

188
21

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"CAMPUS ARAGÓN"**



**"LA APLICACIÓN ANTICONSTITUCIONAL
DE LA LEY EN EL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD
DEL SERVIDOR PÚBLICO EN LA
PROCURADURIA GENERAL DE LA
REPUBLICA".**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

VICTOR MANUEL GUTIERREZ MARTINEZ

ASESOR. LIC. ALEJANDRO PEREZ NUÑEZ

MÉXICO

1997.

**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 LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO,
CAMPUS "ARAGON".

AL LIC. ALEJANDRO PEREZ NUÑEZ,
QUIEN CON SU APOYO Y CONSEJO
HIZO POSIBLE
LA REALIZACION DE ESTE TRABAJO.

A LA MEMORIA DE MI ABUELITA
PAULA RIOS LASCAGÚE,
DONDE QUIERA QUE TE ENCUENTRES.

A MI NOVIA MARIA E. PIÑA PANTOJA,
QUIEN ES LA RAZON DE MI SUPERACION Y
EL EJE DONDE GIRA MI VIDA.

A MIS PADRES:
JOSE RENE GUTIERREZ CHAVEZ Y
VICTORIA MARTINEZ RIOS
A QUIENES LES DEBO
LA EXISTENCIA EN ESTE MUNDO.

CON PROFUNDO CARIÑO Y RESPETO PARA
MI TIO GABRIEL MARTINEZ RIOS,
HOMBRE DE GRAN VISION,
QUE CREYO EN MI E HIZO POSIBLE
MI SUEÑO DE CONVERTIRME EN HOMBRE.

A MIS HERMANOS:
RENE, NORMA, ALMA, ANA, YESSICA Y DULCE KIRKEY,
CON QUIENES ME UNE UN GRAN AMOR.

AL DESPACHO DE ABOGADOS "BASHAM, RINGE Y CORREA, S.C."
Y EN ESPECIAL A LOS LICENCIADOS HECTOR G. CALATAYUD Y
RICARDO HERNANDEZ, QUE ME DIERON LA OPORTUNIDAD DE
DESARROLLARME BAJO LA SOMBRA PROTECTORA DE SUS ENSEÑANZAS.

AL LIC. ENRIQUE A. ORTIZ,
AMIGO Y HOMBRE EJEMPLAR,
A QUIEN ESTIMO CON PROFUNDO
CARIÑO Y ADMIRACION.

**A ROCIO BENAVIDES, JUANA MARIA ANAYA, ANA LAURA CASTRO Y
MARIA DE LA CRUZ ARAGON, QUIENES CON SU APOYO HICIERON
POSIBLE LA REALIZACION DE ESTE TRABAJO.**

I N D I C E

		PAGINA
	INTRODUCCION.	11
CAPITULO I.	GENERALES HISTORICOS.	
1.1.	ORIGEN Y DESARROLLO DEL SERVIDOR PUBLICO.	14
1.1.1.	DERECHO ROMANO.	15
1.1.1.2.	DERECHO GERMANICO.	26
1.1.1.3.	DERECHO FRANCES.	30
1.1.1.4.	DERECHO ESPAÑOL COLONIAL.	38
1.2.	EVOLUCION JURIDICA DEL CONTROL CONSTITUCIONAL SOBRE EL ABUSO DEL SERVICIO PUBLICO.	43
CAPITULO II.	REGIMEN JURIDICO DEL SERVIDOR PUBLICO Y LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.	
2.1.	AUTORIDADES ENCARGADAS DE LA APLICACION DE LA LEY EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PUBLICO.	117
2.2.	CLASES DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	123
2.3.	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PUBLICO.	157
2.4.	LA INEXACTA APLICACION DE LA LEY POR PARTE DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA EN LA FINCACION DE RESPONSABILIDAD AL SERVIDOR PUBLICO.	173
CAPITULO III.	PROPUESTAS PARA MEJORAR LA APLICACION DE LA LEY EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD EN LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.	
3.1.	LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	222
3.2.	LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	228
3.3.	LEGISLACION SUPLETORIA APLICABLE.	243
3.3.1.	CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.	245
3.3.2.	CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.	247

3.3.3.	CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION Y OTROS.	248
	CONCLUSIONES.	252
	BIBLIOGRAFIA.	257

"Las cosas viven tanto tiempo como el último que las recuerda. Extinguir la llama del recuerdo para apagar el peligroso fuego de la verdad, es crear una falsa historia escrita con la sangre de aquéllos que podrían recordar y por quienes buscan la verdad".

REFRAN INDIO ANONIMO

INTRODUCCION

El servicio público comporta y exige una correcta aplicación de la ley; debido a la trascendencia de sus funciones, los servidores públicos no deberán anteponer sus ambiciones personales al interés colectivo, ya que ello no sólo vulnera la legalidad, sino que mancha la legitimidad de las autoridades encargadas de cumplir las funciones del Estado.

Asimismo, las Instituciones Oficiales tienen el deber de respetar los derechos más elementales de los servidores públicos, en los casos y supuestos en que se sitúen estos sujetos, y que desencadenen la instauración de un procedimiento administrativo de responsabilidad en su contra; por actos cometidos o por imputaciones sostenidas en su perjuicio.

La idea fundamental en que descansa el presente estudio e investigación radica en que el servidor público de la Procuraduría General de la República, es un ciudadano como cualquiera de nosotros, con derechos y obligaciones, quizás un poco mayores a las nuestras pero que no le quitan su carácter de individuo perteneciente al grupo social; por ende, el presente trabajo fue realizado pensando en ello, por lo que se inició con breves referencias del servidor público dentro de la época romana, crisol donde despegaron la gran mayoría de las culturas en el mundo; pasando por algunas precisiones en el Derecho Germánico, cuna de otro de los sistemas jurídico en el mundo: el anglasajón. Siguiendo con el Derecho Francés origen inmediato de los primeros derechos reconocidos del individuo en la sociedad absolutista y terminando en nuestra línea de principio, que representa la colonia española, que guste o no constituyó una gran influencia en el desarrollo de nuestra sociedad mexicana, y en el establecimiento de los primeros órdenes

jurídicos, exclusivos del control constitucional de la actuación del servidor público, plasmado en la historia de la más importante de nuestra Legislación Constitucional.

En este sentido considerando que tanto la Procuraduría General de la República como el Servidor Público, son figuras y entes originados y creados por la legislación, es oportuno señalar cuales son sus atribuciones y fundamentos constitucionales que le permiten erigirse como juez y parte del procedimiento de responsabilidad en cuestión, así como el de establecer los supuestos de responsabilidad en que se pudiera situar el servidor público, cuando en sus actuar se lesionen intereses colectivos o particulares.

Todo ello, provocando la instauración del no menos citado Procedimiento Administrativo de Responsabilidad del Servidor Público y su subsecuente violación que de la ley efectúa la Procuraduría al aplicar de manera inexacta las diversas legislaciones de la materia en la fincación de responsabilidad a ese servidor público. Este apartado constituye la parte medular del presente trabajo, ya que demuestra tomando como base datos reales, las graves violaciones realizadas por la Procuraduría que provocan grandes pérdidas materiales y horas-hombre; que se ensaña contra la figura del servidor público que la institución ha creado y que por ninguna causa tienden a prevenir la corrupción imperante dentro de los círculos de poder, pues por el contrario, únicamente facilitan medios a los verdaderos culpables que guardan su responsabilidad en las conductas ilícitas desplegadas por éstos.

Por último, y para precisar aún más mi pensamiento e idea sobre lo particular del estudio, entré a la explicación sencilla y suscita de los artículos comúnmente transgredidos por la Procuraduría, haciendo especial énfasis en la

supletoriedad de la ley en materia de responsabilidades de la ley en materia de responsabilidades, uno de los puntos importantes donde descansa esa violación de la ley por la Procuraduría; y concluyendo con lo que toda Institución soñaría para su buen funcionamiento: los ideales de la prestación de un buen servicio y la correcta aplicación y observancia de las leyes por parte de su personal subordinado; creando con esto el fomento, la consolidación y la eficiencia de los sistemas de responsabilidades, como instrumento de control en el ejercicio del poder, que coadyuven al logro de las funciones que tiene asignadas el Estado, asegurando el fortalecimiento de los principios de legalidad y legitimidad que los sustentan, robusteciendo con ello, de manera incontestable, a la Democracia.

Noviembre de 1996.

CAPITULO I. GENERALES HISTORICOS.

1.1. ORIGEN Y DESARROLLO DEL SERVIDOR PUBLICO.

El objeto de abordar un tema tan poco explorado, representa en principio una dificultad, pues mientras existen infinidad de obras que en forma directa o indirecta tocan temas relacionados con el servicio público; pocas son las que se preocupan en estudiar algunos antecedentes de esta figura.

En efecto, la evolución experimentada a lo largo de los acontecimientos internacionales y los propios de cada nación nos lleva al de las corrientes ideológicas que han permitido que un servicio que surgió como institución humanista se haya convertido en un deber público, ajustado a las condiciones de vida y de trabajo. (1).

En nuestros días, el trabajo ha dejado de ser considerado como una actividad individual para convertirse en una exigencia colectiva. Es por ello, que el presente capítulo tiene la finalidad principal de dar una visión introspectiva y breve de lo que se entendía por servidor público en las instituciones de carácter político y religioso, en los albores de la civilización romana principalmente, y de otras culturas como la germánica, la francesa, y por supuesto la colonial española; que en forma por demás importante influyeron y fueron punta de penetración para el establecimiento de los ordenamientos que en materia de responsabilidad de los servidores públicos tenemos hasta nuestros días.

La relación de servicio entre el Estado y sus trabajadores no es un producto de la evolución actual que vive el Estado, ha tenido existencia desde épocas remotas, y

ha estado sujeta a variantes de tiempo, de lugar, y de ideologías políticas y jurídicas predominantes, que tienen un nacimiento o punto de partida dentro del derecho romano.

1.1.1. DERECHO ROMANO.

La calidad de ciudadano "hombre nacido en la ciudad", era indispensable para tener acceso a las funciones públicas, consideradas altamente honoríficas. El funcionario romano presentaba ya muchas de las características que hoy tienen nuestros servidores públicos.

Pero no podemos expresar la importancia de modo más preciso que citando las palabras con las que Kornemann inicia su "Roemische Geschichte": "La historia de Roma tiene la máxima significación histórica universal. En el Imperio Romano confluye la historia de los pueblos antiguos como un gran embalse del que parte toda la historia moderna". (2).

Ahora bien, la forma de gobierno de la ciudad - Estado romano era de tipo monárquica, es decir, ésta se encontraba en manos de una dinastía extranjera etrusca; puedo afirmar además, que con seguridad cuando Roma era gobernada por reyes, éstos gozaban de una serie de poderes plenos y omnicomprendibles que se resumen en la palabra "imperium", la más significativa del vocabulario constitucional romano.

La monarquía fue establecida en principio con la figura de los reyes, cuya elección debería ir acompañada por signos de la buena voluntad de los cielos, sin embargo, los reyes no eran nombrados por la divinidad, tampoco eran magistrados en el sentido de que fueran elegidos por el pueblo. El imperium que poseían era ilimitado en su alcance, estaba sobre todas las personas y era supremo en todas las causas. Los reyes poseían los "auspicia", los medios de

2. KORNEMANN, "ROEMISCHE". STUTTGART, 1954. TOMO I, PAG. 1.

comprobar la voluntad de los dioses cuyo favor había aprobado su elección como rey y que así, en cierta forma garantizaba su poder. Sin embargo tenían el deber de la "pax deorum", el elevado deber de asegurar la paz de los dioses, que era necesaria para la salud y la prosperidad de la comunidad tanto en la guerra como en las actividades campesinas, pues los dioses pueden enviar el infortunio y la desdicha sobre las armas y las cosechas; en esas funciones era el sacerdote. En la guerra el rey tenía un mando ilimitado e indiviso, y sin alguien actuaba en su lugar lo hacía como representante suyo, libremente elegido por él.

Además, tenía la calidad de general, y su imperium, tenía tal carácter militar que nunca perdió. Era también, el manantial, la justicia, y la fuente del Derecho.

Era el sacerdote general y juez, en virtud del llamado imperium, pero si en alguna ocasión permitía la opinión del pueblo era por su gracia, y no porque fuera un derecho de éstos, pues nada ni nadie estaba por encima de su imperium, que comprendía todas las funciones de cualquier especie, necesarios para gobernar la comunidad en donde el "populus" no era soberano, sino, sumiso a su voluntad. Esta figura del imperium, fue la que se heredó a la República Romana.

Así, nos encontramos con el llamado "populus romanus", que tuvo su propia historia aún antes de la caída de la monarquía; el pueblo romano había sido la articulación de un conjunto de familias organizadas en unidades basadas en el nacimiento, "las curiae".

Sin embargo, el punto de partida para la formación de las aldeas y luego de las ciudades que formaron el Estado romano, lo constituye la gens o agrupación clónica primitiva. Así tenemos que, en opinión del maestro en Derecho Romano,

Gumesindo Padilla Sahagún, quien nos dice: "La gens es un conjunto de personas que descienden de un ancestro común, formada por todas las ramas de una misma familia, es una aglomeración de familias que tienen como base común el parentesco y el mismo apellido (nomen gentilicium). Les une también el culto que rinden a la divinidad protectora de la gens (sacra gentilitia)." (3).

Siguiendo con el período monárquico en la época romana, nos encontramos con tres figuras públicas que según mi entender se traducían en los servidores públicos de aquél tiempo; y éstos eran: el rey, los comicios y el Senado.

Sobre la figura del rey hemos explicado líneas breves, pero pasemos a observar la siguiente figura pública que eran los comicios; los cuales, eran en sí, una asamblea de ciudadanos, en ella no todos los ciudadanos tenían la misma influencia sobre las decisiones colectivas, sino que previamente la población se repartía en treinta curias, compuesta cada una de ellas por diez gentes; quizás la función original de éstas, fue la de elegir al nuevo rey, a una propuesta de cierto miembro del Senado, el interrex.

Los comicios por curias, es la asamblea de ciudadanos más antigua, misma que se encontraba integrada de diez grupos de gentes que constituían una curia, representando a las tres tribus originales, Tities, Luceres y Ramnes, habiendo un total de treinta curias. Esta Asamblea se reunía dos veces por año, el 24 de marzo y el 24 de mayo, en un lugar llamado "comitium". Posiblemente sus funciones fueron legislativas, electivas y judiciales.

En los inicios de la República, dejaron de reunirse, y en su representación se reunían treinta lictores. (4).

3. CURSO DE DERECHO ROMANO. GUMESINDO PADILLA SAHAGUN. ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ARAGON-UNAM". PRIMERA EDICION, MEXICO, 1989, PAG. 3.
4. OPUS CIT. CURSO DE DERECHO ROMANO, GUMESINDO PADILLA SAHAGUN. PAG. 5.

En este orden de ideas, cuando era necesaria la expedición de una ley en el período monárquico, se necesitaba de la colaboración de tres factores públicos que ya he relacionado y los cuales eran y recaían en las figuras de el rey que proponía la expedición de una ley, la aprobación de los comicios, y posteriormente la ratificación de esa ley por parte del Senado.

A la antigua Roma, podemos visualizarla como una confederación de gentes, y a su vez cada gens como una confederación de domus o familias, lo anterior debido a que, la organización estatal era demasiado rústica y por consiguiente, se daba una importancia relevante a la familia, que con el tiempo vino a traducir una clara sustitución del órgano llamado Estado.

Así tenemos que, en cada domus se encontraba un paterfamilias, que realmente era un monarca doméstico que ejercía y tenía un ilimitado poder sobre sus hijos, nietos, esposa, nueras, esclavos, y clientes. Este vasto poder incluía entre los más importantes a el "ius vitae necisque" (derecho sobre la vida y la muerte), sobre los hijos y los nietos y nunca disminuyó, aún frente a la influencia del propio Estado. El paterfamilias era propietario, sacerdote doméstico e incluso juez en asuntos domésticos manteniendo con ello una férrea disciplina en el interior de su familia.

Los clientes eran considerados ciudadanos romanos de segunda clase ya que en la mayoría de los casos, se trataba de personas libres y generalmente extranjeras que provenían de familias empobrecidas, que buscaban la protección de alguna poderosa domus, y por consiguiente la protección de un gran paterfamilias, que a cambio únicamente recibía fidelidad, pago de multas, y rescate en caso de cautividad, así como el pago de la dote de la hija entre otros. En ese

sentido, los clientes (cliens) eran personas libres y extranjeras emigradas a Roma, que buscaban la protección de un paterfamilias al que llamaban patrón (patronus).

En resumen, encontramos que la Roma monárquica así como sus funcionarios públicos se confundían en algunos casos con los mismos ciudadanos comunes, eran determinado tipo de personas que aún cuando desempeñaban cargos públicos en el Estado o fuera de él no dejaban de ser ciudadanos que por necesidad requerían de una organización política y pública; es por ello, que la antigua ciudad de Roma se encontraba integrada por la domus, la gens, los comicios por curias y por centurias, el Senado, el sacerdocio, y el rey; aunque éstos elementos se refieren únicamente a la Roma Patricia, ya que en forma paralela a éstos poderes existían los llamados plebeyos.

En este punto, es importante resaltar la opinión que tiene sobre el particular el maestro Gumesindo Padilla Sahagún en su citada obra, que dice: "... la plebe se integró de diversos elementos, tales como: clientes cuya familia protectora se había extinguido o habían perdido la protección de su patrón; extranjeros que llegaban a Roma como trabajadores o a ejercitar un pequeño comercio y libertos (ex-esclavos)". (5).

Los plebeyos no podían participar en la vida política de los patricios o en sus actos religiosos; dentro de la ciudad romana vivían dos pueblos diferentes pero íntimamente ligados, por la colaboración que realizaban en favor de la economía local. Sin embargo, los órganos representativos de la ciudad romana frente a otros pueblos eran los órganos públicos patricios.

Podemos hablar y referirnos sin terminar, sobre la vida pública y política de la antigua Roma, pero me desviaría notablemente del propósito que me motiva a realizar esta investigación. Es por ello, que sólo he de referirme de manera muy breve a los cargos públicos, y por supuesto a las personas que los desempeñaban; para así tener una visión muy concreta de lo que significaba el servidor público en el Derecho romano; hecha la aclaración anterior pasamos a tratar las figuras públicas dentro de la etapa de la República Romana.

La República se caracterizó por la sustitución del rey en sus funciones religiosas por el pónitfex máximo, por su función de designar a los Senadores por el sensor, y en lo que resta de su autoridad por la aparición de dos cónsules, que representan la función pública mayor en la ciudad de Roma.

Los Cónsules eran nombrados por los comicios centuriados, éstos deberían tener originalmente la calidad de patricios romanos, pero a partir de la "Lex Licinia Sextia", se prescribe que uno de los Cónsules debe ser plebeyo, teniendo como principales atribuciones:

- 1) Mando de los ejércitos.
- 2) Coercitio, facultad disciplinaria, función policiaca.
- 3) Iurisdictio, administración de la justicia civil y penal.
- 4) Ius Edicendi, derecho de dirigirse al pueblo y dictar ordenanzas.

5) Ius Agendi Cum Populo, derecho de convocar a los comicios.

6) Ius Agendi Cum Patribus (senatu) derecho de convocar al Senado.

7) Intercessio, el poder de vetar las decisiones del otro Cónsul. (6).

Dentro del período republicano, una vez que se resquebraja la frágil división entre patricios y plebeyos algunos notables plebeyos ascienden a las categorías de Senadores de rango inferior, con derecho a votar, pero sin voz (concripti).

Los sensores suelen escoger a los Senadores de entre los mismos exfuncionarios, de tal manera que el Senado llegó a convertirse en un Comité integrado por personas de amplia experiencia práctica en administración pública.

Además, la subsistencia de los comicios por curias y los comicios por centurias, al lado del Senado y de los Cónsules, vino a terminar con el vicioso sistema de votación existente, donde se efectuaba el compro del voto, ya que mediante la llamada "Lex Papiria", se estableció el sistema de votación secreta; en tal razón los que regularmente cometían esa serie de excesos no podían comprobar si el votante comprado había cumplido su promesa de votar en determinado sentido.

Pero, por las frecuentes ausencias de los Cónsules, de la ciudad de Roma y la muy creciente población romana, aunada a la gran complejidad que revestía la vida pública en Roma, obliga a estos funcionarios a delegar parte de sus facultades en nuevos funcionarios que a la sazón fueron

identificados como las magistraturas que durante la República son colegiadas, anuales y gratuitas.

Estos nuevos funcionarios vienen a llenar el hueco de poder y de decisión, que poco a poco van dejando los cónsules al ausentarse cotidianamente de la ciudad de Roma; y entre éstos se encontraban los siguientes:

1.- El tribuno de la plebe.

Cada año dentro del concilium de los plebeyos, se elegían dos tribunos con la posibilidad de reelección. Representaban a todos los plebeyos dentro de Roma, su función primordial era en principio proteger a los de su clase; los tribunos eran necesarios para la defensa de la comunidad plebeya, ya que protegían a ésta de los abusos y de los actos ilegales de que eran objeto por parte de cualquier magistrado patricio. Como dato adicional menciono que los "tribuni plebis", no podían ausentarse por más de un día de la ciudad romana además de que gozaban de la sacrosanctitas (inviolabilidad), es decir, si se osaba atacar a un tribuno de la plebe cuando estuviera en funciones cualquier persona podía dar muerte al que realizara tan arriesgado acto, esto de acuerdo a la "Lex Valeria Hortensia", que confirmaba la inviolabilidad de los tribunos plebeyos.

2.- La censura.

Esta magistratura se creó inicialmente para levantar el censo general de la población romana cada lustrum (cinco años) un inicio religioso, pero posteriormente su idea original fue desviada a los fines de fiscalización. Duraban en el cargo dieciocho meses, lapso que reglamentaba la "lex Aemilia de Potestate Sensoria". De entre sus principales atribuciones estaba la de integrar el Senado al elaborar la

"lectio senatus" (lista de senadores), en donde determinaban quien podía ser senador y quien debía dejar de serlo.

La tradición romana decía que este cargo era una gran recompensa para todo funcionario público que culminaba su carrera política.

3.- La cuestura.

