíamos mencionado, los artículos 109 Fracción

(82) Miguel de la Madrid Hurtado. Op. Cit., p.p. 15-16 y 126.

(83) René González de la Vega. El Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. 9a. Edición. México, D.F. 1988. p. 411.

III, 113 y 114 párrafo tercero, constitucionales, establecen las bases de la responsabilidad administrativa, así como el Título Tercero de su Ley Reglamentaria.

Por su parte el artículo 4º de la Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dispone que: " Los procedimientos para la aplicación de las sanciones a que se refiere el artículo 109 constitucional se desarrollarán autónomamente, según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, deben las autoridades a que alude el artículo anterior turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No pudiendo imponer dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza ".

El ejercicio de la facultad disciplinaria sobre quienes desempeñan un empleo, cargo o comisión en el servicio público, le corresponde exclusivamente a la propia Administración Pública, pretendiendo con ello salvaguardar y preservar su buen y adecuado funcionamiento. El ejercicio de dicha facultad es independiente de que por la misma conducta a castigar, se inicien otros procedimientos de diferente naturaleza y ante autoridades diversas.

" De lo que antecede se desprende que, si bien no se puede duplicar un mismo tipo de responsabilidad por una sola conducta no hay impedimento alguno para que esta última origine dos o más tipos de responsabilidad; esto es, se puede dar el caso de que una misma conducta ocasione una sanción política o administrativa como una penal e, incluso, civil " (84).

(84) José de Jesús Orozco Henríquez. Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos. La responsabilidad de los servidores públicos. Colección Jurídica Manuel Porrúa. 7a. Edición. México, D.F. 1987. p. 115.

3.2. SUJETOS.

El Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su Capítulo I, denominado " Sujetos y Obligaciones del Servidor Público ", además de enunciar lo que se entiende por servidor público enumera cada uno de los deberes a los cuales está constreñido el funcionario, y el Capítulo II, establece las sanciones aplicables. Así, el artículo 46 señala que :

" Incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2 de esta Ley ".

De acuerdo con el artículo 2º de la Ley de Responsabilidades, que a su vez remite el artículo 108 constitucional, se consideran 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 ..."

De este modo, atendiendo al principio de igualdad ante la ley, se pretendió establecer la responsabilidad a nivel constitucional de todos los servidores públicos, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión.

Sin embargo, " la ley omite a los funcionarios y empleados del Organó Legislativo, aún cuando el artículo 51, segundo párrafo, supone que quedan incluidos. Por

un error del legislador es necesaria una labor de interpretación para incluir como sujetos de la Ley a los funcionarios y empleados del Órgano Legislativo " (85).

De la definición del artículo 108 constitucional, se desprende que quedan incluidos prácticamente todos los funcionarios y empleados que forman la estructura de organización de los Órganos centrales federales y de los del Distrito Federal, al igual que todos los funcionarios y empleados que forman parte de la Administración Pública Federal.

También son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales, los Gobernadores, Diputados y Magistrados de los Tribunales Superiores de los Estados, pero en este caso la responsabilidad no sería administrativa, sino política o penal; en cambio, el Presidente de la República sólo puede ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

El artículo 2º de la Ley de Responsabilidades en análisis, añade:

"... a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales ".

Al respecto, José Luis Soberanes Fernández dice: " esta disposición además de mencionar sujetos no incluidos por la Ley Suprema, puede resultar peligrosa, ya que supuestamente se pueden reclamar a particulares responsabilidades que son propias de los funcionarios y empleados públicos, más aún que existen responsabilidades

civiles y penales en las que pueden incurrir dichos particulares. Sin embargo, el artículo 46 de la ley citada señala que incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2º; ello se puede interpretar como que las personas particulares que manejen o apliquen los recursos federales, no siendo servidores públicos, no se le podrá exigir responsabilidad administrativa " (86).

La técnica que utiliza la Ley para establecer los sujetos de la responsabilidad administrativa, plantea varios problemas, el decir de Fauzi Hamdan, interpretando los preceptos sostiene que, los servidores públicos mencionados en el artículo 110 y 111 constitucional, están sujetos a un régimen especial (refiriéndose al juicio político y la declaración de procedencia), por lo que quedan excluidos del régimen de responsabilidad administrativa " (87).

(86) José Luis Soberanes Fernández. La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos. La responsabilidad de los servidores públicos. Colección Jurídica Manuel Porrúa. 7a. Edición. México, D.F. 1987. p. 132.

(87) Hamdan Amad Fauzi. Op. Cit. p. 247.

3.3.- CAUSAS .

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en forma general, señala como obligaciones de los servidores públicos salvaguardar la legalidad, actuar con honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su cargo, y en las diferentes fracciones de dicha disposición legal, de manera enunciativa, se señalan cuales son los actos que pueden dar lugar a la imposición de sanciones por contravención a esas obligaciones.

3.4.- SANCIONES .

