

19
21



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

"LA INSUFICIENCIA TECNICO-LEGISLATIVA DE LA
LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS, PARA LA INSTAURACION
DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
DISCIPLINARIO".

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
CUTBERTO ARTEAGA SANTIAGO

ASESOR: LIC. ANDRES OVIEDO DE LA VEGA

ACATLAN, ESTADO DE MEXICO.



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**A MI MADRE, AURELIA SANTIAGO, POR SUS
DESVELOS Y SACRIFICIOS;**

**A MI AMADA ESPOSA MERCEDES, POR SU
APOYO Y COMPRESION;**

A MI PEQUEÑA ADRIANA MONTSERRAT;

A MI HERMANA ALICIA;

A TODA MI FAMILIA;

**Y EN MEMORIA DE BASILIO SANTIAGO, CECILIA
DE LA CRUZ, ADELA ARCOS MORGADO,
GILBERTO ARTEAGA ESPINOZA Y AL MAESTRO
LIC. LUIS MUÑOZ ROBLES. (Q.E.P.D.)**

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MEXICO.**

**AL LIC. ANDRES OVIEDO DE LA VEGA, POR SU
APOYO EN LA ELABORACION DEL PRESENTE
TRABAJO.**

**A MIS COMPAÑEROS DE LA CONTRALORIA
INTERNA DE LA SECRETARIA DE SALUD.**

INDICE

	PAGINA
INTRODUCCION	1
CAPITULO I.- ANTECEDENTES	
Constitución de 1814.....	3
Constitución de 1824.....	8
Constitución de 1836.....	11
Constitución de 1857.....	15
Constitución de 1917.....	21
Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Distrito Federal y Territorios Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.	
1940.....	27
1980.....	37
CAPITULO II.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 1982.....	38
Reformas del 20 de diciembre de 1990.....	42
Reformas del 22 de junio de 1992.....	43
Reformas del 22 de noviembre de 1993.....	47
CAPITULO III.- REGIMEN DE RESPONSABILIDADES EN EL DERECHO COMPARADO.	
Argentina.....	51
Venezuela.....	53

Brasil.....	56
España.....	59
Estados Unidos de América.....	61
Francia.....	64
Inglaterra.....	66

**CAPITULO IV.- MARCO TEORICO DE LAS RESPONSABILIDADES
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

DEFINICIONES

Responsabilidad, política, administrativa penal y civil.....	70
Autoridades competentes.....	84
Marco Jurídico aplicable.....	86
Sujetos.....	89

**CAPITULO V.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
DISCIPLINARIO APLICADO A LOS SERVIDORES
PUBLICOS POR CONTRAVENIR A LO ESTIPULADO
EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES**

Procedimiento administrativo disciplinario (definición).....	90
Recepción y admisión de quejas y denuncias.....	91
Instrucción.....	95
Sanciones Administrativas.....	99
Apercibimiento.....	100
Amonestación.....	101
Suspensión.....	102
Destitución del puesto.....	103
Sanción económica.....	104
Inhabilitación.....	106
Elementos que se han de considerar para emitir resolución.....	107
Medios de impugnación.....	109

C O N C L U S I O N E S

Conclusiones.....112

BIBLIOGRAFIA.....119

INTRODUCCION

INTRODUCCION

El Estado Mexicano ha procurado proveer a los gobernados a través de sus Organos que lo componen, los servicios imprescindibles para satisfacer sus necesidades individuales o colectivas, ya sean de carácter básico o fundamental; servicios que por su naturaleza están sujetos a normas constitucionales y diversos ordenamientos; requisito sine qua non para que estos puedan ser exigibles.

Por lo que en un régimen democrático, los Titulares de los Organos del Estado o los sujetos que en un momento dado las personifican y realizan funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, se les ha denominado como servidores públicos; debiéndose reputar su ética y su conducta en el desempeño del cargo respectivo, el cual debe enfocarse al servicio público en el sentido amplio; esto es, mediante la aplicación correcta de la ley; por lo que ningún servidor público deberá de actuar en su beneficio personal, es decir, anteponiendo sus intereses particulares al interés público o nacional que esta obligado a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de facultades que integran la competencia constitucional o legal del Organó que representa; por ende, si el funcionario público cualquiera que sea su categoría y la índole de sus atribuciones, deben de ajustarse en todo momento a la Constitución, a las Leyes y demás ordenamientos inherentes a la función que desempeña, por lo que es menester exigirles que sean responsables en el cargo que ostentan; responsabilidad que no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando existe impunidad o cuando el afectado no puede exigir fácilmente, practica y eficazmente su cumplimiento.

Por lo tanto, en el orden jurídico general de un Estado debe facilitar a los gobernados los medios de derecho para impugnar la actuación arbitraria e ilegal que pudieran incurrir los servidores públicos; por lo que en nuestro régimen de derecho se estableció un sistema de responsabilidades administrativas que se encuentran contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los

Servidores Públicos; ordenamiento que reglamentó los artículos 108, 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; publicada el 31 de diciembre de 1982 en el Diario Oficial de la Federación; Ley que tiene como objetivo fundamental que los servidores públicos cumplan con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia el cargo que se les ha designado.

No obstante el preclaro objetivo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se desprenden de su contenido deficiencias técnico-legislativas que obstaculizan su adecuada aplicación, al omitir diversos supuestos que se consideran esenciales y que dan la pauta para que se evada el alcance de la justicia y por ende el propósito de la Ley en comento.

Siendo la intención del presente estudio, en primer instancia rememorar los antecedentes históricos de los diversos medios de control de las actuaciones de los servidores públicos; así como de los diversos ordenamientos que las regularon; en segundo término hacer un breve estudio de las responsabilidades en el derecho comparado; en tercero lugar analizar las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en cuanto al procedimiento administrativo disciplinario aplicado a los servidores públicos, así como sus fases procedimentales y por último se proponen que se deroguen, reformen y adiciones diversos preceptos de la aludida ley para su debida aplicación; considerando que las Instituciones y la legislación que se ha credo para tal fin, pueden ser perfeccionadas; siendo conveniente reformar la actual ley y que esta se derive del fruto de la experiencia práctica y de la reflexión así como de elementos que puedan proporcionar la doctrina jurídica y el derecho comparado.

CAPITULO I.- ANTECEDENTES

**1.- CONSTITUCION DE 1814
(APATEZINGAN)**

Es el primer documento que consagró la responsabilidad de los funcionarios públicos y el juicio de residencia, haciéndola efectiva y determinándose la limitación de los poderes. (1)

Esta Constitución, denominada "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", promulgada el 24 de octubre de 1814, establecía en su artículo 27, sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos, que la seguridad de los ciudadanos consistía en la garantía social y que esta no podía existir sin que se fijara en la ley, los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos. (2)

En el artículo 59, de dicha Constitución se establecía en relación a los diputados que:

"... serán inviolables por sus opiniones i en ningún tiempo ni caso podrán hacérseles cargo de ellas, pero se sujetarán al juicio de residencia, por la parte que les toca en la administración pública, i además podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, i en la formación que previene este reglamento por los delitos de herejía i por los de apostasia, i por los de estado, señaladamente por los de inidencia, concusión i dilapidación de los caudales públicos. (SIC). (3)

(1) Tena Ramirez, Felipe, "Leyes Fundamentales de México, 1800-1976", Séptima Edición, Porrúa, México 1976, p. 37.

(2) Documentos Históricos Relativos a la Naciónal 1810-1821, Impresores de Tacpán de Santiago, México. 1987. p. 44

(3) *Idem*, pp. 45-46

En el artículo 196 se establecían como facultades del Supremo Tribunal de Justicia en relación a la presunta responsabilidad de otros funcionarios que:

"...conocer en la causa para cuya formación deba proceder según lo sancionado, la declaración del Supremo Congreso, en las demás de los generales de división, i secretarios del supremo gobierno; en las de los secretarios i fiscales del mismo supremo tribunal en las del intendente general de hacienda, de sus ministros, fiscales i asesor; en las de residencias de todo empleado público, a excepción de las que pertenecen al tribunal de este nombre (SIC). (4)

En los artículos siguientes se establecían algunas cuestiones formales del procedimiento tratándose de empleados públicos en general, tales como la competencia, término, recusación y otros, como lo establecía el artículo 224, que señalaba:

"...El Tribunal de residencia conocerá privativamente de las causas de esta especie pertenecientes á los individuos del congreso, á los del supremo gobierno i á los del Supremo Tribunal de Justicia..." (sic).

En el numeral 225 se establecía el término perentorio de un mes al decir que: "...Dentro del término perentorio de un mes después de erigido el tribunal, se admitirán las acusaciones á que haya lugar contra los respectivos funcionarios, i pasado este tiempo no se oirá ninguna; antes bien se darán aquellos por absueltos, i se disolverá inmediatamente al tribunal, a no ser que haya

(4) Idem p. 81

(5) Idem p. 90

pendiente otra causa de su inspección..." (SIC). (5)

Por otra parte, en su artículo 226 se estipulaba otro término relativo a la conclusión del procedimiento, mencionando que: "...Estos juicios de residencia deberán concluirse en el término de tres meses; i no concluyéndose que éste término, se darán por absueltos los acusados, exceptuándose las causas en que se admito recursos de suplicación, conforme al reglamento de la materia, que se dictará por separado; pues entonces se prorrogará á un más aquel término..." (SIC). (6)

En relación al artículo 227, este ampliaba las facultades del tribunal de residencia para conocer de más causas, al precisar que: "...Conocerá también el tribunal de residencia de las causas que promueva contra individuos de las supremas corporaciones por los delitos indicados en el artículo 59, a los cuales se agrega, por lo que toca a los individuos del supremo gobierno, la infracción del artículo 166..." (7)

A mayor abundamiento, es pertinente establecer que los delitos que contempla el artículo 59, ya han sido precisados, y por lo que toca el artículo 166, este se refería a que no se permitirá el arresto de ciudadano cualquiera, en ningún caso, por más de cuarenta y ocho horas, término dentro del cual se debía remitir al detenido junto las actuaciones que se hubieren practicado, al tribunal competente.

A su vez el artículo 227 se complementaba con el 228, al establecer el segundo de éstos que: En las causas que menciona el artículo anterior se harán las acusaciones ante el supremo congreso, ó el mismo congreso promoverá de oficio, i actuará todo lo conveniente, para declarar si ha

(6) Idem p. 90

(7) Idem p. 91

ó no lugar á la formación de causa; declarando que ha lugar, mandará suspender al acusado, i remitirá el expediente al tribunal de residencia, quien provia á esta declaración, i no de otro, formará la causa, la substanciará i sentenciará definitivamente con arreglo á las leyes..."(SIC). (8)

En el numeral 229, relativo á la ejecución de la sentencia, se menciona que: "...se pronunciarían por el Tribunal de Residencia, se remitirán al Supremo Gobierno para que las publique i haga ejecutar por medio del Jefe ó Tribunal á quien corresponda, i el proceso original se pasará al Congreso, en cuya Secretaría quedará archivado. (9)

Finalmente en los artículos 230 y 231 se habla de recusación y disolución del Tribunal de Residencia, respectivamente, estableciendo dichos preceptos lo siguiente:

Artículo 230. Podrán recusarse dos jueces de este tribunal en los términos que ha dicho del supremo tribunal de justicia.

Artículo 231.- Se disolverá el tribunal de residencia luego que haya sentenciado las causas que motiven su instalación, i las que sobreviniere mientras exista; ó en pasado el término que fijaran las leyes, según la naturaleza de los negocios. (SIC). (10)

Este primer testimonio constitucional instruyó el Juicio de Residencia para el cuidado de la buena administración y exigir la responsabilidad de los funcionarios.

En resumen, el Decreto Constitucional de 1814,

(8) ídem p. 91

(10) ídem p. 91

estableció un sistema para el tribunal de residencia y se integrara especialmente cada vez que era necesario exigir cuentas a los funcionarios de las supremas corporaciones; los jueces escuchaban acusaciones y tenían que fallar en plazos determinados; disolviéndose después de dictada la sentencia, se trataba por lo tanto, de un control jurisdiccional de la conducta de las autoridades. (11)

Es menester señalar en el presente capítulo la manifestación vertida por Lic. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, en su obra *El Derecho Disciplinario de la Función Pública* que:

"...Por la naturaleza de las responsabilidades de referencia, fundamentalmente de carácter político, relativas a los altos funcionarios públicos, no es posible identificar algún esbozo de un Derecho Disciplinario, conforme a las disposiciones hasta aquí enunciadas. (12)

(11) *Idem* p. 91

(12) Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, *El Derecho Disciplinario de la Función Pública*, Segunda Edición, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 1992, p. 81

LA CONSTITUCION DE 1824

Es a partir de esta Constitución promulgada el 4 de octubre de 1824 y de acuerdo con el sistema de los legisladores ingleses y norteamericanos, que se buscó confirmar la misión de juzgar a un alto funcionario a un Parlamento o Senado (Gran Jurado), que por su número y actuación colegiada conformarían un espíritu colectivo de seguridad en el anonimato, para no tener que recurrir a los tribunales comunes, los que por cierto, estarían incapacitados. Formal y moralmente, para juzgar un alto funcionario. (13)

En las diferentes fracciones del artículo 38 de la Constitución mencionada, se establecía que cualquiera de las dos Cámaras podía conocer como Gran Jurado, de las acusaciones contra el Presidente de la Federación, hasta un año después de haber cesado de sus funciones.

El artículo 108, establecía que: "...por delitos contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo, así como de los actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan elecciones de Presidentes, Senadores y Diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta Constitución, o impedir a las Cámaras el uso de cualquier de las facultades que se les atribuye a la misma..." (14)

También podía conocerse de las acusaciones por delitos cometidos al ejercer sus funciones los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios del despacho.

(13) Barragán Barragán, José, El Juicio de Responsabilidades de la Constitución de 1824, (Antecedentes Inmediatos del Aspeto), Mexico, UNAM, 1978, p. 185

(14) Idem p. 185

Sobre los Gobernantes de los Estados, por atropellos a la Constitución, Leyes de la Unión u ordenes del Presidente de la República " Quo se manifiesten contrarios a la Constitución y a las Leyes Generales de la Unión, o por publicar leyes y decretos, de sus legisladores locales, que vayan en contra de los ordenamientos mencionados".

La Cámara de Diputados actuaría únicamente como gran jurado, si el presidente o sus miembros fueran acusados por actos que hubieran intervenido el Senado o el consejo de gobierno en razón a sus atribuciones, así como en casos de acusación contra el vicepresidente, por cualquier delito cometido durante el tiempo de su desempeño.

Salvo el caso del párrafo anterior, la Cámara ante la que se hubiese presentado la acusación se constituiría en gran jurado y en caso de declararse por el voto de los dos tercios de los presentes y haber lugar a la formación de causa, quedaba el acusado suspenso de su cargo y puesto a disposición del Tribunal competente, según se lee en los artículos 39 y 40 de la Constitución de 1824. (15)

Dentro de las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, en relación con la responsabilidad de los funcionarios públicos, enumeradas en las secciones primera a sexta de la fracción V del artículo 137, se determinó que este Organó Judicial conocería de las causas promovidas en contra del presidente y vicepresidente de la República; de las causas criminales de los diputados y senadores, gobernantes de los estados y secretarios de los despachos; de los negocios civiles y "criminales" de los empleados diplomáticos y consules; así como de las ofensas contra la nación, de los empleados de hacienda y justicia de la federación, y de las infracciones de la Constitución y

(15) Fernandez Delgado, Miguel Angel y Soberanes Fernandez José Luis, Código Etico de Conducta de los Servidores Públicos, Primera Edición, Comdit. UNAM-SECOGEP, Mexico, 1990, p. 34

leyes generales. El artículo 138 agregaba que una ley determinaría el modo y grado en que la Suprema Corte de Justicia debía conocer en los casos anteriores. (16)

A los individuos de la Corte Suprema de Justicia se les juzgaría por un Jurado Especial conformado de la siguiente manera: "...la Cámara de Diputados elegiría, en el primer mes de las sesiones ordinarias de cada bienio, votando por estrados, 24 individuos, ajenos al Congreso General, con los mismo requisitos para ser miembro de la Corte Suprema. De entre ellos se nombraría al azar, un fiscal y un número de jueces equivalente al de los miembros de la primera Sala de la Corte y cuando fuera necesario, procedería la misma Cámara y en sus recessos el consejo de Gobierno, a las designaciones, del mismo modo, los jueces de las otra salas..." según el artículo 139. (17)

Es en esta Constitución, donde se encuentra expresamente facultado al Órgano que conocería de las acusaciones en contra de los funcionarios del gobierno. (18)

(16) Idem p. 35

(17) Idem p. 35

(18) Idem p. 35

CONSTITUCION DE 1836

Caracteriza a esta Carta Magna por el extravagante Supremo Poder Conservador, que entre sus casi ilimitadas facultades, contaba, en relación con esta materia, con la de "nombrar el día 10. de cada año, dieciocho letrados entre los que no ejercen jurisdicción ninguna, para juzgar a los ministros de la alta corte de justicia y de la marcial, en el caso y previo los requisitos constitucionales para esas causas" (Segunda Ley, artículo 30., Fracción XII); no obstante, también a sus miembros se les podía exigir responsabilidad, por la comisión de algún delito (sin que se especificara de qué tipo), haciendo la acusación ante el Congreso General, quien por mayoría absoluta de votos, determinaba si había lugar a formación de causa y de haberla, se seguía hasta su conclusión ante la Corte Suprema de Justicia. (artículo 18). (19)

Contra el Presidente de la República sólo se podría intentar acusación criminal, ante cualquier de las Cámaras desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminado su mandato; contra los Senadores y Diputados, hasta dos meses después de la conclusión de su desempeño gubernamental y en todo momento de su labor, pues el artículo 47 no hacía distinción alguna; contra los miembros de la Alta Corte de Justicia y la Marcial, secretarios del despacho, consejeros y gobernantes de los departamentos, aunque estos últimos solamente se les podía acusar ante la Cámara de Diputados. Los artículos 48 y 50 de la segunda Ley detallaban el procedimiento a seguir según los funcionarios implicados. (20)

Los miembros de la Corte Suprema de Justicia no podía ser juzgados en sus negocios civiles ni en sus causas criminales, sino por el Tribunal y según el procedimiento señalado en la Segunda y Tercera Leyes Constitucionales (artículo 30. de la Quinta Ley). (21)

(19) Herrera Pérez, Agustín. La Responsabilidad de los Servidores Públicos. Edit. SECOGRF, México 1991, p. 91.