En principio los dos cuestores tenían la asignación de asistir a los Cónsules, y se encargaban de intervenir en la justicia penal y en la imposición de multas: se encargaban de las causas de pena capital con el tiempo su función se desvía hacia la administración de las finanzas públicas de la ciudad de Roma y en sus provincias.

4.- La pretura.

Esta magistratura fue creada por las "leges Liciniaie Sextiae"; gozaban de imperium pero uno interior, no comparable al que tenían los Cónsules, ello lo facultaba a administrar la justicia civil; en principio existía el "praetor urbanus", que administraba la justicia entre los ciudadanos romanos, pero debido al gran auge y crecimiento que tuvo la ciudad Romana, aunado a la inmigración de "ciudadanos" de otros países, se creó un "praetor peregrinus", para administrar justicia en pleitos en que una de las partes o ambas eran extranjeras.

La actividad más importante de este funcionario es la "iurisdictio" que consiste en la declaración de lo que es derecho, y no en dictar sentencias, es decir este magistrado decidía si un asunto en cuestión podía ser sujeto a un proceso que se resolviera en la emisión de una sentencia.

5.- La edilidad.

En la Roma republicana existían diversos tipos de ediles, los cuales eran de los llamados "aediles curules" (ediles curules). Creados en 367 a. de J.C. estaban bajo su cuidado los edificios públicos, el orden de las calles, mercados, así como las transacciones que en éstos se celebraban, tales como ventas de esclavos y animales, vigilancia de pesas y medidas, etc.

Aediles cerelaes (ediles cerelaes). Creados por Julio César en 44 a. de J.C. estaban encargados de la administración del grano para la ciudad y de las distribuciones que se hacían al pueblo. Llamados así por la diosa Ceres. (7).

6.- La dictadura.

Esta magistratura era extraordinaria, creada sólo para épocas de crisis nacional, cuando la existencia misma de Roma estaba en peligro. El dictador tenía un poder ilimitado, ya que los mismos Cónsules lo investían de absolutos poderes en los órdenes administrativo, legislativo, judicial y militar; recibían el nombre de "dictador, magister populus"; las decisiones que tomaban eran sin la autorización del Senado o del pueblo. Sin embargo, su función no debía exceder de seis meses, lapso en el que debería haber pasado el peligro.

La Roma republicana va dejando atrás sus grandes vestigios, la idea de la polis, del Estado-ciudad va siendo abandonada, ya que esta representa ser una base demasiado estrecha para la organización de un territorio tan enorme.

Las luchas del poder van resquebrajando las antiguas instituciones republicanas, y por supuesto, la corrupción que

reinciba en éstas, viene a dar por terminada esta gran etapa de la vida romana; pero le da vida natural al siguiente período de Roma que los autores han identificado como el imperio o principado (diarquía).

El período del imperio inicialmente se caracteriza por que el gobierno es dirigido y compartido por dos grandes "funcionarios", representados por el emperador y el senado. La diarquía es consentida por el emperador hasta en tanto le es útil para sus fines políticos.

Así, el emperador reúne en su persona varias funciones republicanas, diversas magistraturas, entre las que destacan por su importancia las siguientes:

i) Es imperator, el título que los soldados y militares le daban a su supremo jefe militar.

ii) Es tribuno, de modo que tiene el importante derecho del voto y por supuesto la sacrosanctitas.

iii) Censor, por lo que tiene en sus manos la constitución del senado.

iv) Princes senatus, el primero del Senado y presidente del mismo.

v) Póntifex máximus, tiene el control de la religión en sus manos.

vi) Jefe de la annonae, tiene el control de la distribución para el abastecimiento de alimento en la ciudad de Roma.

vii) Pater Patriae (Padre de la patria).

- viii) Director de la moneda.
- ix) Director de la política internacional,
- x) Y otras más.

Es decir, una sola persona reunía todas las facultades y atribuciones que tenían los magistrados y funcionarios en la época republicana; a pesar de la existencia del Senado, éste únicamente se limitó a transferir toda esta gama de "poderes" a los nuevos emperadores, por lo tanto su función de consejeros, es la única que conservaron.

1.1.2. DERECHO GERMANICO.

Es preciso anotar que debido a la poca información relacionada con el servicio público, y por consiguiente con el funcionario; no se hace un estudio exhaustivo.

Por otra parte, tomando en consideración que buena parte de la información se refiere a aspectos muy poco sobresalientes para el desarrollo de esta investigación, y que por ende no permiten hacer una evaluación más determinante; es por ello que, me permito hacer unos breves señalamientos sobre pautas que considero útiles para la sustentación del presente estudio.

Ahora bien, el sistema jurídico alemán, regulado por la Constitución de Bonn, del 23 de mayo de 1949, establecía un principio renovador e innovador, consiste en la separación de los funcionarios federales y estatales.

Esta separación se regula mediante la actividad propia que cada persona desempeñe en la administración pública; está también regulada por la Carta Magna.

Así tenemos, que dentro de la administración pública existen cuatro tipos o clases de funcionarios en el Derecho Germánico. Los que desempeñan un cargo superior, los que lo realizan en forma intermedia, los ordinarios y los subalternos.

El nombramiento, que se realiza en favor de los funcionarios que desenvuelven su actividad en ámbitos más elevados de la administración pública es de carácter vitalicio; pero éste solo se otorga cuando el aspirante aprueba dos exámenes practicados por la dependencia a donde pretenda ingresar, además de cumplir un período probatorio de cuatro años, es decir, la aprobación de tales exámenes no le asegura de ninguna forma que el puesto por el cual puja, le vaya a ser entregado de manera vitalicia.

Para esto, es necesario un período muy largo de prueba en donde el aspirante deberá demostrar a sus superiores o a las personas encargadas de verificar su rendimiento, su buena preparación y su disposición a seguir ascendiendo en grados automáticamente, una vez que la autoridad competente disponga que el sujeto está plenamente capacitado y adiestrado para desarrollar no sólo la actividad a que está obligado, sino a realizar y tomar decisiones relevantes en el área, al cual está adscrito el funcionario en turno.

Hasta la fecha el ordenamiento legal que se ocupa de la actividad e inactividad del servidor público es la que se ha identificado como la "Bundes - Beamtengesetz", del 14 de julio de 1953. Esta no sólo regula la actuación del servidor público federal, sino que sanciona cualquier conducta ilícita que pudiera desplegar el servidor público.

En términos generales; los derechos y obligaciones consignados en esta ley y en la propia Constitución son

semejantes a los que cualquier funcionario tendría en Europa o en América.

Aunque también existen algunos puntos importantes aplicables al servidor público, y que al compararlo con nuestro derecho, difieren ampliamente con los fines y en los medios.

Estos derechos se resumen de la siguiente forma: el derecho al sueldo está compuesto de tres elementos:

- 1).- El salario de base.
- 2).- El beneficio por residencia.
- 3).- Y las asignaciones familiares.

También contemplado se encuentra el derecho al retiro, una vez que el servidor público llegue al límite de la actividad productiva, de la edad madura que se ha fijado a los sesenta y cinco años, aunque de acuerdo a su necesidad puede solicitarlo a los sesenta años de edad. Su sueldo al jubilarse seguirá siendo el mismo, al que percibía en su época mayor.

Sin embargo, frente a todas estas prerrogativas de que gozan, se encuentra la otra parte, que consigna las obligaciones de estos funcionarios, a las que se sometan; entre las que destacan:

a).- No les asiste el derecho de asociarse libremente, con el fin de recurrir a la huelga para hacer valer sus pretensiones.

b).- No intervenir en la política activa, la que se está desarrollando en ese momento.

c).- El guardar debidamente la documentación, valores e incluso el secreto profesional, que por consecuencia de su empleo le sean confiados o transmitidos.

d).- El de cumplir correctamente con las tareas que le sean encomendadas además de llevar a cabo en forma satisfactoria el trabajo que regularmente desempeñe.

Como dato adicional, menciono que en el derecho germánico, los funcionarios públicos están sometidos a un estricto poder disciplinario de reglamentación en su actuar; pero es notoriamente raro y extraño que a un servidor público se le sancione con motivo de alguna falla en el desempeño de sus actividades.

El funcionario alemán no puede ser sancionado, sino debido a alguna falta de tipo disciplinario, determinadas éstas, mediante un procedimiento previsto y con jurisdicciones especiales. Estas jurisdicciones pueden ser de dos tipos dependiendo de la gravedad de la falta y de la calidad del servidor público, existiendo en todo caso recursos legales a favor del servidor público sancionado, que puede hacer valer de acuerdo a su necesidad e importancia de la sanción.

Por otro lado, debido a el interés que representa este tipo de temas y a la similitud de varios de ellos en distintos países, no quiero adentrarme más en la explicación del Derecho Germánico, por cuanto hace a la figura del servidor público, porque considero que no es el objetivo que pretendo; sino por el contrario, allegar algunas breves referencias históricas y documentales que regulen la figura del servidor público no sólo en Roma (la Madre de nuestro Derecho), sino en diferentes latitudes donde de alguna u otra

forma se ha desenvuelto la actividad del servidor público encarnado en la persona del funcionario público.

1.1.3. DERECHO FRANCES.

Si quisiéramos señalar algún punto donde el estudio del Derecho de las civilizaciones haya partido nos ubicaríamos inmediatamente en la cultura Romana, llena de grandes matices y contrastes que en su momento enriquecieron no sólo al campo del Derecho, sino a todos los campos de la cultura, de la tecnología, y de muchas otras, que tendieron a engrandecer la gran historia de la humanidad.

Pero innegablemente, no se puede pasar por alto, otro de los puntos históricos de referencia que se inicia a mediados de la Edad Media y que desemboca en la llamada Revolución Francesa, que con sus ideas de libertad, fraternidad, igualdad y justicia entre los individuos y sus pueblos, vino a revolucionar las ideas tardías que se tenían de la concepción del hombre como ente y como individuo. Y que para bien o para mal influyeron en la elaboración de las constituciones de varios países, como el nuestro; y por medio de los cuales se regularon bastantes casos; entre las que destaco por el trabajo que realizo la figura del servidor público y del servicio que éste presta al Estado como ente institucional.

Así tenemos que, la Francia anterior a la Revolución Francesa era una monarquía absoluta, ejercida por reyes corrompidos y sometidos al poder de Pavoristas o de Ministros venales, como lo denunciaron en su momento los propios aristócratas que formaron parte de la Asamblea Nacional.

Es importante resaltar que a pesar de la existencia de funcionarios dentro de la monarquía francesa, la

autoridad, la decisión y por supuesto el poder, estaba representado por la figura "divina" del soberano: el rey.

Este período lo puedo resumir con dos frases, que la historia se ha encargado de hacer célebres: La primera que afirma que "lo que quiere el rey, tal requiere la ley"; y por la segunda que dice: "toda justicia emana del rey"; estas breves líneas explican por sí solas que la figura del funcionario o servidor público se encontraba encarnado en el soberano o rey y que cualquier otro llámese ministro de la corte, no dejaba de ser una simple comparsa de las decisiones tomadas por este personaje.

Tenemos que dentro del período donde la máxima autoridad era el rey, se convocaba a una Asamblea que se llamó Estados Generales, y en donde se reunían, los delegados o diputados de las tres órdenes o clases políticas en que estaba dividida la población: nobleza, clero y estado llano (tercer estado), cuyos representantes se les llamó "Comunes"; los Estados Generales existían en la monarquía pero el rey no los convocaba, su última aparición fue en el año de 1614 y después quedaron en el olvido no fue hasta el año de 1789 cuando decide echar mano de ese órgano de decisión, y por supuesto a la gran presión que se venía sintiendo en el ámbito nacional francés con los ideales representados por intelectuales y pensadores políticos que querían el cambio democrático en la vida de Francia.

Es así como el monarca convoca a los Estados Generales y se efectúan las elecciones de los delegados que iban a representar las tres órdenes. A estos se les proporcionaron instrucciones con el nombre de Cuadernos (Cahiers), los cuales contenían diversos lineamientos que debían seguir estos funcionarios y que se inclinaban a la conservación del poder monárquico y hereditario por vía masculina; pero frente a estas "instrucciones" el Estado

Llano se pronunciaba a favor de que en principio el poder legislativo correspondiese a la nación, a la que también atribuían el poder constituyente, para en los sucesivos, privar del supuesto derecho divino que tenían la realeza; además, la mayor parte de los cuadernos del Estado Llano coincidía en señalar los límites del poder público mediante una Constitución y una Declaración de los Derechos del Hombre.

En el año de 1789 se reúnen los Estados Generales, pero cada uno de ellos lo hacía por separado en los lugares que se les había designado para tal efecto, cada uno de ellos formaba y tomaba su decisión, y fue en este lugar donde los Comunes adoptan una resolución en la cual, se declara que a esa Asamblea corresponde interpretar y expresar la voluntad general de la nación, no pudiendo existir entre ella y el trono ningún veto, ningún poder negativo; agregando que la denominación de Asamblea Nacional es la única que conviene en el estado actual de cosas, sea porque los miembros que la componen son los únicos representantes legítima y públicamente reconocidos y verificados, o porque ellos son enviados directos de casi la totalidad de la nación, o porque la representación de un diputado, toda vez que es única e indivisible no le permite actuar por sí solo, sino que lo debe hacer en representación del poder que lo haya elegido.

Por consiguiente, el Estado Llano declaró que cualquier diputado que tuviera el interés de incorporarse a la formada Asamblea Nacional lo hiciera; y que la Asamblea tenía el propósito de crear una Constitución; los únicos que respondieron en sentido afirmativo a su convocatoria fue el clero que resolvió actuar en coordinación con la Asamblea.

Sin embargo, de manera subrepticia, el rey suspendió las reuniones que debían celebrar los Estados Generales, bajo el argumento, que de acuerdo al sistema tradicional de

reunión de los Estados (que era en forma separada), la reunión en forma conjunta que proponía el tercer Estado, estaba totalmente fuera de lugar.

Ante esto, y ante la negativa de permitirles el acceso al recinto donde regularmente se hacían las reuniones, los diputados del Tercer Estado consintieron en reunirse en otro lugar, que la historia se ha encargado de identificar como la "Cancha de Pelota", donde emitieron la declaración siguiente:

"La Asamblea Nacional, considerando que ha sido llamada para fijar la Constitución del reino, lograr la regeneración del orden público y mantener los verdaderos principios de la monarquía, declara que nada puede impedir que ella continúe sus deliberaciones. En cualquier lugar en que ella se vea forzada a establecerse y se cual fuere el lugar donde sus miembros se reúnan ahí está la Asamblea Nacional. Resuelve que todos los miembros de esta Asamblea prestarán al instante juramento solemne de no separarse y de reunirse en donde las circunstancias lo exijan hasta que la Constitución del reino sea establecida y afirmada sobre sólidos fundamentos, y que, una vez prestado ese juramento, todos los miembros y cada uno de ellos en particular confirmarán, por medio de su firma, esta resolución inquebrantable".

Ante esta situación, y a razón de la reunión que debía efectuarse; el rey se apersona en esa Asamblea, donde increpó a los asistentes a disolver las reuniones comunes y les ordenaba volver al sistema tradicional de reuniones por separado, de cualquier Estado; acto seguido, se retiró dejando una total confusión que se encargó de clarificar el Conde de Mirabeau, quien dijo: "Confieso que lo que acabáis de oír podría ser el bien de la patria si los presentes del despotismo no fueran siempre peligrosos. ¿Qué significa esta

insultante dictadura? ¿Qué significa el aparato de las armas y la violación del templo nacional para ordenarnos ser felices? ¿Quién da esta orden? Vuestro Mandatario. ¿Quién os da leyes imperiosas? Vuestro mandatario, él, que debe recibirlas de vosotros de nosotros, señores, que estamos investidos de un sacerdocio político inviolable; de nosotros, en fin, de quienes veinticinco millones de hombres esperan una felicidad cierta porque ella debe ser consentida, dada y recibida por todos. Sin embargo, la libertad de vuestras deliberaciones está encadenada y una fuerza militar rodea a la Asamblea. ¿En dónde están los enemigos de la nación? ¿Catalina está a vuestras puertas? Yo pido que, recubriéndonos de vuestra dignidad, de vuestro juramento, que no nos permite separarnos sino después de haber hecho la Constitución".

Esto provocó que la Asamblea en pleno emitiera la sanción de un proyecto por el cual la persona de cada diputado es inviolable y que son infames y traidores a la nación, y culpables de crimen capital quienes lo contradigan.

El 28 de junio de 1789, la Asamblea Nacional, con la incorporación de varios nobles y sacerdotes se constituyó en el poder asumiendo su función de crear la ley, facultad hasta entonces reservada de manera exclusiva al rey; convirtiéndose en la más alta autoridad de la nación. Esa actitud fue francamente revolucionaria; pero todo su esfuerzo estaba encaminado a un simple objetivo dictar una Constitución, iniciando por la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano", en el ejercicio del poder constituyente, prescindiendo del rey, tomando el nombre de Asamblea Nacional Constituyente, y Soberana. Este hecho empezó a materializarse a partir del 9 de junio de 1789, durante el cual la Asamblea dedicó toda su atención a tal declaración.

A partir de esa fecha se hicieron bastantes proyectos de tal declaración, pero sobre sale uno por su importancia para el desarrollo del presente trabajo, y se traduce en la sesión del 14 de julio del año de 1789 en donde se discutió la proposición del abate Gregoire, cura de Emberménil relativas a la necesidad de castigar a todos aquellos que en la función pública hubiesen cometido delitos y especialmente a los ministros del reino a quienes censuró con vehemente palabra.

En este tenor se desarrollaban las discusiones entre los participantes, pero no es hasta el mes de agosto de 1989, cuando de manera concreta se tiene ya una declaración de derechos del hombre y del ciudadano que se resume de la siguiente manera:

"Los representantes del pueblo francés, constituidos en la Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de los males públicos y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer en una declaración solemne los derechos naturales inalienables y sagrados del hombre, a fin de que esta declaración siempre presente para todos los miembros del cuerpo social, les recuerde sin cesar sus derechos y deberes; a fin de que los actos del poder legislativo y los del ejecutivo puedan ser comparados a cada instante con el objeto de toda institución política y sean más respetados; y a fin de que las reclamaciones de los ciudadanos, fundadas desde ahora en principios sencillos e indiscutibles, tiendan siempre al mantenimiento de la Constitución y a la felicidad de todos."

Estos breves razonamientos vienen a retratar lo importante que considero tomar para la elaboración del presente estudio; la idea francesa de regular lo que no había sido regulado formalmente, al obligar a toda persona

incluyendo servidores públicos, a cumplir con el mandato que el propio pueblo le ha conferido, el de castigar a todo aquél que traicione los ideales del pueblo francés como son la igualdad, la justicia, la fraternidad y la libertad; la idea de convertirse en una sola nación democrática y representativa carente de todo vicio que denosta la función pública.

En este punto haré referencia de manera muy breve a unos artículos tomados directamente de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, los cuales me parece importante transcribirlos:

Artículo 6.- La Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a concurrir personalmente o por medio de sus representantes a su formación. Debe ser la misma para todos, sea que proteja o que castigue. Todos los ciudadanos, siendo iguales a sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos y empleos públicos, según su capacidad y sin otras distinciones que las de sus virtudes y sus talentos.

Artículo 12.- La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita una fuerza pública; esta fuerza se haya instituida, pues, en beneficio de todos y no para la utilidad particular de aquéllos a quienes es confiada.

Artículo 13.- Para el mantenimiento de la fuerza pública y para los gastos de la administración es indispensable una contribución común. Ella debe ser repartida por igual entre todos los ciudadanos, en razón de sus posibilidades.

Artículo 14.- Los ciudadanos tienen el derecho de comprobar por sí mismos o por medio de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, seguir su aplicación y determinar la cualidad, la cuota, el sistema de cobro y la duración de ella.

Artículo 15.- La sociedad tiene el derecho de pedir cuentas de su administración a todo funcionario público. (8).

Estos numerales, aunque de manera breve vienen a reforzar la idea y la necesidad de regular el servicio público, a través de diversos medios y métodos encaminados a prevenir y en su caso sancionar al servidor público que incumpla con su obligación de servir satisfactoriamente al pueblo en sus demandas y necesidades.

Quiero terminar este punto, con las palabras que encierran el pensamiento de todos los idealistas y teóricos de la Revolución Francesa; el mensaje del sabio y prudente Concorcet, intitulado "La Nación Francesa a todos los pueblos":

"Si algunos crímenes han manchado ciertos momentos de nuestra Revolución por lo menos que sirva nuestro ejemplo para que lo evitéis. Si hemos experimentado desgracias y afrontado peligros, nuestro socorro, nuestro celo, podrán preservarlos de ellos; nos consolaremos viendo que nuestros males resultaron útiles; gozaremos con vosotros de esta felicidad más pura y fácil; que nuestros sacrificios y nuestras pérdidas os habían preparado. Nuestra gloria más preciosa será la de haber abierto para vosotros esa ruta de la libertad, jaloneada con nuestra sangre y nuestras victorias".

En síntesis la función pública de Francia dependió de revoluciones tanto cuantitativas como cualitativas que la afectan política, económica y socialmente.

En los siglos XVI y XVII, se accedía a los cargos públicos por herencia o compra directa de ellos. En la Revolución de 1789 no se ocuparon en forma específica de la

función pública, ni del servidor público. Es hasta el Consulado y el Primer Imperio de Napoleón, por su obra personal, que se estructura una burocracia cuyas jerarquías se toman directamente de los mismos cuadros del ejército. Fue este personaje quien creó una clase burocrática a la cual rodeó de gran prestigio, además de conferir serias garantías.

El concepto de funcionario público en Francia, al igual que en varios países europeos, se limita al funcionario permanente, no incluye la definición al de tipo auxiliar, al temporal, ni mucho menos al meritorio; de ahí que, los autores franceses definan e identifiquen al servidor público, como aquél que ocupa un cargo permanente en los cuadros administrativos.

Como podrá observar el lector, la idea manejada por el derecho francés, es el mismo que utiliza el derecho germánico en cuanto se refiere al carácter permanente del servidor público, aquél que realice una función pública, con una calidad casi vitalicia para el buen desempeño de la función encomendada; situación totalmente contraria a la idea del servicio público en la España-colonial, y por supuesto, a nuestro México de hoy, cuyas ideas y métodos son totalmente diferentes a los planteados por el derecho francés. Por lo que tales ideas serían de suma importancia para regular aún más el abuso del servicio público que realizan nuestros funcionarios en perjuicio de todos nosotros.