" Independientemente de las figuras de juicio de procedencia y juicio político que ya tenían cabida en el texto anterior se crea una figura jurídica adicional : la de sanciones administrativas por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia de los servidores públicos " (88).

José Trinidad Lanz describe estos cinco deberes genéricos de la siguiente manera : " legalidad, es decir, lo contrario de la arbitrariedad, del capricho, honradez, la honestidad, la seriedad y la ética, conceptos inseparables lealtad al Estado, a las instituciones, no a las personas ni a los partidos; los deberes del servidor público son para la nación que está por encima de otros intereses; imparcialidad y eficiencia, la imparcialidad introduce en nuestro Derecho Administrativo por vez primera después de muchos años de haberse olvidado en el derecho mexicano, exceptuando en

(88) Elisur Arteaga Nova. Op. Cit. p. 343.

la legislación del Poder Judicial; las restricciones y la prohibición al nepotismo que ya existía desde las Leyes de Indias, que quiso regular Morelos y sin embargo se perdió en la etapa de la Independencia y sabemos la imagen de ellas cambiando los fines del Estado, el trabajo para el hombre o el hombre para el trabajo, ¿cuál es el lema ? " (89).

Cuando un servidor público incurre en responsabilidad administrativa, el artículo 113 constitucional señala que se le podrán aplicar las siguientes sanciones : suspensión, destitución, inhabilitación, sanción económica, además de las que señalen las leyes, esto es, el apercibimiento y la amonestación, en ambos casos en forma pública o privada, de acuerdo con el artículo 53 de la Ley de Responsabilidades.

La ley señala que tanto el apercibimiento como la amonestación pueden ser públicos o privados, entendiéndose por privado el apercibimiento o amonestación que realiza la autoridad en forma verbal, sin que se deje constancia documental de su imposición por no considerarlo conveniente, en virtud de la escasa importancia del asunto; en tanto que será público, cuando la autoridad estima que la responsabilidad incurrida amerita que el apercibimiento o la amonestación deban quedar por escrito e integradas al expediente que corresponda, esto es con la finalidad de que la sanción quede inscrita en el registro de servidores públicos sancionados a que alude el artículo 68 de la Ley Federal de Responsabilidades y que a la letra dice :

(89) José Trinidad Lanz Cárdenas. La Ley de Responsabilidades, un Código de Conducta del Servicio Público. Revista INAP Praxis No. 65. 11a. Edición. México D.F. 1990. p. 148.

" Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría y de las Dependencias durante el procedimiento al que se refiere este capítulo constarán por escrito y se asentarán en el registro respectivo, que comprenderá las sanciones impuestas, entre ellas, en todo caso, las de inhabilitación.

La suspensión consiste en prohibir a un servidor público que realice sus funciones por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses. La destitución, es la sanción administrativa por la cual un servidor público es separado de su empleo, cargo o comisión que desempeñaba en el servicio público, por habersele encontrado responsable en los términos de ley.

La inhabilitación, es la prohibición temporal de ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público, decretado por autoridad competente. Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o que cause daños y perjuicios; será de tres meses a tres años si el monto de aquellos no excede de cien veces al salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de tres a diez años si excede de dicho límite.

Respecto a esta sanción, José Luis Soberanes Fernández en su obra citada dice: " la Ley Federal de Responsabilidades en el artículo 59 habla de la pena de inhabilitación, aunque se trata de una sanción de naturaleza penal es correcto que se contemple en esa ley federal, toda vez que se trata de una norma reglamentaria de un precepto constitucional, que debe precisar las directrices trazadas por nuestra ley suprema; sobre todo, debe ser tomada en cuenta por las legislaciones locales " (90).

(90) José Luis Soberanes Fernández. Op. Cit. p. 136.

Respecto a la sanción económica, ésta se aplica cuando por incumplimiento de lo prescrito en el artículo 47 se ha obtenido un beneficio económico o se ha causado daños y perjuicios, el monto de la sanción se fijará duplicando la cantidad de aquél o de éstos, tal situación la establece el artículo 55 de la Ley de Responsabilidades :

"Artículo 55.- En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados ".

De esta cuestión surge un hecho importante, mismo que no fue tomado en cuenta por el legislador, ya que no establece dentro del procedimiento administrativo un medio expedito y fácil para poder resarcir al perjudicado cuando éste se trate de un particular y no del Estado, debido a que se considera como materia de responsabilidad civil. Al respecto, José Luis Soberanes Fernández dice "cuando el afectado es el Estado, entendemos que con el monto de la sanción económica se cubren los daños y perjuicios causados pues se trata de un crédito fiscal y en este caso se contempla como responsabilidad civil del servidor público. En consecuencia encontramos una falla muy grande al no establecerse un medio expedito y fácil para resarcir al perjudicado, lo cual además hará que prácticamente los particulares no tengan interés en denunciar ni en que se sancione a un servidor público cuando incurra en una causa de responsabilidad; pero sobre todo es una injusticia que no se repare de la misma manera el daño y perjuicio causados " (91).