(20) Fernández Solís y Soberanes Fernández, Ob. cit. p. 35

(21) Idem p. 35

Por su parte, las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, en el asunto que nos concierne, según las fracciones del artículo 12 eran las siguientes:

I.- Conocer de los negocios civiles y de las causas criminales que se muevan contra los miembros del Supremo Poder Conservado, en los términos y con los requisitos prevenidos en el artículo 18 de la Segunda Ley Constitucional.

II.- Conocer de las causas criminales contra el Presidente de la República, Diputados y Senadores, Secretarios de Despacho, Consejeros y Gobernadores de los Departamentos bajo los requisitos establecidos en la Tercera Ley Constitucional.

III.- Conocer desde la primera instancia, los negocios civiles que tuvieran como actores o como reos al Presidente de la República y los Secretarios de Despacho y en los que fueren demandados los Diputados, Senadores y Consejeros.

IV.- Conocer en la tercera de los negocios promovidos contra los Gobernadores y los Magistrados Superiores de los Departamentos y en el mismo grado las causas criminales que se formen contra estos por delitos comunes.

V.- Conocer de las causas de responsabilidad de los Magistrados de los Tribunales Superiores de los Departamentos. (22)

Este Supremo Poder Conservador era aristocrático por excelencia y sin ningún punto de contacto con el pueblo, se hallaba investido de la tremenda facultada de revocar o de declarar nulas las leyes expedidas por el cuerpo legislativo, las sentencias pronunciadas por el Poder ejecutivo; y sólo era responsable de sus actos ante Dios y la opinión pública... cuya existencia destruía por completo la división de poderes. (23)

En la Constitución en estudio regulaba la materia de responsabilidades lo siguiente:

Artículo 18.- Este Supremo Poder Conservador no es responsable de sus operaciones más Dios y la opinión pública y sus individuos

Artículo 17.- En los Delitos Comunes, no se podrá intentar acusación criminal contra el Presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada la presidencia, ni contra lo senadores desde el día de su elección hasta que pasen dos meses de terminar su cargo, ni contra los miembros del la Alta Corte de Justicia y Marcial, Secretarios del Despacho, Consejeros y Gobernadores de los Departamentos, sino ante la Cámara de Diputados. Si el acusado fuere diputado en el tiempo de su diputación y dos mese después, o el Congreso estuviere en receso se hará la acusación ante el senado.

Artículo 48.- En los delitos oficiales del Presidente de la República, en el mismo tiempo que fije el artículo anterior, de los Secretarios del Despacho, Magistrados de la Alta Corte de Justicia y de la Marcial, Consejeros y Gobernadores de los Departamentos y Juntas Departamentales, por infracción del artículo 3, parte V, de la Segunda Ley Constitucional, del 3 de la Cuarta y del 15 de la Sexta en sus tres primeras partes, la Cámara de Diputados ante quien deba hacerse la acusación, declarará si ha o no lugar a esta, en caso de ser la declaración afirmativa dos de sus miembro para sostener la acusación en

(23) Rodríguez Kamón, Derecho Constitucional. Edit. UNAM, p.275.

el Senado, éste, instruido el proceso y oídos los acusadores y defensores, fallaran sin que pueda imponer otra pena sino que la destitución el cargo o empleo que tiene el acusado o de inhabilitación perpetua o temporal para obtener algún otro; pero si del proceso resulta ser, o juicio del mismo Senador, acreedor a mayores penas, pasará el proceso al Tribunal respectivo para que obren según las leyes.

La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, se establecía en los siguientes preceptos:

1.- Los Diputados y Senadores no podían ser juzgados en causas criminales y civiles en su encargo y dos meses después de concluido éste, sino en la forma prevista por la Constitución.

2.- La declaración de procedencia se emitiría por cada una de las Cámaras tratándose de los miembros que la integraran.

3.- El Presidente tenía las siguientes prerrogativas:

a).- No ser acusado ni procesado criminalmente durante su encargo y un año después, sino por delitos de:

I.- Traición contra la independencia nacional.

II.- Contra la forma de gobierno.

III.- Por delitos comunes, sino hasta un año después de haber concluido sus funciones.

4.- Toda prevaricación por cohecho soborno o ratería produciría acción popular contra cualquier funcionario público que la cometiere. (25)

(25) Rodríguez Ramón, Ob. cit. p. 275.

CONSTITUCION DE 1857

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1857, es importante por haber sido la primera en dedicar un Título (el Cuarto) exclusivamente para determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos y por haber inspirado la regulación de la materia a nuestra constitución vigente y por haber sido la primera cuya vigencia se dictaron las primera leyes sobre responsabilidades de los funcionarios públicos. (26)

Durante las primeras sesiones del Congreso Constituyente de 1856-1857, como prueba fehaciente de la enorme importancia que se dio a la fiscalización de los altos funcionarios, el Diputado José María Mata se empuñó en someter a juicio público al Presidente de la República, situación que no obstante haber sido contemplada en las anteriores constitución, era algo imposible de llevar a cabo. de no ser factible exigir la responsabilidad de este funcionario, sostenía, habría una confusión entre los principios monárquicos y los democráticos. "La inviolabilidad real en que se funda: "... en que el Rey y la reina no gobiernan, por lo que no puede aplicarse al Presidente, pues el Presidente no reina, sino gobierna y dicta los actos todos de la administración. Por tanto, debe ser responsable de todas la faltas en que incurra en el gobierno...". (27)

Así en el artículo 103 de la Constitución del 57, se reconoció la responsabilidad del Presidente, pero precisando que durante el tiempo de su encargo, solo podría ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves de orden común. (28)

(26) Fernández Delgado y Soberanes Fernández, Ob. cit. p. 37.

(27) Cárdenas Raul F., La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. antecedentes y Leyes Vigentes de Mexico, Porrúa, 1987, p. 52.

(28) Fernández Delgado y Soberanes Fernández, Ob. cit. p. 38.

Siguiendo a Tocqueville el Diputado Mata, afirmó después que "El Juicio Político, no tiene más finalidad que la de retirar su confianza a quienes se hagan indigno de ella, por lo que la única pena que debe aplicárseles es la de destitución", puesto que:

"...Si el gobierno da poder para remover libremente a los empleados, el mismo derecho a detener el pueblo para alejar del poder a los ciudadanos que no merezcan su confianza. Si no merecen confianza y no es delirio su conducta no existe responsabilidad propiamente dicho; por ello, no es posible fijar los casos en que se esté sujeto al juicio político, la vaguedad es indispensable; por eso la ley de ningún modo puede referirse a los delitos comunes que son materia de otro procedimiento...". (29)

Lo anterior, demuestra como sostiene Raúl F. Cárdenas, que desde entonces y hasta bien entrado nuestro siglo, no se había acabado de comprender el verdadero significado del juicio político. (30)

La autorización para proceder en contra de los altos funcionarios, se determinó en el artículo 104, otorgando amplias facultades a los Diputados para investigar los delitos que se les imputaran. A tales delitos se les llamaban delitos comunes que son los actos criminales cometidos por los altos funcionarios, es decir, son delitos propios, cuyo interés jurídico es proteger la debida administración y el buen despacho. En cambio, los delitos oficiales no son propiamente tales, sino violaciones de carácter político cuya gravedad debe juzgarse con ese criterio, para separarse de su encargo a un funcionario público. (31)

(29) *Idem*, p. 38

(30) *Idem*, p. 38

(31) *Idem*, p. 38

En el artículo 122 del proyecto constitucional, que luego llevaría el número 104, se establecía que los delitos comunes cometidos por Secretarios de Estado, miembros de la Suprema Corte de Justicia, Diputados y demás funcionarios públicos de la Federación de nombramiento popular, deberían ser conocidos por los Tribunales Ordinarios, pero que ningún proceso comenzaría sin que la parte agraviada obtuviera primeramente licencia del Congreso para su separación; respecto de los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de su encargo, ello daba origen al juicio político, que al retirarse el primer proyecto se sustituyó por el término delito oficial. (32)

A partir de la sesión del 31 de octubre de 1856, se discutió si el juicio político debía constituirse por un Tribunal de Acusación compuesto por un representante de cada Estado, nombrado por las Legislaturas, lo que resultó improcedente; luego se discutió si el jurado de acusación debía integrarse por 12 Diputados, reservándose el juicio respectivo a la Cámara en pleno se propuso duplicar el número de Diputados acusadores, pero tampoco se aprobó. Hasta la sesión del 10 de diciembre en que se presentó el proyecto del Diputado Marcelino Castañeda, aprobado sobre el que Villalobos presentara un día después, se resolvió que la Asamblea decidiera sobre la culpabilidad y la Suprema Corte aplicaría la Ley Penal, según el caso. (33)

Ni siquiera al restablecerse el Senado en 1874 se cambió este criterio.

En el artículo 108 se estableció que: "en las demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público" (pretendiéndose señalar con lo anterior, que en cuestiones de carácter civil todos los ciudadanos son iguales ante la ley). (34)

(32) Idem, p. 38

(33) Idem, p. 38

(34) Idem, p. 38

Es menester mencionar en el presente estudio el significado de la palabra fuero, así como su importancia en relación con la responsabilidad de los funcionarios públicos. (35)

La palabra "Fuero" proviene del vocablo latino *forum*, significa recinto sin edificar, plaza pública, vida pública y judicial; por extensión así se le denominaba al sitio donde se administraba justicia al local del Tribunal. (36)

En la edad media, en los recintos hispánicos se dio a la voz fuero el significado del derecho local; posteriormente se aplicó a ciertas recopilaciones legislativas a finales de dicha edad se le identifica como privilegio. (37)

La gran cantidad de fueros que existieron en la Nueva España y su respectivas legislaciones, no las podemos fijar con precisión pues eran alrededor de trece, aunque ejercidos tanto por los Tribunales Ordinarios como Especiales, mismo que fueron abolidos por la Constitución gaditana de 1812 y que posteriormente por Benito Juárez en la ley que lleva su nombre del 23 de noviembre de 1855, al suprimirse todos los fueros existentes y mantener únicamente el fuero constitucional, el militar y el de imprenta; por lo que se refiere al fuero eclesiástico, éste quedó suprimido de los negocios civiles. (38)

En la Constitución de 1857 sólo subsistió el fuero de guerra y el constitucional.

(35) *Idem*, p. 38

(36) *Idem*, p. 38

(37) Sobranos Fernandez, José Luis, "Fuero", Diccionario Jurídico Mexicano, Edit. Tercera, UNAM-PORRUA, 1989, p. 1484.

(38) Fernandez Delgado y Sobranos Fernandez, Ob. cit. p. 39

El fuero de lugar a dos clases de procedimientos, según se trate de delitos comunes o de delitos oficiales de los funcionarios que lo gozaban. Tratándose de los primeros, el fuero se reduce a que no se proceda contra el delincuente, por el juez competente, sino previa declaración del Congreso, de haber lugar a formación de causa. Tratándose de la segunda clase de delitos, dado su carácter eminentemente político, el fuero consiste en las responsabilidades oficiales deberán ser juzgadas por jurados compuestos de los altos cargos de la nación. (39)

La primera Ley Reglamentaria de los artículo 103 al 108 de la Constitución de 1857, fue la del 3 de noviembre de 1870, aunque no existían ni Código penal, ni Código de Procedimientos Penales, cuando se cometía un delito oficial, se disponía en el artículo 105 constitucional, que la Cámara de Diputados con mayoría absoluta de votos, declararía si el acusado era o no culpable; en el primer supuesto se pondría a disposición de la Corte Suprema al acusado, a efecto de que el pleno se erigiera en Tribunal de Sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, de haberlo, se procediera a la aplicación, también por mayoría de votos, de la pena prevista por la ley. No obstante, lo dispuesto por este artículo no tenía aplicación posible antes de que existiera la Ley de Responsabilidades de 1870, puesto que no existía pena aplicable y tampoco se habían definido los delitos de carácter oficial. (40)

Aunque el artículo 1° de la Ley de 1870 hacía referencia a los delitos oficiales, las conductas que mencionaba eran tan vagas, que no podían tan siquiera configurar delitos.

Con la publicación del Código Penal de 1872 se recogió la distinción hecha por la Constitución de 1857 entre delitos comunes, comprendiendo a los delitos del orden común, delitos federales y oficiales.

(39) Idem, p. 38

(40) Idem, p. 38

Al restablecerse la Cámara de Senadores en 1874, sustituyó a la Corte Suprema en los juicios políticos, otorgándosele la facultad de constituirse en Jurado de Sentencia, con audiencia del reo y del acusador, en caso de haberlo, procedería a aplicar, por mayoría absoluta de votos, la pena designada por la ley.

La siguientes Ley de Responsabilidades fue la de 6 de junio de 1896. A diferencia de la anterior, no hacía alusión a los delitos oficiales, puesto que el Código Penal de 1872 los definía en su artículo 1059. Únicamente hablaba de los delitos comunes, cometidos con funcionarios durante su encargo o en el desempeño de sus funciones.

Esta Ley denominaba el fuero constitucional, fuero licencia para enjuiciar. Estuvo vigente hasta la expedición del código Penal de 1929, a pesar de las modificaciones que trajo consigo la Constitución de 1917, que alteraron en parte las disposiciones relacionadas con la responsabilidad de los funcionarios. Por eso resulta extraño que esta Ley se haya copiado sin más para dar origen a la Ley de 1940, y más extraño aún, que haya vuelto a inspirar a la Ley de 1980, como veremos en su oportunidad.

LA CONSTITUCION DE 1917

La Constitución de 1917, repitió en buena parte lo dispuesto por la de 1857 y aunque mejorando en su redacción trajo también algunas novedades que se agregaron, como se ha dicho, con la Ley reglamentaria de 1940, que se copió fielmente a la de 1896.

El artículo 108 de la Constitución de 1917, que corresponde al 103 de nuestra constitución de la Carta Magna del 57, se presentó el 21 de enero de 1917, en el dictamen que acompañaba este artículo, junto con otros del Título Cuarto Constitucional, expresan estos importantes razonamientos:

"...La estabilidad del Poder Ejecutivo exigen que solamente por delitos de carácter grave puede ser juzgado durante el periodo de encargo y por tal motivo se limitan los hechos por los cuales puede ser juzgado el Presidente, a los delitos de traición a la patria o a los de carácter grave del orden común..." (41)

Los gobernantes y diputados locales, no considerados en la constitución de 1857, asumieron, además de su carácter de funcionarios estatales y de auxiliares de la Federación, por lo que también podían incurrir en responsabilidad de carácter federal.

En la exposición de motivos del mismo dictamen se decía que el procedimiento sería distinto según se tratara de delitos del orden común o de delitos oficiales. (42)

Respecto a los primeros, el principio de igualdad

(41) Idem, p. 41

(42) Idem, p. 42

ante la Ley y la prohibición de Tribunales especiales, se somete a los funcionarios a los jueces del orden común como a cualquier otro ciudadano; solamente que para poner a cubierto estos funcionarios de ataques injustificados por parte de enemigos políticos, ataques que pudieran perjudicar la buena marcha de la administración, separando constantemente a los Jefe de Departamento, se ha establecido que, para quedar un alto funcionario a disposición del juez común, debe hacerse ante la Cámara de Diputados.

Sobre los delitos oficiales se dijo que no podían ser juzgados por tribunales del orden común, puesto que desbordaban la naturaleza de los hechos sometidos al conocimiento de estas autoridades, prefiriéndose que los juzgase el sonado, mediante el siguiente procedimiento: "La Cámara de Diputados hace la acusación a la de Senadores, se 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".

También se consideró apropiado que en estos juicios interviniera un jurado popular. Así, al final del párrafo 60. del artículo III, se decía que "estos delitos y faltas, serán siempre juzgados por un jurado popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20 Constitucional". Los Constituyentes de 1917, pensaron que los ciudadanos serían implacables en contra de los funcionarios corruptos, olvidándose de la gran cantidad de absoluciones escandalosas que esta clase de jurados habían protagonizados en la historia nacional. (43)

Entre los altos funcionarios de la Federación se agregó al Procurador General de la República, así como a los Diputados de las Legislaturas Locales, quienes serían responsables por violaciones de la Constitución.

(43) *Idem*, p. 42

(44) *Idem*, p. 43

En el párrafo sexto del artículo 111 Constitucional se agregó una situación especial de responsabilidad, únicamente aplicable a los ministros de la Suprema Corte de Justicia y a los miembros del Poder Judicial, al disponer que:

"...el Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los Ministros 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, declaran que por mayoría absoluta de votos se justificaba 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, de 1928 a 1976, el Presidente de la República solicitó en tres ocasiones la aplicación de este párrafo..."

Es menester mencionar en el presente capítulo algunos de los preceptos de la Constitución que se refieren a la materia en estudio:

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

Los Gobernadores de los Estados y los Diputados de 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, se oírará 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 la acusación continué 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 tratara de un delito oficial.