1.1.4. DERECHO ESPAÑOL COLONIAL.

Hablar de la Madre Patria en forma imparcial, después de haber sufrido o gozado la herencia de su religión, su idioma, sus usos y costumbres, y por supuesto la influencia de sus instituciones jurídicas, no es nada sencillo.

La España de la época de las conquistas, fundamentalmente la que se refiere a la Nueva España, en donde existió un régimen de fueros que paulatinamente fueron extendiéndose a lo largo de este territorio. El control del servicio público de los mismos funcionarios, constituía un problema terrible; pues, mientras en una parte se actuaba de tal o de cual modo, en otro lugar la actividad era totalmente anacrónica y diferente.

No es hasta la expedición por Carlos III, en 1786 cuando por medio de la Real Cédula conocida como la "Ordenanza de Intendentes", cuando se pudo ordenar en un solo texto legal la gran diversidad de disposiciones dispersas que existían, para hacer más accesible el conocimiento de los fueros y de evitar la anarquía que reinaba.

A continuación y apoyándome en la obra del maestro Juan José González Bustamante, me permito referir algunos de estos fueros, que tienen mucho que ver con la idea del servidor público que se plantea por este medio.

Estos fueros, constituyen una larga lista, por lo que únicamente mencionaré los que considero importantes para la elaboración del presente estudio:

El fuero común justicia real ordinaria. En éste se encontraban los alcaldes ordinarios, a quienes les tocaba conocer de negocios que no eran de la incumbencia del fuero privativo o de menor cuantía, con derecho a la apelación ante la audiencia. De alcaldes mayores o corregidores, a quienes se les designaba directamente por medio del rey para administrar la justicia en su nombre y representación, en todas aquellas ciudades pertenecientes al virreinato, por períodos de cuatro a cinco años; su intervención se limitaba a los asuntos civiles y criminales en los pueblos de indios y en cobro de tributos y de gabelas. Pero, lo mismo

desempeñaban cargos administrativos que judiciales. Y de Audiencias, que sustancialmente eran cuerpos colegiados donde reposaba el Supremo Poder Jurisdiccional, y la intervención necesariamente tenía que ser en asuntos de sumo interés, como los tribunales de apelación, en causas del patronazgo real y arancel; alcanzando su poder tal magnitud que inclusive corregía las disposiciones ilegales de los virreyes y practicaban en forma cotidiana "visitas" a los corregidores y demás funcionarios judiciales.

En la Nueva España, existían dos tipos de Audiencias: La de México y la de Guadalajara. Aquélla se componía de ocho oidores y cuatro alcaldes, dos fiscales y otros empleados, teniendo el virrey el carácter de presidente. Cada uno de los oidores tenía, además, funciones especiales, ocupando el cargo de juez de bienes de difuntos, asesor del tribunal de cuenta y encargado de la bula de la Santa Cruzada; en tanto que otros se dedicaban a recaudar las rentas de mesadas, media anata y papel sellado, a asesorar al virrey en las causas militares; a intervenir en las cuestiones de contrabando sobre las mercancías que venían de la China o a practicar visitas periódicas en el territorio nacional para corregir abusos e inmoralidades. (9).

Otro de los llamados fueros era el de Santa Inquisición, que vino a establecerse cuando hecho raíces en territorio de la Nueva España, el Tribunal del Santo Oficio; este fuero tenía absoluta independencia de los demás poderes, incluso frente al mismo virrey. Su ocupación se centraba en mantener el imperio de la fe, persiguiendo a los ateos, judaizantes, herejes y relapsos. Además, los funcionarios que lo integraban tenían y disfrutaban de una inmunidad inimaginable en sus personas. Porque, a pesar de ser sujetos al juicio de residencia ordenado por las audiencias o el

Consejo de Indias; estos funcionarios (de la Santa Inquisición a pesar de haber incurrido en responsabilidades por abusos de los que hacían gala, los procedimientos en su contra solo eran nominales porque generalmente disfrutaban de la protección de algún alto dignatario de la iglesia o de algún eclesiástico de rango mayor.

Otro más era el fuero tribunal de la Acordada; este conocía exclusivamente de los delitos contra la propiedad y las personas, los escándalos públicos y salteamiento. Su composición era de un juez y de varios asesores que resolvían las causas y ejecutaban sus fallos, mismos que no eran por ningún motivo apelables y por los cuales no tenía que dar ninguna cuenta de su actuación.

El fuero de la Santa Hermandad, establecido con el mismo propósito del anterior, pero con la particularidad de que se encargaban de la persecución de los malhechores en los caminos. Como dato adicional, diré que el nombre fue tomado de las reuniones que regularmente efectuaban algunos pueblos de España a fin de elegir a sus funcionarios, independientemente de las funciones policíacas que correspondían al Estado.

El fuero de indios, se ocupaba de resolver los litigios entre indígenas y españoles.

El Fuero de Hacienda, que conocía de las cuestiones relativas a la moneda, alcabalas, y estancos, y de los impuestos. Encargándose de la supervisión de todas y cada una de las cuentas realizadas contra el presupuesto de la colonia.

El Fuero Monástico, conocía de los asuntos de carácter civil y criminal, en donde se involucraban eclesiásticos seculares y regulares; en síntesis todo aquél

que pertenecía al estado seglar, ya que el fuero ordinario no podía tomar conocimiento, ni juzgar, porque deberían ser observados bajo el derecho canónico lo mismo para sus personas como sus bienes; dando con este hecho origen a la creación de un poder civil autónomo e independiente del poder público, que contaba con legislación, tribunales, patrimonio y vida propios.

El Fuero de Diezmos, desempeñado en su función por un "hacedor" -juez eclesiástico-, que intervenía con el carácter de subdelegado del monarca y se ocupaba de recolectar las cantidades de dinero que regularmente se entregan a la iglesia-

El Fuero Mercantil y el Fuero de Minería privilegios reconocidos en favor de los comerciantes y de los mineros; pudiendo los primeros constituir sus tribunales de comercio compuestos de un "prior" y de cónsules elegidos por ellos mismos; y los segundos designando a los jueces que integrarían su tribunal y sujetándose a una jurisdicción especial.

El Fuero de Guerra se subdividía en fuero de ingenieros, de artillería y de marina, cuyas características eran la de mantener la exclusividad en todo lo relacionado con funciones militares y pidiendo que la justicia común extendiese sus acciones a personal del ejército.

Y por supuesto, por su importancia, el Tribunal de Corte y Consejo de Indias, establecido en el año de 1524 en la ciudad de Madrid España; y su función era la de intervenir en todo aquel asunto de carácter privilegiado, y en aquellos donde se afectara los intereses de los huérfanos, viudas, ancianos, y corporaciones de cierto linaje. Era la última instancia de decisión de todos los asuntos judiciales y

administrativos que se iniciaban en la Nueva España y demás posiciones de ultramar españolas.

Todo lo anterior, no resolvió de manera total el problema que tenían las colonias españolas respecto a la regulación de la actividad de los funcionarios judiciales o administrativos; ya que éstos siguieron resolviendo y tomando sus decisiones a su caprichoso arbitrio, sin que hubiese oportunidad de reclamar las injusticias, ya que en el remoto caso en que existiera una queja, ésta era desechada, resultando un trámite sin fines prácticos, privando en los tribunales encargados de la administración de justicia una clara y total desigualdad.

En este tenor se desarrollaba la vida jurídica y el actuar de los servidores públicos en la España colonial; situación que influyó para el movimiento emancipador de los próceres insurgentes al pronunciar la independencia de nuestro país; pero sobre todo, esta decisión tomada de las ideas difundidas por los revolucionarios franceses en aquella reunión en la Cancha de Pelota, camino que se abrió para la consagración en el mundo, y en especial para nuestra Carta Magna de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, con el reconocimiento del principio de la igualdad social, borrando cualquier obstáculo y privilegio que reinaba durante la etapa colonial española.

1.2. EVOLUCION JURIDICA DEL CONTROL CONSTITUCIONAL SOBRE EL ABUSO DEL SERVICIO PUBLICO.

Cuando hablamos de los antecedentes del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, el archivo nos muestra dos caminos que de hecho se separan marcadamente en la Constitución mexicana de 1824. Un camino inicia con los juicios de residencia y visita de la España colonial, el otro

tiene su génesis en la isla de Bretania y responde a la figura de impeachment.

Tomando en cuenta la influencia institucional de ambas figuras y con el objeto de facilitar nuestra explicación, comenzaremos ésta, abordando a la institución hispana hasta llegar a la Constitución de 1824, en este punto habremos de iniciar nuestra exposición sobre la institución gala y su inclusión en la Carta fundamental del 24, con este encuentro sintetizado en la norma recorreremos el desarrollo del régimen mexicano de responsabilidades hasta antes de su trascendente reforma de 1982, reforma sustentada políticamente en el compromiso del entonces Presidente Miguel de la Madrid, de llevar a la certidumbre jurídica la renovación moral de la sociedad.

La residencia y la visita. El juicio colonial español de residencia tenía dos objetos: 1. Cesar los actos violatorios, y 2. Investigar las conductas ilegales de los servidores de la Corona, imponiendo en caso de ser encontrados culpables, penas tales como resarcimiento pecuniario, inhabilitación perpetua, destierro o incluso pena de muerte. Las personas que salían sin ninguna responsabilidad del juicio de residencia, sentían que esto era un motivo de honor y satisfacción para ellas, de tal suerte que el juicio de residencia, no era visto con desagrado por parte de los funcionarios públicos, que estaban seguros que sí habían procedido con honestidad, este juicio significaba un motivo, inclusive de halago.

Esta institución nació en España, en el año de 1501, bajo el reinado de Isabel la Católica; al nombrarse a Nicolás de Ovando, Gobernador de Indias, quien recibió instrucciones para efectuar residencia a su antecesor, Francisco Bobadilla, y con este acto quedó establecido el juicio en cuestión.

Debemos destacar dos referencias importantes: 1. La aplicación del juicio de residencia en el territorio conocido en España como Indiano, y 2. La regulación de este juicio a través de diversos cuerpos legislativos, entre los que destaca la Recopilación de Leyes de Indias, ordenada por Real Cédula, expedida por Carlos II, el 18 de mayo de 1680.

Sobre el primer punto, es de notar que la primera residencia en el macizo continental tuvo como presunto responsable al propio Hernán Cortés. Esta residencia fue ordenada por Carlos V, en virtud de los informes que le enviaron los enemigos del conquistador, aprovechando la ausencia de éste en México, pues durante veinte meses (1524-1526) emprendió una desafortunada expedición a centroamérica.

La Ley Primera ordenó que la residencia de los Virreyes debía sustanciarse en un término de seis meses, con el fin de dar certidumbre de su resultado a los Ministros y vasallos de las Indias. La Ley Tercera establecía el practicarles residencia antes de que salgan de sus ciudades con motivo del traslado de sus funciones a los Presidentes, Oidores, Alcaldes del Crimen y Fiscales promovidos de una audiencia a otra. La Ley Cuarta indicaba el deber de seguirse residencia a los Gobernadores que habiéndose designados por tiempo indeterminado fueron removidos del cargo; la residencia debía ventilarse ante la Aduana del Distrito en que residían. La Ley Quinta indicaba que en el caso de los cargos perpetuos, la residencia se practicaría cada cinco años. En la Ley Veintisiete se consignaba que la residencia debía ser objeto de publicidad a efecto de llevar la noticia de los indicios. La Ley Veintinueve disponía un término de sesenta días para la residencia siempre y cuando no hubiere demandas públicas, pues de existir éstas el término se ampliaba a otros sesenta días más. La Ley Treinta y Dos imponía a los jueces de residencia el procurar averiguar los buenos y los malos procedimientos de los residenciados. La

Ley Treinta y Cuatro, obligaba a los jueces a remitir a los tribunales de cuenta los adeudos y faltantes de la Hacienda. La Ley Treinta y Seis, rezaba que:

Los Corregidores, de nuestra Real Hacienda y causa pública, para cuyo remedio mandamos que todos los Corregidores y Alcaldes Mayores, que fueren alcanzados en alguna cantidad, por haberla retenido en su poder, así de nuestra Hacienda, como de Encomenderos, indios o doctrineros, sean condenados a perpetua privación de oficio y desterrados por seis años a la guerra de Chile, siendo en las provincias del Perú o a otro semejante en las de Nueva España, la cual se ejecute sin remisión, sin dispensación alguna, y que habiéndole dado expresión contra sus bienes, y no hallándolos se proceda contra sus fiadores y oficiales reales, que hubieron recibido las fianzas y contra los capitulares ante quien se hubiese dado, obligándolos a que prorrateen el alcance.

Por su parte en la Ley Cuarenta de la propia Recopilación, Libro 5o., Título 15 se establecía declarar y mandar, que las sentencias definitivas pronunciadas en residencia sobre cohechos, baraterías o cosas mal llevadas, contra gobernadores y sus oficiales, en que la consideración no exceda de veinte mil maravedís, sean ejecutadas luego en las personas y bienes de los culpados y si excediese en esa cantidad, la hayan de depositar, como se contiene en los capítulos de los Corregidores y Jueces de residencia, que sobre éste disponen y se han de guardar y cumplir y que sin embargo de cualesquiera apelaciones que por su parte se interpongan.

Por último, importante resulta el contenido de la Ley Cuarenta y Nueve que precisaba considerar que las leyes se deben ajustar a las provincias y a las regiones para donde se hacen y que las Indias son tan distintas de estos Reinos, que

cuando en nuestros consejos de llegan a ver y determinar las visitas o residencias, son muertos los comprendidos en ella y cuando conviene remediar los excesos de tratar y contratar los ministros en que pocas veces deja de intervenir fuerza, baratería o fraude de hacienda real; declaramos y mandamos que en todas las provincias de Indias, islas y tierra firme seguido del mar océano, los cargos de tratos y contratos de todos los ministros, que nos sirven y sirvieran, así en plazas de asientos como de otros oficios y cargos temporales de paz y guerra, cuenta y administración de nuestra real hacienda, y en toda contra cualquier forma, sin excepción de personas, hallan de fallar y fallen contra sus herederos y fiadores en lo tocante a la pena pecuniaria.

Tomando en cuenta lo transcrito y sumando los criterios aportados, podemos concluir que las principales características jurídicas de la Residencia eran:

- 1- El carácter universal o ilimitado de la responsabilidad, a manera de ejemplo, generaban cargos los agravios a los naturales de la Nueva España, tratando mal a sus personas, llevándoles sus haciendas injustamente;
- 2- El carácter de publicidad, que obligaba a difundir el inicio del juicio a través de pregón, con el fin de que se presentaran todas aquellas acusaciones a que halla lugar;
- 3- El carácter de generalidad, pues la residencia obligaba y eran sus sujetos todas las autoridades sin importar su jerarquía, forma de nombramiento o fuero;
- 4- El carácter inquisitivo o pedimento de su parte, y
- 5- El carácter de restitución del o de los derechos violados.

En el Estado Español el funcionario o servidor propiamente dicho y el pueblo americano, conformaron una trilogía de intereses y equilibrio, que hicieron el juicio de residencia una verdadera institución popular, que en su época sirvió para evitar en lo posible, los males propios de una administración compleja y variada, que actuaba lejos de los órganos complejos, competentes y originarios.

José María Ots Gapdequí, señala que sin extremos de fatalidad u optimismos, de sus estudios sobre expedientes concretos de residienciados se desprenden las siguientes conclusiones: a).- No se evitaron cosa menos que imposible las extralimitaciones, pero no prevaleció la impunidad para los desmanes realizados; b).- Se acogieron con facilidad toda clase de denuncias y quejas, lo mismo las que provenían de los propios particulares perjudicados, que las presentadas por algunos funcionarios contra sus inmediatos superiores; c).- No se estimó necesario que el desafuero denunciado encuadrarse precisamente dentro de las figuras de delito entonces conocidas: la simple negligencia y aun el mero error no disculpable, acarrearán sanciones más o menos proporcionadas con las infracciones cometidas; d).- Nadie, por elevado que fuera su puesto, pudo considerarse libre de una orden punitiva llegada desde España; lo mismo se castigó a simples Regidores y Alcaldes Ordinarios, que a Oficiales de la Real Hacienda, Gobernadores y Oidores de las Audiencias, Presidentes y Virreyes, sin excluir a las autoridades eclesiásticas; e).- Se impusieron amonestaciones y represiones públicas, multas en cuantía mayor o menor, suspensiones de empleo y sueldo, reintegros a la Real Hacienda de cantidades indebidamente percibidas o satisfechas indebidamente, etc., todo ello sin perjuicio de las penas que pudieran corresponder en casos de gravedad mayor, y f).- Todo este rigor punitivo se manifestó sin embargo, de manera más

acusada, en la defensa de los intereses del Fisco que en la protección política de los súbditos. (10).

A diferencia del juicio de residencia, la visita:

Estaba menos reglamentada, por lo cual se podía practicar en cualquier momento; había dos órganos que participaban en el procedimiento, el primero realizaba la instrucción (visitador), el segundo dictaba la sentencia (Consejo de Indias), y;

Existían servidores a los que se les aplicaba exclusivamente la visita, sin ser objeto de residencia.

CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814. La residencia en la llamada Constitución de Apatzingán de 1814 se reglamentó en sus artículos 224 al 231 la existencia de un Tribunal de residencia, el cual de acuerdo con el primero de los artículos citados debía de conocer privativamente de las causas de esta especie pertenecientes a los individuos del Congreso, a las del Supremo Gobierno y a las del Supremo Tribunal de Justicia.

Por su parte el artículo 227 de la Carta de 1814, indicaba que el tribunal de residencia resolvería sobre la comisión de delitos por parte de los diputados quienes conforme al artículo 59 del mismo ordenamiento:

"Serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacerseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento por los delitos de herejía y por los de apostasia, y por los del Estado,

señaladamente por los de ineficencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos".

Agregaba el artículo 228 que les correspondería al Supremo Congreso el determinar "si ha o no lugar a la formación de causa de sus integrantes, y de encontrar ésta procedente remitiría lo actuado al Tribunal de Residencia quien resolvería en definitiva".

También en muy importante, que de acuerdo con el artículo 227 serían responsables los miembros del Supremo Gobierno por violentar lo preceptuado en el artículo 166, relativo al derecho de todo ciudadano arrestado a ser remitido dentro de las siguientes cuarenta y ocho horas del acto que le privó de su libertad ante el tribunal correspondiente, entregando a éste copia de lo actuado. Como podemos ver la residencia contenida en la Constitución de 1814 continuaba la tradición de la residencia colonial por cuanto hace a sus fines de protección de los derechos fundamentales y sanción al funcionario responsable.

En realidad, algunos principios de la residencia contenidos en la Carta de Apatzingán estuvieron inspirados en el artículo 372 de la Constitución de Cádiz de 1812 que establecía que "las Cortes en sus primeras sesiones tomaran en consideración las infracciones de la Constitución, que se les hubieron hecho presentes, para poner el conveniente remedio y hacer efectiva la responsabilidad de los que hubieron contravenido a ella".

El contenido del precepto anterior está sustancialmente presente en el artículo 225 del documento promovido por Morelos, pues tal numeral prevenía que "dentro del término perentorio de un mes, después de erigido el tribunal, se admitirán las acusaciones a que haya lugar contra los respectivos funcionarios, y pasado ese tiempo no

se oirá ninguna otra, antes bien se darán aquellos por absueltos, y se disolverá inmediatamente el tribunal, a no ser que haya pendiente otra causa de inspección".

LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1824 Y EL IMPEACHMENT INGLES. De la Constitución de Apatzingán pasamos a la Constitución primera del México independiente, es decir la Carta de 1824, quien tuvo en Miguel Ramos Arispe y en Valentín Gómez Farías a sus principales arquitectos.

Es bien sabido que esta Constitución adoleció de ciertas deficiencias entre las que destacan, "el contenido disperso de algunos derechos individuales, pero sin hacer mención de recurso alguno para garantizar su respeto.

Estas deficiencias no son sino un reflejo de la marcada influencia de las Constituciones de Cádiz y de Estados Unidos, dejando lejos la referencia de un documento que si bien tomó como base la Constitución gaditana, la sensibilidad de sus creadores produjo una Carta de un alto contenido social más apegado a las realidades nacionales, nos referimos a la Carta de Apatzingán.

Por su parte en la Constitución de 1824 se comienza a sentir en el régimen de responsabilidad la influencia del derecho norteamericano con sus antecedentes ingleses.

En efecto, la Carta de 1824 recogió del derecho norteamericano los principios del régimen norteamericano de responsabilidad que a su vez se nutrió de la figura del impaechment inglés.

El impaechment inglés es definido por algunos autores como "una solemne acusación contra cualquier individuo hecha por la Cámara de los Comunes, ante la barra de la Cámara de los Lores".

Llamará la atención del lector el hecho de que de la definición se desprenda, que cualquier ciudadano puede ser sujeto al impaechment inglés.

Como podemos observar, en los puntos resolutivos del impaechment, se resumen los efectos que hoy por separado guardan los cuatro tipos de responsabilidad en México (administrativa y política "separación", penal "prisión", y civil "reparación pecuniaria del daño").

La figura del impaechment es introducida a la nación norteamericana, y se asentó que la responsabilidad política sólo podía exigirse después de dejado el cargo, por lo que "favorecieron la reelección de los ejecutivos para que hubiera mayor período en el que se pudiera exigir dicha responsabilidad en caso de haberla".

En la Constitución Federal Norteamericana, el establecimiento y modalidades del Impaechment norteamericano en el que se puede someter a "juicio a todos los funcionarios civiles, mientras que en Inglaterra pueden quedar sometidos al procedimiento todos los ciudadanos del país; se exceptúa de aquella disposición norteamericana sólo a los miembros de las fuerzas armadas y a los del Congreso, pues estos últimos son juzgados por sus respectivas Cámaras".

Así, el artículo II, Sección IV de la Constitución de Estados Unidos, dispone que: "El presidente, vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán removidos de sus cargos, cuando sean acusados y convictos, en juicio político, en traición, y otros crímenes o delitos".