(91) José Luis Soberanes Fernández. Op. Cit. p. 136.

Aplicación de las sanciones administrativas:

La aplicación de las sanciones administrativas no se deja al arbitrio de la autoridad sancionadora, ya que el artículo 54 de la Ley de Responsabilidades establece los elementos que se deberán tomar en cuenta para aplicar dichas sanciones :

- "...I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta ley o las que se dicten con base a ella;
- II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;
- IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- V.- La antigüedad del servicio;
- VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y
- VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones ".

" A nuestro entender fue mal redactado el mencionado artículo 54 ya que no señala si dichos elementos se tomarán en cuenta para agravarla o atenuarla " (92).

El artículo 76 de la Ley de Responsabilidades dispone :

" Si el servidor público presunto responsable confesare su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones

(92) José Luis Soberanes Fernández. Op. Cit. p. 135.

a que hace referencia la presente ley, se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser que quien conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. En caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión, se impondrá al interesado dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a indemnización, ésta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción. Quedara a juicio de quien resuelve disponer o no la suspensión, separación o inhabilitación ".

3.4.1.- AUTORIDADES COMPETENTES PARA LA APLICACION DE SANCIONES.

Para la aplicación de sanciones se deben observar las reglas de competencia establecidas en el artículo 56 de la Ley de Responsabilidades:

- A) El apercibimiento, la amonestación, la suspensión y la destitución de servidores públicos de confianza, son impuestas por el titular de la dependencia donde preste sus servicios el responsable mismo que tendrá que demandar la destitución de los empleados de base, ante la autoridad competente.

" La destitución de un servidor público debe de promoverse por el superior jerárquico ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, en los términos que marca el artículo 46 de la Ley Burocrática, si se trata de servidores públicos cuya relación laboral se regula en el apartado B del artículo 123 constitucional; y se trata de aquellos servidores públicos cuya relación laboral se regula por el apartado A del mismo numeral, deben demandarse ante la Junta de Conciliación y Arbitraje " (93).

- B) Por otro lado, la pena de inhabilitación se reserva a un órgano no jurisdiccional, el cual no es precisado por la Ley Federal de Responsabilidades, sino que se deja a la Legislación Penal.

" Por lo que se refiere a la sanción de inhabilitación temporal para desempeñar un nuevo cargo, la fracción V del

(93) Elisur Arteaga Nava. Op. cit. p. 345.

artículo 56 de la Ley de Responsabilidades señala que será decidido por resolución jurisdiccional que dicte el órgano que corresponda según las leyes aplicables. Así, compete al Juez Penal, Federal o del Distrito Federal, decidir sobre el particular siguiendo el procedimiento previsto en el Código de Procedimientos Penales, según sea el caso " (94).

- C) Asimismo, corresponde a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación la aplicación de sanciones económicas cuyo monto es superior al equivalente a cien días de salario mínimo en el Distrito Federal, pues cuando sea inferior a esa cantidad corresponderá a las Contralorías Internas.

La guía para la aplicación del sistema de responsabilidades, emitida por la Secretaría de Contraloría General de la Federación, determina lo siguiente respecto al procedimiento para la aplicación de sanciones :

" El sistema de responsabilidades en el servicio público tiene origen constitucional, por lo que su aplicación no lesiona los derechos de los trabajadores, pues su ámbito de competencia lo constituye la materia administrativa y la determinación de la responsabilidad es de esta naturaleza y no cae en el campo laboral. La aplicación de dicho sistema de responsabilidades, no se opone al estatuto laboral de los servidores públicos, sino que lo complementa, ya que de acuerdo a lo establecido en la Ley de Responsabilidades, quedarán preservados los derechos sindicales de los trabajadores.

La Legislación del Trabajo burocrático ha adoptado,

como principio general que rige al Estatuto Jurídico, el que los trabajadores al servicio del Estado deban ser protegidos por dicho estatuto, de manera que los empleados de confianza, que están fuera de su protección, constituyen la excepción dentro del principio general y, consiguientemente, los preceptos que determinan cuales son los empleados de confianza limitativos de esta manera, cuando se instrumenta un procedimiento administrativo, en contra de servidores públicos de confianza, lejos de lesionar sus derechos laborales, se les concede una instancia, con su respectiva garantía de audiencia, para que en ella realicen la defensa que mejor convenga a sus intereses " (95).

Tratándose de servidores públicos de confianza sujetos al apartado A del artículo 123 constitucional y, consecuentemente, sujetos a la Ley Federal del Trabajo, la ejecución de la resolución que se emita en los procedimientos disciplinarios, particularmente tratándose de sanciones de destitución e inhabilitación, la propia resolución para que tenga efectos de rescisión de la relación de trabajo sin la responsabilidad para la entidad paraestatal en su carácter de patrón, tendrá que fundarse en el artículo 185 de la Ley Federal del Trabajo en cita.