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 tratara de un delito oficial.

Artículo 110.- No goza de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que haya aceptado durante el periodo en que conforme a la ley se disfrute de 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 111.- De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados.

Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de los miembros, después de oír al acusado y de practicar las diligencias que estime convenientes, que éste es culpable, quedará privado de su puesto en 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 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 intocables.

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 los 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 el buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos serán siempre juzgados por un jurado 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 de indulto.

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

Artículo 114.- En las demandas del orden civil, no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público. (45).

No obstante lo dispuesto en el último párrafo del numeral 111 Constitucional, fue hasta el 21 de febrero de 1940 que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federal de los Altos Funcionarios de los Estados.

El concepto de responsabilidad de los servidores públicos que se plasma en esta Constitución se vincula directamente con la responsabilidad política para el desempeño de las funciones con el requerimiento de lealtad para obtener los principios y objetivos de la administración pública.

(45) Procuraduría General de la República, op. cit. pp. 197-204

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS DEL DISTRITO FEDERAL Y TERRITORIOS FEDERALES Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS.

La legislación que a continuación se examina, reglamentó de manera específica, tanto el procedimiento como las sanciones que debían aplicarse a los funcionarios y empleados al servicio del Estado. Legislación que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1940, aunque la Constitución de 1917, establecía en su artículo Décimo Sexto Transitorio que se debió haber reglamentado en el periodo de sesiones que daría comienzo el primero de septiembre del mismo año, no obstante lo anterior la reglamentación se publicó 20 años después.

Ley que en su expresión de motivos hace la siguiente manifestación:

"...La organización del país implicaba el establecimiento de un orden jurídico, como expresión de la voluntad del pueblo en quien se ejercía la soberanía; así como la creación de los Organos necesarios para el ejercicio del orden jurídico; que contrariamente a lo que ocurre en los regímenes autocráticos, en donde la regla normativa y la función de la autoridad dependen exclusivamente de la voluntad arbitraria y caprichos del déspota, en la forma constitucional que no rige requiere que cada Organó del Estado tenga limitado campo de acción y la necesaria integración de es Organó con hombres, exige que su función o dirección sea responsable..." (46)

El ciudadano que se ha honrado para desempeñar una función pública, debe comprobar, por medio de su

(46) Diario Oficial de la Federación, 21 de febrero de 1940.

comportamiento, que posea aquellas cualidades que en el fuera puestas para hacerlo merecedor de tal investidura, constituyéndose en un ejemplo constante de virtudes cívicas; como medio más propio para fincar un sólido concepto de respetabilidad y adhesión por parte del pueblo. (47)

El Estado por su parte debe proveer las medidas eficaces para perseguir o contra la vida o la libertad o la riqueza de las personas, etc., esa sanción popular, por más enérgica que en sí sea, no puede considerarse como bastante para dar satisfacción al imperioso reclamo de la justicia.

La actuación de la criminalidad de los malos funcionarios, cuando queda indefinidamente impune, además de constituir un pernicioso ejemplo, puede conducir al pueblo en rebeldía como único medio para liberarse de ellos, o bien puede llevarlo a la abyección como resultado de un sometimiento impotente, signo indudable de decadencia; o bien produce un estado latente de inconformidad y rencor que lo hace ver al Gobierno no como una Entidad superior instituida para beneficio y el progreso, sino como un deber despótico y concupiscente que sólo lo oprime y lo explota.

La Constitución de 1917, estableció la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, previniendo en su artículo 11, que el Congreso de la Unión expediría a la mayor brevedad, la Ley Reglamentaria respectiva, en su artículo 16 transitorio, expresa que el Congreso constitucional, en el período ordinario de sesiones que empezaría el 10 de septiembre del propio año de 1917, debería expedir la indicada Ley de Responsabilidades.

No obstante esta prevención categórica y a pesar de que las leyes anteriores sobre la materia no podían ya

(47) Idem.

aplicarse en su integridad, a partir de la nueva expedición de la Constitución en estudio, por virtud de las nuevas modalidades que ésta adoptó.

El sistema consignado en la Constitución del 17, para la indagación y castigo, de los delitos de los altos funcionarios de la Federación y de los Estados, fue cuidadosamente observada, puntualizando los procedimientos que debe seguir cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, así como las funciones que habrían de ejercer.

En cuanto a los Jurados Populares que se mencionaron en la Constitución de 1857, y después de fueron analizadas sus actuaciones las cuales había arrojado un saldo desfavorable, toda vez que la forma de su integración no era la adecuada para su finalidad, por lo que creyeron los Constitucionalistas del 17, hacer intervenir en cada caso, en la formación de los jurados a los diversos sectores sociales que comprendan el mayor número de actividades, con el fin de obtener una representación popular lo más efectiva posible y de arraigar a la vez, nuestro sistema democrático en el espíritu nacional haciendo mejor la participación del pueblo en una función cuya pureza representa para él un grado de sumo interés, como lo es la justicia.

Tuvieron especial cuidada en determinar el funcionamiento y las atribuciones de los jurados, a efecto de que los acusados gocen de todas las garantías que la Constitución del 17 le otorgaba, fijándose a la vez, en forma clara y precisa, la situación en que habrían de quedar dichos acusados, tanto al ser condenados como cuando quedaron absueltos, con el fin de salvaguardar y proteger funcionarios públicos de la asechanza a que generalmente quedaban expuestos cuando, en acatamiento a su deber y cuando se veían precisados a negar aquello que los individuos particulares creen equivocadamente obtener.

El capítulo de mayor novedad, que contiene la Ley Reglamentaria es el que se refiere a las investigaciones que deben practicarse y al procedimiento que debe seguirse

cuando exista una denuncia al respecto, al enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos. (48)

En esta cuestión trataron de actuar con energía, para evitar que se consumieran actos graves que perjudicaran la economía, desprestigiaran a la administración y hirieran profundamente el sentido popular; pues no debe tolerarse que dentro del gobierno revolucionario que había luchado vigorosamente por una equitativa distribución de la riqueza y por el mejoramiento siempre creciente de las clases populares se formara al amparo de los puestos públicos, fortunas cuantiosas que no tienen una explicación satisfactoria.

A mayor efectividad de tal medida, se atendieron exclusivamente al caso que pueda probarse que el enriquecimiento indebido es fruto del delito, supuesto previsto por otra ley y en el cual se observan las reglas de reparación civil; también en aquellos casos en los que no es posible lograr la prueba del acto origen del enriquecimiento a pesar de la naturaleza de las cosas y que estas indiquen que se ha cometido un hecho delictuoso o bien porque se halla dejado huella de él o porque el enriquecimiento que tenga de otro medios que, aunque no constituyan un delito no sean legítimamente idóneos para adquirir.

Que a la ley en comento agregaron un capítulo esencial reglamentando la parte final del artículo III de la Constitución General de la República, relativo a la facultad que goza el Ejecutivo de la Unión para solicitar a la Cámara de Diputados, la destitución por mala conducta de los funcionarios del Poder Judicial de la Federación, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; de los Territorios Federales y de los Jueces del orden común de las propias Entidades, fijándose los procedimientos que deberán observarse. Asimismo, se previnieron las distintas situaciones jurídicas en que

(48) Procuraduría General de la República, op. cit. p. 226

debían quedar al entrar en vigor dicha ley, los acusados que actualmente estén sujetos a proceso a consecuencia de responsabilidad prescrita en diferentes disposiciones legales, las cuales continuarían en vigor en todo lo que no se opusiera a la Ley en comento, a menos que se establezca expresamente su derogación. (49)

En el Título Primero "Disposiciones Preliminares", se establecía lo siguiente:

Artículo 1o.- Los funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal y Territorios Federales son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño de su cargo que tengan encomendado en los términos de la presente ley y de las leyes especiales a que se refiere.

Artículo 2o.- Para los efectos de esta ley se conceptúan como altos funcionarios de la Federación al Presidente de la República, los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de los Estados, los Jefes de Departamentos Autónomos y el Procurador General de la República.

Artículo 3o.- El Presidente de la República, solo podrá ser acusado, durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Artículo 4o.- La responsabilidad por delitos o faltas oficiales solo podrá exigirse durante el período en que el funcionario o empleado ejerza su encargo y dentro de un año después.

(49) Idem, p. 227

La responsabilidad por delitos o faltas oficiales era exigible durante el periodo del encargo y hasta un año después de concluido este y en demandas de carácter civiles no había fuero ni inmunidad para los funcionarios, quedaba expedito el derecho de la Federación y de los particulares, para hacer efectiva la reparación del daño o para exigir la responsabilidad pecuniaria por daños y perjuicios en contra de funcionarios o empleados por sus actos u omisiones, además de que se concedía acción popular para denunciar los delitos y faltas oficiales (artículos 4, 5, 6, y 8). (50)

No era procedente concederle la gracia del indulto al reo en contra del que se hubiera pronunciado sentencia condenatoria de responsabilidad por delitos oficiales (artículo 12).

Título Segundo.-. "De los delitos y faltas oficiales".

Se establecía como delitos de los Altos Funcionarios, el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo y federal y a la libertad de sufragio, así como la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales, cualquier infracción a la Constitución o Leyes Federales cuando causaban perjuicio grave a la Federación o a uno o varios Estados que motivara trastornos al funcionamiento normal de las instituciones y las omisiones de carácter grave, que podía ser sancionados con la destitución del cargo, la privación del honor del que se encontrase investido el funcionario o la inhabilitación por un término no menor de 5 años, ni mayor de 10 (artículo 13 y 15). (51)

Las faltas oficiales serían sancionadas con una suspensión del cargo no menor de un mes, ni mayor de 6 meses (artículo 17). (52)

(51) Idem, p. 230
(52) Idem, pp. 229-230

Los delitos oficiales que podian ser cometidos por los demás Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales, se establecen en las 71 fracciones del artículo 18 y las sanciones consistian en multas, destitución y/o privación de la libertad Artículos 18 y 19.

Se consideraba como faltas oficiales las infracciones y omisiones de los Funcionarios y empleados en el desempeño de sus funciones que no tuvieran el carácter de delitos (artículo 21). (52)

En el Título Tercero se establecía las base para procedimiento respecto de los delitos y faltas oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación y los Estados. (54)

El artículo 26. Expresaba el origen con las cuales se iniciaba el procedimiento.

Los preceptos 26 al 3b, se establecían las formalidades de las diligencias con audiencias del inculpado, para el efecto de determinar su responsabilidad y sujetarlo o no a la jurisdicción de los Tribunales competentes (artículo 26 al 3b). Se hace alusión a la declaración preparatoria de funcionarios acusados, el periodo de pruebas y la erección de jurado de acusación para discutir y votar el dictamen. (se referían al dictamen del jurado y su determinación así como los veredictos de los jurados); citan las excusas y recusaciones de los miembros de las secciones, constancias de las partes y las citaciones; de la acumulación de procesos y supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Penales y Código Penal.

Título Cuarto. "Del Procedimiento respectivo de

(52) Idem, p. 237

(53) Idem, p. 237

los Delitos y Faltas Oficiales de los demás Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal y Territorios Federales". (55)

Respecto de los demás Funcionarios y Empleados que incurrieron en delitos y faltas oficiales se les seguía un procedimiento ordinario de orden penal y concluido este se remitía la causa al jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados públicos correspondiente.

Una vez substanciado el procedimiento respectivo y en caso de una resolución absolutoria se restituía al funcionarios público.

Titulo Quinto.- "Del Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos".

Este Jurado se integraba por un representante de los servidores públicos de la Federación, Distrito Federal, Territorios o Estados, un representante de la prensa, un profesionista que no fuera funcionario o empleado federal; un obrero; un campesino y/o agricultor; un industrial o comerciante; debiendo ser éstos ciudadanos mexicanos por nacimiento en pleno goce de sus derechos, además de saber leer y escribir y ser vecinos del lugar en que radicar el juzgado instructor. (56)

A su vez no podían ser jurados, los funcionarios públicos; los Ministros de cualquier culto religioso; los procesados; los condenados por delitos políticos; los ciegos; los sordos o mudos; los sujetos a interdicción y los empleados públicos que hubieran intervenido en

(54) Idem, p. 237

(55) Idem, p. 244-247

(56) Idem, p. 250

cualquier forma en la instrucción del proceso (artículo 81). (57)

EL Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Federales, conocería de los delitos y faltas cometidas por Funcionarios o empleados de la Federación y así como de las responsabilidades oficiales de los Funcionarios del Distrito y Territorios Federales y de las cometidas por funcionarios o empleados de dichas jurisdicciones. (58)

Los veredictos de los Jurados en los casos de responsabilidad oficial de funcionarios o empleados eran inatacables.

Por lo que toca a la actuación de los Jurados Populares, es de tomarse en consideración el comentario vertido por el profesor Luis Octavio Forte Petit:

"...Es cuestionable el Jurado Popular por su ineficacia; siendo natural, que un Órgano Colegiado, formado por personas bien intencionadas que desconocen la técnica jurídica y carecen de los elementales conocimientos de investigación criminal, no pueden dictaminar un caso como equidad, se convierte en Tribunales de conciencia que en todo caso resuelven favorablemente...". (59)

Tratándose de delitos y faltas oficiales de los Altos Funcionarios, se estableció el juicio político en el que la Cámara de Diputados debía erigirse como gran jurado, para dictaminar la procedencia en casos de declararse que había lugar a proceder contra el acusado, por el mismo

(57) Idem, p. 304-305

(58) Idem, p. 306

hecho quedaba separado del cargo y sujeto a la acción de los Tribunales comunes. El propio funcionario podría solicitar a la Cámara, la declaración de inmunidad y la Secretaría de la Cámara giraba oficio al Juez del Tribunal a efecto de suspender la substanciación del juicio. (57)

La Ley en estudio a partir de su artículo 103, hacía referencia al enriquecimiento inexplicable, señalando si algún funcionario o empleado público se encontraba en posesión de bienes notoriamente fuera de su posibilidad económica que dieran motivo a presumir falta de probidad en su acción; el Ministerio Público de oficio o por denuncia procedía a la investigación del origen de dichos patrimonio. Los bienes cuya legítima procedencia no se justificaran serían asegurados.

Asimismo, la Ley en comento tuvo reformas y adiciones en el Capítulo II del Título Sexto, sobre la investigación del enriquecimiento inexplicable de los Funcionarios y Empleados Públicos, divulgadas en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1953.

Por último una de las cuestiones relevantes que contemplaba la Ley en estudio, era la relativa a la obligación que tenía todo Funcionario o Empleado de manifestar su patrimonio (artículo 110). Declaración que debía efectuarse ante el Procurador General de la República; Procurador General de Justicia del Distrito Federal o de los Estados respectivos, dentro de los 60 días siguientes a aquel en que se tomara posesión del cargo, si transcurrido dicho plazo, no cumplía con esta obligación quedaba sin efectos el nombramiento respectivo y dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del encargo debía presentar la segunda manifestación de bienes, que en el caso de no dar cumplimiento, el Ministerio Público procedía a la investigación de los bienes del infractor, estas disposiciones eran aplicadas a Funcionarios y Empleados de Organismos Descentralizados, cuando fueran designados por propuesta del Ejecutivo.

(57) Idem, p. 304-305

(58) Idem, p. 306

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS (1980).

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada el 4 de enero de 1980, no correría con mejor fortuna que su antecesora, comenzando porque en sus artículos transitorios se dispuso, sin más, que se derogaba la anterior Ley de Responsabilidades y dado que ya se habían derogado los artículos relativos del Código penal aplicables a los funcionarios públicos, desde la entrada en vigor de la Ley de 1940, ocasionó que se dejara en libertad a varios procesados (por lo menos 25), pues en la nueva Ley no se contemplaban ciertos delitos que la anterior sí consideraba como tales. Por ello se decía que esta Ley en lugar de cumplir su cometido, se convirtió prácticamente en una Ley de Amnistía. (59)

Fue también esta Ley la última en hablar de fuero constitucional. En comentario sobre la exposición de motivos de esta Ley, Raúl F. Cárdenas sostuvo que el fuero constitucional recibía tal nombre, por cuanto a su destinatario cuenta con inmunidad al estar exento de la jurisdicción común durante el tiempo de su encargo, más no es una prerrogativa de impunidad, sino que constituye un requisito de procedibilidad para perseguir los actos punibles cometidos por los funcionarios aforados, previa autorización de la Cámara Federal correspondiente. (60)

(59) Fernández Delgado, Miguel Ansel y Soberanes Fernández José Luis, Cit. op. p. 46.

(60) Cárdenas, Raúl F., La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Antecedentes y Leyes vigentes de México, Porrúa, México 1982, p. 52.

**CAPITULO II.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS.**

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

El actual régimen de responsabilidades de los servidores públicos fue configurado, a partir de la reformas constitucionales realizada a fines de 1982, derivado de las primeras acciones emprendidas por Miguel de la Madrid Hurtado a efecto de materializar uno de los puntos de su campaña; la Renovación Moral de la Sociedad, además que era necesario hacer una depuración y actualización de la legislación existente sobre la materia. (61)

La reforma al Título IV (Arts. 108 a 114) de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, fue acompañada de la expedición de la Ley Federal de los servidores públicos, publicada el 31 de diciembre de 1982. (62)

En la exposición de motivos de la Ley, encontramos expresados lo que bien podría llamarse filosofía fundamental de la nueva regulación de las responsabilidades de los servidores públicos de la Federación y de la que se expresa lo siguiente:

"...Por ello se ha sometido al Poder constituyente la iniciativa de reformas al Título Cuarto de la Constitución, por el cual se proponen nuevas bases de responsabilidad de los servidores públicos para actualizarlas de acuerdo a las demandas de un pueblo dinámico que se ha desarrollado en todos los órdenes desde 1917, pero no así en el régimen de responsabilidades de su servidores..."