De acuerdo al artículo I, sección 2a., punto 5, la Cámara de Representantes "tendrá el poder exclusivo de acusar

a los funcionarios públicos ante el Senado", éste de conformidad con el mismo artículo I, sección 3a., punto 6, "tendrá la facultad exclusiva de juzgar todas las acusaciones formuladas por la Cámara de Representantes. Cuando sesionen con tal objeto, sus miembros prestarán juramento o promesa formal de cumplir fielmente sus tareas. Cuando se juzgue al Presidente de la Corte Suprema; nadie podrá ser declarado culpable sino por una mayoría de dos tercios de los miembros presentes.

El punto 7o. de la sección 3a. del artículo I, señala que "el fallo en los casos de impeachment, no tendrá más efecto que el de la destitución del cargo e inhabilitación para ocupar algún cargo de honor, de confianza a sueldo de los Estados Unidos; pero el convicto quedará sujeto a acusación, juicio, sentencia y castigo conforme a la ley". (11).

De esto último, podemos inferir que el impeachment norteamericano reúne los efectos del juicio político y de la declaración de procedencia en el caso de los funcionarios otrora con fuero.

Observados los aspectos que la Constitución de los Estados Unidos le reserva al régimen de responsabilidades, volvemos nuestra atención a la primera Constitución del México independiente.

En la Carta 1824 se estableció en su artículo 164, la obligación del Congreso para dictar "todas las leyes y decretos que crea conducentes, a fin de que se haga efectiva la responsabilidad de los que quebranten esa constitución o el acta constitutiva".

Este deber congresacional no se cumplió sino hasta 1870, fecha en que se promulga la primera Ley sobre las llamadas responsabilidades oficiales. Por la fecha de la Ley el lector entiende que ésta sustentaba su existencia en la Constitución de 1857 y no en la Carta del 24 que comentamos.

La Constitución de 1824 siguiendo fundamentalmente el espíritu de la Constitución norteamericana, dispuso en su artículo 38 la facultad materialmente jurisdiccional del Congreso, para conocer de los procesos accionados por las faltas y delitos de los más altos funcionarios del Pacto Federal.

De esta forma el artículo 38 facultaba a cualquiera de las dos Cámaras para erigirse en gran jurado para conocer sobre las imputaciones hechas:

I.- Al Presidente de la federación por incurrir en cualquiera de los siguientes delitos. traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.

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

III.- A los miembros de la Suprema Corte y a los secretarios de despacho, por cualquier delito cometido durante el tiempo de su encargo.

IV.- A los gobernadores de los Estados, por infracciones cometidas a la Constitución y leyes federales, por inobservancia a las instrucciones del Ejecutivo federal "que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la Unión", y también por la promulgación de leyes o decretos de las autoridades locales cuyo contenido sea contrario a la Constitución o a sus leyes secundarias.

Por su parte, el artículo 39 de la Constitución del 24, transcribiendo el término con que en Estados Unidos se conoce a la Cámara de Diputados, establecía:

"La cámara de representantes hará exclusivamente de gran jurado, cuando el presidente o sus ministros sean acusados por actos en que hayan intervenido el senado o el consejo de gobierno (entiéndase Comisión Permanente) en razón de sus atribuciones. Esta misma cámara servirá del mismo modo de gran jurado en los casos de acusación contra el vicepresidente, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de su destino".

En tanto que del artículo 40 se desprende que las resoluciones del gran jurado de que nos habla el artículo 38, tienen como fin suspender del cargo al presunto responsable y ponerlo a disposición del Tribunal correspondiente. Este Tribunal es la Corte Suprema de Justicia, pues el artículo 137 fracción V, inciso Primero, le atribuye a la Corte la facultad de conocer de "las causas que muevan al presidente y vicepresidente según los artículo 38 y 39, previa declaración del artículo 40". El mismo artículo y fracción en su inciso Tercero le reitera a la Corte esta facultad en los supuestos de "los gobernadores de los Estados en los casos de que habla el artículo 38 previa la declaración prevenida en el artículo 40". Por último, el inciso Cuarto de idéntico artículo y fracción, reza la atribución de la Corte para conocer de los asuntos litigiosos entablados en contra de los secretarios de

despacho, según lo prevenido en los artículo 38 y 40. Cabe resaltar que de acuerdo al artículo 119 "los secretarios de despacho serán responsables de los actos del Presidente que autoricen con su firma contra esta Constitución, el acta constitutiva, leyes generales y constituciones particulares de los Estados".

Sobre los delitos en que incurrieran los Senadores y Diputados, el artículo 43 de la Carta de 1824 establecía que los legisladores sólo podrían ser acusados ante sus respectivas cámaras, tanto a lo largo de su ejercicio como dentro de los dos meses siguientes de concluido éste.

Al igual que el artículo 40, el artículo 44 establecía que de encontrarse culpable el funcionario por los dos tercios de la cámara que conozca el asunto, la resolución traerá aparejada la suspensión del infractor y su consignación ante el Tribunal. Con complemento a lo anterior, el artículo 137 fracción V inciso Segundo consignaba la atribución de la Corte para conocer "de las causas criminales de los diputados y senadores indicadas en el artículo 43, previa declaración de que habla el artículo 44".

Para garantizar el cumplimiento de las resoluciones que emitan las Cámaras erigidas en jurado, el artículo 46 establecía la facultad de cada cuerpo legislativo para librar todas las órdenes necesarias con el fin de alcanzar el acatamiento de sus decisiones. Este mismo artículo obligaba al Presidente a ejecutar tales resoluciones "sin poder hacer observaciones sobre ellas".

El artículo 137 fracción V inciso Quinto y Sexto establecían la facultad del máximo Tribunal para conocer de los asuntos criminales y civiles de los empleados del servicio exterior y de la Hacienda pública.

El artículo 110 en su fracción XX facultaba al Presidente de la República para "suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aún de la mitad de su sueldo por el mismo tiempo, a los empleados de la federación, infracción tres de sus órdenes o decretos; y en los casos que crea deberse formar causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al Tribunal respectivo".

De esta fracción se desprenden los antecedentes de las responsabilidades administrativa y penal.

BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836. La primera disposición que se nos revela interesante es el artículo 11 fracción IV de la Ley primera, esta prescripción asentaba que los derechos de ciudadano se perderían totalmente "por ser deudor calificado en la administración y manejo de cualquiera de los fondos públicos". De tal consignación se desprende una capitis deminutio que tiene como causal el quebrantamiento al principio de honradez a cargo de todo servidor público.

Por su parte, el artículo 3 en su fracción V de la propia Ley Segunda señalaba, que la omisión de la elección el día fijada para ello, así como el no envío del acta correspondiente a la secretaría de la Cámara de Diputados daría lugar a responsabilidad de las juntas departamentales de acuerdo a lo que la ley determine. Como podemos apreciar, el posible fincamiento de responsabilidad a los miembros de las juntas departamentales, buscaba garantizar el sano desarrollo de las elecciones.

Es bien sabido que a través de la Ley Segunda de 1836 se estableció un Supremo Poder Conservador cuyo fin primordial era precisamente "conservar" el orden legal. Este Supremo Poder podía tanto anular actos ilegales como suspender, por no decir desaparecer a los Poderes responsables de la transgresión a la norma. Para el tópic

que nos ocupa es interesante la atribución del Poder Conservador, para de acuerdo con el artículo 12 fracción IV, "declarar, por excitación del Congreso General, la incapacidad física o moral del Presidente de la República, cuando lo sobrevenga".

La Tercera Ley de 1836 dedicada al Poder Legislativo dispuso en sus artículos 47, 48, 49 y 50 las funciones materialmente jurisdiccionales, ejercidas en razón a las responsabilidades de los servidores del Estado.

El primero de los artículos invocados, es decir el artículo 47, señalaba el fuero y requisito de procedencia o desafuero de determinados funcionarios, así, el artículo prohibía todo proceso penal en contra del Presidente de la República por la presunta comisión de delitos comunes, esta protección iniciaba a partir del día de su nombramiento hasta un año después de terminado su encargo. En el caso de Senadores y Diputados estos no podrían ser sujetos a proceso penal desde el día en que iniciarán su gestión hasta dos meses posteriores de concluida ésta. Por lo que hace a los Ministros de la Corte, Consejeros, Gobernadores de los Departamentos y Secretarios del Despacho, éstos sólo podían ser acusados ante la Cámara de Diputados.

El artículo 48, indicaba el fuero del Presidente de la República por la comisión de delitos oficiales durante el mismo tiempo que fijaba el artículo 47, pero en el caso del resto de los funcionarios estos serían acusados ante la Cámara de Diputados quien actuaría como órgano instructor, llevando al Senado el expediente para que este órgano colegiado fallara en definitiva. Las sanciones a imponer serían la destitución y/o inhabilitación temporal o perpetua, "pero si del proceso resulta ser, a juicio del mismo Senado, acreedor a mayores penas, pasará el proceso al tribunal respectivo para que obren según las leyes".

Las causas que podrían motivar un proceso ante las cámaras eran:

1.- La no celebración de elecciones o el no envío del acta resultado de los comicios. (Ley segunda, artículo 3, fracción V).

2.- La no elección del elector por parte de las juntas departamentales. (Ley cuarta, artículos 2 y 3), y

3.- El no cumplimiento de los requisitos legales para ser gobernador. (Ley sexta, artículo 6, fracción I, II, III y IV).

Por su parte el artículo 49 de la Ley tercera, establecía que "en los delitos comunes, hecha la acusación, declarará la Cámara respectiva si ha o no lugar a la formación de causa; en caso de ser la declaración afirmativa, se pondrá al reo a disposición del tribunal competente para ser juzgado. La resolución afirmativa sólo necesitará la confirmación de la otra Cámara, en el caso de ser acusado el Presidente de la República".

Por último, el artículo 50 de la Ley tercera, indicaba que "la declaración afirmativa (de desafuero), así en los delitos oficiales como en los comunes, suspenden al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano".

La Cuarta Ley de 1836 organizaba al Poder Ejecutivo, de esta manera su artículo 13 rezaba que "cuando al Presidente le sobrevenga incapacidad física o moral, la excitación de que habla el párrafo cuarto, artículo 12, de la Segunda Ley constitucional, deberá ser votada por las dos terceras partes de los individuos presentes de la Cámara de

Diputados, y confirmada por la mayoría absoluta de individuos que deben componer la del Senado".

El artículo 17 fracción XXIII de la Cuarta Ley daba origen a la facultad disciplinaria del Poder Ejecutivo, al otorgarle la atribución de "suspender de sus empleos, hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de su nombramiento, infractores de sus órdenes y decretos, y, en el caso que crea debérseles formar causa, pasará los antecedentes al tribunal respectivo".

Por su parte el artículo 19 consagraba la responsabilidad de los Secretarios del despacho por autorizar con su referencia todo acto conculcatorio del orden legal. En complemento a lo anterior el artículo 32 agregaba la responsabilidad de los "ministros" por la no observancia de las leyes que les correspondían aplicar.

La Quinta Ley del 36 estructuraba al Poder Judicial de la República Mexicana, esta norma dispuso en su artículo 9 que los integrantes de la Corte no podrían ser acusados ni civil ni penalmente, salvo siguiendo los requisitos de procedencia expuestos con anterioridad.

Declarado el desafuero o procedencia de los altos funcionarios, correspondería a la Corte de conformidad con el artículo 12 el:

i.- Conocer los asuntos civiles y penales que se promovieran en contra de los integrantes del Supremo Poder Conservador;

ii.- Conocer de los asuntos penales que se promovieran en contra del Presidente de la República,

Diputados, Senadores, Secretario del despacho, Consejeros y Gobernadores de los departamentos;

iii.- Conocer desde la primera instancia de los asuntos civiles y penales por delitos comunes, que se entablarían en contra de los Gobernadores y los Magistrados de los tribunales superiores de los departamentos.

Además conforme a las fracciones VII y X del citado artículo y ley, tocaría a la Corte el:

- Conocer de los asuntos de responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los departamentos, y

- Conocer de las causas criminales que deban formarse contra los subalternos inmediatos de la misma Corte, por faltas, excesos o abusos cometidos durante el ejercicio de sus encargos.

En materia de responsabilidades correspondería a los Tribunales Superiores de los Departamentos de acuerdo al artículo 22 fracción II, el conocer de tales responsabilidades, así como de las causas civiles y penales en que incurrieran los jueces inferiores del territorio que corresponda. De igual manera conocerán de los procedimientos instaurados en contra de los subalternos y dependientes del Tribunal, por faltas, abusos o excesos producidos a lo largo de su función pública.

El artículo 31 indicaba que los cargos de fiscales y miembros de la Corte serán perpetuos, entiéndase inamovibles, salvo por los motivos consignados en la Leyes Segunda y Tercera vistos pretéritamente.

Trascendentes son los artículos 36, 37 y 38, pues el primero de los artículos invocados reconocía la acción popular en contra de los magistrados y jueces, cuando éstos sean presuntamente responsables de los delitos de cohecho, soborno y baratería.

El artículo 37 prevenía que toda inobservancia de los principios procesales en materia civil produciría la nulidad del acto y generaría la responsabilidad del juez.

Por último, el artículo 38 establecía que cuando fueren violados los principios procesales en materia penal, sobrevendría la responsabilidad del juez.

La Sexta Ley de 1836 estaba dirigida a organizar la división interior de la República y sus pueblos, de tal suerte que el artículo 7 fracción V le reconocía a los Gobernadores la facultad de remover a los prefectos y subprefectos del Departamento, oyendo previamente el dictamen de la junta departamental. Entre tanto la fracción VII del mismo artículo establecía la atribución del gobernador para "suspender hasta por tres meses, y privar aun de la mitad del sueldo por el mismo tiempo, a los empleados del departamento".

De acuerdo al artículo 14 fracción X, tocaría a las Juntas departamentales el promover o excitar al Supremo Poder Conservador para que declare, cuando está el Presidente de la República obligado a renovar todas las carteras de la administración por el bien de la Nación.

Para concluir, debemos destacar que el último de los artículos de la Séptima y también última Ley de 1836, consagraba que "todo funcionario público, al tomar posesión, prestara juramento de guardar y hacer guardar, según le

corresponda, las leyes constitucionales, y será responsable por los infracciones que cometa o impida".

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1857. El título IV de la Constitución del 57, estaba dedicado a la responsabilidad de los servidores públicos (artículos 103-108).

De la desafortunada variación relativa al término con que se designaría al título IV de la Carta del 57, se inicio ese ambiguo campo semántico del concepto de responsabilidad, que de hecho no se resolvió sino hasta las reformas de 1982 al título cuarto de la Carta del 17.

Además fue a través del documento de 1857 cuando en definitiva se separan los medios procesales destinados uno a la nulidad del acto violatorio de garantía (Artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857) y otro al castigo del servidor público responsable de la violación.

La evolución o reformas que sufrió el título IV de la Constitución de 1857, fue el siguiente:

El artículo 103 precisaba originalmente las causas de la responsabilidad de los "funcionarios" públicos, de esta forma los diputados, "individuos" de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de despacho, serían responsables por la comisión de delitos tanto del orden común como por los delitos, faltas y omisiones ocasionadas en razón de su función o cargo. Los Gobernadores de los Estados serían responsables por la violación de la Constitución y Leyes Federales. Por último, el Presidente de la República durante su ejercicio sólo podía ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque o libertad electoral y delitos graves del orden común.

Por reforma del 13 de noviembre de 1874, el artículo 103 recibe algunas enmiendas y adiciones, las cuales consistieron en agregar como sujetos de responsabilidad a los Senadores, en iguales términos a los reservados para los Diputados. Se agrega una fracción al artículo 103 por medio de la que se establece el requisito previo del "desafuero" para proceder penalmente en contra de los altos funcionarios otrora con protección constitucional.

Por último, el artículo 103 es objeto de otra reforma, ahora del 6 de mayo de 1904. Esta reforma cambio el término "individuos" por el de "Magistrados" de la Suprema Corte, y agregó como sujeto de responsabilidad al Vicepresidente de la República en iguales términos y causales que los reservados para el Presidente.

El texto original del artículo 104 de la Carta del 57, rezaba la facultad del Congreso para declarar por mayoría absoluta de votos la presunta responsabilidad de los altos funcionarios, por la comisión de delitos comunes, produciéndose con ello la separación del infractor y su disposición ante los tribunales comunes. Como resultado del restablecimiento de Senado a través de la reforma del 13 de noviembre de 1874 se cambió el término "Congreso" por el de "Cámara de representantes".

Por su parte, el artículo 105 establecía que en los casos de los llamados "delitos oficiales", tocaría a la Cámara de Diputados actuar como órgano de instrucción y a la Suprema Corte asumir la función de órgano de sentencia, como resultado de la reforma que reintrodujo el Senado, la enmienda del 13 de noviembre de 1874 le agregó a este cuerpo legislativo la tarea de erigirse en órgano de sentencia en sustitución de la Corte. En realidad esta reforma no tuvo más justificación que el homologar el procedimiento por delitos oficiales como el impeachment norteamericano, en virtud de

que en aquel país sus constituyentes determinaron que a excepción del caso del Presidente, en el resto de los asuntos que se suscitaran por responsabilidad de los servidores públicos, el Senado debía actuar como órgano de sentencia y no la Corte, pues el primero de los cuerpos se integraría por elección del pueblo, en tanto que el segundo se formaría con candidatos propuestos por el Ejecutivo, lo que podría desembocar en un actuar parcial de los jueces de la Corte.

Esta reserva se explicó, tuvo como fin evitar que el Presidente fuera objeto de las pasiones partidistas.

Los artículos 106, 107 y 108 de la Constitución de 1857 no sufrieron reforma alguna durante todo el tiempo que tuvo vigencia la Carta Liberal. Así, el artículo 106 prohibía el otorgamiento del indulto, cuando el responsable hubiera sido condenado por la Comisión de los llamados entonces delitos oficiales.

Entre tanto el artículo 107, establecía la prescripción de la acción para entablar un proceso por delitos o faltas oficiales. Este término de prescripción surgía después de un año de haber abandonado el cargo o función.

Por último, el artículo 108 indicaba en forma indirecta lo que hoy identificamos como responsabilidad civil, en tal sentido el precepto consignó que en controversias de naturaleza civil no se reconocía fuero, ni inmunidad para ningún funcionario.

Para concluir este apartado dedicado a la Carta de 1857, debemos asentar que en forma peligrosa los artículos 72 fracción XXIX y 85 fracción II les concedían respectivamente al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal, la facultad de remover libremente a sus empleados. Decimos que tal

consignación era peligrosa en virtud de que a diferencia de otras disposiciones análogas ya vistas con anterioridad, en la Constitución de 1857 no se establecieron las causales que dieran motivo a dicha remoción.

LEY DE RESPONSABILIDAD DE ALTOS FUNCIONARIOS DE 1870.
La Ley de responsabilidad de 1870 buscó reglamentar el título cuarto de la Constitución del 57, esta ley sólo era aplicable a los "altos funcionarios" enunciados en el referido título, situación que contemplaba el artículo 7o. de la citada norma.

El contenido de la ley nos revela tres clases de responsabilidad: administrativa, civil y política; así como también el procedimiento entonces conocido como desafuero.

Podemos apuntar que las responsabilidades de los servidores públicos a excepción de la responsabilidad civil, estuvieron influidas por el derecho penal en los incisos de su estructuración secundaria.

El artículo 1o. tipificaba cuales eran los delitos oficiales: El ataque a las instituciones democráticas; a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; el ataque a la libertad del sufragio; la usurpación de atribuciones; la violación de garantías, y cualquier infracción grave a la constitución y/o leyes federales.

Los otros delitos federales se identifican esencialmente con las hoy causales de responsabilidad política contempladas en el artículo 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El artículo 4o. de la norma de 1870 fijaba la destitución y la inhabilitación no menor de cinco ni mayor de diez años, así como las sanciones a ampliar por la omisión de

los delitos oficiales. El mismo tipo de sanción contempla el artículo 80. de la Ley de Responsabilidades en vigor.

Los primeros tipos de lo que hoy llamamos responsabilidad administrativa están contenidos en los artículos 20., 30., 50. y 60., de la Ley de Responsabilidades de 1870. En el artículo 20. se define a la falta oficial como la infracción leve o de poca importancia cometida en contra de la Constitución o leyes federales.

El artículo 30. contemplaba la figura de la omisión, consistente en la negligencia o inexactitud en el desempeño de las funciones "anexas" al cargo o función.

La pena por incurrir en falta oficial de acuerdo al artículo 50. eran la suspensión e inhabilitación para ocupar el cargo público. El término del castigo no podía ser menor a un año ni superior a cinco.

El castigo por incurrir en omisión, de conferidad con el artículo 60. era de seis meses a un año de suspensión e inhabilitación.

Contrariamente a lo que establecía el artículo 108 de la Constitución del 57, el artículo 80. de la norma de 1870, indicaba que declarada la culpabilidad del funcionario ya sea por delitos, faltas u omisiones oficiales quedaba "expedito el derecho de la nación o el de particulares para hacer efectiva ante los tribunales competentes y con arreglo a las leyes, la responsabilidad pecuniaria que hubieren contraído por daños o perjuicios causados al incurrir en el delito falta u omisión". Quizá la intención del legislador fue que para ser más expedito el procedimiento surgido por la responsabilidad civil del infractor, el documento base de la demanda civil fuera el decreto que declarara la culpabilidad.

Lo cierto es que el artículo 80. contempla indirectamente la responsabilidad civil.

El artículo 90. de la ley de 1870 rezaba que en el caso de que además de un delito oficial, se le impute al responsable la comisión de un delito común, éste sería puesto a la disposición del juez competente, para que de oficio o a petición de parte se le juzgara y se le aplicara la pena de ley.

Es de resaltar que ya el Código Penal de 1870 establecía delitos cuyos sujetos activos podían ser cualquier servidor público, estos delitos se encontraban: "anticipación o prolongación de funciones públicas, ejercicio de las tareas que no competen a un funcionario; cohecho; peculado; concusiones y delitos en materia penal y civil. Como podemos apreciar es en estos tipos en donde hayamos el antecedente de la hoy responsabilidad penal.

La Ley de Responsabilidades de 1870, en su artículo 10 indicaba que la decisión del gran jurado de la Cámara de Diputados debía determinar dos cuestiones fundamentales:

- La instrucción por delitos oficiales, y
- La declaración de desafuero a fin de que se ejerza la acción penal por delito comunes.