" El patrón podrá rescindir la relación de trabajo si existe un motivo razonable de pérdida de la confianza aún cuando no coincida con las causas justificadas de rescisión a que se refiere el artículo 47 ".

En cuanto a los servidores públicos de base, la instrumentación del procedimiento administrativo es en

(95) Guía para la aplicación de responsabilidades. Op. Cit.
p. 41-42.

todo momento salvaguarda de sus derechos laborales, pues la resolución que recae al final del procedimiento, ni menoscaba el ejercicio de los derechos laborales de dichos servidores públicos, ya que no se les priva de éstos, sino que constituye el inicio para demandar ante los Tribunales del Trabajo que corresponda, al cese o destitución del servidor público responsable, apegándose a las leyes de la materia.

Si bien se puede sostener que " tanto la Legislación Laboral como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos con relación a ellas, que existen grandes e importantes diferencias en cuanto a consecuencias jurídicas que una y otra generan " (96).

Así, vemos que el cese o destitución resuelto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o por las Juntas Federal o Local de Conciliación si no fue prevenido por el procedimiento administrativo, dicha resolución tiene el carácter meramente rescisorio de una relación contractual, es decir, de la relación laboral entre el Estado y el servidor público, sin que sea inscrita en el Registro de Servidores Públicos Sancionados e Inhabilitados. En cambio, el cese o destitución que sea dictado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o por las Contralorías Internas de las dependencias, en contra de servidores públicos de confianza o por los tribunales laborales en contra de servidores públicos de base, cuando su excitación se debió a la previa substanciación del procedimiento administrativo, no constituye una mera rescisión de la relación contractual laboral, sino una auténtica imposición de sanciones, por lo

(96) Guía para la aplicación de responsabilidades. Op. Cit.
p. 43.

que sí serán inscritas en el Registro de Servidores Públicos Sancionados e Inhabilitados. Si se trata de un procedimiento administrativo en contra de servidores públicos de confianza, salvo en caso de los sujetos del apartado A del artículo 123 constitucional de la Ley Federal del Trabajo, dicho procedimiento será substanciado en sede administrativa es decir, las contralorías internas podrán substanciar los procedimientos respectivos y aplicar las sanciones que correspondan, por acuerdo del superior jerárquico, conforme a lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La salvedad que se indica respecto a los servidores públicos de confianza bajo el régimen laboral citado, podrá substanciarse también en sede administrativa bajo el mismo procedimiento, si la resolución que se emite sanciona con suspensión o destitución. Dicha resolución servirá de base para rescindir la relación de trabajo, sin responsabilidad para el patrón y tendrá que fundarse en los términos y bajo los supuestos que regula el artículo 185 de la Ley Federal del Trabajo.

3.4.2.- PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

Fases preparatorias para la instauración del procedimiento :

El procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidad se encuentra contenido en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades, pero antes de iniciar su análisis es necesario observar la fases anteriores o preparatorias al inicio de la referida instrucción, tales como las de : recepción, admisión y tramitación, sin las cuales no sería posible iniciar procedimiento alguno. Cabe señalar que por naturaleza de estas fases, su regulación no es explícita en la ley, sino que algunas de estas están implícitas, pero cuyo desarrollo, de acuerdo con una secuencia lógica, es imprescindible.

RECEPCION.- Las encargadas de esta fase con las oficinas de quejas y denuncias, dependientes de las Contralorías Internas de las dependencias o entidades, para facilitar que los interesados puedan presentar sus promociones.

El fundamento legal de las oficinas de quejas y denuncias, se encuentra establecido en el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que dispone :

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

" La propia Secretaría de la Contraloría General de la Federación tendrá una unidad de contraloría. Los contralores internos de cada dependencia o entidad serán designados por el titular de la misma, y por lo que se refiere al Contralor de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación su designación se hará directamente por el Presidente de la República " (97).

" Las contralorías internas sólo se establecen en las dependencias, ya que la ley no las prevé para los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, pues tratándose de dichas entidades actuará la contraloría interna de la dependencia en la que estén coordinados sectorialmente " (98).

Cualquier persona que tenga conocimiento de irregularidades en el servicio público o de infracciones a la ley, puede presentar quejas o denuncias ante la oficina correspondiente, o bien, cualquier servidor público que tenga conocimiento de irregularidades en el servicio público o de faltas administrativas imputables a servidores públicos sujetos a su dirección o a su jefe inmediato o mediato o a sus compañeros de trabajo. Cuando una persona se presente en la unidad específica denominada " Oficina de Quejas y Denuncias " el personal encargado de atender al público, le proporcionará el formato de " presentación de quejas y denuncias ", dichas promociones contendrán : nombre y domicilio y unidad de adscripción del quejoso, una breve relatoria de los hechos que pudiesen implicar responsabilidad; y, de ser posible, los elementos de prueba necesarios.