(61) Vázquez Alfaro, José Luis, "La Responsabilidad Política de los Servidores Públicos. Código Ético, Coodit. UNAM SECOPRF, Mexico 1994, p. 63.

(62) Diario Oficial del 5 de enero de 1983

"En esta iniciativa se proponen reglamentar dicha propuesta de reformas constitucionales, a fin de que los servidores públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia. Asimismo, se define las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurrirán por su incumplimiento; los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlos y corregirlos.

La legislación vigente establece un juicio de carácter político para quienes tienen responsabilidad por el despacho de intereses públicos fundamentales, pero hay laguna legislativa respecto de las obligaciones que debe seguir todo servidor público frente a la sociedad y el Estado, así como respecto de las responsabilidades por su incumplimiento y las sanciones y los procedimientos administrativos para aplicarlas.

Las iniciativas de reforma al Título Cuarto de la Constitución Política, al Código Penal, al Código Civil y de la Ley Federal de Responsabilidades, establecen las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, que desnaturaliza la función encomendada, así como garantizar su buena prestación. La congruencia prevista entre estas iniciativas, permite a esa representación nacional disponer de elementos más amplios, al considerar el nuevo sistema de

**responsabilidades de los servidores
públicos. (63)**

La anterior reforma constitucional, la nueva Ley de Responsabilidades, las reformas al Título Décimo del Código Penal, las reformas al Código Civil en relación con el daño moral; la creación de la Contraloría General de la Federación, a lo que haya que agregar las obligaciones de las Legislaturas Locales de expedir en los Estados de la república las leyes sobre responsabilidades, constituyeron el marco jurídico para el proyecto de "Renovación Moral de la Sociedad", durante la Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado cuyos principios y normas siguen en vigor hasta nuestros días, aunque con algunas reformas legales y constitucionales que posteriormente se analizarán.

La primer novedad que surge con las reformas vigentes corresponde a la denominación del Título IV, aludiendo a las responsabilidades de los servidores públicos, a efecto de que se estableciera la naturaleza del servicio a la sociedad. (63)

Esta modalidad establecida para el ámbito federal conforme a los prescrito en el último párrafo del artículo 108 Constitucional, al que deberían adaptarse también las Constituciones de los Estados de la República, las cuales precisarían el carácter de servidor público a quienes desempeñen empleos, cargos o comisiones en los Estados y en los Municipios para cuyo efecto las Entidades Federativas contaron con el plazo de un año en los términos del artículo 29. transitorio del decreto constitucional respectivo.

(63) Diario Oficial del 31 de diciembre de 1982

(64) Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial del 29 de diciembre de 1982 y Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Diario Oficial de 19 de enero de 1983.

Resultando que esta nueva denominación contribuiría según los legisladores, no sólo a desterrar la común propensión y negligencia con que se ha conducido innumerables servidores públicos de cualquier nivel, sino hacer conciencia en la propia comunidad sobre la función de servicio que los mismos desempeñaban y la conveniencia de exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el correspondiente respeto a los derechos e intereses de los gobernados. (65)

A diferencia del texto Constitucional anterior, el artículo 108 vigente incluía, en forma reiterativa como sujetos de responsabilidades a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios o 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 el principio de igualdad ante la Ley, se pretendió establecer la responsabilidad a nivel constitucional de todos los servidores públicos, independiente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión. (66)

Con la expedición de la norma en comento se daba cumplimiento a lo que en su campaña presidencial había progonado Miguel de la Madrid, atendiendo el clamor popular, teniendo como objetivo el susodicho régimen de responsabilidades salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones.

(65) Barraquín José, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Edit. Porrúa, Pág. 112.

(66) Idem, pag 113

REFORMAS Y ADICIONES DE 1990

Según el decreto del 20 de diciembre de 1990, se afectó el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, este contaba de veintidos fracciones en las que se comprendían las obligaciones de los servidores públicos que, según el propio precepto, salvaguardaban la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el comportamiento de los sujetos correspondientes, todas esas obligaciones siguen vigentes, adicionándose una nueva, la XXI y se corrieron las antiguas XXI y XXII para continuar con idéntica redacción, pero con los nuevos números. (66)

La adición de la fracción XXI obedeció a la creación, desenvolvimiento, desarrollo y posterior elevación a nivel constitucional, de los organismos de protección de los derechos humanos, que ahora se contienen en apartado B del artículo 102 Constitucional; a raíz del nacimiento de dichas Instituciones, particularmente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; cuando no llegaba a ese rango, múltiples funcionarios se negaban a informar a la mencionada Institución. Estableciéndose como una obligación de los servidores públicos el cumplimiento de la fracción que se adicionaba. (67).

(66) Diario Oficial de la Federación del 11 de enero de 1991.

(67) Gutiérrez Velasco, Manuel, Las Reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; "Código Ético", Cedit. UNAM-SECOGEP, México 1994, p. 101

REFORMA, ADICION Y DEROGACION DE 1992

Por iniciativa presidencial del 22 de junio de 1992, llegó a la Cámara de Diputados del congreso de la Unión la propuesta para llevar a cabo una compleja afectación a diversas partes de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Dicha iniciativa partía de la experiencia de más de nueve años y tendía a lograr una mayor eficacia en la aplicación de la referida norma. (68)

A tales proposiciones se solicitaba reformar el primer párrafo del artículo 79, para precisar que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación llevaría únicamente el registro patrimonial de los servidores de las Dependencias, Entidades y Organos Jurisdiccionales de formalidad administrativa y se pedía la adición de un segundo párrafo a ese precepto, para que se atribuyera a los Poderes Legislativos y Judicial, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Congruente con lo anterior, se reformó el artículo 8, para establecer que la obligación de la presentación de las declaraciones patrimoniales debiera llevarse a cabo, por lo funcionarios respectivo, ante las diversas autoridades según la competencia correspondiente, y para tal fin, se adecuó la fracción XVIII del artículo 47. (69)

Se reformó la base tercer de la fracción VI del artículo 73 Constitucional, por lo que se debería adicionar la fracción I bis, del artículo 30, para incluir a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como autoridad facultada para aplicar la Ley en el ámbito de su competencia.

En el mismo sentido se consideraría a la citada asamblea en las circunstancias señaladas en los párrafos que anteceden. Además, para los fines descritos, debería reformarse el segundo párrafo del artículo 51.

(68) Idem, p. 102

(69) Idem, p. 102

Se reformó la fracción VII del artículo 47 para dejar en la misma únicamente la obligación del servidor público para comunicar por escrito al Titular de la Dependencia o Entidad, cuando se dude fundamentalmente de la procedencia de las ordenes recibidas y, en cuanto a tal incumbencia para el supuesto de incumplimiento que se contenía en la fracción, reubicarla en la fracción XX del propio precepto, pero ampliándola al deber de todo servidor de comunicar por escrito al superior jerárquico o a la Contraloría Interna relativa, de cualquier conducta que pudiera ser objeto de responsabilidad administrativa por parte del personal sujeto o no a su dirección y supervisar al personal inferior.

Se incluyó en la fracción XXIII del artículo 47, la obligación de abstenerse de celebrar o autorizar pedidos y contratos con servidores públicos o ex servidores que tuvieran menos de un año de haberse separado del cargo, o en sociedades en las que todos estos formen parte; excepto cuando se cuente con autorización previa y específica de la Secretaría de la Contraloría a propuesta razonada del Titular de la Dependencia o Entidad convocante. Asimismo se adicionó en esa fracción la prohibición para celebrar o autorizar pedidos o contratos con quien se encuentre inhabilitado para el servicio público.

Se adicionaron las reformas en relación con la imposición de las sanciones económicas y de inhabilitación, ampliando los plazos de esta última y tratándose de la misma, cuando la inhabilitación fuera superior a ocho años, el reingreso del sancionado al servicio público sólo se lograría mediante la autorización de la mencionada Secretaría, previa la propuesta razonada correspondiente; cuando no existiera esta, el nombramiento sería nulo, para tales fines tendría que modificarse los artículos 53, 56-VI y 60.

Se perfeccionaron algunos aspectos del procedimiento administrativo, aumentando los plazos para el dictado de las resoluciones y su notificación, conforme a las modificaciones del artículo 64.

Se modificó del artículo 78 aumentando el plazo para la prescripción y la manera de contar ésta y de interrumpir la misma.

Se reformaron los artículos 70, 71 y 73 para señalar la forma, términos y consecuencias de los medios de impugnación con que cuenta el servidor sancionado.

Se adicionó el párrafo al artículo 51, para que los Poderes Legislativos y Judicial correspondientes, cuenten con los Organos y sistemas propios para investigar sanciones a sus servidores responsables.

Se adicionó el artículo 77, para que también pudieran hacer uso de los medios de apremio los superiores jerárquicos, en los procedimientos administrativos disciplinarios.

Se solicitaba la alteración de los artículo 80 y 81 para establecer la obligación del servidor, de presentar su declaración patrimonial y las sanciones en caso de la relativa desobediencia. (70)

La iniciativa de reformas antes señalada fue turnada a la comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales el día 23 de junio de 1992. La iniciativa de reforma a la misma Ley que presentaron los diputados Fernando Gómez Mont y César Augusto Santiago. Esta contenía los siguientes puntos destacados:

Una nueva redacción del artículo 40, de la citada norma que respetando en su casi totalidad el contenido del precepto fuera más clara al mencionar en su principio "los actos u omisiones materia de las acusaciones..."

La Comisión de Gobierno y Puntos Constitucionales realizó conferencias de trabajo con integrantes de la Cámara-

ra de Senadores y previo análisis relativo, se acordó formular un sólo dictamen con las dos iniciativas, por versar sobre la misma Ley a reformar. En el dictamen que se fecho el 7 de julio de 1992, se aceptaron substancialmente los puntos que se presentaron en ambas iniciativas. (71)

Se propusieron y discutieron los proyectos en votación nominal se aprobó el dictamen en lo general.

(71) Idem, p. 105

REFORMAS, ADICIONES Y DEROGACION DE 1993

El 22 de noviembre de 1993, el Presidente Carlos Salinas de Gortari, firmó la iniciativa de reformar, adicionar y derogar el articulado de doce diferentes leyes. Siendo un documento muy extenso, pues entre los motivos y las proposiciones concretas se eleva a 196 páginas. (72)

La razón fundamental de dicha iniciativa, según reza en el propio papel, es actualizar la legislación penal y procesal penal federal y del Distrito Federal, para ajustarla a las recientes reformas de los artículos 16, 19, 20 y 119 de la Constitución Federal, así como la supresión de la fracción XVIII del artículo 107 de la misma, además, se trata de dar eficaz soporte y mayor agilidad a la lucha contra las actuales tendencias de la delincuencia". (73)

El estudio exhaustivo de las reformas referidas revela que, en efecto la tendencia general de la iniciativa en cuestión se dirige fundamentalmente a las dos motivaciones anotadas en el punto que antecede; que además, se observa que también se encamina al mejoramiento de diferentes legislaciones, las cuales no están vinculadas a la motivación relatada, al menos en forma inmediata. En lo relativo a la Ley Federal de Responsabilidades se propuso:

La inclusión novedosa de un artículo 77 bis, que señala el derecho de los particulares para acudir a las autoridades competentes, a fin de que en el procedimiento administrativo disciplinario en el que se haya acreditado la existencia de la responsabilidad de un servidor público, se resuelva además la obligación de indemnizar los daños y perjuicios sufridos fijando cantidad líquida consiguiente y ordenando el pago del caso, sin necesidad de recurrir a alguna instancia judicial o cualquier otra. En tal proyecto del precepto contiene, que cuando se niega la indemnización o la cuantía no es satisfactoria para el particular, éste puede acudir a las vías administrativas o judiciales y que

(72) Diario Oficial de la Federación, 22 de noviembre de 1993.

(73) Gutiérrez Velasco, Manuel, cit. op. p. 111.

cuando se ha aceptado una recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la determinación de la autoridad se limitará a la liquidación de la suma y la orden de su pago. (74)

En la ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se modificó la fracción X del artículo 23 para dar competencia a las Salas Regionales de ese Tribunal, a fin de conocer de los juicios que surjan por las resoluciones que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Se hace mención, en esa fracción, que el particular que puede optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente; la antigua fracción X se convierte en la XI.

(74) Idem, p. 1112

**CAPITULO III.- REGIMEN DE RESPONSABILIDADES EN EL
DERECHO COMPARADO.**

REGIMEN DE RESPONSABILIDADES EN EL DERECHO COMPARADO.

Existen diversos antecedentes en el extranjero de sistemas de control y vigilancia, en algunos países estos organismos se conforman como Tribunales de Cuenta y en otros como Contralorías. En ambos casos, se consideran organismos que vigilan el desempeño de los gobiernos, particularmente enfocándose a la rendición de cuentas y al cumplimiento de las disposiciones legales.

Los organismos denominados Contralorías Internas se distinguen de los Tribunales de Cuentas porque necesariamente actúan con facultades jurisdiccionales, es decir, no siempre enjuician a las cuentas, sino que en la mayoría de los casos tienden a llevar a cabo la revisión de las mismas con carácter meramente informativo, a fin de que otra autoridades sean las que procedan en consecuencia y es por ello que en una potestad de importancia concedida a los organismos de control denominado Contralorías Internas es la concerniente a la emisión de informes y dictámenes vinculados en algunas materias propias del control.

por lo que se refiere a nuestro estudio y en relación a la falta de ética de algunos funcionarios o servidores públicos al desempeñar sus cargos o comisiones, ha traído aparejada la consecuencia de tener que legislar sobre la responsabilidad que éstos tiene hacia sus funciones.

En análisis de algunas Constituciones y legislaciones de países americanos y europeos, encontramos que algunas de ellas, si contemplan Organos de Control y Vigilancia del desempeño de las funciones de los servidores públicos, a los cuales se les llama Contralorías o Tribunales de Cuentas, en otros países sólo los contemplan en su legislación secundaria, como es el caso de Argentina.

(86)

Es de observar que son pocos los países que tienen una legislación determinada para manejar lo que es la figura del servidor público, es decir determinar cuál es el camino a seguir para un comportamiento verdaderamente ético. Algunos países contemplan este aspecto en leyes de responsabilidades como es el caso de México; otros dentro de la legislación del manejo de la hacienda pública, como es el caso de Argentina; además de que existen sus excepciones como el Código de Conducta Ética de los Empleados, en el caso de los Estados Unidos de América.

(87)

ARGENTINA

En la Constitución de Argentina no se establece ningún mecanismo para vigilar la conducta de los servidores públicos, ni legislación secundaria, sin embargo de manera indirecta se hace a través de las Leyes de Contabilidad Organización del Tribunal de Cuentas de la Nación de la Contaduría General de la Nación y Ley de Enjuiciamiento de Magistrados y Funcionarios, de cada una de las provincias.
(88)

Se desprende de algunos de los artículos de las leyes antes enunciadas, que los servidores públicos deberán responder por responsabilidad administrativa, civil y/o penal. (89)

En la Ley de Contabilidad Organización del Tribunal de Cuentas de la Nación, se establecen en los artículos 51, 54, 58, 59, 90, 91, 95, 96, 98, 99 y 115 lo siguiente:

a).- Desempeñar las labores con mayor diligencia posibles, observar buena conducta, respetar a las personas que atiendan, de lo que se desprende que los funcionarios deberán responder por los daños causados, por su culpa o negligencia y por actos u omisiones de disposiciones legales y reglamentarias. (90)

b).- Cumplir con las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos públicos para los fines establecidos. Los servidores encargados de la hacienda pública responderán por lo daños causados en ésta por negligencia; deberán cumplir con la demás leyes y disposiciones reglamentarias que determinen la administración de los bienes del Estado. (91)

(88) Idem, p. 206

(90) Idem, p. 206

(91) Idem, p. 206

c).- Contratación, adquisición y enajenación de bienes públicos. Dentro de la Legislación Argentina se menciona que los servidores públicos deberán tener la autorización por parte de su superior (de cada uno de los Poderes) y comunicárselo a la Contraduría General, para la transferencia patrimonial del Estado, de lo cual se desprende que debe abstenerse de contratar, adquirir o enajenar bienes del dominio público directa o indirectamente, sin la previa autorización requerida.

d).- Realizar la declaración patrimonial. Los servidores públicos de los Poderes de los Estados responsables de rendir cuentas, deberán realizarlo ante el Tribunal de Cuentas y excepcionalmente en las comisiones especiales dentro de los treinta días siguientes al término de la comisión o cada trimestre.

e).- Denunciar por escrito la responsabilidad administrativa de otros servidores públicos. Los servidores públicos que reciban órdenes de realizar o abstenerse y se den cuenta que se realizará una infracción, deber comunicarlo por escrito.

d).- Sanciones administrativas: 1.- sanción económicas; 2.- destitución del puesto; 3.- Suspensión; 4.- Amonestación; 5.- Inhabilitación temporal; 6.- fijación coactiva de recuperación económica. (92)

VENEZUELA

La Constitución de Venezuela establece en sus artículos 234 a 238 una Contraloría General de la República, Órgano auxiliar del Congreso, la cual tendrá como funciones el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos o gastos y los bienes nacionales. En la ley de Carrera Administrativa y Régimen Disciplinario para los Funcionarios Públicos se establece lo siguiente:

Los funcionarios públicos responden penal, civil, administrativamente y disciplinariamente por delitos, faltas, hechos, ilícito e irregularidades administrativas. (93)

Dentro de su funciones deberán desempeñarlas con la mayor diligencia posible, observando buena conducta, respetando a las personas que atiendan, por lo que proporcionarán los servicios personalmente con la eficacia requerida, guardando una conducta decorosa con toda consideración y cortesía debida.