Por último, el artículo 11 concedió la acción penal para la denuncia de los delitos oficiales.

LEY DE RESPONSABILIDADES DE FUNCIONARIOS DE 1896.
Esta Ley de Responsabilidades tuvo, las siguientes analogías respecto a la ley de 1870:

a).- Se refieren sólo a los altos funcionarios de la Federación y a los gobernadores y diputados locales cuando (éstos) violen la Constitución o las leyes federales.

b).- La condena por delito oficial no impide la acusación posterior si el funcionario con sus actos u omisiones ha cometido un delito común;

c).- La responsabilidad por el delito oficial solamente puede exigirse durante el tiempo en que el funcionario esté en ejercicio de su encargo y durante el año posterior, y

d).- No puede otorgarse al condenado por delito oficial la gracia del indulto.

Legalmente, por vez primera como resultado del contenido del artículo 10. de la Ley de 1896 se le denomina "altos funcionarios federales" a los Diputados, Senadores, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y Secretarios del despacho.

Por su parte, el artículo 20. de la Ley de 1896 reitera la previsión constitucional, en el sentido de que el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podría ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves de orden común. Es curioso ver las reiteraciones de los mismos actos en latitudes diferentes, pues el Gral. Díaz en 1910 se anticipó a toda posibilidad de proceso al presentar su renuncia, sesenta años después Nixon haría lo mismo en la Unión Americana.

Por lo que toca a los gobernadores de los Estados éstos eran definidos en el artículo 30. de la norma del 96 como "agentes de la Federación", por lo que eran responsables de las violaciones a la Constitución y leyes federales.

La Ley de 1896 constaba de 64 artículos divididos en seis capítulos, "un capítulo específico regulaba el procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común, contemplando la posibilidad de que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la Declaración de Inmunidad para suspender la sustanciación de algún juicio en su contra.

La existencia de esta declaración devino a que la norma de 1896 fuera conocida como la Ley de inmunidad.

Se previó la existencia de otra figura, denominada Declaración de Incompetencia, que se emitía cuando el delito o falta se hubiere cometido por el funcionario en época diferente o cuando gozare de fuero.

La Ley aclaraba "cosa por demás importante para la época", que los Diputados y Senadores suplentes no gozarían de fuero en tanto no relevarán del cargo al Diputado o Senador propietario.

La norma del 96 no especificó los delitos oficiales y se remitía por tanto a los Códigos Penales de 1872 y 1929.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917. El Título Cuarto de la Constitución de 1917 comprende los artículos 108 al 114, estos artículos al igual que en la Carta de 1857 se encuentran precedidos por el principal precepto en materia de amparo, de suerte al que podemos decir que en el punto medio del arco que sostiene al orden constitucional, se ubica a la izquierda el juicio de amparo y a la derecha el régimen de responsabilidades.

El Constituyente del 17 conservó algunos de los principios fundamentales que la Carta del 57 consagró en

materia de responsabilidades de los funcionarios públicos, estos principios fueron:

a).- La responsabilidad de los altos funcionarios del gobierno federal, por delitos comunes y por delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de su cargo. (Artículo 108);

b).- Los gobernadores y diputados locales serían responsables por las violaciones a la Constitución y leyes federales. (Artículo 109);

c).- La Cámara de Diputados actuaría como órgano encargado del desafuero del funcionario responsable de la Comisión de delitos comunes. (Artículo 109).

d).- No podría concederse al reo la gracia del indulto por la comisión de delitos oficiales. (Artículo 112).

e).- La prescripción de la acción en contra de un funcionario y para demandarle por la comisión de un delito o falta oficial sería dentro del año siguiente de haberse abandonado la función mediante la cual se violentó la ley. (Artículo 113), y

f).- En demandas de naturaleza civil no se reconocía fuero para ningún funcionario. (Artículo 114).

Los principios que agregó el Constituyente del 17 al régimen de responsabilidades fueron:

i).- Se elevó a nivel constitucional la prescripción legal que establecía que la negativa del desafuero del funcionario no prejuzga sobre su inocencia, por lo que el procedimiento penal instaurado en su contra se seguiría una vez terminada su función pública. (Artículo 109);

ii).- Se especificó que en tratándose de delitos o faltas oficiales no se reconocía fuero alguno. (Artículo 110);

iii).- Se asentó que en el caso de los delitos oficiales la Cámara de Diputados ya no sería órgano instructor sino simple acusador. (Artículo 111);

iv).- Se estableció constitucionalmente que se requería del voto de las dos terceras partes del Senado para declarar la culpabilidad por delitos o faltas oficiales de los altos funcionarios. (Artículo 111);

v).- Se elevó a nivel constitucional la pena de destitución e inhabilitación por la comisión de delitos oficiales. (Artículo 111);

vi).- Se especificó que cuando la conducta sancionada como delito oficial estuviere tipificada en la ley penal común, se le podría aplicar ésta al funcionario responsable. Es decir que la aplicación de una pena no le exime al responsable de otros procedimientos y castigos por la misma conducta. (Artículo 111).

vii).- Se consagró constitucionalmente la inatacabilidad de las resoluciones de desafuero y sentencias por delitos oficiales. Esta disposición desencadenaría posteriormente una causal de improcedencia del juicio de amparo. (Artículo 111);

viii).- Se elevó a la Constitución la acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes y oficiales en que incurrieran los altos funcionarios de la federación. (Artículo 111);

ix).- Se estableció el deber del Congreso de la Unión de expedir a la mayor brevedad, una Ley de Responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y territorios Federales, "determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos y omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso". Como podemos apreciar esta prescripción es fundamental para el régimen de responsabilidades por dos razones fundamentales:

- Se asienta constitucionalmente por vez primera la responsabilidad no sólo de lo altos funcionarios, sino de todos los empleados de la federación, y

- Se esbozan los principios que darán lugar a los delitos o faltas oficiales. (Artículo 111), y

x).- Para juzgar los delitos o faltas no reservados al Congreso, se estableció la existencia de un jurado popular. (Artículo 111).

Lo lamentable del régimen de responsabilidades constituyente del 17 fue: Se estableció que el Presidente de la República únicamente podría ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, con lo cual se restaban las causales de violación expresa a la Constitución y ataque a la libertad electoral, ambas contempladas en la Carta de 1857. (Artículo 108). Agregaba el artículo 109 de la Constitución del 17 que le tocaría a la Cámara de Senadores el conocer de las acusaciones instauradas en contra del Ejecutivo Federal.

El Título Cuarto de la Constitución de 1917 no recibió hasta antes de su reforma integral de 1982, mayores

reformas a excepción de tres enmiendas al original artículo 111.

La primera del 20 de agosto de 1928, le concedió al Ejecutivo Federal la facultad de destituir con acuerdo del Congreso, por mala conducta a los funcionarios judiciales, esta adición refleja el maximato de la época.

Para atemperar lo anterior, por reforma del 21 de septiembre de 1948 se agregó un último párrafo al artículo 111 a través del cual se dispuso que: "El Presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial oirá éste, en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud".

Por último, la reforma del 8 de octubre de 1974 le reiteró al artículo 111 los términos de "territorios" con motivo de la erección de los Estados de Baja California Sur y Quintana Roo.

Debemos destacar que la Constitución de 1917 reiteró al igual que la Constitución de 1857 las causales por las cuales el ejecutivo podía suspender a sus empleados. Causales contempladas en el artículo 110 fracción XX de la Constitución de 1824 y en el artículo 17 fracción XXIII de la Cuarta Ley de 1836, estas causales se nos revelan como la génesis de lo que hoy identificamos como responsabilidad administrativa derivada de la facultad disciplinaria.

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES DE 1940. Pese a que el quinto párrafo del artículo 111 constitucional dispuso que "el Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad una Ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la federación del

Distrito y Territorios Federales", no fue sino hasta el 21 de febrero de 1940 cuando aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación la primera ley de responsabilidades del México posrevolucionario.

La Ley de Responsabilidades de 1940 establecía que sus sujetos o ámbito personal de validez serían los funcionarios y empleados de la Federación, del distrito y territorios federales por los delitos y faltas oficiales que cometieran en el desempeño de los cargos que tuvieran encomendados.

En su artículo 2o. la Ley del 40 enuncia a los altos funcionarios, que a saber serían: 1.- El Presidente de la República; 2.- Los Senadores; 3.- Los Diputados Federales; 4.- Los Ministros de la Suprema Corte; 5.- Los Secretarios de Estado; 6.- Los Jefes de Departamento Autónomo; 7.- El Procurador General de la República; 8.- Los Gobernadores y 9.- Los Diputados locales.

La norma reiteraba la disposición constitucional relativa a que el Presidente de la República sólo podía ser acusado durante el tiempo de su encargo por traición a la patria y delitos graves del orden común.

En los artículos 10 y 11 se asentaba que funcionarios gozaban de fuero, todos ellos elegidos popularmente.

Esta ley no definió lo que debía entenderse como delitos oficiales pero sí estableció las causales o tipos en su artículo 14; estos delitos oficiales en los que podían incurrir los altos funcionarios eran: 1.- El ataque a las instituciones democráticas; 2.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; 3.- el ataque a la libertad de sufragio; 4.- La usurpación de atribuciones; 5.- La violación de garantías individuales; 6.- Cualquier

infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a unos o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones, y 7. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.

Las penas por delito oficial podían ser la destitución del cargo y/o la inhabilitación para desempeñar una función pública, esta inhabilitación de acuerdo con la ley no sería menor de cinco ni mayor de 10 años.

La Ley de 1940 consideraba sujetos de responsabilidad a los gobernadores y diputados locales por ser considerados agentes auxiliares de la federación.

Al resto de los funcionarios y empleados de la federación del distrito y territorios federales, el artículo 18 de la norma de 1940 sentó en 72 fracciones la tipicidad de igual número de conductas desde violaciones a leyes y reglamentos hasta el asesinato, el peculado y el cohecho. Esto traía, entre otras lamentables consecuencias, que ilícitos muy graves cometidos por servidores públicos no pudieran perseguirse sino dentro del año siguiente al que dejaran su cargo.

La Ley de 1940 agudizó la confusión ya existente sobre lo que debía entenderse como delito oficial, delito común y falta oficial, pues en tanto que el artículo 14 tipificaba a los delitos oficiales en que podían incurrir los altos funcionarios, el artículo 18 hacía referencia a los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la federación.

La sanción por faltas u omisiones era la suspensión del cargo por un término no menor de un mes, ni mayor de seis.

En efecto, la norma de 1940 buscó desarrollar los procesos:

- Del hoy juicio político, ayer proceso por delitos oficiales;

- Del hoy requisito de procedencia, ayer desafuero para ser juzgado por delitos comunes;

- De los hoy juicios penales y administrativos, ayer proceso por delito y faltas oficiales;

- Del ayer proceso en contra de los funcionarios judiciales, reglamentario del último párrafo del artículo 111 constitucional, y

- Del ayer proceso por enriquecimiento inexplicable desarrollado autónomamente.

Uno de los puntos desafortunados de 1940, fue el establecimiento de la figura del jurado popular para juzgar los delitos y falta no cometidas por los altos funcionarios. El establecimiento de este jurado era un deber legal al tenor de lo dispuesto por el quinto párrafo del artículo 111 constitucional, sin embargo, llevar a jurado a los infractores, equivale a abrir una puerta más a la impunidad, los tribunales de conciencia definitivamente abandonados ya por muchas legislaciones, propician el funcionamiento de varios factores que sirven para eludir la acción punitiva.

Sobre el juicio político y el desafuero la norma del 40 no introdujo mayores innovaciones, le reitero los

principios constitucionales de los artículos 109, 110 y 111. Así en tratándose de delitos oficiales cometidos por los altos funcionarios, correspondería a la Cámara de Diputados actuar como órgano de acusación y a la Cámara de Senadores actuar como órgano de sentencia. En el caso de desafuero tocaría únicamente a la Cámara de Diputados el declarar éste.

Por lo que toca al proceso seguido en contra de los funcionarios judiciales a fin de removerlos, la Ley no aportó ningún "candado" a los principios establecidos en el último párrafo del artículo 111 constitucional, de esta forma reitero que tocaría al Ejecutivo el solicitar a la Cámara de Diputados la destitución, tocándole a este órgano colegiado el apreciar en conciencia los motivos en que se respaldaba la petición presidencial, y de encontrar éstos suficientes elevaba la solicitud respectiva a la consideración del Senado, para que éste resolviera en definitiva.

Podemos concluir que pese al ánimo que dio nacimiento a la primera ley de responsabilidades del siglo XX, su contenido fue en algunos casos copia fiel del Título Cuarto Constitucional, sin aportar mayor desarrollo, en otros como en los supuestos de los delitos y faltas de los empleados de la Federación el proceso para sancionar al infractor y su extenuante tipificación redundaron en mayor confusión traducida en la inaplicación de la norma, no en vano a la Ley del 40 "se le conoce como la Ley de los carteros, porque de hecho, fue a los únicos que se les procesaba y absolvía".

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos funcionarios de los Estados, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980.

La Ley de 1940 propicio la confusión de lo que debía entenderse como delitos oficiales, delitos comunes y faltas

oficiales, este desvío semántico sirvió como argumento para promulgar cuarenta años después una nueva norma de responsabilidades.

El contenido de la Ley de 1980 era el siguiente: Constaba de 92 artículos, divididos en cinco títulos; el título primero abarcaba dieciocho artículos; en su artículo 1o. se precisaba que "los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de la ley".

Por su parte el artículo 3o. consignó que "son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho".

Redundaban en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho; 1.- El ataque a las instituciones democráticas; 2.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; 3.- El ataque a la libertad del sufragio; 4.- La usurpación de atribuciones; 5.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causaran perjuicios graves a la Federación o a uno o varios estados de la misma, o motivaran algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; 6.- Las omisiones de carácter grave, en los términos del numeral anterior; 7.- Por las violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales, y 8.- En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tuvieran carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los definiera como delitos comunes.

La Ley de 1980, asentó como causales de responsabilidad de los empleados en general a las causales que en la Ley de 1940 se reservaba como delitos oficiales cometidos por altos funcionarios. Situación incorrecta pues en realidad sólo los altos funcionarios pueden sustancialmente, atentar en contra de los intereses públicos y de su correcto despacho.

Así, la Ley del 80 y su aplicación, fueron el preámbulo para entender dos años después que las causales invocadas sólo son posibles en la conducta de los más elevados funcionarios.

Frente a los delitos oficiales, el artículo 4o. de la norma en comento estableció la existencia de las faltas oficiales, definidas como "aquellas infracciones en que incurren los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo, que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno".

Como podemos apreciar las discrecionales faltas oficiales constituyeron la introducción a las causales de responsabilidad administrativa que dos años después, en 1982 vieran la luz.

Las sanciones por el cometido de faltas oficiales serían: la amonestación, cuando el infractor fuese un funcionario con fuero y la suspensión del cargo de uno a seis meses o la inhabilitación hasta por un año en el caso del resto de los funcionarios y empleados.

En lo referente a los órganos y procesos, la Ley de 1980 señaló lo siguiente:

- Por la comisión de delitos oficiales por parte de los altos funcionarios con fuero, tocaría a la Cámara de Diputados actuar como órgano de acusación y a la Cámara de Senadores actuar como órgano de sentencia;

- Por la comisión de delitos oficiales por parte de los funcionarios y empleados sin fuero, tocaría al juez penal del distrito competente realizar la formulación de conclusiones, y a un jurado popular determinar la sentencia;

- Por lo que hace al desafuero de los altos funcionarios por la comisión de delitos comunes, correspondería a la Diputación el declarar tal desafuero;

- Por lo que hace a la destitución de los funcionarios judiciales, la Ley del 80 conservó la fórmula establecida en la norma de 1940, y

- Por lo que hace a la figura del enriquecimiento inexplicable, la Ley de 1980 reiteró lo previsto por la norma del 40, en el sentido de que para proceder a la confiscación de bienes los altos funcionarios, se debía obtener del Senado un fallo que decretara la procedencia de la medida.

Los defectos de la Ley de 1980 fueron:

1.- Al abrogar a través de un transitorio los delitos comunes tipificados en el artículo 18 de la Ley de 1940, se produjo la extinción del delito, al tenor de lo dispuesto por el artículo 57 del Código Penal, con lo cual quedaron en libertad aquellas personas juzgadas o procesadas bajo la ley del 40, y

2.- La integración de los jurados de acuerdo a lo indicado por la norma del 80, fue lenta y compleja.

En este sentido tenemos al Título Cuarto de la Constitución, quien a partir de su Reforma en 1982, estableció formalmente los términos: Responsabilidad, purificación, capacidad, probidad, eficacia, honestidad, moralidad y honradez entre otros.

El tratamiento del término puede enmarcarse desde el punto de vista técnico y desde el punto de vista político. El enfoque técnico radica en entender el problema como un reto de moralización que descansa en reformas administrativas que impongan la técnica y racionalización del ejército humano del Estado.

El segundo de los enfoques ha estado dirigido a una concepción política del problema, el cual sin desatender la necesidad de adoptar medidas administrativas, recomienda una revalorización de las propias estructuras sociales que demanda la participación de la sociedad toda.

De la Madrid se enfrentó a un Estado devastado en lo económico y en lo moral; la nación había adoptado como un apotegma que "la corrupción somos todos". Y si todos aceptábamos abierta o veladamente tal estado de cosas, todos debíamos participar en una renovación moral de la sociedad.

Al asumir la Presidencia de la República el licenciado Miguel de la Madrid, envía en diciembre del 82 una iniciativa de reformas al Título IV de la Constitución de 1917.

La iniciativa señaló que la libertad individual para pensar y hacer es cuestión de cada quien. No corresponde al Estado tutelar la moralidad personal que la inspira. Pero el Estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corrupción. Ella afecta los derechos de otros, de la sociedad, y los intereses

nacionales. Y en el México de nuestros días, nuestro pueblo exige con urgencia una renovación moral, de la sociedad que ataque de raíz los daños de la corrupción en el bienestar de su convivencia social.

Respecto al artículo 108 constitucional, la iniciativa señaló que las obligaciones igualatorias a las que deben estar sujetos todos los que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, tanto en el gobierno como en la administración pública paraestatal. Se trata de que todo el que desempeñe una función política, esté sujeto a las responsabilidades inherentes a ella.

Sobre el artículo 109 constitucional, la iniciativa buscó inducir a que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, elaboraran las respectivas leyes y reformas tendientes a hacer efectivo el fincamiento de responsabilidades política, penal y administrativa por la transgresión a la "legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia".

Desaparecer la confusión terminológica surgida por las acepciones de "delitos y faltas oficiales" y "delitos comunes". Estableciendo "con claridad que corresponde a la legislación penal determinar las sanciones y procedimientos para aplicarlas por cualquier delito cometido por servidores públicos, sean con motivo de su empleo, cargo o comisión o no".

Se buscó "configurar constitucionalmente el enriquecimiento ilícito de los servidores públicos como base de sanción para acabar con cualquier duda que pudiese existir sobre el imperativo de sancionarlo".

Por lo que hace al artículo 110 constitucional, la iniciativa buscó añadir como sujetos de responsabilidad

política a 'los demás servidores públicos que determine la Ley de Responsabilidad'. Con ello se busca ampliar el espectro de servidores públicos que despachan asuntos de interés público fundamental y manejan recursos federales, pero que no (forman parte de la administración pública central). Y adecuar la terminología de las instancias instructoras y enjuiciadoras a nuestra cultura jurídica. Propone que la Cámara de Diputados actúe como "Jurado de Acusación", y la Cámara de Senadores como "Jurado de Sentencia", en el juicio sobre responsabilidades políticas, eliminando así la deformación terminológica de la institución del 'Gran Jurado', proveniente del derecho anglosajón.

Respecto al artículo 111 constitucional la iniciativa buscó eliminar las prerrogativas de los servidores públicos frente al resto de la población para ser procesados penalmente por los delitos en que incurran manteniendo solamente el procedimiento previo de procedencia ante la Cámara de Diputados para aquellos casos en los que el mismo debe prevenir que la acción penal no se deforme utilizándose con fines políticos. Establecer dos principios fundamentales para la sanción de los delitos en que incurran los servidores públicos con motivo de su empleo, cargo o comisión. El primero es que las sanciones penales necesariamente deberán graduarse de acuerdo con los beneficios obtenidos, daños o perjuicios causados por su conducta ilícita, independientemente de los demás elementos que puedan incurrir en la comisión del delito y los cuales debe evaluar el arbitrio judicial. Junto con ello, propone establecer que la sanción económica por los frutos mal habidos de la conducta ilícita de los servidores públicos sea hasta de tres tantos del mismo. Eliminar atendiendo una demanda fundamental para el equilibrio entre los Poderes de la Unión, la potestad expresa del Presidente en la República para pedir la destitución por mala conducta de los servidores públicos en el Poder Judicial. Es una exigencia de una renovación moral

fundamentada en una revigorización de nuestro Estado de Derecho que corresponde garantizar un Poder Judicial digno y fuerte.

Respecto al artículo 112 constitucional, la iniciativa buscó que la protección constitucional necesaria para prevenir de represalias políticas por el despacho de los intereses públicos fundamentales, no se utilice como medio de impunidad frente a delitos que cometan servidores públicos que han dejado de despachar asuntos políticos de dicha naturaleza.

Siguiendo al artículo 113 constitucional, se buscó el establecimiento de un moderno régimen de responsabilidad administrativa que imponga como código de conducta al servidor público, la legalidad, honradez, lealtad, economía y eficacia, además, el procedimiento administrativo propuesto es autónomo del político y del penal, como lo establece la propuesta de la reforma del artículo 109. Ofrece al inculcado las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16. Sus resultados no prevén la privación de la libertad del responsable, como en el caso de la vía penal. No está sujeto, en consecuencia, a los requisitos procesales del mismo. Establece una vía más expedita para prevenir y sancionar la corrupción pública que también es sancionable por la legislación penal. En consonancia con la autonomía establecida por el artículo 109, las responsabilidades consecuentes pueden exigirse por cualquiera de las dos vías, pero siempre respetando el principio establecido en el mismo artículo de que no se podrá castigar por ellas una conducta con sanciones de la misma naturaleza.