(97) Hamdan Amad Fauzi. Op. Cit. p. 249

(98) José Luis Soberanes Fernández. Op. Cit. p. 136.

Las quejas o denuncias en contra de servidores públicos de la contraloría interna, se deberán presentar ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; las que se presentan en contra de servidores públicos de las entidades de la Administración Pública Federal, se podrán entregar en sus contralorías internas o bien, ante las de la dependencia coordinadora de sector y las que se presentan en contra de los servidores públicos de la Secretaría de la Contraloría, ante la contraloría interna de esta dependencia.

ADMISION.- En esta fase se procede a integrar la información contenida en la queja o denuncia, y se deben diferenciar aquellas promociones cuyo conocimiento no sea de la competencia de las contralorías internas, en este caso se informará al interesado ante cuales autoridades debe acudir para presentar su promoción, o bien, en caso de que sea competencia de la contraloría interna, se admitirá la queja o denuncia para que pueda iniciar el trámite que le corresponda, deberá recaer un auto de radicación o bien un acuerdo de incompetencia, según sea el caso.

Una de las garantías que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, es que se otorguen todas las salvaguardas legales a los quejosos o denunciantes con, la prohibición expresa a las autoridades de que no inhiban a los quejosos o denunciantes. Al respecto la Ley dice :

" Artículo 50.- La secretaría, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso.

Incorre en responsabilidad el servidor público que por

sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhíba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten ".

A efecto de impedir promociones infundadas o temerarias, se adoptan criterios como : el de no admitir aquellas denuncias que no contengan los elementos y datos que requiere el formato y rechazar aquellas que sean anónimas, salvo que la promoción resulte interesante por la riqueza del material probatorio acompañado, lo que podría originar, a juicio de la contraloría interna, una investigación oficiosa; también cuando la promoción sea notoriamente infundada, trivial o improcedente, se archivará de plano.

TRAMITACION.- Las quejas y denuncias recibidas en las dependencias, se integrarán en expedientes que de inmediato se turnarán al titular de la contraloría interna, a fin de iniciar el procedimiento de investigación que corresponda, de acuerdo con la naturaleza de los hechos consignados en los mismos. Cuando las quejas o denuncias sean en contra de servidores públicos de las entidades coordinadas, el contralor interno de la dependencia turnará copia al órgano de control interno de éstas, para que proceda a desarrollar el procedimiento de investigación.

Tratándose de quejas o denuncias en contra de contralores internos de las dependencias o entidades de la Administración Pública, éstas se envían a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para su atención. Al respecto, el artículo 58 de la Ley de Responsabilidades establece :

" Artículo 58.- La secretaría aplicará las sanciones

correspondientes a los contralores internos cuando éstos incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa ".

Procedimiento de Determinación de Responsabilidades :

Existe un procedimiento básico establecido en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades, que es común a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y a las contralorías internas, para investigar, determinar responsabilidades y sancionar, en su caso a los servidores públicos que hayan incurrido en una causa de responsabilidad administrativa.

Primeramente, haciéndole saber la queja o denuncia, se citará al presunto responsable a una audiencia de pruebas y alegatos, la cual se llevará a cabo durante los 5 y los 15 días hábiles siguientes. A ella asistirán el servidor público o su defensor y un representante de la dependencia o entidad que para tal efecto se designe. Se pueden señalar nuevas audiencias, si no se hubieran podido desahogar todas las cuestiones en esa primera.

Durante la fase de investigación, se procederá al levantamiento de actas administrativas en contra de los servidores públicos, con motivo de las faltas imputables a éstos. Para que lo manifestado en dichas actas tengan valor probatorio, deberán ser ratificadas por quienes intervengan en ellas ante la autoridad responsable ya que tales documentos se consideran como prueba testimonial escrita.

" De todo lo actuado se levantará acta y se tomará razón en los libros de registro correspondientes que son dos: uno de procedimientos y otro de sanciones, uno de estos últimos será por inhabilitaciones (la Secretaría de la Contraloría podrá expedir certificados de no existencia de

registro de inhabilitación)" (99).

Al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes, la Secretaría de la Contraloría o las Contralorías Internas, resolverán sobre la existencia de responsabilidad administrativa, notificando la resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico. Si en la audiencia se encontrara que no se cuenta con elementos necesarios para resolver o se advierten elementos que imputen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presupuesto responsable o de otras personas, se podrá disponer de la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias.

En la resolución se expresarán los razonamientos con base en los cuales se llegó a la conclusión, expresando los preceptos legales en que se apoya el acto, debiendo existir adecuación entre el motivo y el fundamento expresado. La resolución por la cual se absuelve o sanciona a un servidor público una vez concluido el procedimiento respectivo, se notificará.

En cualquier momento del procedimiento, se puede suspender temporalmente al servidor público presunto responsable de su cargo, empleo o comisión. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la autoridad competente, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento administrativo.