Cumplir con las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos públicos y fines establecidos. El funcionario público deberá vigilar, salvaguardar los bienes e intereses de la administración, cumpliendo con la Constitución, las Leyes y reglamentos. (94)

Guardar la reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo. Los funcionarios no deberán revelar asuntos reservados, confidenciales o secretos de los cuales tenga conocimiento.

Respeto a sus superiores e inferiores. El funcionario público deberá acatar las órdenes e instrucciones de sus superiores jerárquicos y deberá tener consideración y respeto a sus superiores, subalternos o compañeros.

(89) Idem, p. 207

(90) Idem, p. 207

No desempeñar o realizar funciones de otro cargo o comisión oficial o particular. Al desempeñar un cargo público remunerado, el funcionario público estará impedido para desempeñar una cargo público remunerado, el funcionario público estará impedido para desempeñar cargo, profesión o actividad ya sea público o privado.

Emplear a sus subalternos con los requisitos requeridos por las leyes y no hacer recomendaciones de personas que puedan obtener beneficios. Ambas leyes determinan que un funcionario público no podrá recomendar a personas determinadas para ser nombradas, obteniendo estas ventajas o beneficios de la carrera administrativa.

Excusarse en los casos requeridos por las leyes. Los funcionarios públicos deberán inhibirse del conocimiento de sus asuntos en que tengan interés personal directo ellos, su cónyuge o sus familiares.

Abstenerse de recibir dinero o regalos a consecuencia del ejercicio de sus funciones. Los funcionarios no deberán aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros, sin la autorización del Senado, ni tampoco recibir dinero u otros beneficios materiales de particulares.

Denunciar por escrito responsabilidades administrativas de que tengan conocimiento. Los funcionarios están obligados a comunicar a la autoridad que corresponda los hechos que merezcan sanción administrativa.

Cumplir con las disposiciones jurídico administrativas. Los funcionarios tienen la obligación de cumplir lo dispuesto en la Constitución, las leyes, los reglamentos y los diversos actos administrativos.

Contratación, adquisición y enajenación de los

bienes públicos. Los funcionarios estarán impedidos para celebrar contratos o auspiciar gestiones de personas públicas o jurídicas por sí, por personas interpuestas o en representación de otro, con la República, con los Estados o los Municipios.

Sanciones administrativas. Los funcionarios públicos además de las sanciones previstas por otras leyes, aplicables a ellos, en razón del desempeño de sus funciones, quedarán sujetos a las siguientes sanciones: A) amonestación Verbal; B).- amonestación escrita; C).- Suspensión del cargo, con o sin goce de sueldo y D).- destitución. (91)

bienes públicos. Los funcionarios estarán impedidos para celebrar contratos o auspicar gestiones de personas públicas o jurídicas por sí, por personas interpuestas o en representación de otro, con la República, con los Estados o los Municipios.

Sanciones administrativas. Los funcionarios públicos además de las sanciones previstas por otras leyes, aplicables a ellos, en razón del desempeño de sus funciones, quedarán sujetos a las siguientes sanciones: A) amonestación Verbal; B).- amonestación escrita; C).- Suspensión del cargo, con o sin goce de sueldo y D).- destitución. (91)

BRASIL

La Constitución de Brasil establece en sus artículos 70 al 74 que el Congreso Nacional de este país será quien deberá llevar la fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operacional y patrimonial de la Unión y de las Entidades de la Administración directa e indirectamente en cuanto a la legalidad, legitimidad, economicidad, aplicación de las subvenciones y renuncia de los ingresos, a través de un control externo y por un sistema de control interno. (92)

El control externo a que se refiere la Constitución es el Tribunal de Cuentas de la Unión, al cual compete la revisión de las declaraciones patrimoniales tanto del Presidente como de los demás servidores que tengan a su cargo el manejo de la hacienda pública o bienes de la Unión, imponiéndoles a los responsables, en caso de ilegalidad del gasto irregularidad de las demás cuentas, las sanciones establecidas, por la Ley.

Además la Constitución establece que los Estados pueden tener su propio Tribunal de Cuentas Estatal.

En los estatutos de los Funcionarios Públicos de la Unión se establece:

Que por el ejercicio irregular de las atribuciones de los funcionarios responderán civil, penal y administrativamente.

Que deberán desempeñar las labores con la mayor diligencia posible, observando buena conducta, respetar a las personas que atiendan. Los funcionarios públicos deberán dirigir sus actos de manera asidua, puntuales y discretos, además de tratar de no omitir un acto importante en el servicio.

Cumplir con las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos públicos y los fines establecidos. El funcionario público está obligado a respetar la Constitución y el manejo de la Hacienda Pública.

Guardar la reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo. Los funcionarios públicos estarán obligados a guardar secreto que tengan a consecuencia de su cargo.

Respeto a sus superiores e inferiores. Los funcionarios públicos tienen la obligación de obedecer las órdenes superiores, excepto de cuando éstas sean ilegibles deberán referirse a ella de manera respetuosa, pero podrán citarla desde el punto de vista doctrinario; además deberán respetar la ideología política de sus subalternos.

Realizar por escrito las irregularidades de las cuales tenga conocimiento. Los funcionarios públicos deberán comunicar a sus superior jerárquico de las irregularidades que conozcan. (93)

No desempeñar o realizar funciones de otro cargo o comisión oficial o particular. el funcionario público no podrá desempeñar dos cargos o puestos públicos, ni tampoco desempeñar un puesto privado, sólo en los casos señalados por las leyes y participar en la gerencia o en empresas industriales o comerciales. (94)

abstenerse de recibir dinero o regalos a consecuencia del ejercicio de sus funciones por parte de particulares. El funcionario público no podrá valerse de su cargo para obtener provechos personales como propinas, comisiones o regalos.

(93) Idem, p. 211

(94) Idem, p. 211

Cumplir las disposiciones Juridico-administrativas. el funcionario público debe lealtad a las instituciones constitucionales y administrativas a las cuales sirve, además de las normas legales y reglamentarias.

Velar por la economía pública. El funcionario público deberá velar y vigilar que esté siempre en orden la economía y conservación del material confiado y deberá pedir autorización a la autoridad competente para retirar cualquier documento u objeto de repartición.

Las sanciones administrativas aplicables son: amonestación; multa; suspensión; destitución de funciones; remisión y cesación. (94)

ESPAÑA

La Constitución Española prevee en su artículo 136 al Tribunal de Cuentas, el cuales el Organó Supremo Fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público; este Tribunal tiene la facultad de comunicar a las Cortes Generales las infracciones o responsabilidades en que a su juicio hubiere incurrido algún funcionario público. (95)

En la Constitución Española, no se encontró el fundamento legal del estatuto de los funcionarios públicos, para que este establezca los parámetros de la función administrativa. (96)

En la legislación secundaria de España encontramos la Ley de Funcionarios, la cual establece: a).- El Consejo de Ministros; b).- El Presidente de Gobierno; c).- El Ministro de hacienda; d).- Los Ministros, Subsecretarios y directores Generales y e).- La Comisión Superior de Personal. Estos Organismos, al establecer una resolución relativa a los funcionarios públicos, la Ley de Funcionarios Civiles del Estado establece:

Que los funcionarios públicos por el ejercicio indebido de sus atribuciones responderán civil, penal y administrativamente.

Que deberán desempeñar sus labores con la mayor diligencia posible, observando buena conducta y respetar a las personas que atiendan. Los funcionarios públicos en el desempeño de sus atribuciones deberán tratar con asmerada corrección al público y observar en todo momento una conducta decorosa. (art. 79-81) (97)

Guardar la reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.

(95) Idem, p. 212

(96) Idem, p. 212

(97) Idem, p. 212

Los funcionarios públicos deberán guardar sigilo riguroso de los asuntos que conozca por razón de su cargo. (98)

Respetaran a sus superiores jerárquicos e inferiores. Los funcionarios públicos están impedidos a desempeñar ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad que impida o menoscabe el estricto cumplimiento de sus deberes, así como desempeñar otro cargo de la administración estatal (arts. 82-86)

No desempeñaran o realizaran funciones de otro cargo o comisión oficial o particular. Los funcionarios públicos están impedidos a desempeñar ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad que impida menoscabe el estricto cumplimiento de sus deberes, así como desempeñar otro cargo de la administración estatal.

Supervisar y denunciar por escrito de responsabilidad administrativa de subalterno. Los funcionarios públicos que tengan a su cargo personal de la administración pública, no deberán tolerar, cubrir o inducir a la comisión de una falta porque incurrirían en responsabilidad (art. 90) (99)

Cumplir las disposiciones jurídico administrativas. Los funcionarios públicos están obligados a acatar los principios fundamentales del movimiento nacional (Constitución política de España). (100)

Sanciones administrativas: separación del servicio; suspensión de funciones; provisional y firme; traslado con cambio de residencia; multas; apercibimiento y inhabilitación para la carrera de funcionario.

(98) Idem. p. 212

(99) Idem. p. 212

(100) Idem. p. 212

ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

En la Constitución de este país no encontramos, ningún mecanismo de vigilancia hacia los servidores públicos; sin embargo, encontramos ya un código de conducta ética, el cual establece catorce principios de comportamiento, mismo que mencionaremos a continuación. (101)

La legislación aplicable es la Norma de Etica de Conducta de los Empleados del Organó Ejecutivo de los Estados Unidos, mismo que contiene a) orden ejecutiva 12674 (primera parte), y b) reglamento de la parte 2635 del Título 5 del Código de Reglamento Federales. (102)

El régimen de responsabilidades, los empleados públicos de los Estados Unidos de Norteamérica, al igual que en los otros países analizado, deberán responder civil, penal y administrativamente por delitos, faltas o hechos ilícitos en la administración de su cargo, siempre y cuando actúen de mala fe. (secciones 2635.106 y 2635.107 de la NECEOERU)

El servicios público exige lealtad a la legislación. Por ser este un servicio al patrimonio de carácter público, exige de los empleados la lealtad a la Constitución, a las leyes, a los principios éticos y a los reglamentos supletorios de las agencias de los gobiernos de los Estados Unidos de Norteamérica, por encima de las ganancias personales. (103)

Intereses financieros. Los empleados públicos no

(101) Idem, p. 213

(102) Idem, p. 213

(103) Idem, p. 214

deben poseer intereses financieros que estén en conflicto con el desempeño concienzudo de sus deberes, es decir, estará impedido para conocer de los asuntos relacionados con su propio interés o de su cónyuge, hijos o socios, a excepción de los casos señalados por las disposiciones legales. (secciones 2635.402 de la NECOEUEU)

Guardar la reserva del conocimiento de la información que con motivo de su cargo. Los empleados no deberán participar en transacciones financieras utilizando información del gobierno que no es pública, ni permitir el uso impropio de dicha información para beneficio de ningún interés particular. (secciones 2635.703 de la NECOEUEU).

Abstenerse de recibir dinero o regalos a consecuencia del ejercicio de sus funciones. Un empleado por razón de su cargo, no debe solicitar ni aceptar regalo alguno, ni ningún otro artículo de valor monetario de ninguna persona o entidad que busque una acción oficial de, hacer negocios con, o llevar a cabo actividades reguladas por la agencia del empleado; o cuyos intereses puedan ser afectados substancialmente por el desempeño o no desempeño de los deberes, así como aceptar regalos de subalternos, esto último a excepción de los casos señalados en las disposiciones legales. (subparte b y c de la NECOEUEU). (104)

No comprometer al gobierno, sin autorización. Los empleados no deben estar comprometidos ni hacer promesas de ningún tipo, dando a entender que compromete al Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica.

No sacar provecho al cargo. El empleado no debe aprovechar su cargo público para obtener ganancias particulares. (secciones 2635.702 de la NECOEUEU).

Imparcialidad en sus actividades. Los empleados deben de actuar imparcialmente y no dar tratamiento preferencial a ninguna organización privada ni individuo alguno. (secciones 2635.502 de la NECOEUEU). (105)

Contratación, adquisición y enajenación de los bienes públicos. Los empleados deben proteger y conservar la propiedad federal y no usarla en para actividades que no sean autorizadas. (secciones 2635.704 de la NECOEUE).

Se les prohíbe desempeñar o realizar funciones de otro cargo o comisión oficial o particular. Los empleados no deben llevar a cabo trabajos o actividades fuera de su empleo, incluso buscar o negociar empleos que estén en conflicto con su deberes y responsabilidades gubernamentales (secciones 2635.502, subparto I, y 2635.801 de la NECOEUE). (106)

Denunciar por escrito cualquier falta de que tenga conocimiento. Los empleados deben denunciar a las autoridades correspondientes cualquier despilfarrar, fraude, abuso y corrupción de que tenga conocimiento.

Cumplir con sus obligaciones. Los empleados deben cumplir de buena fe sus obligaciones como ciudadanos, incluso todas sus obligaciones financieras justas, especialmente las que las leyes les impone, como impuestos federales, estatales o locales (secciones 2635.801 y 2635.809). (107)

Igualdad de oportunidades: los empleados deben adherirse a todas las leyes y reglamentos que ofrecen igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos estadounidenses, sea cual fuera su raza, color, religión, sexo, origen, nacionalidad, edad o impedimento.

Desempeñar las labores con la mayor diligencia posible, observando buena conducta. Los empleados deben esforzarse por evitar cualquier acción que apunte esta violentando las leyes o las normas de ética que se estipularon anteriormente.

(104) Idem, p. 214

(105) Idem, p. 215

(106) Idem, p. 215

(107) Idem, p. 216

Honestidad, los empleados deben llevar a cabo sus deberes empeñándose en realizar un esfuerzo honesto (sección 2635.501 de las NECOCEEEU).

Cumplir de buena fe sus obligaciones como ciudadanos, incluso todas sus obligaciones financieras justas, especialmente las que las leyes impone, como impuestos federales, estatales o locales.

FRANCIA

La Constitución Francesa no establece ningún mecanismo u Organismo de control, ni del gasto público, ni de las faltas cometidas por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus atribuciones.

En la Legislación francesa secundaria encontramos una ley que determina los derechos y obligaciones de los funcionarios públicos de donde deriva el Código Ético. (108)

Legislación aplicable: Ley que Determina los Derechos y Obligaciones de los Funcionarios.

Régimen de responsabilidades. Los funcionarios públicos responderán por sus actuaciones irregulares, penales, civiles y administrativas.

Desempeñar las labores con la mayor diligencia posible, observar buena conducta, respetar a la persona que atiendan. Los funcionarios conservan íntegramente su actividad profesional a las labores que les son confiadas y tienen el deber de satisfacer las solicitudes de información al público. (artículo 27 primer párrafo y 28, primer párrafo de la L.D.I.O.F.). (109)

Guardar la reserva de los asuntos de que tenga conocimiento con motivo de su trabajo. Los funcionarios están obligados al secreto profesional en el ámbito de la normatividad institucional del código Penal, así como de sus actos, informes o documentos que tengan conocimiento en el ejercicio de sus funciones (artículo 26 de la L.D.I.O.F.).

(108) Idem, p. 216

(109) Idem, p. 216

Respeto hacia sus superiores e inferiores. Todo funcionario público debe someterse a las instrucciones de sus superiores, salvo en los casos en que la orden dada se manifiestamente ilegal. (artículo 28, primer párrafo de la LDLOF).

No desempeñar o realizar funciones de otro cargo o comisión oficial o particular. Los funcionarios no pueden ejercer a título profesional una actividad privada lucrativa de ninguna naturaleza; las condiciones en las cuales quede excepcionalmente derogada esta prohibición, se encuentran determinadas por el Consejo de Estado (artículo 28, segunda parte del primer párrafo de la LDLOF).

Excusarse en los casos requeridos por las leyes. Las funciones no pueden ser tomadas por los funcionarios mismos o por otras personas en una empresa bajo su control de la administración a la cual ellos pertenecen, o en relación con esta última, con un interés o con una naturaleza tal que comprometa su independencia. (artículo 28, último párrafo de la LDLOF).

Sanciones administrativas que se contemplan en dicha ley:

- a).- Suspensión.
- b).- Apercibimiento.
- c).- Amonestación.
- d).- Destitución
- e).- Inhabilitación
- f).- Sanciones económicas. (artículo 30 de LDLOF). (109)

INGLATERRA

La responsabilidad política y penal de los altos funcionarios se desarrolló en Inglaterra. En cuanto al Parlamento fue conquistando atribuciones en la corona y al haberse diversificado el primer tipo de responsabilidad, es decir, la estrictamente política, como un instrumento de equilibrio del sistema parlamentario, en el cual el gobierno depende de la confianza del Parlamento, el sistema británico de responsabilidad implica un enjuiciamiento específico de carácter penal. (110)

En forma muy breve podemos afirmar que el sistema inglés se caracteriza por la acusación de la Cámara de los Comunes ante los Lores, esta última constituida para este efecto como HIGH COUR OF PARLIAMENT, que actúa como órgano de sentencias respecto de los altos funcionarios del organismo ejecutivo, es decir del gobierno, en la inteligencia de cuando considera culpable al acusado, no sólo lo priva de la inmunidad, sino le aplica la sanción establecida por las leyes penales. El ejemplo más dramático fue la ejecución de Carlos I en 1649, cuyo ejército fue derrotado por OLIVER CROMWELL, líder parlamentario, después de haber condenado a muerte a varios de los ministros del propio monarca, inclusive antes de la lucha armada. (111)

(110) Fix-Zamudio, Hector, "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado", Edit. Manuel Porrúa S.A. de C.V., México 1984. pp. 62-63

(111) Ídem, p. 63

Desde el punto de vista del derecho comparado podemos distinguir tres modelos esenciales: el primero está constituido por el sistema angloamericano que ha tenido un gran influencia en América latina.