Respecto al artículo 114 constitucional, la iniciativa amplió el término de prescripción para los delitos cometidos por los servidores públicos con fuero durante el

desempeño de su empleo, cargo o comisión de un año a lo que establece la Ley Penal sin poder ser nunca menor a tres, y establece que la prescripción se interrumpe en tanto se goce del fuero.

Estableció que la prescripción de las responsabilidades administrativas cuando los actos u omisiones que las generen "sean graves en los términos legislativos los plazos no podrán ser menores a tres años.

Hasta aquí quedan expuestos los principios que motivaron la reforma integral del Título IV de la Constitución del 17 (Artículos 108-114).

Podemos concluir que la renovación moral exigió del Estado tres actitudes básicas:

La primera, es prevenir la corrupción en sus relaciones con la sociedad. Para ello, la administración pública debe ser honesta, profesional y eficaz; se deben remover cargos burocráticos que agobian a la sociedad. Es indispensable poner a disposición del pueblo el poder del Estado para que sea él mismo la gran fuente de protección de sus derechos.

La segunda, es identificar, investigar, procesar y sancionar con legalidad, eficiencia, severidad e imparcialidad, la corrupción.

La tercera, es utilizar todos los medios a su alcance para que la sociedad, en especial la niñez y la juventud, refuerzen su formación en los valores nacionales fundamentales y en las responsabilidades individuales y sociales que ellos imponen".

Sigamos pues, con el análisis de los numerales constitucionales que regulan el servicio público en la actualidad.

- El artículo 108 consta de cuatro párrafos, en el párrafo inicial nos define constitucionalmente quienes son servidores públicos "para efectos del régimen de responsabilidades".

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

Se puede desprender la intención del reformador de poder identificar constitucionalmente para efectos de responsabilidad a los servidores públicos del gobierno federal y del cada vez más sui generis Distrito Federal. Sin embargo, la lectura aislada y minuciosa del precepto arroja como inconvenientes:

- Incluye a todos "los representantes de elección popular" sin especificar el nivel de gobierno de que se trate, lo que en estricto sentido haría incluir en tal concepción constitucional a los representantes de elección popular de naturaleza local (Estatal o Municipal). Las reservas tratándose de los diputados locales se despejan a través del tercer párrafo del propio artículo 108, pero queda latente la duda por cuanto hace a los órganos de representación municipal.

- La redacción del primer párrafo del artículo 108 de la Constitución circunscribe el régimen de responsabilidades a "los representantes de elección popular" por lo cual los empleados del Poder Legislativo a excepción de los Diputados

y Senadores, o en el caso del Distrito Federal, los Representantes de la Asamblea, el resto del personal de tales órganos no son constitucionalmente sujetos al régimen de responsabilidades.

- La redacción del primer párrafo del artículo 108 constitucional deja fuera del régimen de responsabilidades, a los servidores de órganos públicos de naturaleza sui generis, por ejemplo: Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos y Tribunales Autónomos.

El concepto de servidor público enmarcado en el primer párrafo del artículo 108 constitucional sólo le es aplicable a:

- Representantes de elección popular Diputados Federales, Senadores y Representantes de la Asamblea del D.F.).

- Miembros de los Poderes Judicial Federal y del Distrito Federal. Abarca a través del término "miembros" toda clase de trabajadores que laboren en tales órganos.

Toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal a excepción del Presidente de la República (párrafo segundo del propio artículo 108).

El segundo párrafo del artículo 108 reza que: "El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común".

Recordemos que de acuerdo a la Constitución de 1824 eran causa de responsabilidad del Ejecutivo Federal: Los actos que implicaran traición contra la independencia

nacional; el cohecho o soborno; los ataques al normal desarrollo de los procesos electorales; y el obstaculizar o impedir el desarrollo de las tareas de las Cámaras del Congreso.

Por su parte, en la Carta de 1857 eran causales de responsabilidad del Presidente: Los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Carranza en 1916 al presentar su proyecto, se limitó a establecer como causales de responsabilidad la de traición a la patria y delitos graves del orden común.

El delito de la traición a la patria se encuentra tipificado en el artículo 123 del Código Penal pero lo que no encontraba realidad jurídica cabal hasta la reforma del 22 de julio de 1994 al Código Federal de Procedimientos Penales era el término "delitos graves del orden común".

La calificación de gravedad de una conducta correría a cargo de la Cámara de Diputados quien formularía la acusación ante el Senado. (Cuarto párrafo del artículo 110 constitucional), y

Para que el Senado proceda a la sustanciación se requiere que la conducta calificada como grave esté debidamente tipificada como delito por la ley penal.

Si bien la reforma del 22 de julio de 1994 al Código Federal de Procedimientos Penales, no buscaba resolver la ambigua situación del Presidente de la República dentro del catálogo de sus responsabilidades, dicha reforma despeja jurídicamente la incógnita de lo que debe entenderse como delitos graves, de tal forma que el artículo 194 de la norma Adjetiva Penal Federal consigna:

"Se califican como delitos graves, para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad, los previstos en los siguientes artículos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal: homicidio por culpa grave previsto en el artículo 60 tercer párrafo; traición a la Patria previsto en los artículos 123, 124, 125, 125; espionaje previsto en los artículos 127, 128; terrorismo previsto en el artículo 139 párrafo primero; sabotaje previsto en el artículo 140 párrafo primero, así como los previstos en los artículos 142 párrafo segundo y 145; piratería previsto en los artículos 146 y 147; genocidio previsto en el artículo 149 bis; evasión de presos previsto en los artículos 150 y 152; ataques a las vías de comunicación previsto en los artículos 168 y 170; uso ilícito de instalaciones destinadas al tránsito aéreo previsto en el artículo 172 bis párrafo tercero; contra la salud previsto en los artículos 194, 195 párrafo primero, 195 bis, excepto cuando se trate de los casos previstos en las dos primeras líneas horizontales de las tablas contenidas en el apéndice 1, 196 bis, 197 párrafo primero y 198 parte primera del párrafo tercero; corrupción de menores previsto en el artículo 201; trata de personas previsto en el artículo 205 segundo párrafo; explotación del cuerpo de un menor de edad por medio del comercio carnal previsto en el artículo 208; falsificación y alteración de moneda previsto en los artículos 234, 236, y 237; de violación previsto en los artículos 265, 266 y 266 bis; asalto en carreteras o caminos previstos en el artículo 286 segundo párrafo; homicidio previsto en los artículos 302 con relación al 307, 313, 315, 315 bis, 320 y 323; de secuestro previsto en el artículo 366 exceptuando los párrafos antepenúltimo y penúltimo; robo calificado previsto en el artículo 367 en relación con el 370 párrafos segundo y tercero, cuando se realice en cualquiera de las circunstancias señaladas en los artículos 372, 381 fracciones VIII, IX y X, 381 bis y

extorsión previsto en el artículo 390; así como los previstos en los artículos 83, fracción III, 83 bis, exceptuando sables, bayonetas y lanzas, y 84 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; tortura, previsto en los artículos 3o. y 5o. de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura; el de tráfico de indocumentados previsto en el artículo 138 de la Ley General de Población; y los previstos en los artículos 104 fracciones II y III, último párrafo, 105 fracción IV y 115 bis del Código Fiscal de la Federación".

El derecho debe ser siempre el cauce institucional hacia la justicia. Cuando el derecho establece privilegios institucionaliza y da certidumbre a la injusticia. No debemos permitir un Ejecutivo que al amparo constitucional, viole garantías, desconozca a los Poderes Legislativo y Judicial, dañe la soberanía o vulnere el federalismo.

De acuerdo al tercer párrafo del artículo 110 constitucional, la sentencia que se dicte sólo podrá tener como sanción la destitución y/o inhabilitación.

Pasemos ahora al tercer párrafo del artículo 108 constitucional, que a la letra indica que:

"Los gobernadores de los Estados, los diputados a las Legislaturas Locales y los magistrados de los Tribunales Supremos de Justicia Locales serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales".

La redacción del párrafo tercero del artículo 108 de la Constitución engloba a los servidores públicos responsables de los tres poderes. Su inclusión en el texto de la República implica para ello un doble régimen de responsabilidades, uno Federal y otro local emanado de las constituciones de cada entidad.

Por último, el cuarto y final párrafo del artículo 108 constitucional, el cual reza que:

"Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión en los Estados y Municipios".

Este párrafo buscó garantizar que los principios jurídicos que se inspiraron en la llamada "renovación moral" estuvieron presentes en los niveles de gobierno federal y municipal. Para ello el artículo 20. transitorio del decreto de reforma constitucional, dispuso el plazo de un año a más tardar para que las Legislaturas locales cumplieran con este mandato constitucional.

El artículo 108 de la Constitución General de la República vino a establecer en su primer párrafo después de su reforma de 1982, el deber del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados de expedir en el ámbito de sus respectivas competencias, leyes en materia de responsabilidades de los servidores públicos. Estos ordenamientos deberían incluir en su contenido las responsabilidades de naturaleza política, penal y administrativa, conforme a los principios establecidos en la propia Constitución Federal.

Por lo que hace a la responsabilidad política, la fracción I del artículo 109 consigna que se impondrá ésta a través del juicio político a los más altos servidores públicos de la Federación y de los Estados, cuando éstos incurran en actos u omisiones que perjudiquen los intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los mismos.

Tales intereses públicos fundamentales y su buen despacho son identificados por el artículo 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La fracción I del artículo 109 constitucional viene así a establecer las causales generales que podrá motivar un juicio político, dejando a las leyes (federales y locales) la determinación de las causales particulares que perjudiquen el interés público fundamental y su correcto despacho.

Agrega la fracción que el juicio político no procede "por la mera expresión de ideas". Tal previsión busca estar en consonancia con el artículo 61 constitucional encargado de velar por el respeto al derecho de la expresión parlamentaria. En este tenor, el artículo 61 de la Constitución del 17 indica en su primer párrafo que: "Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas".

Por su parte, la fracción II del artículo 109 constitucional reza que: "La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal".

La consignación anterior reviste un enorme significado para hacer realidad el régimen de responsabilidad penal de los servidores públicos, por cuanto que preve que las conductas delictivas de tales servidores deben estar precisadas en el Código sustantivo de la materia. Afortunada esta consignación, pues como se vio en los casos de las Leyes de Responsabilidades de 1940 y 1980, la desaparición de conductas delictivas en tales normas produjo en procesados y sentenciados las bondades que otorga el tercer párrafo del artículo 14 constitucional.

En la segunda fracción del artículo 109 de la Constitución se da un marco de existencia autónoma a la responsabilidad penal de los servidores públicos, ubicado en el ordenamiento sustantivo correcto lo que evita una atomización de tal responsabilidad.

Por otra parte, el penúltimo párrafo del artículo 109 constitucional consagra la figura del enriquecimiento ilícito, el cual será sancionado en los casos y circunstancias en que las normas así lo prevean.

El enriquecimiento ilícito se identifica constitucionalmente cuando los servidores públicos "durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran o se conduzcan como dueños sobre ello, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar".

Esta figura nació normativamente en la Ley de responsabilidades de 1940, siendo atacada en su origen de anticonstitucional. Cuarenta y dos años después esta figura se incorpora al texto fundamental a través de los artículos 22 y 109 de la propia Constitución.

La sanción que constitucionalmente se impone al enriquecimiento ilícito es el decomiso con la consecuente privación de la propiedad de los bienes afectados, dejándose a la ley secundaria la facultad de sumar a esta sanción aquellas otras que se estimen necesarias.

Por su parte, la fracción III del artículo 109 constitucional incorpora a partir de la reforma que venimos comentando la existencia de un novel régimen de responsabilidades administrativas, las cuales se aplicarán a todo servidor público que no cumpla con el "código de conducta" que la misma Constitución establece a través de los

principios de "legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia", que se deben observar con motivo del desempeño del empleo, cargo o comisión.

Reitera la Constitución que los procedimientos que surjan en razón de las responsabilidades políticas administrativas y penales se desarrollarán en forma autónoma, cuidando únicamente que no se apliquen dos sanciones idénticas sobre una misma conducta.

En realidad el régimen de responsabilidades surgido de la reforma de 1982, está correctamente pensado, pues aunque hipotéticamente un alto servidor público es sujeto de responsabilidad administrativa, penal y política, en la práctica en virtud de la factible jerarquía elevada de un servidor resulta casi imposible imaginar la aplicación de una responsabilidad administrativa. Pero ahí donde el control interno puede fallar surge la posibilidad de un control externo ejercido por el Congreso de la Unión, que en el siempre deontológico mundo constitucional, es independiente al poderío de un Secretario de Estado acusado por dañar los intereses públicos fundamentales y su buen despacho.

Sanciones producidas en razón de la conducta de un servidor público:

- Responsabilidad política: Destitución.
- Responsabilidad penal: Prisión por cinco años.
- Responsabilidad administrativa: Inhabilitación por diez años.

Debemos apuntar que el último párrafo del artículo 109 constitucional concede la llamada acción popular a través de la que "cualquier ciudadano, bajo su más estrecha responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados

del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo" por lo que toca a la responsabilidad política.

La acción popular estaba prevista en el artículo 111 del texto original de la Carta del 17, pero sin establecer el término "bajo su más estricta responsabilidad". No cabe duda de que la intención del reformador fue evitar la presentación de acusaciones anónimas o apócrifas, que tratándose de los servidores públicos cuyo nivel los ha identificado con el término popular de "políticos", los haría blanco recurrente de revanchas de partido amparadas en un cobarde anonimato.

En síntesis podemos apreciar que se estableció en forma clara las clases, naturaleza y fines de las responsabilidades administrativa, penal y política eliminando confusiones terminológicas pretéritas y desapareciendo figuras que habían demostrado su ineficacia tal como lo fue el llamado jurado popular.

El artículo 110 constitucional establece los sujetos, órganos, sanciones, y principios fundamentales en relación a la responsabilidad política.

El primer párrafo del artículo 110 consigna que:

"Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los jefes de departamento administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y los Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación

estatal mayoritaria, sociedades y
asociaciones asimiladas a éstas y
fideicomisos públicos".

El primer párrafo del artículo 110 constitucional viene a enumerar los servidores públicos "federales" sujetos a la responsabilidad política. De tal precepto podemos destacar que a diferencia de lo contenido en la exposición de reformas de 1982, se incluyeron en la enunciación a los directores generales o sus equivalentes de la Administración Pública Federal Paraestatal, así como a los Magistrados de Circuito y Jueces de Circuito y Jueces de Distrito y a los Magistrados y Jueces del Fuero Común y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

Estimamos correcta la inclusión de los titulares de los organismos paraestatales, pues su designación de funciones y nivel jerárquico, al igual que sucede con los Secretarios de Estado, están íntimamente ligados a consideraciones de naturaleza política, máxime ahora que como ya lo expresamos es este estudio, los organismos descentralizados que han superado la política de desincorporación, se insertan en los más sensibles canales de la conciencia histórica nacional, de un precedente que se nos enfrenta en el presente: Justicia Social.

Lo que si nos parece exagerado es, el incluir como sujetos de responsabilidad política a los Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal.

Las razones de nuestra inquietud son una de carácter jerárquica y otra de tipo propiamente política.

La razón de carácter jerárquica: Si la Constitución exige la responsabilidad política de los subalternos del Poder Judicial de la Federación y del Distrito Federal, ¿por

qué no hacer lo mismo con los subordinados de los Secretarios de Estado cuyas decisiones, actos u omisiones pueden perjudicar a un mayor número de personas que aquéllas a las que puede lesionar la sentencia de un juzgador?.

La razón de carácter propiamente político: Nadie ignora los vínculos de contenido político que guardan los Ministros de la Corte con distinguidos miembros del Congreso de la Unión y del Poder Ejecutivo, vínculos muy diluidos tratándose de los juzgadores federales de rango inferior. Tampoco nadie ignora que en asuntos de gran resonancia nacional los juzgadores han recibido en ocasiones "línea" de parte de algún ministro, quien a su vez la pudo haber recibido de algún alto funcionario ajeno al Poder Judicial. Toda vez que se resuelva el asunto en los "términos" recomendados, sí dicha resolución acarrearía una indignación social, es probable que se solicitara un juicio político en contra del funcionario judicial que "dictó", el acto, pues de quien motivo tal acto nada obra en concreto.

Así, por el nivel jerárquico del juzgador que emitió la resolución, y con el posible deseo de calmar la efervescencia social, se podría substanciar un procedimiento de juicio político, en que los "autores intelectuales" estuvieran protegidos bajo el influyentismo.

Para terminar nuestro comentario en relación al primer párrafo del artículo 110 constitucional debemos acotar que por reforma del 10 de agosto de 1987, se agregan como sujetos de responsabilidad política a los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal. De igual forma se aprovechó la adición para sustituir el término "Jefe del Distrito Federal" por el de "titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal". Lo anterior con el fin de no chocar anticipadamente con lo que cada día constituye un reclamo social en aumento: El que en el territorio más poblado de

México después del Estado del mismo nombre, se le reconozca a sus habitantes una ciudadanía local capaz de hacer realidad la elección del "titular del órgano de gobierno del Distrito Federal", como ya se da en los hechos con los próximos comicios electorales a realizarse en el año de 1997, para elegir gobernador del Distrito Federal.

En atención a la referencia invocada en el segundo párrafo del artículo 110, estimamos correcto el incluir como sujetos de responsabilidad política a los Magistrados del Fuero Común del propio Distrito, pero estimamos exagerado que toque al Congreso de la Unión el conocer de la acusación y proceso respectivo, lo más equilibrado sería que esta tarea recayera en la Asamblea de Representantes, órgano que resuelve sobre los nombramientos que le presenta el Ejecutivo Federal y ante el cual se rinde la protesta constitucional al cargo.

Pasemos ahora al comentario del segundo párrafo del artículo 110 constitucional el cual en forma un tanto similar al tercer párrafo del artículo 108 consigna que:

"Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales de Justicia locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de éste título por violaciones graves a ésta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Como se desprende del párrafo transcrito, serán los altos servidores públicos de los Estados los únicos funcionarios locales a los que les es aplicable el régimen a que se refiere el precepto, quedando estos servidores en un

doble régimen de responsabilidad política: El federal y el local.

A diferencia de lo que marca el tercer párrafo del artículo 108, el segundo párrafo del artículo 110 agrega el término de "graves" a las violaciones a la Constitución o a la Ley Federal de Responsabilidades que definan o tipifiquen en que consiste la "gravedad" de la conculcación. Nosotros entendemos que tal gravedad está identificada con las causales que comprenden los atentados a los intereses públicos fundamentales o de Responsabilidades, mismos que dan lugar al juicio político de los servidores públicos de la federación.

Por otra parte, el párrafo segundo del artículo 110 en comento preve, en exacto cumplimiento de los principios del federalismo, que la resolución que se dicte por parte del órgano legislativo federal (Senado) será únicamente declarativa, pues le corresponderá al órgano legislativo local emitir la resolución definitiva. No olvidemos que la Constitución preve un procedimiento tendiente a restablecer el propio orden legal-institucional, este procedimiento está establecido en el artículo 76 fracciones V y VI, que facultan respectivamente al Senado para:

"Declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado al caso de nombrarle un gobernador provisional, quién convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta

disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.

Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante el conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y la del Estado".

Volvemos nuestra atención al artículo 110 constitucional que en su párrafo tercero contempla los tipos de sanciones que podrán producirse como resultado de un juicio político, estas sanciones pueden ser: la destitución y/o inhabilitación. Como podemos observar las penas recogidas son aquellas destinadas a los llamados "delitos oficiales" por el original artículo 111. No hacemos mayor reflexión en torno a los castigos, pues los mismos son retomados en el apartado dedicado a la responsabilidad política.

El cuarto párrafo del artículo 110 de la Constitución de 1917 asienta los órganos que intervendrán con motivo de un procedimiento político, de tal suerte que:

"Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de miembros presentes en su sesión de aquella Cámara, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado".

Las partes que integran el párrafo en estudio:

Los órganos encargados de substanciar el procedimiento son la Cámara de Diputados (órgano de acusación) y la Cámara de Senadores (órgano de sentencia). A

primera vista parecería que la distribución de competencias enmarcadas en el actual artículo, es la misma a aquella contenida en la Constitución de 1857 una vez restablecido el Senado en 1874, sin embargo no es así, pues la Carta del 57 le daba a la Diputación la tarea de asumir las funciones de órgano "instructor" y no de simple "acusador", éste último término puede colocar en estricto sentido a la Cámara de Diputados en el papel de un simple "querellante", afortunadamente el propio párrafo termina disponiendo que la Cámara de Diputados substanciará el procedimiento respectivo respetando el derecho de audiencia del inculpado, con estas consignaciones debemos interpretar que el monopolio de la acción "política" corresponde a la Diputación, quién después de substanciar un proceso de investigación determinará si existen elementos suficientes para hacer llegar la acusación al Senado.

Un punto muy importante del párrafo en comento es el determinar que la votación que se tome para declarar que hay lugar a la acusación ante el Senado, será la resultante de la mayoría absoluta del número de diputados presentes en la sesión, pues con anterioridad "se computaba como si los ausentes votaron en contra de la acusación o, en su caso, condena del enjuiciado".

Por último en los juicios políticos se respetarán las garantías de audiencia y defensa, consagradas básicamente en los artículos 14 y 16 constitucionales.

El quinto párrafo del artículo 110 señala que:

"Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias

correspondientes y con audiencia del acusado".

Esta parte del artículo 110 constitucional recoge los principios establecidos en el párrafo que le antecede pues declara:

Que la votación se tomará por los Senadores presentes en la sesión, y se salvaguardarán las garantías de audiencia y defensa del "acusado". La diferencia radica en que mientras para el órgano de acusación se requiere votación de la mayoría de los Diputados presentes, en el caso del órgano de sentencia se establece la votación de las dos terceras partes de los Senadores presentes.

Este párrafo sustituyó el término anglosajón de "gran jurado" por el de "jurado de sentencia".

El sexto y último párrafo del artículo 110 constitucional reza que "las declaraciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables", lo que se traduce en que frente a las resoluciones que se emitan el derecho no reconoce la existencia de recurso alguno, de ahí que el artículo 73 fracción VIII de la Ley de Amparo, expresa que el juicio de garantías es improcedente "contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana y discrecionalmente".