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

Tratándose de servidores públicos cuyo nombramiento incumba al titular del Poder Ejecutivo, se requerirá para dicha suspensión de la autorización de éste, así como del organismo legislativo que lo ratificó, si fuere el caso, tanto la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como las Contralorías Internas en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor por una sola vez, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 63 de la Ley Federal de Responsabilidades, que a la letra dice :

" Artículo 63.- La dependencia y la secretaría, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez cuando lo estime pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste, no exceda de cien veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal ".

3.5 MEDIOS DE DEFENSA EN CONTRA DE LA APLICACION DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

En relación al punto en comento, es conveniente partir de la base de que la responsabilidad administrativa debe exigirse a todos y cada uno de los servidores públicos que por actos u omisiones, incumplan las obligaciones inherentes al desempeño de su cargo o comisión, mediante un procedimiento legal.

Ahora bien, aquellas resoluciones administrativas que concluyan con la procedencia de la aplicación de sanciones disciplinarias o económicas al servidor público pueden ser impugnadas por este último, como se desprende del contenido del artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos mismo que conlleva la facultad que detentan los servidores públicos sancionados, para impugnar resoluciones administrativas ante el Tribunal Fiscal de la Federación, añadiendo además que las resoluciones anulatorias que tengan el carácter de firmes dictadas por el tribunal traerán como consecuencia que las Dependencias o Entidades en donde el servidor público preste o haya prestado sus servicios lo restituya en el goce de sus derechos de que hubiera sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas sin perjuicio de lo establecido en otras leyes.

Antes de precisar lo relativo a los medios de defensa o de impugnación contra resoluciones administrativas es necesario dejar asentado que estas, pueden ser de dos clases, desde el punto de vista de la autoridad que las suscribe: a) Las resoluciones emitidas por la autoridad jerárquicamente superior, a través de las Contralorías Internas de las dependencias y b) Las dictadas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En el primer caso para impugnarlas; el servidor público cuenta con un recurso administrativo denominado de revocación, el cual tiene que agotar necesariamente ante el superior jerárquico, en término de 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

Por lo que respecta al recurso de revocación este debe presentarse mediante un escrito que contenga:

a) Documentos que acrediten fehacientemente la personalidad del recurrente o del representante legal.

b) Domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones.

c) El destinatario que podrá ser según sea el caso las Contralorías Internas de cada dependencia o bien la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

d) Expresión de la autoridad en donde se haya generado el acto impugnado.

e) El documento donde obre la resolución impugnada.

f) Los agravios producidos por la resolución impugnada, anexando copia de la misma; si se omite el requisito anterior, la autoridad podrá prevenir al recurrente para que la presente, apercibiéndolo de desechar el persiste en ello. En el caso de que el servidor público manifieste estar en imposibilidad para cumplir lo solicitado, la autoridad que conozca del recurso realizara las gestiones necesarias para obtenerla directamente.

g) Las pruebas que presente el recurrente deben

En el primer caso para impugnarlas; el servidor público cuenta con un recurso administrativo denominado de revocación, el cual tiene que agotar necesariamente ante el superior jerárquico, en término de 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

Por lo que respecta al recurso de revocación este debe presentarse mediante un escrito que contenga:

a) Documentos que acrediten fehacientemente la personalidad del recurrente o del representante legal.

b) Domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones.

c) El destinatario que podrá ser según sea el caso las Contralorías Internas de cada dependencia o bien la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

d) Expresión de la autoridad en donde se haya generado el acto impugnado.

e) El documento donde obre la resolución impugnada.

f) Los agravios producidos por la resolución impugnada, anexando copia de la misma; si se omite el requisito anterior, la autoridad podrá prevenir al recurrente para que la presente, apercibiéndolo de desechar el persiste en ello. En el caso de que el servidor público manifieste estar en imposibilidad para cumplir lo solicitado, la autoridad que conozca del recurso realizara las gestiones necesarias para obtenerla directamente.

g) Las pruebas que presente el recurrente deben

de guardar relación con cada uno de los hechos de lo contrario se desechará el recurso, (artículo 71 facción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos).

h) Constancia de la notificación del acto impugnado con copias certificadas notariales o en los casos que se haya hecho por correo.

Respecto a su tramitación el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos marca los lineamientos a seguir: La misma autoridad acordará sobre la admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas desechando de plano las que no fueran idóneas por desvirtuar hechos en que se basa la resolución.

Desahogadas las pruebas, se emitirá resolución dentro de los 30 días hábiles siguientes a la notificación al interesado en un plazo no mayor a 72 horas.

Existe regla general que señala que el hecho de interponer el recurso no suspende la ejecución del acto reclamado, sin embargo el numeral 72 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos dice que se suspenderá la ejecución del acto reclamado cuando:

I. Tratándose de sanciones económicas, si el pago de estas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación; y

II. Tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:

a) Que se admita el recurso;

b) Que la ejecución de la resolución recurrida

produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente; y

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

La resolución que recaiga al recurso de revocación podrá ser impugnada ante el Tribunal Fiscal de la Federación. No obstante, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no determina más al respecto.