Dentro del mismo podemos distinguir entre el británico y el norteamericano; pero ambos otorgan preeminencia al organismo legislativo para resolver sobre la responsabilidad de los miembros del gobierno, en tanto que el primero determina la aplicación de las sanciones penales por el parlamento, puesto que el propio gobierno depende en su permanencia de su aprobación, en la constitución de Estados Unidos el Senado, sólo puede destituir e inhabilitar al funcionario culpable y corresponde a los tribunales comunes aplicar las sanciones penales. (112)

Un segundo modelo es el que podemos calificar como judicialista y esta regulado por la Constitución española en vigor, promulgada en diciembre de 1978, puesto que en dicho ordenamiento fundamentalmente atribuye al Tribunal Supremo el enjuiciamiento de los altos funcionarios, tanto por las infracciones políticas como por los delitos que cometan; pero, si se tratara de los miembros de ambas cámaras, es preciso la autorización de aquella a la que pertenezca el acusado y en el supuesto del enjuiciamiento del Presidente o de los miembros del gobierno, por traición o infracción contra la seguridad nacional, se requiere la acusación del congreso. (113)

En tercer lugar, podemos señalar a los ordenamientos que atribuyen a un organismo especializado el juzgamiento de los altos funcionarios, sistemas que pueden asumir dos modalidades: el de la Constitución Francesa de 1958, que confiere la competencia exclusiva a una Alta Corte de Justicia, formada por diputados y senadores

(112) Idem, p. 69-70

(113) Idem, p. 69-70

elegidos por las cámaras respectivas cuando existe un cambio en su composición; y el que podemos calificar como sistema austriaco, que atribuye a la Corte o tribunal Constitucional, entre otras atribuciones de justicia constitucional, aplicar sanciones a los altos funcionarios del gobierno. (114)

Por último en nuestro régimen constitucional ha predominado la influencia norteamericana que se introdujo en la Constitución yucateca de 1841 y, que se convino con el texto original de la Constitución Federal de 1857, algunos aspectos judicialistas y el británico; cuando se restableció el Senado en las reformas de 1874. La Constitución Federal vigente volvió al ejemplo estadounidense tanto en el capítulo IV anterior, como en las reformas aprobadas en diciembre de 1982.

**CAPITULO IV.- MARCO TEORICO DE LAS RESPONSABILIDADES DE
LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

MARCO TEORICO DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

El vocablo responsabilidad proviene del latin "respondera" interpretable como estar obligado. Entre los muchos conceptos formulados al respecto, se entiende por responsabilidad, la capacidad del sujeto de derecho de conocer y aceptar las consecuencias de sus actos realizados consiente y libremente. (115)

En otro sentido, viene a ser la relación de causalidad existente entre el acto y su autor, o sea la capacidad de responder por su actos. En sentido más concreto la responsabilidad se traduce en el surgimiento de una obligación o merecimiento de una pena en un caso determinado o determinable, como resultado de la ejecución de un acto específico. Puede entenderse por responsabilidad, la obligación que tiene una persona de subsanar el perjuicio producido o el daño causado a un contrato o se desprenda de ciertos hechos ocurridos independientemente de que en ello exista o no culpa del obligado a subsanarla, por sí o por otro, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal. (116)

Una vez definido el concepto de responsabilidad y referente a la que pueden incurrir los servidores públicos expresados en Título Cuarto de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, correspondiente a los artículos 108 al 114 Constitucionales; Título Décimo del Código Penal para el Distrito Federal artículos 212 224 denominado "Delitos cometidos por los Servidores Públicos"; los artículos 1916, 1916 bis y 2116 del Código Civil para el Distrito Federal referente al llamado daño moral, de las legislaciones mencionadas con anterioridad se plantean cuatro tipos de responsabilidades de los servidores públicos: la política, administrativa, penal y civil.

(115) Fernandez Ruiz, Jorge, La Responsabilidad Profesional del Medico, Comdat. UNAM y CNDH, Mexico 1995, p. 19

(116) Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Espana-Calpe, Madrid p.

Es menester señalar antes de analizar las diversas responsabilidades en que incurren los servidores públicos, la acertada afirmación realizada por el LIC. LUIS HUMBERTO DELGADILLO GUTIERREZ, referente al concepto de servidor público al manifestar en su obra, Elementos de Derecho Administrativo, que:

"...El servidor público es toda persona que presta sus servicios al Estado..." (116)

También es de indicarse, el concepto expresado en la Constitución referente a los servidores públicos:

El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala como tales a los representantes de elección popular (incluido el Presidente de la República, pero en una categoría especial), a los miembros de los Poderes Judiciales Federales y del Distrito Federal, Funcionarios, Empleados y toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal. Por otro lado los Gobernadores, Diputados y Magistrados de los Tribunales Superiores de los Estados, también son sujetos por violación a la Constitución, a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales; amen de las responsabilidades que los ordenamientos locales puedan establecer en su ámbito de competencia. (117)

Así una vez mencionado lo anterior y, por lo que se refiere a la responsabilidad política ésta se determina a través del juicio político,

(116) Delgadillo Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, Edit. Limusa, p. 146

(117) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Porrúa, México 1955.

que se instaura en contra de los servidores públicos señalados en el artículo 110 de la Carta Magna y séptimo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estableciéndose en dicho precepto las causales de procedencia de la pretensión de dicho juicio, siendo éstos actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, señalándose las siguientes:

I.- El ataque de las instituciones democráticas;

II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.

III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;

IV.- El ataque a la libertad de sufragio;

V.- La usurpación de atribuciones

VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicio graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las Instituciones.

VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y,

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

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

El juicio político se sigue en las dos Cámaras del Congreso de la Unión, al tenor de lo dispuesto en los artículos 9 al 24 de la Ley

**Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
(118)**

Aplicándose al Juicio Político, el Procedimiento establecido en el Código Federal de Procedimientos Penales de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos al establecerse que:

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

Referente a la responsabilidad administrativa en que incurrn los Servidores Públicos, es de señalarse la cita del Lic. Luis Humberto Delgado en su obra, que indica:

"...Este tipo de responsabilidad se establece para todo los servidores públicos, por actos u omisión en los que incurra y que afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia..." (119)

Entendiéndose por:

Legalidad.- El principio fundamental radica en que todos los servidores públicos deben ajustar sus actos provenientes o mandados por la ley; **honradez.**- Consiste que deberá desempeñar el cargo con dignidad, recto, equitativo u honorífico; **lealtad.**- Es la calidad de servidor público exige la entrega a la Institución, preservando y protegiendo los intereses públicos, que son de la Nación; **Imparcialidad.**- En el ejercicio de la función no debe beneficiar a uno o perjudicar a otros, por lo que toda actuación debe ser realizada sin preferencias personales y **Eficiencia.**- Se refiere a que deberá utilizar los recursos públicos, humanos, materiales, técnicos y

(119) Cárdenas, Raúl F. La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Edit. porrua, México 1980, p.45

financieros, con mayor cuidado y esmero dedicándolos exclusivamente al fin para que fueron proporcionados, pues el desvío redundaría en perjuicio de la función pública. (120)

Otro concepto relacionado con la responsabilidad administrativa lo expresa el lic. Andrés Serra Rojas, al afirmar que:

"...La responsabilidad administrativa está relacionada con las faltas cometidas por el empleado en el ejercicio de sus funciones..." (121)

Las de orden administrativo, que según la fracción III del artículo 109 de la Constitución, se originan por los actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. (122)

En el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece los siguientes supuestos:

"... Todos los servidores públicos tendrán las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo cargo o comisión y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

(119) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Op. cit.*, p. 70-73

(120) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Op. cit.*, p. 153

(121) Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, 2ª. edición, México 1962, p. 484.

(122) DR. JORGE REYES TAYABAS, "Responsabilidad Penal de los Servidores Públicos", *Análisis Interpretativo del Título IV de la Constitución Política Mexicana y su Ley Reglamentaria*, Edif. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México 1995, pp. 13-14.

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

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

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

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

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

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

VII.- Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo los

disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

VIII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o de la entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

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

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

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

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

XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones

profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

XIV.- Informar por escrito al Jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XV.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferiores al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que proceda de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

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

XVII.- Abstenerse de intervenir o participar

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

XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley.

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

XX.- Supervisar a los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la Contraloría Interna, los actos u omisiones que en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley, y de las normas que al efecto se expidan.

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

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

XXIII.- Abstenerse en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisición, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrar pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicios público y,

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

Asimismo, también se establece en el artículo 50 de la Ley en estudio, que cuando por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhiban al quejoso para evitar formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello realicen cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesiones los intereses de quien la formule o presente.

Ahora bien, referente a la responsabilidad penal, están se originan por la comisión de una conducta, típica, antijurídica y culpable, que da lugar al proceso penal, que de acuerdo con la fracción II del artículo 109 son las que derivan de la comisión de delitos de parte de cualquier servidor público, que será condicionada a la actualización del tipo y que será sancionada en los términos de la legislación penal.

En el Diccionario Jurídico de González Fernández de León conceptualiza la responsabilidad penal de la siguiente manera:

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

"... Es la que tiene por objeto la reparación del daño causado a la sociedad por la comisión del delito. - esta responsabilidad se traduce, además por el cumplimiento de una pena..."(123)

El Maestro Fernando Castellanos Tena dice:

"...La responsabilidad, es la situación jurídica en que se encuentra el individuo imputable de dar cuenta a la sociedad por el hecho realizado. Son imputables quienes tienen de dar cuenta a la sociedad y no padecen alguna anomalía psicológica que los imposibilite para entender y querer, es decir a los poseedores del tiempo de la acción, del minimum de salud y desarrollo psicológico exigidos por la ley; pero sólo son responsables quienes habiendo ejecutado el hecho, están obligados previa sentencia firme a responder por él..." (124)

(123) Diccionario Jurídico, González Fernández de León, Ediciones Moderna, Buenos Aires, Argentina 1980, p. 375

(124) Castellano Tena, Fernando, Linamientos Elementales de Derecho Penal, 12a. Edit. Pozzua, Mexico 1978, p. 219

Y por último, la responsabilidad civil deriva de las anteriores.

El Código Civil para el Distrito Federal establece en su artículo 1161, que la responsabilidad proviene de actos ilícitos que no constituye delito.

Entendiéndose por responsabilidad civil.- La deuda, obligación de reparar y satisfacer por si o por otro a consecuencia de delito, culpa o de otra causa legal. (125)

El Maestro Manuel Borja Martínez dice: "...que en el ámbito de derecho civil la responsabilidad ha sido considerada en dos vertientes: una, cuando ella se produce como consecuencia del incumplimiento de un contrato, y otra, cuando la producción de un daño se da sin que exista una previa relación jurídica entre el autor del mismo y la persona dañada..." (126)

Por lo que es válido señalar en este apartado lo establecido en el artículo 77 bis de la Ley en estudio, que refiere que cuando se determina la existencia de responsabilidad administrativa y esta haya causado daños y perjuicio a particulares, estos podrán acudir a las Dependencias, Entidades o la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ellas reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida, en consecuencia ordenar el pago correspondiente sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquier otra.

Por lo que el Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

Si el Órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, tendrá expeditas a su elección, la vía administrativa y judicial.

(125) Diccionario Porrúa de la Lengua Española, Edit. Porrúa, México 1986, p. 658.

(126) Borja Martínez, La Responsabilidad Civil, Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, México, INAF, Praxis 60, 1994, p. 115.

Teniendo el Estado la obligación de reparar los daños y perjuicio causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que le estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos y subsidiaria en los demás caso, en los que solo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando los Servidores Públicos directamente responsables, no tengan bienes o los que tengan no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos (artículo 1927 Código Civil para el Distrito Federal).

Por todo lo hasta aquí expuesto es de resumirse, que al incurrir en alguna responsabilidad el servidor público, no solamente infringe la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sino también la legislación penal y civil.

Por lo que de conformidad con el artículo 4o. de la Ley en cita, se deberán desarrollar los procedimientos en forma autónoma e independiente según la naturaleza y por la vía procesal o procedimental que corresponda, debiéndose turnar las denuncias a la autoridad que le corresponde conocer de ellas, toda vez que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Por último, el Código Penal tiene como finalidad proteger los bienes jurídicamente tutelados, en cambio la responsabilidad administrativa no se determina a partir de un delito, sino tiene su origen en el incumplimiento de una obligación en el ejercicio de su función, sin que a ésta se colmen de elementos constitutivos del tipo penal, sino liza y llanamente a la inobservancia del deber y que esta se haya producido realmente y el mismo tenga el soporte probatorio.

Si bien es cierto, que las sanciones previstas por ambos ordenamientos son de la misma naturaleza, también lo es, que encuentran numerosas diferencias entre sí: objeto, origen, finalidad, procedimiento, etc.

Es de concluirse que la Contraloría Interna de la Dependencia o el Coordinador de Sector en las Entidades, tuviera conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal deberán dar vista de ello a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como a la autoridad competente para conocer del ilícito, de conformidad con lo establecido en el artículo 61 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

AUTORIDADES COMPETENTES PARA LA APLICACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

Es preciso señalar específicamente quiénes son las autoridades en materia de responsabilidades, que son competentes para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la instauración del procedimiento administrativo disciplinario, el artículo 3o. de la Ley en cita, establece que son las siguientes:

I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;

I bis.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal;

II.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación;

III.- Las Dependencias del Ejecutivo Federal;

IV.- El Departamento del Distrito Federal;

V.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación;

VI.- El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;

VII.- El Tribunal Fiscal de la Federación;

VIII.- Los Tribunales de Trabajo en los términos de la legislación respectiva;

IX.- Los demás Organos Jurisdiccionales que determinen las leyes.

No obstante que no se mencionan específicamente en este artículo, cobra especial relevancia el concepto de superior jerárquico, que en los términos del artículo 48 corresponde al Titular de la Dependencia y para el caso de las Entidades al Coordinador del Sector. (126)

(126) Martínez Bulle Goyri, Víctor M., La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.- Credit. UNAM y SECOGEF, México 1994, p. 94.

Tampoco se mencionan teniendo un papel trascendental en la aplicación de la Ley e instauración del procedimiento administrativo Disciplinario, a las Contralorías Internas de las Dependencias, las que deberán regular sus funciones, tanto en la Constitución, como en la Ley en estudio y en sus Reglamentos Internos.

De lo anterior, es preciso señalar que la competencia del Organismo administrativo en un Estado de Derecho, debe de estar fijada en el orden jurídico, ya que sin dicho requisito serían inválidos e inexistentes los actos administrativos que emitiera; toda vez que el ejercicio de las facultades de la autoridad están limitadas por la ley y en consecuencia por el interés público, (siguiendo la Tesis Jurisprudencial número 47, pág. 106, del Tomo correspondiente a la Sexta parte de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia 1917 a 1965, "Las autoridades sólo pueden hacer lo que las leyes les permiten"), por lo tanto, no se puede concebir un Organismo Administrativo sin competencia; como efecto de que ésta es constitutiva del Organismo, la misma no se puede renunciar ni declinar, sino por el contrario su ejercicio debe limitarse a los términos establecidos por la Ley.*

A mayor abundamiento, es válido mencionar en el presente capítulo, los siguientes conceptos:

Autoridad. - Ignacio Hurgos, en su libro "Juicio de Amparo" pp. 298 y 299, manifiesta que: "es el Organismo Estatal investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones generales de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa."

Acto administrativo. - Es una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, trasmite, declara o extingue derechos y obligaciones, es generalmente Ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.**

* Acosta Humero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, México 1935, p. 419

** Idem. p. 420

**MARCO JURIDICO APLICABLE AL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE
LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

*Las principales disposiciones aplicables a la Ley
Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:*

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
- 2.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.*
- 3.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 32 bis).*
- 4.- Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.*
- 5.- Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal.*
- 6.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.*
- 7.- Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal.*
- 8.- Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.*

9.- Reglamento de la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.

10.- Código Federal de Procedimientos Civiles.

11.- Código Civil para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal.

12.- Código Federal de Procedimientos Penales.

13.- Código Fiscal de la Federación.

14.- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal Federal.

15.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

16.- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

El artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos establece el fundamento legal al disponer:

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

Asimismo, este precepto dispone el marco funcional en el que deberán desarrollarse dichas unidades específicas, establecerá normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.

Estableciendo la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que el objetivo, es proporcionar a cualquier interesado, las facilidades necesarias para atenderlos.

SUJETOS

El artículo 46 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala quiénes son los sujetos de la responsabilidad administrativa y dice que: "incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley"

Y el artículo 2o. dice que: "Son sujetos de esta Ley los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejan o apliquen recursos federales".

Con estos dos proceptos y el concepto de servidor público asentados anteriormente se da el principio de igualdad ante la ley, en virtud de que no se comprende rango, jerarquía, origen o particularidad del empleado, cargo o comisión desempeñados.

Sin embargo, el Titular del Ejecutivo sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

**CAPITULO V.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
DISCIPLINARIO APLICADO A LOS SERVIDORES PUBLICOS POR
CONTRAVENIR A LO ESTIPULADO EN LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES.**

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

El procedimiento administrativo, es la serie de etapas que preparan la voluntad de la autoridad en el ejercicio de su potestad.

Referente al procedimiento es prudente mencionar, la referencia que hace el Lic. Luis Humberto Delgado Gutiérrez en su obra, citando a los siguientes autores:

En este sentido José Roberto Dromi, dice que "el procedimiento administrativo es en rigor la voluntad administrativa, lo que el acueducto al agua, el conducto por el que transita -en nuestro caso- en términos de derecho, la actuación administrativa": (el procedimiento administrativo pág. 30). En el mismo sentido se manifiesta Gabino Fraga cuando dice "Ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo", (pág. 225). (SIC).