El artículo 111 constitucional está destinado a establecer los principios reguladores del "desafuero", hoy requisito de "procedencia", para poder instaurar un juicio de naturaleza penal en contra de aquellos servidores públicos

que por virtud de su elevado encargo gozan de una protección constitucional tendiente a garantizar la marcha institucional a través de la no afectación de su libertad personal.

En atención a lo anterior, podemos afirmar:

1.- La inmunidad o protección constitucional de los servidores públicos cuyos cargos son representativos de los Poderes del Estado ha estado presente a lo largo de nuestra historia jurídica nacional;

2.- La inmunidad no constituye impunidad, pues la protección constitucional puede retirarse a través del procedimiento que la propia norma establece, y

3.- La finalidad de la inmunidad es garantizarle a los órganos del Estado su titularidad frente a los peligros que conlleva la vida política-partidista.

Pasemos a identificar a los servidores públicos federales que gozan de la protección constitucional así, el primer párrafo del artículo 111 constitucional reza que:

"Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el Titular del Órgano de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declara por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado".

Este primer párrafo del artículo 111 constitucional recoge algunos de los servidores públicos a los que el antiguo artículo 108 les reconocía fuero constitucional, pero adiciona a partir de la reforma de 1982 a los Jefes de Departamento Administrativo, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal y al Jefe del Departamento del Distrito Federal, sin embargo por enmienda del 10 de agosto de 1987 se cambió este último término por el de "titular del órgano de gobierno del Distrito Federal" y se adicionaron a los Representantes de la Asamblea del Distrito Federal con motivo de la creación de dicho cuerpo colegiado.

Como se puede apreciar, el poder reformador no incorporó a la hoy figura de la "inmunidad constitucional" a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal pese a que sus homólogos locales son reconocidos en el párrafo cuarto del propio artículo 111 constitucional, situación que debe ser corregida.

Otro aspecto que nos debe llamar la atención es que tanto que el artículo 110 párrafo primero de la Constitución extiende la responsabilidad de naturaleza política a "los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, a los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, y a los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos", el artículo 111 constitucional no les otorga a estos los beneficios de la inmunidad procesal-penal. No todos los sujetos de responsabilidad política están protegidas de "los embates de las corrientes anarquizantes" a través de la figura de la inmunidad, situación que revela una desproporción entre el deber político y del derecho a la protección constitucional, desproporción criticable e injustificada, máxime si recordamos que en el texto original del primer párrafo del

artículo 108 constitucional se reunían a los servidores públicos federales obligados a responder tanto por los "delitos oficiales" hoy causas de responsabilidad política, como por "delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo", dejándose al prístino artículo 108 constitucional el procedimiento que se debería seguir para el desafuero.

Un punto encomiable fue el precisar al final del primer párrafo del artículo 111 constitucional que "la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado", pues hasta antes de la reforma "se computaba como si los ausentes votaran en sentido opuesto a que se procediera penalmente contra el inculpado (en tanto que se requería la mayoría absoluta de todos los integrantes de la Cámara)".

En complemento a lo anterior el segundo párrafo del artículo 11 en comento agrega que:

"Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso, cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación".

El párrafo transcrito junto con el segundo párrafo del artículo 114 constitucional, vienen a reforzar nuestro argumento en el sentido de que la inmunidad constitucional no se traduce en impunidad procesal, pues de conformidad con el artículo 114 constitucional, "los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111", por su parte éste último artículo nos expresa que la resolución de la Cámara de Diputados en sentido negativo no prejuzga la

veracidad de los hechos o actos en que se funda la imputación.

Esta disposición cuyo candado se garantiza por medio de los dos artículos constitucionales presenta dos cuestiones importantes, una positiva y otra negativa.

La positiva se traduce en lo ya reiterado: En no ser la inmunidad sinónimo constitucional de impunidad.

La negativa se traduce en que si bien la prescripción se interrumpe en tanto el servidor público-presunto responsable ocupa el cargo protegido constitucionalmente, no es menos cierto que en tanto éste termine su cargo, el tiempo y no pocas, "personas" pueden encargarse de desvanecer los elementos probatorios de la conducta imputada. Frente a esto la legislación adjetiva penal debería permitir una integración de averiguación previa que estuviera "guardada" y no "reservada" en tanto llega el momento de ejercitar la acción penal.

Por último, en torno a este segundo párrafo del artículo 111 constitucional se impone una aclaración gramatical, pues dicho párrafo inicia consignando que "si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior", error gramatical pues no se puede suspender aquello que por disposición de la Constitución aún no comienza.

La revisión del tercer párrafo del artículo 11, el cual indica que: "Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen en arreglo a la ley".

Un párrafo muy importante del artículo 111 constitucional es el cuarto, pues a la letra señala que: "Por

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

Del párrafo anterior y de los correspondientes de los artículos 108 (2o.) y 110 (4o. y 5o.) constitucionales se concluye que en materia de responsabilidad política del presidente de la República serán:

a). El órgano de acusación será la Cámara de Diputados.

b). El órgano de sentencia será la Cámara de Senadores.

c). La tipicidad dada por los delitos "graves consignados en el Código Federal de Procedimientos Penales y desprendidos de las leyes federales encargadas de consignar delitos.

d). El procedimiento será aquél que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos consigna para el juicio político.

e). La sanción consistente en la destitución y/o inhabilitación.

En el caso de la sanción estimamos que ésta debe ser aquélla que se establece para la responsabilidad política y no aquéllas que se deriven de la responsabilidad penal, por las siguientes razones:

1. El órgano de sentencia es un órgano no formalmente jurisdiccional por lo cual la pasión política de una

resolución podría estar encima de una decisión técnico-jurídico.

2. La destitución e inhabilitación son castigos más que suficientes en su impacto moral y anémico para quien ocupara el cargo político más importante en México.

Sólamente estimamos oportuno agregar la confiscación de bienes por enriquecimiento ilícito con lo cual se daría "una pena de muerte en vida".

Por lo que toca a la inmunidad de los altos servidores públicos de los Estados el artículo 111 constitucional en su párrafo quinto apunta:

"Para poder proceder penalmente por delitos federales en contra de los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda".

De este párrafo destaca que a partir de la reforma de 1982 se incorporaron al texto constitucional a los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, también es de subrayar que después de la enmienda se estableció como reconocimiento a la "soberanía" congresacional local que tocaría a estos órganos legislativos al recibir de la Cámara de Diputados Federal la declaración de procedencia para que actuara al tenor de lo dispuesto por la normatividad local.

Grave problema el anterior, pues tal parece que al igual que en el juicio político federal, corresponderá a las

legislaturas del Estado la imposición de penas por producto de la comisión de delitos federales.

Veamos ahora el contenido del párrafo sexto del artículo 111 constitucional, que establece que "las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables". Este párrafo al igual que el sexto del artículo 110 buscan dar certidumbre a través de la definitividad de las resoluciones que se dicten tanto en materia de responsabilidad política como en materia de procedencia, sin embargo, no olvidemos que tales resoluciones no deben estar viciadas en su origen, es decir que en la sustanciación procesal se deben observar los principios y garantías que la Constitución y las leyes establecen en favor del inculcado. Si bien en el caso de los servidores públicos federales corresponde a la Cámara de Diputados el declarar la procedencia, el párrafo en comento habla de la Cámara de Senadores en razón a lo previsto en el párrafo cuarto en materia de la responsabilidad del Presidente de la República.

Por su parte, el párrafo séptimo del artículo 111 constitucional indica que:

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

El régimen de responsabilidades de los servidores públicos tiene cuatro vertientes: la administrativa, la política, la penal y la civil, en el caso de ésta última el párrafo octavo del artículo 111 la toca "tangencialmente" pues señala que "en demandas del orden civil que se entablen

contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia".

Es curioso que el párrafo en cuestión asiente el término "cualquier" servidor público, pues como se ha demostrado el artículo 111 constitucional está destinado a delimitar los sujetos y procesos referentes a la declaración de procedencia. Lo que queda claro con el párrafo en estudio, es que son sujetos de responsabilidad civil "todos los servidores públicos inscritos en el concepto integral que nos impone el artículo 108 constitucional.

La responsabilidad civil nace por los daños y perjuicios que causa el servidor público con su hacer, con su no hacer, con su dar o con su no dar. No pasemos por alto que en estricto sentido jurídico esta responsabilidad civil se puede surtir tanto a favor del particular afectado, como a favor del Estado-patrón también afectado.

En el caso de los altos servidores públicos no se requiere tal y como lo establece la Constitución declaración de procedencia para enderazar la acción civil tendiente a resarcir el daño y/o perjuicio causado.

Por su parte el artículo 111 en sus párrafos nueve y último consigna que:

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

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

Si bien es cierto que la doctrina estima que "los dos últimos párrafos del artículo 111 vigente, por su parte, establecen ciertas características de las sanciones económicas para el caso de delitos patrimoniales cometidos por los servidores públicos; estos preceptos, estrictamente, están fuera de lugar pues no corresponden a disposiciones materialmente constitucionales".

El artículo 112 constitucional consigna que:

"No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

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

El nuevo contenido del artículo 112 constitucional a partir de su reforma de 1982, busca definir claramente que la inmunidad constitucional establecida en el artículo 111 de la Carta fundamental, tiene por objeto la protección de la función y no la protección de la persona, pues cuando ésta última se encuentra separada de su encargo queda desprovista del velo de la impunidad.

Los cambios introducidos al término "fuero constitucional" revisten de un enorme significado pues hasta antes de la enmienda la Suprema Corte había establecido "que el fuero", no era renunciable por tratarse de una prerrogativa parlamentaria de orden público y, por el cual,

se llegó a considerar que el disfrute de una licencia no suspendía la vigilancia de la prerrogativa al "fuero". (12).

Si bien cada caso en lo particular reviste de circunstancias y elementos propios hablando de los peligrosos términos "generales", podemos expresar que a nuestro juicio es urgente que se legisle en relación al alcance y excepciones de la hoy inmunidad constitucional, pues pululan aún los casos de "servidores públicos" que agazapados en su cargo, trastocan los más elementales deberes que impone la civilidad.

El artículo 113 constitucional establece los principios reguladores de la responsabilidad administrativa la cual tiene su génesis a partir de la reforma de 1982, de tal suerte que el precepto que nos ocupa asienta que:

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

Como se desprende del artículo 113 constitucional:

1. Se ratifica el deber de los Congresos legislativos tanto federal como locales, de establecer normas relativas a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos. (artículo 109 primer párrafo).

2. Reitera el código de conducta de los servidores públicos, mismo que da sustento a los actos u omisiones sancionables en los términos g. gr. de las 34 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades. (artículo 109 fracción III).

3. Confirma la autonomía del procedimiento disciplinario a través de la cual se harán efectivas las responsabilidades administrativas. (artículo 109 sexto párrafo).

4. Establece las sanciones básicas en que descansará la efectividad del régimen disciplinario: Suspensión, destitución, inhabilitación y sanción económica. (La Ley Federal de Responsabilidades agrega en su artículo 53 las figuras del apercibimiento y amonestación tanto públicos como privados.

5. Fija el monto que podrá alcanzar la sanción económica por responsabilidad administrativa, cuyo límite es el mismo que se reserva para la responsabilidad penal. (artículo 111 último párrafo).

El último de los artículos que integran el título cuarto de la Constitución es el 114, precepto que viene a asentar los términos fundamentales que en materia de prescripción regirán para las responsabilidades: política, penal y administrativa.

El primer párrafo del artículo en comento indica que las acciones que se instauren con motivo de la

responsabilidad política, podrán intentarse hasta dentro de un año después de haberse dejado el cargo. Aunque la Constitución no lo prevea es de interpretarse que el año al que hace mención el precepto es aquél que nace a raíz de la conclusión del encargo dentro del cual se incurrió en la causal que da lugar al juicio político.

Agrega el primer párrafo del artículo 114 que "las sanciones correspondientes (a la responsabilidad política) se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento". En tal sentido es valioso recordar que al tenor del tercer párrafo del artículo 110 constitucional, las sanciones que se podrán aplicar en razón de la responsabilidad política serán la destitución y/o inhabilitación, en el entendido de que en tratándose de infractores que no se encuentren en activo en el servicio público, solamente se podrá imponer la inhabilitación.

Por lo que atañe a la responsabilidad penal, la prescripción de la acción nunca será menor a tres años, de acuerdo al segundo párrafo del artículo 114 constitucional, agregando el precepto que en el supuesto de los servidores públicos sobre los que se requiera declaración de procedencia, en caso de negarse ésta "los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeñe alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111".

Por último, el tercer párrafo del artículo 114 asienta que en los supuestos de la responsabilidad administrativa, cuando las causales de ésta sean "graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años".

Ahora bien, continuando con la idea original que motivó esta investigación, pasemos a repasar algunos tópicos interesantes y que nos empapan nuevamente de la regulación

existente dentro del campo de la responsabilidad de los Servidores Públicos en general, y particularmente los que prestan sus servicios "desinteresados" a la Procuraduría General de la República.

**CAPITULO II. REGIMEN JURIDICO DEL SERVIDOR PUBLICO Y LA
PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA**

**2.1. AUTORIDADES ENCARGADAS DE LA APLICACION DE LA
LEY EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PUBLICO.**

En todo Estado moderno existen diversos órganos de control encaminados fundamentalmente a la protección de cada sociedad frente al exterior y especialmente frente al interior. Todas ellas, tienen designadas una gama de atribuciones para la aplicación del sistema de responsabilidades en cuanto se refieren al mal uso del poder que realizan algunos servidores públicos; ello conlleva a tener debidamente facultados para aplicar la ley de acuerdo al artículo 3o. de la LFRSP* (13)., a las siguientes autoridades:

- a).- Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- b).- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal;
- c).- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación (ahora Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo).
- d).- Las dependencias del Ejecutivo Federal;
- e).- El Departamento del Distrito Federal;
- f).- La Suprema Corte de Justicia de la Nación;

g).- El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

h).- El Tribunal Fiscal de la Federación;

i).- Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la Legislación; y

j).- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Asimismo, dentro de éstas se contempla a todas las Contralorías Internas, las que llevan a cabo y complementan los trámites necesarios y relativos al procedimiento disciplinario administrativo, que en su momento se le inicie a algún servidor público.

Por otro lado, tenemos a las Unidades de Quejas y Denuncias, mediante las cuales, el público en general tiene a su disposición de manera directa, la formulación de cualquier inconformidad que pudiera tener en contra de algún servidor público de alguna de las dependencias de gobierno.

Sobre el particular, la LFRSP*, dispone:

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

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

En relación a las Contralorías Internas que se establezcan en las Secretarías de Estado y demás Dependencias, el artículo 60 de la LFRSP*, señala:

"Artículo 60.- La Contraloría Interna de cada dependencia será competente para imponer, por acuerdo del superior jerárquico, sanciones disciplinarias, excepto las económicas cuyo monto sea superior a doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, las que están reservadas exclusivamente a la Secretaría, que comunicará los resultados del procedimiento al titular de la dependencia o entidad. En estos casos, la Contraloría interna, previo informe al superior jerárquico, turnará el asunto a la Secretaría".

En el mismo sentido, dispone el artículo 61 y 62:

"Artículo 61.- Si la Contraloría Interna de la dependencia o el coordinador de sector en las entidades tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal darán vista de ellos a la Secretaría y a la autoridad competente para conocer del ilícito.

Artículo 62.- Si de las investigaciones y auditorías que realice la Secretaría apareciera la responsabilidad de los servidores públicos, informará a la Contraloría Interna de la dependencia correspondiente o al coordinador sectorial de las entidades, para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad si fuera de su competencia. Si se trata de responsabilidad mayor cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría, este se avocará directamente al asunto informando de ello al titular de la dependencia y a la Contraloría interna de la misma para que participe o coadyuve en el procedimiento de determinación de responsabilidades".

Destaca por su importancia, en el renglón de autoridades aplicadoras de la LFRSP* (14), la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, que constituye el órgano responsable de controlar la función de la Administración Pública Federal. Las atribuciones que tiene conferidas se orientan a promover la modernización de los sistemas, instrumentos y mecanismos de control y evaluación que interactúan en la estructura gubernamental; y fundamentalmente para prevenir y combatir la corrupción de los servidores públicos previniendo las conductas presentes y futuras que tienden a manchar el buen nombre de la institución a la que presta su servicio; evitando con ello, la deshonestidad, negligencia y falta de eficiencia en el desempeño del servicio público.

Entre los diversos lineamientos expedidos por la Secretaría de la Contraloría se encuentra el llamado "Marco de actuación" de las contralorías internas de las entidades de la Administración Pública Federal. Este documento tiene como finalidad ordenar y hacer congruente la actuación de esos órganos de control intraorgánico dentro del ámbito de su competencia.

Así tenemos, que los objetivos perseguidos por este manual de actuación, son los siguientes:

i).- Contribuir a la modernización de los sistemas de control y evaluación de la entidad, promoviendo que éstos asumieran un carácter integral, congruente y homogéneo.

ii).- Promover la racionalidad en el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros.

iii).- Prevenir y combatir la corrupción en sus diversas manifestaciones, promoviendo las acciones necesarias para evitar su recurrencia (la más importante).

De las anteriores atribuciones, el combate a la corrupción del servidor público, merece un capítulo aparte, pero sin embargo, el motivo de esta investigación no es adentrarme en las entrañas de la corrupción gubernamental mexicana, sino sólo por este momento mostrar las obligaciones inherentes que tienen estas Contralorías Internas en el combate a la corrupción, siendo las que siguen en orden:

a).- Atender las quejas que presentan los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren en las distintas áreas de la entidad.

b).- Realizar las investigaciones referentes a los casos en que los servidores públicos de las entidades incurran en responsabilidades; integrar los expedientes respectivos y turnarlos a la Contraloría Interna de las coordinadoras de sector, para que éstos procedan a constituir los pliegos de responsabilidades y apliquen las sanciones correspondientes, de conformidad con la LFRSP* (15), y con las normas y lineamientos previamente expedidos por la propia Secretaría de la Contraloría.

c).- Analizar las causas y mecanismos utilizados en los casos en que se hayan cometido ilícitos, así como comprobar la forma en que funcionan los controles establecidos, con el fin de evitar y prevenir su recurrencia.

Siendo la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, la encargada de emitir y reglamentar la normatividad de las actividades de las diversas contralorías internas, además de realizar evaluaciones sobre el desempeño

operativo, productivo, financiero de las entidades: Las Contralorías Internas cuentan con tres áreas para ejercer sus atribuciones:

1).- AREA DE CONTROL DE GESTION. Promueve y se apoya en las áreas de control presupuestal de la entidad, fortaleciendo el sistema de información a fin de promover investigaciones en caso de desvío programático o presupuestal; además, brinda mantenimiento al sistema de información, mediante la validación de la información de detalle que procesa.

2).- AREA DE QUEJAS Y DENUNCIAS. En ella se atiende al público y al servidor público quejoso, y se elaboran dictámenes que promueven acciones disciplinarias, o son fundamento de futuras acciones penales.

3).- AREA DE AUDITORIA. Cuenta con un programa de auditoría dotado de la flexibilidad necesaria para atender las prioridades, las quejas y denuncias, los requerimientos del control de gestión y hacer seguimiento de la implantación de las recomendaciones haciendo énfasis en los controles preventivos.

Por otro lado, los Poderes Legislativo y Judicial, cuentan con atribuciones para establecer sus propios órganos de control del actuar irresponsable del servidor público, por los cuales, les pueden exigir responsabilidad dentro del ámbito de competencia de dichos poderes.

Así tenemos el artículo 51 de la LFRSP* (16), que dispone:

"Artículo 51.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal establecerán los

Órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como para aplicar las sanciones establecidas en el presente capítulo, en los términos de las correspondientes leyes orgánicas del Poder Judicial.

Lo propio harán conforme a la Legislación respectiva y por lo que hace a su competencia, a las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión así como la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Asimismo, y por lo que hace a su competencia, las autoridades jurisdiccionales a que se refieren las fracciones VII a IX del artículo 30., determinarán los Órganos y sistemas para los efectos a que se refiere el párrafo primero en los términos de su legislación respectiva.

En conclusión podemos afirmar que, en atención a los avances logrados en la estructuración de un sistema integral de responsabilidades en el servicio público; se encuentra delineado y en forma institucional, todos los tipos de control que caracterizan a cualquier Estado de Derecho, sentando bases sólidas para lograr la tan esperada modernización de los sistemas de control y evaluación de la gestión administrativa en las dependencias y entidades gubernamentales.

2.2. CLASES DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

En el marco de nuestro Derecho Positivo Mexicano encontramos diversos tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos como consecuencia del ejercicio indebido del poder; así tenemos que, ésta puede ser de tipo política, civil, penal, y por supuesto la administrativa.

Sin embargo, partiendo de la opinión sustentada por el jurista Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, que afirma:

Ningún funcionario público debe actuar en beneficio personal, es decir, anteponiendo sus intereses particulares al interés público, social o nacional, que está obligado a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de facultades que integran la competencia constitucional o legal del órgano estatal que representa o encarna". (17).

En este orden de ideas, el mismo jurista elabora una opinión interesante, diciendo:

"... la legalidad es un principio intuitu actu y el de responsabilidad intuitu personae, siendo ambos, no obstante, signos distintos de la democracia, por cuanto que el primero somete al órgano del Estado en sí mismo como ente despersonalizado y el segundo al individuo que lo personifica o encarna". (18).

Adecuándonos a la idea anterior, podemos afirmar que la legalidad significa la conformidad de los actos de los órganos del poder con el derecho positivo del Estado, y la responsabilidad, por su parte, se ocupa de controlar, vigilar y sancionar a la persona o personas individuales que integran dichos órganos, cuando hayan cometido acciones u omisiones indebidas.

En este espacio es oportuno referir brevemente al aspecto de los fueros, que original y actualmente constituyen un gran "candado" para establecer cualquier tipo de responsabilidad en contra de algún servidor público que goce de éste.

17. IGNACIO BURGOA ORIHUELA. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 4A. EDICION. EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO. 1982. P. 540.

18. IBIDEM. OP. CIT. P. 541.

El fuero constitucional puede operar bajo dos aspectos:

1.- Fuero inmunidad.