Por lo que toca a la segundas en cita, el recurso de revocación es optativo, toda vez que el servidor público puede ir directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación y contra esa resolución queda recurrir al juicio de amparo medio de control jurisdiccional para los actos que emanan de autoridad administrativas. (artículo 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en relación con el artículo 120 del Código Fiscal de la Federación).

La multicitada ley en su artículo 78 determina los casos que opera la prescripción de la facultad para imponer penas disciplinarias o económicas, por parte de la Autoridad Superior o de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, así prescriben en un año si el beneficio obtenido o el daño causado no exceden del importe de 10 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, y en los demás casos prescriben en tres años.

Aunque propiamente no es parte del desarrollo del tema lo que establece el artículo 74 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que dispone que las resoluciones absolutorias (propiamente de anulación) que

dicte el Tribunal Fiscal de la Federación podrán ser impugnadas por las Contralorías Internas de cada dependencia o por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, esta legislación no precisa más al respecto; pero el artículo 26 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación establece que cuando una ley otorgue competencia al Tribunal Fiscal de la Federación sin señalar procedimiento a los alcances de la sentencia, se estará a lo que disponga el Código Fiscal de la Federación y este último contempla el recurso de revisión mismo que se tramitará con fundamento en el artículo 248 de dicho Ordenamiento.

CONSIDERACIONES FINALES

Nuestra actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a partir de la reforma al Título Cuarto de la Constitución Federal, se cambia el nombre de "funcionario público" por el de "servidor público", con el propósito de inculcar el espíritu de servicio a sus trabajadores, todo ello en atención a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que marca el artículo 113 constitucional.

La responsabilidad administrativa tiene por objeto sancionar las conductas de los servidores públicos que de alguna forma afectan o lesionan los valores fundamentales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones y que están plasmados en la Constitución.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 113 constitucional, corresponde a la ley secundaria determinar quienes pueden ser responsables administrativamente, infracciones órganos competentes para aplicarlas y el procedimiento que tiene que seguirse, por lo tanto, podemos concluir que es la primera vez con las reformas al Título Cuarto de nuestra Carta Magna de 1982, se elevó a rango constitucional la responsabilidad administrativa, la cual no estaba prevista específicamente en las Constituciones de 1812, 1824, 1836, 1843, 1857 y 1917 hasta la reforma mencionada.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 30 de Diciembre de 1982 y que entró en vigor a partir del 1° de Enero de 1983, tiene su justificación en la exposición de motivos y una de sus finalidades es que supera o subsana una deficiencia que tenía nuestra legislación, es

decir, la falta de un sistema que regule la responsabilidad administrativa.

La relación laboral entre los servidores públicos y la Administración Pública Centralizada, se determina por el nombramiento, mientras que los empleados públicos de las entidades paraestatales con la administración está regulado por el contrato de trabajo. De acuerdo con el artículo 110 la Constitución, son servidores públicos 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, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

La relación jerárquica es el orden y grado que guardan entre sí los distintos órganos de la Administración Pública, cuya finalidad es mantener el control, la unidad y armonía dentro de la misma.

Los órganos que integran la administración pública se encuentran investidos del poder sancionador el cual tiene una doble faceta: a) Correctivas; por virtud de la cual se les faculta castigar a los ciudadanos-administrados por actos de estos contrarios a lo ordenado por las leyes administrativas, acorde con lo dispuesto por la segunda parte del primer párrafo del artículo 21 constitucional. b) Disciplinarias; aplicables únicamente en contra de los servidores públicos que en ejercicio de sus funciones o cargos, ya sea por acción u omisión de sus conductas contravengan el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en relación con los artículos 109, fracción III y 113 de nuestra

Carta Fundamental.

Cabe destacar que queda a criterio de la autoridad la Determinación en cada caso de la valorización de las siete fracciones del artículo 54 de la Ley invocada, es decir, puede variar subjetivamente cada uno de los elementos ahí consignados toda vez que el dispositivo de referencia no especifica qué debe de entenderse por gravedad de la responsabilidad, ni tampoco establece grados o niveles de gravedad, es por lo que se sugiere que en la ley se deba precisar los elementos que determinen dicha gravedad, ya que existe una laguna, al no sentarse un criterio.

Las garantías de audiencia y legalidad se encuentran ampliamente respetadas en el control y procedimiento disciplinario, además de que en los invocados y analizados 54, 64 y 66 de la ley en comento así lo contemplan, al permitir al servidor público inculcado presentar pruebas y ser escuchado para su defensa y tener un procedimiento con apego a derecho.