El procedimiento administrativo disciplinario se regula por el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y se aplica a quien se adecua en los supuestos establecidos por el artículo 47 de la Ley antes enunciada.

Antes de entrar al estudio del procedimiento administrativo que establece el artículo 64 de la Ley, es necesario analizar las fases anteriores al inicio de la referida instrucción, tales como la recepción, admisión y tramitación; estas fases no están explícitas en la ley, pero si por consecuencia lógica están implícitas.

RECEPCION DE LA QUEJA Y LA DENUNCIA.

El artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dispone que en todas las Dependencias de la Administración Pública Federal, se establecerán unidades específicas a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con lo que se iniciará en su caso el procedimiento administrativo disciplinario correspondiente.

Antes de seguir adelante es necesario mencionar los conceptos de queja y denuncia que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ahora Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ha emitido:

QUEJA. - Es la acción por la que un persona física o moral hace del conocimiento a la autoridad respectiva, el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún servidor público y manifiesta agravios que por dicha conducta u omisión le puedan causar.

DENUNCIA. - La acción por la que una persona física o moral hace del conocimiento a la autoridad respectiva el incumplimiento de las disposiciones legales y administrativas que imponen a algún servidor público, aun cuando dichos actos u omisiones no le originen agravios.

Siendo valido señalar otros conceptos:

Queja. - "...Se utiliza para manifestar inconformidades con la actuación de servidores públicos y por ello asume el carácter administrativo..." (126)

(126) Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Edit. Porrúa, Tomo III, México 1994, p. 2667.

Denuncia.- En materia administrativa, "Es el medio para poner en conocimiento del Órgano sancionador las posibles faltas oficiales en que incurran los servidores públicos..." (127)

Por otra parte, en esta fase es necesario contar con un buen número y adecuada distribución de las oficinas receptoras de quejas y denuncias, dependientes de las Contralorías Internas de las dependencias para facilitar que los interesados puedan presentar sus promociones.

Cada Dependencias de acuerdo con su magnitud y volumen de actividad, así como el grado de desconcentración o descentralización administrativa que presenten, instalará en el interior de la república las oficinas receptoras de quejas y denuncias de la manera más racional y funcional que se posible.

(127) Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Edit. Porrúa, Tomo II, México 1994, p. 8999

ADMISION DE LA QUEJAS O DENUNCIA

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a través de la Guía de Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público, señala que en la admisión de una queja o denuncia se procederá a integrar la información adoptando, además, algunos criterios básicos.

Debiéndose diferenciar de las quejas y denuncias, de otros asuntos como la prestación deficiente de servicios, en virtud de que esta última se debe canalizar para su atención por parte de la Dependencia o Entidad responsable para el mejoramiento del servicio.

Se deberá establecer una disparidad entre aquellos escritos cuyo conocimiento no sea de la competencia de las Contralorías Internas; en éste caso, el personal de las Oficinas de Quejas y Denuncias informarán a los interesados cual es la autoridad competente, así como turnar su escrito a ésta para su conocimiento.

Existe en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el que se otorguen toda las salvaguardas legales a los quejados o denunciantes, con la prohibición expresa de la autoridad, para que no los inhiban, a este respecto el artículo 50 establece que:

"... La Secretaría, el Superior Jerárquico y todos los servidores públicos tiene la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de quejas y denuncias a las que se refiere el artículo anterior y evitar que con

motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso... Incurrir 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 que quienes las formulen o presenten...".

Con ese motivo sólo se admitirán aquellas denuncias que se encuadren a los criterios anteriormente establecidos, rechazándose a aquella que sean anónimas, salvo que la promoción resulte interesante por la riqueza del material probatorio que se acompañe a la promoción, lo que podría originar, a juicio de la Contraloría Interna se realice un investigación con carácter oficial.

Como mecanismo eficaz para evitar excesos de parte de los quejosos y denunciantes, así como las acciones del promovente temerario y con el propósito de conferirle certidumbre y regularidad a las fases de investigación, las Contralorías Internas deberán pedir al quejoso o denunciante ratifique su promoción.

Las quejas o denuncias que sean presentadas o dadas a través de la prensa deberán tratarse de manera especial por parte de las Contralorías Internas de las Dependencias, pues quedará al arbitrio y discrecionalidad de estas últimas si se abre o no una investigación.

La última fase de la preparación del procedimiento administrativo disciplinario, es la investigación de las quejas y denuncias establecidas en el artículo 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos y en donde se pretende obtener la evidencia suficiente que acredite que los hechos consignados en la queja o denuncia, puedan presumir la existencia de presunta responsabilidad administrativa en contra del servidor público involucrado.

INSTRUCCION.

El artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece el procedimiento mediante el cual se pueden imponer sanciones administrativas a quienes hayan incurrido en responsabilidad administrativa.

En primer término se citará mediante oficio, al presunto responsable a una audiencia, documento en el que se le harán saber, el o los hechos que se le atribuyen y que constituyan alguna probable responsabilidad o responsabilidades, el lugar, el día y hora en que ha de celebrarse la actuación y su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, ya sea directamente o a través de su defensor; asimismo, se le hará saber las normas que ha infringido tanto de la ley de la materia como de las inherentes al cargo que ostenta. Se deberá citar también a un representante de la Dependencia a que pertenezca. Entre la fecha de citación y el desahogo de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco, ni mayor de quince días hábiles.

Desahogadas las pruebas si las hubiera, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o las Contralorías Internas, dentro de los treinta días hábiles siguientes, resolverán acerca de la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas que le correspondan y notificará la resolución en un término de 72 horas al interesado, Jefe inmediato y Representante de la Dependencia.

Debemos señalar que este procedimiento administrativo disciplinario es de carácter sancionador cuya aplicación e interpretación debe ser lo más estricto posible, de ahí que consideramos que la falta de regulación en este rubro no se justifica con el criterio de economía procedimental.

A fin de ratificar lo anterior, respecto del citado procedimiento, apoyándonos en nuestra experiencia práctica podemos decir que en virtud de las omisiones que existen en la Ley en estudio, surge la necesidad de aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimiento Civil desde la citación para la audiencia de ley, incluyendo la recepción, reconocimiento, admisión y desahogo de pruebas; debemos reconocer que la supletoriedad en materia administrativa existe, en virtud de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en ese sentido y no estamos en contra de ella, por el contrario creemos que dicha figura es necesaria para cubrir lagunas legislativas; sin embargo, consideramos que no es posible continuar aplicándolo supletoriamente dicho Código pues la ley no reconoce expresamente la supletoriedad, como tampoco se señala en ella el ordenamiento supletorio a aplicarse, basándose en criterios y tesis de jurisprudencia para ello.

La regulación exacta del procedimiento disciplinario en la mencionada ley, propiciaría mayor congruencia en el sistema de control administrativo de responsabilidades de los servidores públicos y a su vez la autoridad podría instaurar con eficiencia el procedimiento en comento, así como resolver los asuntos de manera homogénea y con mayor justicia.

Respecto a tal supletoriedad (en materia administrativa disciplinaria), los Tribunales Colegiados de Circuito han establecido, mediante jurisprudencia que la supletoriedad solo se aplica para integrar la omisión en la Ley o para interpretar sus disposiciones, por ello, la referencia a las leyes supletorias es la determinación de las fuentes a las cuales una ley debe acudir para deducir sus principios y subsanar sus omisiones.

Siendo evidente que para aplicar la supletoriedad se deban cubrir los siguientes requisitos, permitiéndonos transcribir la Jurisprudencia siguiente:

"SUPLETORIEDAD DE LA LEY. REQUISITOS PARA QUE OPERE. Los requisitos necesarios para que exista la supletoriedad de una norma respecto de otra son: Que el ordenamiento que se pretende suplir lo admita expresamente, y se señale el estatuto supletorio; b) La prevención de la Institución jurídica de que se trate en el ordenamiento objeto de la supletoriedad; c) Que no obstante esa prevención, las normas existente en tal cuerpo jurídico sean suficientes para su aplicación a la situación concreta por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria; d) Que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contraríen, de cualquier modo las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida.

Ante la falta de uno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una legislación a otra.."

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 124/92, Microtodo Azteca, S.A. de C.V.- 6 de febrero de 1992.- Unanimidad de Votos.- Ponente: Gilda Rincón Orta.- Secretaria Ana María Serrano Oseguera.

Por lo anterior es necesario que la Ley Federal de Responsabilidades prevea en alguno de sus artículos la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, en virtud de que en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen las principales ramas del derecho, en materia procesal dentro de cada jurisdicción, es el código respectivo el que señala las normas administrativas, salvo disposición expresa en contrario. (Tesis de Jurisprudencia, PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO, Semanario Judicial de la Federación, (o. Época, Tomo XV-II febrero de 1995, p. 363).

Regresando a lo anterior, después de desahogadas las pruebas, cuando así suceda y cerrado el periodo de la instrucción, se deberá emitir una resolución, en donde se expresarán los razonamientos lógicos-jurídicos con base a los cuales se llegó a las conclusiones, debiéndose señalar los principios legales en que se apoya la misma, en la que existirá coincidencia entre el motivo y fundamento.

Si en la audiencia se encuentra que no se cuenta con los elementos suficientes para resolver o se advierte otro elemento que impliquen una nueva responsabilidad administrativa, a cargo del presunto responsable o de otros servidores, se harán las investigaciones pertinentes y citará para otra u otras audiencias. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o las Contralorías Internas, harán del conocimiento del presunto responsable de los nuevos hechos que se le imputan para que puedan organizar su defensa, dándole así la garantía de audiencia, debiéndose emitirse un acuerdo de desglose, para conocer de estos nuevos supuestos, e iniciar de nueva cuenta la instrucción; debiéndose resolver sobre la responsabilidad que dio motivo a la apertura del expediente.

SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Una vez que se han agotado todas las fases del procedimiento y cerrado el periodo de instrucción se deberá emitir la resolución para sancionar al servidor público que resultara responsable, aplicando las previstas en el artículo 53 y tomando en consideración los elementos a que se refiere el numeral 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, haciendo hincapié en lo siguiente:

"...La sanción administrativa, es el castigo que impone las autoridades administrativas a los infractores de la Ley administrativa..." (128)

"...La sanción disciplinaria es un castigo a la vez moral y material, que resulta exclusiva en el orden profesional y que debe aplicarse únicamente con respecto de los funcionarios en servicios..." (129)

El Maestro Garrido Falla, define a la sanción administrativa, no como castigo sino como medio represivo que se pone en marcha precisamente porque la obligación no se ha cumplido. (130)

En conclusión las sanciones administrativas o disciplinarias son las medidas que el Estado impone para asegurar el orden del servicio y la observancia de sus obligaciones.

De acuerdo con el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos las sanciones administrativas consistirán en:

(128) Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo III, Edit. Porrúa, México 1994, p. 4872.

(129) María Cier, Manuel, "Manual de Derecho Administrativo", Tomo II, Edit. PlusUltra, México 1990, p. 136.

(130) Garrido Falla, Fernando, "Tratado de Derecho Administrativo", Instituto de Estudios Políticos, Tomo II, Madrid, España, p. 196.

APERCIBIMIENTO PRIVADO O PUBLICO.

La ley en estudio no establece en que consiste esta sanción, razón por la cual se ha dificultado los efectos jurídicos que trae como consecuencia.

El Diccionario de la Lengua española, establece:

"...que el apercibimiento consiste en hacer saber a la persona citada, emplazada o requerida la consecuencia de seguir de determinados actos u omisiones..." (131)

Para el Maestro Delgadillo Gutiérrez, el apercibimiento "se identifica como una prevención especial, como una advertencia de que se le aplicara una sanción en caso de persistir en una conducta indebida. (132)

por otra parte el apercibimiento significa, "La advertencia o conminación que la autoridad hace a determinada persona, de las consecuencias desfavorables que podrá acarrearle la realización de ciertos actos u omisiones" (133)

Desde nuestro punto de vista, el apercibimiento, es una sanción disciplinaria impuesta por una autoridad administrativa, consistente en advertir a los servidores públicos que en caso e incurrir en deficiencias en sus funciones, sufrirán una sanción administrativa mayor.

(131) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Ob. cit. p. 103

(132) Idem, p. 103

(133) Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, editorial Porrúa, Tomo I, México 1994, p. 180.

AMONESTACION PRIVADA O PUBLICA

La doctrina estima que la amonestación debe considerarse en primer punto de vista como corrección disciplinaria y en segunda perspectiva, como una exhortación para que no se repita una conducta. (134)

La amonestación es un corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, disciplina y buen funcionamiento en el servicio público consiste en el reproche que hace el servidor público por haber incurrido en el incumplimiento de sus obligaciones como tal.

Respecto de las anteriores, la ley no hace referencia en ninguno de las sanciones hasta aquí analizadas sobre los efectos jurídicos, no obstante ello, es de explorado derecho que cualquier sanción que se imponga concluye con la ejecución de la mismas.

(134) Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, editorial Porrúa, Tomo I, México 1994, p. 152.

SUSPENSION

Es una sanción administrativa que consiste en prohibir a un servidor público el desempeño de un empleo, cargo o comisión por un determinado tiempo.

La ley de la materia no señala si los días de suspensión son hábiles o naturales.

La suspensión como sanción no podrá ser menor de tres días ni mayor de tres meses.

Asimismo, la suspensión de trabajadores de base, se deberá hacer en términos de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado de conformidad con lo establecido en el artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que establece:

"...Tratándose de los Servidores Públicos de base, la destitución y la suspensión se sujetarán a lo previsto en la Ley correspondiente.."

DESTITUCION DEL PUESTO.

Es la sanción administrativa por la cual un servidor público es separado del empleo cargo o comisión que desempeñaba, por habersele encontrado responsable en los términos de la Ley.

Esta sanción será aplicable directamente por el superior jerárquico a los servidores públicos de confianza y por lo que respecta a los de base, será hecha efectiva por el órgano jurisdiccional competente.

Lo anterior no debe conducirnos a la conclusión de que el procedimiento incoado en contra de los servidores públicos de confianza es distinto a aquel que se instaure a servidores públicos de base, lo único que difiere en ambos procedimientos es la ejecución de la sanción.

Por otra parte para la imposición de sanciones a los servidores públicos de base, se deberán respetar en todo momento los derechos laborales y sindicales que los asisten, como lo dispone el último párrafo de artículo transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La resolución sancionadora en este sentido que recaiga en contra del servidor público de base será notificada al superior jerárquico o a la autoridad que corresponda para que demande la rescisión de la relación de trabajo o la suspensión del mismo en los términos previstos por las leyes respectivas y ante los Tribunales competentes.

Es menester hacer mención, que al imponer la

sanción en comento a algún servidor público, es necesario tener la certeza de que no se trata de trabajador de base, ya que en dicha circunstancia no se podrá ejecutar la misma, en virtud de que habrá de apearse a lo establecido en el artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

SANCION ECONOMICA

Este es aplicable cuando por incumplimiento previsto en el artículo 47 de la Ley, se obtiene un beneficio económico o se cause daño o perjuicio a la patrimonio de la dependencia o a un particular.

Consideramos necesario hacer una análisis de carácter formal respecto a la interpretación de la expresión lucro indebido y éste se considera como tal cuando:

a).- Que el servidor público obtenga un beneficio adicional de un particular con motivo del ejercicio de su empleo, cargo o comisión .

b).- Que el servidor público disponga en su beneficio o en favor de los sujetos a que se refiere la fracción XIII del artículo 47 de la ley en estudio, recursos económicos cuyo origen sean fondos públicos o bienes pertenecientes a la administración Pública.

Daños causados.- Se refiere al deterioro, menoscabo, pérdida o destrucción de algún bien propiedad del Estado, ello trae aparejado perjuicio.

Perjuicio causado.- Se refiere a que el Estado sufre un quebranto o afectación de naturaleza pecuniaria como consecuencia directa de la comisión de irregularidad ocasionada por servidor público en ejercicio de sus funciones, dicho detrimento viene aparejado daño.

El artículo 76 del ordenamiento legal prevé que para el caso de allanamiento por parte del servidor público del incumplimiento de las obligaciones en que incurrieron, se dictara resolución de inmediato imponiendo dos tercios de la sanción económica aplicable y en caso de haber daño y

perjuicios se deberá restituir el bien o producto que se hubiese obtenido en su caso la sanción económica será suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados y por lo que se refiere a la sanciones administrativas se aplicaran sin sufrir modificación.

Estimamos que en caso de confesión, esta no suprime la existencia de la responsabilidad administrativa en que incurrió.

INHABILITACION

"La inhabilitación es el impedimento absoluto para volver a ejercer alguna función o empleo". (134)

"La inhabilitación es declarar a un servidor público inhábil o incapaz de ejercer u obtener algún empleo, cargo o comisión". (135)

Desde nuestro punto de vista, estimamos que la inhabilitación es el impedir a un servidor público preste su servicios en favor de la Administración Pública, impedimento que es impuesto por la autoridad competente a través de resolución administrativa, pero esta se determina por determinado tiempo.

La Inhabilitación para poder desempeñar algún empleo, cargo o comisión en el servicio público, se aplicará al servidor público que haya obtenido beneficios económicos o haya causado daños y perjuicios. Si el monto económico es menor de doscientos veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, la inhabilitación será de uno a diez años, en caso de exceder de dicho límite será de diez a veinte años. Lo anterior de conformidad con lo previsto en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El citado precepto legal también señala que el plazo de diez a veinte años de inhabilitación será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Cabe hacer mención que la propia ley no determina a que se le debe considerar conductas grave.