Podemos afirmar que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y las Contralorías Internas de las dependencias son los sustentos de la existencia del sistema de control disciplinario por ser eficientes y modernos toda vez que orientan a prevenir el dispendio y la deshonestidad por lo tanto, promueven la racionalidad e inducen que el manejo de los recursos se lleven con transparencia y efectividad.

En resumen, al elevar a rango constitucional la responsabilidad administrativa tiene como finalidad otorgar a la administración pública federal un aparato legal efectivo como un medio más loable de que los servidores públicos ajusten su actuación a los valores fundamentales que establece nuestra Carta Magna.

BIBLIOGRAFIA

OBRAS

- ARTEAGA NAVA ELISUR. El Nuevo Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos. Vid. Revista de Investigaciones Jurídicas. Escuela Libre de Derecho. Año 6. No. 6. México D.F. 1982.
- BAEZA FERNANDO. Prevención de la Corrupción en el Servicio Público. Los Servidores Públicos y el Código Penal. INAP.
- BURGOA ORIHUELA IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. 7a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1987.
- CARDENAS RAUL F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Editorial Porrúa, S.A. 9a. Edición. México 1982.
- CARPIZO JORGE. El Presidencialismo Mexicano. Editorial Siglo XXI. México D.F. 1979.
- CARREÑO CARLON JOSE. Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades. México INAP. Serie Práxis No. 60. 1984.
- CUEVA MARIO DE LA. Teoría de la Constitución. Editorial Porrúa, S.A. México 1984.
- Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A. 5a. Edición. México 1983.
- FAUZI HAMDAN AMAD. Notas Sobre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Vid. Revista de Investigaciones Jurídicas. Escuela Libre de Derecho. México 1987.

- FLORIS MARGADANT S. GUILLERMO. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Editorial Esfinge, S.A. 3a. Edición. 1987.
- GONZALEZ BUSTAMANTE JUAN JOSE. Los Delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional. Ediciones Botas. México 1946.
- GONZALEZ DE LA VEGA RENE. El Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A.. 9a. Edición. México, D.F. 1988.
- JIMENEZ HUERTA MARIANO. Derecho Penal Mexicano. Suplemento al Tomo IV de la Obra Delitos Cometidos por Servidores Públicos. Editorial Porrúa, S.A. 4a. Edición México, D.F. 1983.
- LANZ CARDENAS JOSE TRINIDAD. La Ley de Responsabilidades, un Código de Conducta del Servicio Público. Revista INAP Práxis No. 65 11a. Edición. México, D.F. 1990.
- MADRID HURTADO MIGUEL DE LA. El Marco Legislativo para el Cambio. Tomo III. México, D.F. Editorial Talleres Gráficos de la Nación. 1983.
- OROZCO HERNIQUEZ JOSE DE JESUS. Régimen Constitucional de Responsabilidades los Servidores Públicos. Colección Jurídica Manuel Porrúa 7a. Edición. México, D.F. 1987
- OVILLA MANDUJANO MANUEL. Teoría del Derecho. México, D.F. 1985. Edición de Ensayo. 1985.
- SERRA ROJAS ANDRES. Derecho Administrativo. Tomo I. 8a. Edición. México Editorial Porrúa, S.A. 1984.

SOBERANES FERNANDEZ JOSE LUIS. La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos. La Responsabilidad de los servidores públicos. Colección Jurídica Manuel Porrúa. 7a. Edición. México, D.F. 1987

TENA RAMIREZ FELIPE. Leyes Fundamentales de México. Editorial Porrúa, S.A. 11a. Edición. México 1982.

VAL BLANCO ENRIQUE DEL. Funciones, Objetivos y Métodos de Contralorías. Serie Práxis. No. 64. INAP.
- Nuevo Marco de Referencia en el Combate de la Corrupción en el Servidor Público. INAP.

VALLADO BARRON FAUSTO. Sistemática Constitucional. México 1985. Editorial Herrero, S.A.

DIARIOS OFICIALES

Diario Oficial de la Federación del 20 de Agosto de 1928.

Diario Oficial de la Federación del 21 de Septiembre de 1944.

Diario Oficial de la Federación del 28 de Diciembre de 1982.

DICCIONARIOS

- Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México 1987.

- Pina Vara Rafael de. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, S.A. México. 17 Edición. 1991.

LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES, Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL.

LEY DEL CONGRESO GENERAL SOBRE DELITOS OFICIALES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS.

DOCUMENTOS

DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. Cámara de Diputados.

LEGISLACION MEXICANA O COLECCION COMPLETA DE LAS DISPOSICIONES LEGISLATIVAS, EXPEDIDAS DESDE LA INDEPENDENCIA DE LA REPUBLICA. Ordenada por los Licenciados. Manuel Dublán y José María Lozano. Mexico.

COLECCION DOCUMENTOS LIII LEGISLATURA. Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones al Título Cuarto y demás de la Constitución. Editorial Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

REVISTAS

LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS. Vid.
Revista de la Procuraduría General de la República.
Número Especial. México 1980. p. 86.