Es importante indicar que al aplicar la sanción en comento, a algún servidor público con categoría de base,

esta deberá ser apegada a la ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado; asimismo, en caso de que el servidor público tenga la condición de confianza se deberá tener la certeza de que éste no tenga reservada plaza de base, ya que en tal circunstancia se deberán realizar conforme a lo establecido en la ley Laboral antes indicada, para el efecto de demandar la rescisión del contrato, a través de la vía jurisdiccional que corresponda y en consecuencia poder ejecutar la inhabilitación.

(134) Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto Investigaciones Jurídicas, Edit. Porrúa, Tomo III, México 1991, p. 1719.

(135) Lozano, Antonio de Jesús, "Diccionario Razonado de Legislación Y Jurisprudencias Mexicanas", Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Tomo II, México 1991, P. 651.

ELEMENTOS QUE SE DEBEN TOMAR EN CONSIDERACION PARA EDITAR LAS SANCIONES ANTES DESCRITAS.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala siete elementos que deben tomarse en cuenta al imponerse las sanciones administrativas, siendo las siguientes.

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 dicte en base a ella.

La citada fracción nos habla de infracciones graves sin especificar que debe entenderse por infracción grave, por lo que se es indispensable que la ley regule que es la gravedad, ya que desde nuestro punto de vista la gravedad se refiere a la forma en que el servidor público responsable cometió los hechos que se le atribuyen, el daño que provocó, si fueron previstos, si obtuvo beneficios adicionales a las contraprestaciones que el Estado le otorga y si lesionó al patrimonio al Erario Federal o si con su conducta provocó daños de imposible reparación o si estos no pueden volver al estado en el que se encontraban; siendo en resumen, una valoración del resultado de su conducta.

II.- Las circunstancias económicas del servidor público.

Datos personales del servidor público que no reviste motivo para tomarse en cuenta, referencias que estos solo pueden ser determinados por un Trabajador Social.

III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor.

Elementos que la Ley no determina si se tomaron en favor del servidor público de acuerdo a su nivel, o en su caso, en su perjuicio.

IV.- las condiciones exteriores y los medios de ejecución.

Consideramos que los medios, condiciones o maquinaciones, con las que hubiese cometido la irregularidad, no alteran el resultado de su conducta.

V.- La antigüedad del servicio.

Estimamos que en nuestro punto de vista esta se debería reformarse, ya que debe decir "la antigüedad en el servicio".

Un segundo punto de vista, con ello se tomaría en cuenta que si la antigüedad es mayor, el servidor público conocedor de sus obligaciones es mayor la sanción, o como cuenta una antigüedad amplia en el servicio, se tomaría como atenuante en su favor.

IV.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y

VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones.

Consideramos que dicho precepto legal adolecía de una deficiente redacción, pues no regula la forma de valoración de los citados elementos, debiendo establecer, si cada uno se tomar como agravante o atenuante, teniéndose en consecuencia, que la autoridad que imponga la sanción un libre arbitrio para valorarlos.

Por último, consideramos que dichos elementos se deben tomar como agravantes, puesto que de la experiencia, los servidores públicos que incurrir en responsabilidad administrativa lo hacen por negligencia, dolo, impericia, etc., y no por desconocimiento de sus obligaciones.

MEDIOS DE IMPUGNACION

Que de acuerdo a lo expresado por el Dr. Miguel Acosta Romero, en su libro "Teoría General de Derecho Administrativo", determina que el recurso administrativo, es el acto por medio del cual el Organó Administrativo deja sin efectos, en forma total o parcial un acto previo perfectamente valido, por razones de oportunidad, técnica, de interés público o de legalidad.

El primer párrafo del artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que: las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad que emitió el acto, mediante el recurso de revocación que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

Tratándose de resoluciones emitidas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, podrán ser impugnadas ante la propia secretaría, mediante el recurso revocación que se tramitarán en su Dirección General Jurídica o directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La resolución que se dicte al recurso de revocación interpuesto ante la autoridad emisora del acto, podrá ser impugnada ante el Tribunal Fiscal de la Federación, mediante el juicio de nulidad.

La tramitación del recurso de revocación se sujetará a lo siguiente:

Se iniciará mediante escrito, que deberá ser interpuesto en los términos previstos por la ley, en el que se deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público sancionado le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir.

Además, en su libelo deberá contener los siguientes requisitos que a continuación se enuncian:

- a).- Al rubro, el número de expediente.
- b).- El destinatario, (autoridad competente ante quien se promueve).
- c).- Nombre del recurrente y en el caso de que lo promueva un representante, los de éste y la autorización del promoviente;
- d).- Se deberá señalar el domicilio para oír y recibir notificaciones;
- e).- Expresar los agravios que cause la resolución impugnada. Entendiéndose por agravio, la lesión de un derecho cometido en una resolución por no haberse acatado lo dispuesto en la ley o la existencia de violación del procedimiento administrativo disciplinario. (p.ej. el que no se hayan valorado las pruebas o que la resolución se haya emitido por una autoridad incompetente para ello, etc, etc; debiéndose citar los artículos infringidos, o lo que nos fueron considerados en su favor y que se consideran relevantes);
- f).- Deberán ofrecerse las pruebas que el recurrente proponga rendir y que este relacionadas con los agravios hechos valer, debiendo ser las pruebas de carácter supervinientes;
- g) Constancias de la notificación de la resolución combatida y copia del fallo en comento y,
- h) En su caso deberá solicitar la suspensión de la sanción económica o administrativa.

La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fueran idóneas para desvirtuar los hechos en que se basa la resolución que se impugna.

Las pruebas admitidas se desahogarán en un plazo de cinco días, que a solicitud del servidor público o de la autoridad, podrá ampliarse en una sola vez.

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

Por otra parte, se concederá la suspensión de la ejecución de la sanción, si así lo solicitara el promovente, conforme a las siguientes reglas:

1.- Tratándose de sanciones económicas, si el pago de estas se garantiza en los términos establecidos por el Código Fiscal de la Federación; y

2.- Tratándose de otras sanciones, se conocerá la suspensión si concurren las siguientes hipótesis:

I).- Que se admita el recurso

II).- Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daño y perjuicio de imposible reparación en contra del recurrente.

III).- Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicio al interés social o al servicio público.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERO.- A través de nuestra historia se han tratado de imponer diversos medios de control para regular la actividad de los funcionarios públicos, siendo en la Constitución de 1814, el primer documento que las prevé.

SEGUNDO.- Es en la Constitución de 1917 (1940), donde se incluye por primera vez a los altos Funcionarios Públicos y Empleados del Estado, imponiéndoles obligaciones y por el incumplimiento de éstas, un procedimiento administrativo disciplinario.

TERCERO.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, fue la primer legislación que conceptualizó a los integrantes de los diversos Organos del Estado, como servidores públicos, dando por terminado la diferenciación que existía entre los altos funcionarios y empleados, siguiendo el principio Constitucional de igualdad ante la ley.

CUARTO.- Concluimos que la responsabilidad administrativa, se conceptualiza como la conducta indebida en la que incurren los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones o por el incumplimiento del marco legal inherente a su cargo.

Es menester mencionar, que al incidir en alguna responsabilidad el servidor público, no solamente infringe lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; sino también, la legislación penal y civil.

QUINTO. - Por lo que se refiere a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se deberá adicionar en el artículo 2o., un término para incoar procedimiento administrativo disciplinario a quienes hayan dejado su cargo, empleo o comisión en la administración pública federal, toda vez que con la renuncia del servidor público, evade el alcance de dicha Ley al no estar debidamente fijado un plazo para la instauración de dicho procedimiento y en consecuencia se imposibilita a la autoridad para imponer sanción disciplinaria que le corresponda.

Por lo tanto y como otra alternativa a tal circunstancia, proponemos que se modifique el artículo 78 de la Ley en estudio, debiendo expresarse el primer párrafo de dicho precepto lo siguiente:

Las facultades de la Secretaría y de las autoridades señaladas en el artículo 3o., para incoar procedimiento administrativo disciplinario, se aplicarán a lo siguiente:

I.- Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y

II.- En los demás casos prescribirán en tres años.

El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que se hubiese cesado, si fue de carácter continuo.

En todo los casos la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto en el artículo 64.

SEXTO.- Adicionar el artículo 30. de la Ley en estudio, otorgando competencia a las Contralorías Internas de las Dependencias del Ejecutivo Federal y de las Entidades Paraestatales de conformidad con las disposiciones contenidas en sus Reglamentos Internos; así como también se deberá incluir al Superior Jerárquico (el que desempeña un papel importante en la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en específico en la sanciones), en virtud de que dicho precepto los omite.

Debiendo expresar la fracción III del artículo en comento, lo siguiente:

III.- Las Contralorías Internas de las Dependencias del Ejecutivo Federal y Entidades Paraestatales, de conformidad con sus Reglamentos Internos.

SEPTIMO.- Derojar el artículo 46, ya que establece que por el simple hecho de ser servidor público se incurre en responsabilidad administrativa, al expresar:

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

OCTAVO.- Reformar el artículo 64 fracción I y 67, para el efecto de que se determinen específicamente las atribuciones del Representante de la Dependencia a la que pertenece el servidor público, ya que no se establece para que fin deberá asistir a las audiencias.

NOVENO.- Proponemos se derogue el último párrafo del artículo 47, ya que no se determina a que supuesto se debe aplicar.

DECIMO.- Reformar la fracción II del numeral 64 de la Ley en estudio, debiéndose ampliar el término para la emisión de la resolución, en virtud de que en ocasiones no es humanamente posible dar cumplimiento al mismo, por el cúmulo de trabajo existente en las Contralorías Internas de las Dependencias del Ejecutivo Federal.

DECIMO PRIMERO.- Se deberá expresar en el artículo 53 los efectos jurídicos del apercibimiento y la amonestación, debiéndose suprimir los conceptos privado y público.

DECIMO SEGUNDO.- En el artículo 54 de la Ley en estudio, señala los elementos que deben tomarse en consideración al imponer sanción administrativa, sin que se señale si dichos elementos se tomarán en cuenta para agravar o para atenuar la responsabilidad administrativa.

DECIMO TERCERO.- Se derogue el artículo 50 de la Ley Federal de Responsabilidades, debiéndose incluir el supuesto que establece, en el artículo 47, adicionando una fracción, en virtud de que es causa de responsabilidad administrativa su incumplimiento.

DECIMO CUARTO.- Se derogue el artículo 63 ya que la facultad discrecional que se plantea, beneficia a servidores públicos de alta jerarquía.

DECIMO QUINTO.- Se adicione un artículo en el Título

Tercero de la Ley en estudio, para el efecto de que se determine, que en las cuestiones relativas al procedimiento administrativo no previstas por el ordenamiento, así como la apreciación de las pruebas se deberá observar las disposiciones contenidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre y cuando no se contrapongan a la naturaleza del mismo y se ajusten a las necesidades que se requieran.

DECIMO SEXTO.- Sugerimos que en los supuestos de incumplimiento en la presentación de la declaración de situación patrimonial a que se refieren los artículos 79, 80 y 81 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se apliquen las sanciones a que se refiere el numeral 53, tomando en consideración los elementos del 54 de la Ley antes indicada; toda vez que la sanción impuestas por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, (dejar sin efectos el nombramiento) y el documento que emite (declaración de incumplimiento), se omiten los requisitos procedimentales establecidos en el artículo 64 de la Ley de la Materia y los principios Constitucionales previstos en los preceptos 14 y 16 de nuestra Carta Magna.

DECIMO SEPTIMO.- Se propone que el Título IV, de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos, tenga un orden procedimental, debiendo llevar una secuencia lógica, planteándose de la siguiente forma:

ARTICULOS QUE LOS
CONTEMPLAN ACTUALMENTE

I).- SUJETOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

2o. y 46:

II).- AUTORIDADES COMPETENTES PARA LA APLICACION DE LA LEY.	30., 48, 49 y y 60;
III).- TERMINOS (PRESCRIPCION)	78;
IV).- OBLIGACIONES	47, 50, 79, 80, 81, 83, 88 y 89;
V).- PROCEDIMIENTO ADMINIS-- TRATIVO	64, 65, 66, 76, 77, 82, 84 y 85;
VI).- MEDIDAS DE APREMIO	77
VII).- ELEMENTOS QUE SE HAN DE CONSIDERAR AL MOMENTO DE QUE SE EMITA LA RESO- LUCION.	54 Y 63;
VIII).- SANCIONES	52, 53, 55, 56 y 86;
IX).- MEDIOS DE IMPUGNACION	70, 71, 72, 73, 74 y 75;
XI).- REPARACION DE DAÑOS Y PERJUICIOS A PARTICULARES	77 BIS y 78 FRACCION III.

DECIMO OCTAVO. - Concluimos, que en todo orden jurídico de un Estado debe facilitar a los gobernados los medios de derecho para impugnar la actuación arbitraria e ilegal que pudieran incurrir los servidores públicos; por lo que en nuestro régimen de derecho se ha establecido un sistema de responsabilidades administrativas que se encuentran contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, legislación que tiene como objetivo facilitar a los ciudadanos el poder exigir el cumplimiento de las funciones inherentes a sus cargos a los servidores públicos, por lo que creemos que la legislación expedida con tal motivo, se debe perfeccionar con base en la práctica, en el derecho comparado y en nuestra doctrina jurídica.

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

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel.- Teoría General de Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, S.A., 11a edición, México, 1993.
- 2.- ARTEAGA NAVA, Elisur.- El Nuevo Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Revista de Investigaciones Jurídicas, E.I.D., año 6 T.2, 1984.
- 3.- BARRAGAN, José.- Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Porrúa, S.A. México, 1982.
- 4.- BIELSA, Rafael.- Derecho Administrativo, Edit. Ley, Buenos Aires, 6ta. Edición, Argentina 1977.
- 5.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, S.A. 9a Edición, México 1994.
- 6.- CANASI, José.- Derecho Administrativo, Edición Palam, Buenos Aires, la Edición, Argentina 1977.
- 7.- CARDENAS, Raúl.- Las Reformas del Título Cuarto de la Constitución de 1917, Revista de Investigaciones Jurídicas, E.D.L. año 7, No. 7, México 1993.
- 8.- CARDENAS, Raúl.- La Responsabilidad de los Servidores Públicos, Edit. Porrúa, S.A. la Edición, México 1982.
- 9.- CASTELAZO, José R.- Técnicas y Especialidades en Administración de Personal Público, la. Edición, I.N.A.P., México, 1985.
- 10.- CHAVEZ NIETO, José.- Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades, I.N.A.P., la. Edición, México 1984.
11. PINA, Rafael de y PINA VARA, Rafael.- Diccionario de Derecho, 20a. Edición, Edit. Porrúa, S.A., México, 1981.

- 12.- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto Y LUCERO ESPINOZA Manuel.- Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso, Edit. Porrúa, México 1994.
- 13.- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto Y LUCERO ESPINOZA Manuel.- Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso, Edit. Limusa, México, 1991.
- 14.- Diccionario Jurídico Mexicano.- Tomos I, II, III Y IV, Edit. Porrúa, 7a. Edición, México 1994.
- 15.- ESTRADA SAMANO, José Antonio.- Algunas reflexiones sobre responsabilidades de los Servidores Públicos, de empresas paraestatales y del Estado a la luz del régimen del Derecho en México. Revista de Investigaciones Jurídicas, E.I.D. año 7, No. 7, México 1983.
- 16.- FRAGA CABINO.- Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, S.A. 32a. Edición, México 1994.
- 17.- GALINDO GARFIAS, Ignacio.- La Responsabilidad del Médico y los Derechos Humanos, Edit. UNAM, México 1995.
- 18.- GARCIA BECERRIL, Rocío.- Código Etico de Conducta de los Servidores Públicos.- Coodit. UNAM y SECOGEF.- México 1994.
- 19.- GARCIA MAYNEZ, Eduardo.- Introducción al Estudio del Derecho. 46a. Edición. Edit. Porrúa, S.A. México 1994.
- 20.- GOMEZ LARA, Cipriano.- Teoría General de Proceso, 6a. Edición U.N.A.M., México 1988.
- 21.- GONZALEZ DE LA VEGA, Rene.- El Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, 1ª Edición, Edit. Porrúa, S.A. México 1983.

- 22.- HAMDAN AMAD, Fauzi.- Notas sobre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Revista de Investigaciones Jurídicas, E.L.D. año 7, número 7, México, 1983.
- 24.- HERRERA PEREZ, Agustín.- La Responsabilidad de los Servidores Públicos, Coedit. SECODAM y UNAM, México, 1989.
- 24.- JIMENEZ CASTRO, Wilburg.- Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa, Edit. F.C.E. 4ª Edición, México 1982.
- 25.- LANZ CARDENAS, José Trinidad.- La Contraloría y el Control Interno en México, 1ª Edición, Edit. F.C.E. México, 1987.
- 26.- MERKEL, Adolfo.- Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Nacional, México, 1980.
- 27.- ORTIZ REYES, Gabriel.- El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal, Edit. F.C.E. México, 1988.
- 28.- PEREZNIETO CASTRO, Leonel.- Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional, 1ª Edición, Edit. Porrúa S.A. México. México 1983.
- 29.- SERRA ROJAS, Andres.- Derecho Administrativo, 16a. Edición, Edit. Porrúa, S.A. México 1994.
- 30.- SERRANO MIGALLON, Fernando.- El particular frente a la Administración, 2ª Edición, Edit. Porrúa, S.A. México 1993.
- 31.- SOBERANES FERNANDEZ, José Luis.- La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, 1ª Edición, Edit. Manuel Porrúa, México 1984.
- 32.- TORO, Alfonso.- Compendio de Historia de México, 19a. Edición, Edit. Porrúa, S.A. México 1981.