2.- Fuero de no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales.

El fuero inmunidad es considerado por diversos tratadista como un privilegio o prerrogativa que entraña irresponsabilidad jurídica; consignándose a favor de los Diputados y Senadores. Según lo establece la propia Constitución General:

"Artículo 61.- Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser recomendados por ellas.

El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar".

La misma inviolabilidad se hace presente en la figura del presidente de la República, pero en forma parcial ya que, como lo dispone nuestra Carta Magna:

"Artículo 108.- ...El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común...".

Es claro, que la intención del legislador no fue revestir de impunidad a la persona que desempeñe esa función, sino que la protección es a la función en sí, ya que si se permitiera enderezar procedimientos en contra del Ejecutivo Federal, con justa razón o por motivos políticos; ello

traería caso consecuencia que cualquier acto del Presidente de la Nación, sería obstaculizado, lo cual ocasionaría graves trastornos y perjuicios a la sociedad mexicana.

Siguiendo este orden, toca el turno al fuero de no procesabilidad, entendiéndose éste como aquél que impide iniciar un procedimiento ordinario en contra del servidor público que goce de éste, hasta en tanto no se le someta al "juicio político" que le despojará del fuero y lo hará vulnerable para que responda por los hechos cometidos.

Rezan en este sentido, los numerales contenidos en nuestra Carta Magna que otorgan fuero de no procesabilidad a los siguientes funcionarios judiciales:

1).- A los Ministros de la Suprema Corte de Justicia (Artículo 94).

2).- A los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito (Artículo 97).

En consecuencia podemos observar que la Carta Magna regula abiertamente la inviolabilidad de algunos servidores públicos en el desempeño de sus actividades.

RESPONSABILIDAD POLITICA

Nuestra Carta Magna es clara en indicar que tipo de servidores públicos son sujetos de responsabilidad por medio del juicio político. Además de regular claramente los medios encaminados a este fin.

En primer lugar, tenemos que señala el artículo 110 de la Constitución:

"Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el Titular del Órgano u Órganos de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los Órganos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaciones Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

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

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa la declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros

presentes en sesión de aquélla Cámara, después de haber substanciado el procedimiento respectivo en audiencia del inculpado.

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

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

Sin embargo, como toda exposición ésta tiene un candado que impide en determinados casos ser sujeto del juicio político, como se aprecia del texto parcial del artículo 109 Constitucional que se transcribe:

"Artículo 109.- I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

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

El anterior dispositivo corrobora perfectamente el derecho consagrado en nuestra Constitución General, en lo que se refiere a la libertad en la manifestación de las ideas (artículo 60.); también vinculado con el propio artículo 61 de la Constitución General, que ordena la inviolabilidad de la investidura de los Diputados y Senadores del Congreso de

la Unión, cuando éstos manifiesten sus opiniones en el desempeño de sus cargos; sin que por ello, sean reconvenidos.

Ahora bien, hemos observado que nuestro Código regula claramente la forma en que se le puede iniciar el procedimiento de juicio político a alguno de los servidores públicos ya identificados; pero que sucede cuando es un particular, un ciudadano común quien incoa al aparato gubernamental o resolver sobre la procedencia del juicio político.

Así tenemos que, antiguamente el último párrafo del artículo 111 del texto original de la Constitución General de 1917, disponía que:

"Artículo 111.- ...se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación. Cuando la Cámara mencionada declare que hay lugar a acusar, nombrará una comisión de su seno para que sostenga ante el Senado la acusación de que se trate..."

Siendo que el texto original del citado párrafo, dispone en el artículo 109 Constitucional, que:

"Artículo 109.- ...Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo".

La figura de la denominada "acción popular" que tiene cualquier ciudadano común para denunciar conductas ilícitas desplegadas por algún servidor público que goce de fuero, es limitada por reformas sufridas por esta fracción, ya que originalmente en el texto del artículo 111 de la Constitución de 1917, aparecía esta figura, sin "la limitación de

presentar pruebas y bajo la responsabilidad del ciudadano". Considero que cualquier ciudadano tiene el derecho de reclamar las conductas indebidas de sus gobernantes y funcionarios, independientemente de que en el transcurso de ello se obtengan y presenten las pruebas pertinentes contrario a lo que sostengo, opina el tratadista Carlos A. Morales Paulín en su obra Derecho Burocrático, en el siguiente sentido:

"...La acción popular estaba prevista en el artículo 111 del texto original de la Carta del 17, pero sin establecer el término "bajo su más estricta responsabilidad". No cabe duda que la intención del reformador fue evitar la presentación de acusaciones anónimas o apócrifas, que en tratándose de los servidores públicos cuyo nivel los ha identificado con el término popular de "políticos", los haría blanco recurrente de revanchas de particulares amparados en un cobarde anonimato". (19).

Siguiendo con todo lo anterior, el juicio político constituye un bastión importante en el desarrollo y la vida democrática de toda Nación; elemento indispensable para el buen funcionamiento de nuestro país; pero desafortunadamente éste es hoy día, letra muerta, ya que aunque sigue regulando este tópico, no se ha instaurado realmente para sancionar las conductas ilícitas desplegadas a todos luces por nuestros altos funcionarios, léase Presidente de la República y su séquito de Secretarios, quienes a pesar de haber sido denunciados ante las Cámaras de Diputados y Senadores, por los propios integrantes de éstos, y por la mayoría de los mexicanos nunca han sido tocados en su aureola de poder.

Por último cabe mencionar el artículo 114 Constitucional en vigor que dice:

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

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

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

RESPONSABILIDAD CIVIL

Dentro del título IV de la Constitución, en particular en el artículo 109, que establece los diferentes tipos de responsabilidad de los servidores públicos, no se define la responsabilidad civil a pesar de que en la Exposición de motivos de las reformas a este título constitucional, al hacer mención a los cuatro tipos que integran el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se hace referencia a ella.

Sólamente en el párrafo octavo del artículo 111 constitucional se menciona esta responsabilidad, la cual

según el texto puede generarse a cargo de cualquier servidor público, y deberá exigirse mediante demanda.

La justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que "nadie tiene derecho de dañar a otro", y encuentra su base constitucional en los artículos 1, 12, 13 y 27 que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, y garantizar el derecho de propiedad privada, limitada sólo en los casos previstos en ella, y con las modalidades que dicte el interés público.

De acuerdo con lo anterior, nadie está obligado a soportar un daño en detrimento de su persona o de su patrimonio, sin justa causa, cuando un servidor público cause un daño o un perjuicio público en ejercicio de sus funciones, incurre en responsabilidad en los términos que señala el artículo 1910 del Código Civil Federal.

En este orden de ideas, considero que este tipo de responsabilidad debería ser imputada correctamente al Estado ya que, como quedo establecido, los servidores públicos en ejercicio de sus funciones actúan por el órgano, es decir, manifiestan la voluntad del Estado, no la propia como individuos, por lo que los daños que ocasionen deberían ser imputados al ente público, para que responda por ellos.

Sin embargo, conforme a lo dispuesto por el artículo 1928 del Código Civil, el Estado sólo es responsable de manera subsidiaria, ya que la responsabilidad directa es a cargo del servidor público como persona física, no como órgano del Estado, y siendo que si vivimos en un Estado de Derecho debería haberse superado el dogma de que "El Estado no puede causar daño", y, por lo tanto, ante los particulares

debería responder el ente público, aunque íntegramente exigiera que su empleado que causó daño le cubriera las cantidades pagadas.

Por tanto, si la responsabilidad civil se rige por lo dispuesto en el Código Civil, y éste sólo la establece de manera directa a cargo de los funcionarios y empleados públicos, sin que estas disposiciones sean aplicables a las relaciones entre el Estado y sus empleados, necesariamente se concluye que la responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se puede generar frente a los particulares.

Independientemente de la cuestión planteada, es indudable que en el ejercicio de sus funciones los servidores públicos pueden causar daños y perjuicios al patrimonio del Estado, con lo que se producirá una responsabilidad resarcitoria, sólo que ésta se manifiesta en el ámbito administrativo, y se regula por leyes y procedimientos administrativos. En este sentido el tratadista Manuel Borja Martínez señala que: "La idea de responsabilidad por los daños causados a otros aparece como una constante en el derecho. Se presenta con carácter, enfoques y regulaciones diversas en sus distintas ramas. Puede así hablarse de responsabilidades variadas según que la conducta se analice con el criterio de una u otra disciplina jurídica". (20).

Así tenemos que las leyes administrativas, como la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, han dispuesto que los empleados públicos serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra el patrimonio del Estado como consecuencia de los actos u omisiones que les sean imputables; responsabilidades que se constituirán y exigirán en la vía administrativa. (Artículo 46 y 50 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público).

De lo expuesto, tenemos que la responsabilidad civil de los servidores públicos se produce por hechos o actos realizados en ejercicio de sus funciones que causen un daño a los particulares.

Del concepto anterior se deriva que la responsabilidad civil se integra con los siguientes elementos:

- a).- Los sujetos.
- b).- La acción u omisión;
- c).- El daño y
- d).- El nexo causal.

Con relación a los sujetos, tratándose de una responsabilidad oficial resulta indispensable que el agente sea un servidor público y que el daño sea causado precisamente en ejercicio de las funciones que le están encomendadas en los términos del artículo 1928 del Código Civil, ya que si el daño se produce cuando el agente no actúa investido del cargo, no obstante que la responsabilidad se genere, no le es imputable, en su carácter de servidor público. En este sentido opina el tratadista Manuel Borja Martínez, quien dice: "Sobra decir que la actuación no se realiza en ejercicio de las funciones que tienen encomendadas, ésta (la responsabilidad) cae de lleno en los supuestos del derecho común, pero si el daño al tercero ha sido causado por el funcionario en el ejercicio de sus atribuciones, entonces habrá que proceder de modo análogo al señalado por el Estado y esto es, sólo en ausencia de disposiciones expresas contenidas en el derecho administrativo cabrá la aplicación del derecho común". (21).

En ambos casos el responsable directo resulta ser la persona física, sólo que si el sujeto actuó en ejercicio de funciones públicas, el afectado tendrá a su favor un responsable subsidiario, que es el Estado, lo cual no sucede en el supuesto de que la actuación ilícita no se hubiera realizado con ese carácter.

Respecto al segundo de los elementos, la acción u omisión resulta indispensable que el daño se ha producido como resultado de una actuación humana, realizada en contra de lo que la ley establece u omisa de lo que ordena, independientemente de que haya sido dolosa o culposa. Es más, el Código Civil no hace referencia a la ilicitud de la actuación, de tal suerte que en este caso nos encontramos una responsabilidad objetiva, puesto que basta que se produzca el daño para que se genere la responsabilidad.

En cuanto al daño, como elemento objetivo, esencial de la responsabilidad, ya que sin él no puede generarse ésta porque no habría nada que resarcir, puede ser material o moral, ya que el artículo 2108 del Código Civil para el Distrito Federal lo identifica como la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación y el 1916 del mismo ordenamiento establece que el daño moral es la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración de aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás.

En este sentido el tratadista colombiano Esquerria Portacarrero, opina que: "El daño debe reunir los siguientes elementos:

a).- Que el daño sea cierto, lo que implica que deba de existir la evidencia de haberse producido y no que pueda ser eventual,

posible o hipotético. La certeza del daño puede ser presente o futura. En el primer caso significa que se haya producido al momento de ejercerse la acción indemnizatoria; en el segundo "lo que constituye la certidumbre del daño, más que su realización misma, es el hecho de haberse producido las circunstancias que lo determinan".

b).- Que el daño no haya sido reparado. Este segundo requisito considera no sólo al causante del daño sino también a terceros.

c).- Que el daño sea personal del demandante. Lo cual implica que sólo la persona que ha sufrido el daño puede exigir su reparación". (22).

Finalmente, el nexo causal implica que el daño se produzca precisamente como consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público, ya que si se genera por una causa diferente o si intervienen excluyentes de responsabilidad, como la culpa inexcusable de la víctima o del hecho de un tercero, el caso fortuito a la fuerza mayor, la responsabilidad no se produce.

En conclusión, la responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se genera respecto de los particulares, por los daños que aquéllos les ocasionen en ejercicio de las funciones públicas y debe ser comandada conforme a las normas de carácter "civil", independientemente de que su contenido sea resarcitorio, es necesario que se produzca entre particulares y se regule y demande por las leyes civiles, pues de lo contrario estaremos frente a responsabilidades penales o administrativas, según la naturaleza de uno de los sujetos y de la legislación que la establezca.

RESPONSABILIDAD PENAL.

De acuerdo a lo que señala el artículo 109 constitucional en su fracción II, que se transcribe a continuación:

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

Será el Código Penal Federal quien se encargará de sancionar las conductas delictuosas desplegadas por cualquier servidor público; así tenemos que el Capítulo X de este ordenamiento, que comprende los artículos 212 al 224, establece once figuras delictivas, que son:

- 1).- Ejercicio indebido de servicio público.
- 2).- Abuso de autoridad.
- 3).- Coalición de servidores públicos.
- 4).- Uso indebido de atribuciones y facultades.
- 5).- Concusión.
- 6).- Intimidación.
- 7).- Ejercicio indebido de funciones.
- 8).- Tráfico de influencia.
- 9).- Cohecho.
- 10.- Peculado.

11).. Enriquecimiento ilícito.

Sobre estos tipos penales, la ley pide que el sujeto activo de la conducta ilícita tenga la calidad del servidor público, aunque el artículo 212 dispone que:

"...Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente".

Lo que cambia notablemente el carácter de esta norma prohibitiva, ya que sin reconocer la calidad de servidor público que pudiera tener alguna persona, la sanciona con apoyo en este último párrafo del artículo 212; lo que me hace pensar que el legislador en este caso se extralimitó en sus quehaceres, porque lo anterior, únicamente acarrea confusiones y malos entendidos.

Por otro lado, a los tipos penales en comento le son asignadas penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de los bienes cuya procedencia legítima no pudiese acreditar.

Sin embargo, como se hizo referencia en el apartado de la responsabilidad política; en materia penal existe la protección constitucional (llamada anteriormente fuero), que se le otorga al servidor público de alta jerarquía, enumerados en el primer párrafo del artículo 111 Constitucional, cuando cometan delitos durante el tiempo de su cargo.

Esta protección se estableció no para cubrir de impunidad a la persona que desempeña el servicio público, sino que se hizo con el propósito inmediato de proteger el

ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alto rango, y que consiste en que no se pueda proceder penalmente en contra de ellos, sin autorización previa, llamada "Declaración de Procedencia", que deberá otorgar la Cámara de Diputados.

Las personas que gozan de esta protección constitucional son de acuerdo al artículo 111, primer párrafo de la Constitución General, los siguientes:

- a).- Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;
- b).- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- c).- Los Consejeros de la Judicatura Federal.
- d).- Los Secretarios de Despacho.
- e).- Los Jefes de Departamento Administrativo.
- f).- Los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal.
- g).- El Titular del Organó de Gobierno del Distrito Federal.
- h).- El Procurador General de la República.
- i).- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
- j).- Los Gobernadores de los Estados.
- k).- Diputados Locales.

l).- Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados.

m).- Miembros de los Consejos de la Judicaturas Locales.

Especial atención reviste el Presidente de la República, ya que la declaración de procedencia dará lugar a que la Cámara de Diputados asuma las funciones de Jurado de Acusación para iniciar un procedimiento semejante al juicio político, en el que la Cámara de Senadores, con poder jurisdiccional dictara sentencia sobre su responsabilidad penal.

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

Por tanto, la Sección instructora procuraría establecer:

- a).- La subsistencia del fuero constitucional.
- b).- La existencia del delito, y
- c).- La probable responsabilidad del inculpado.

La Sección Instructora en un plazo de sesenta días deberá rendir su dictamen; contados a partir de que se presente y reciba la denuncia; y en la fecha previamente señalada se abrirá la sesión, con citatorio al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, querellante, o

Ministerio Público, en su caso, se concederá la palabra a las partes, se procederá a la discusión y votación correspondiente.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder en contra del inculpado, éste quedará separado de su cargo en forma inmediata y será sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista la protección constitucional.

La nueva regulación de la responsabilidad penal de los servidores públicos, a partir de su incorporación en el texto constitucional y en el propio Código Penal Federal, ha venido a aclarar las imprecisiones que habían existido en la materia, sobre todo respecto a la diferenciación entre los delitos oficiales y los delitos comunes que dan lugar a la responsabilidad penal, quedando claramente delimitada de las responsabilidades políticas y administrativas.

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Reforzando nuevamente lo dispuesto por el artículo 109 Constitucional, en su fracción III, que dice:

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

Sobre esto, en forma por demás clara y contundente el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, en sus veinticuatro fracciones, dispone que son obligaciones del servidor público las siguientes:

Fracción I. CUMPLIR CON LA MAXIMA DILIGENCIA EN SERVICIO QUE LE SEA ENCOMENDADO Y ABSTENERSE DE CUALQUIER ACTO U OMISION QUE CAUSA LA SUSPENSION O DEFICIENCIA DE DICHO SERVICIO O IMPLIQUE ABUSO O EJERCICIO INDEBIDO DE UN EMPLEO, CARGO O COMISION.

El requisito de cumplir con la máxima diligencia tiene una fundamentación axiológica, ya delineada en la Constitución y reiterada en este precepto, pues no se puede alcanzar eficiencia sino se cumplen las actividades con diligencia.

Si en el ejercicio del servicio no se cumple con diligencia, y el acto u omisión implica abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión, no solamente infringe una disposición administrativa sino que incurre en el delito de abuso de autoridad previsto en el artículo 215 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia Federal.

Y que consiste en el abuso de autoridad consiste en el hecho del funcionario público que abusando de los poderes inherentes a sus funciones comete cualquier hecho no previsto como delito por una especial disposición legal, con el fin de enviar a otros algún perjuicio o para procurarles algún provecho.

Fracción II. FORMULAR Y EJECUTAR LEGALMENTE, EN SU CASO, LOS PLANES, PROGRAMAS Y PRESUPUESTOS CORRESPONDIENTES A SU COMPETENCIA Y CUMPLIR LAS LEYES Y OTRAS NORMAS QUE DETERMINEN EL MANEJO DE RECURSOS ECONOMICOS PUBLICOS.

Esta fracción contiene tres aspectos y por tanto impone las mismas obligaciones:

- a).- Utilizar los recursos que se tengan asignados para el desempeño del empleo, cargo o comisión;
- b).- Utilizar las facultades atribuidas, y
- c).- Utilizar la información a que tenga acceso exclusivamente para los fines afectos.

Fracción IV. CUSTODIAR Y CUIDAR LA DOCUMENTACION E INFORMACION QUE POR RAZON DE SU EMPLEO, CARGO O COMISION CONSERVE BAJO SU CUIDADO O A LA CUAL TENGA ACCESO, IMPIDIENDO O EVITANDO EL USO, LA SUSTRACCION, DESTRUCCION, OCULTAMIENTO O INUTILIZACION INDEBIDA DE AQUELLAS.

Sobre cualquier comentario para destacar la importancia que reviste la documentación oficial y la información en ella contenida tanto más, cuanto que forma parte del patrimonio nacional que constituye una fuente a que se puede recurrir para efectos estadísticos, jurídicos, etc.. El incumplimiento a este apartado, puede ser además de infracción administrativa, causa para fincarle responsabilidad penal al funcionario o servidor público, constituyéndose en su perjuicio el tipo penal de Revelación de Secretos contemplado por el artículo 210 del Código Penal para el Distrito Federal.

Fracción V. OBSERVAR BUENA CONDUCTA A SU EMPLEO, CARGO O COMISION TRATANDO CON RESPETO, DILIGENCIA, IMPARCIALIDAD Y RECTITUD A LAS PERSONAS CON LAS QUE TENGA RELACION CON MOTIVO A ESTE.

Esta obligación está contenida en el artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Aunque en términos diferentes en esencia, coinciden, Fracción II. "Observar buenas costumbres dentro del servicio". De no cumplir también se podrá incurrir en el delito de abuso de

autoridad, que de acuerdo a la Enciclopedia Jurídica Omeba, "es el mal uso que hace un Magistrado u otro funcionario público de su autoridad o facultades". (23).

Fracción VI. OBSERVAR EN LA DIRECCION DE SUS INFERIORES JERARQUICOS LAS DEBIDAS REGLAS DEL TRATO Y ABSTENERSE DE INCURRIR DE AGRAVIO, DESVIACION O ABUSO DE AUTORIDAD.

Conforme a la Fracción II del artículo 215 del Código Penal Federal, el servidor público incurre en abuso de autoridad cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare. Como el precepto no distingue contra que persona; si usuario, otro servidor público, un subordinado o superior jerárquico, se entiende que contra cualquier persona y siempre que actúe con motivo de sus funciones, si es fuera de servicio se estará a la legislación común.

Sobre el particular, menciona el tratadista Marco Antonio Díaz de León, que afirma: "Delito que comete el servidor público que actúa extralimitando su actividad a la competencia que tiene asignada por la ley, o bien que incumplen con lo previsto con sus deberes o atribuciones que tenga establecidas también por la ley." (24).

Fracción VII. OBSERVAR RESPETO Y SUBORDINACION LEGITIMA CON RESPECTO A SUS SUPERIORES JERARQUICOS INMEDIATOS Y MEDIATOS, CUMPLIENDO LAS DISPOSICIONES QUE ESTOS DICTEN EN EL EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES.

23. ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, TOMO I, EDITORIAL DRISKILL, S.A., BUENOS AIRES, ARGENTINA, 1986, PAG. 115.
24. DIAZ DE LEON, MARCO ANTONIO. CODIGO PENAL FEDERAL CON COMENTARIOS, EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO, 1994, PAG. 300.

También la inobservancia de esta disposición es motivo para demandar los efectos del nombramiento, de conformidad con el artículo 46, Fracción V, inciso c) de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: "Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores".

Es claro que a diferencia de la fracción anterior, que trata de quienes ocupan un puesto jerárquicamente superior, esta fracción hace referencia a los subordinados jerárquicamente.

Fracción VIII. COMUNICAR POR ESCRITO AL TITULAR DE LA DEPENDENCIA O ENTIDAD EN LA QUE PRESTEN SUS SERVICIOS EL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES ESTABLECIDAS EN ESTE ARTICULO O LAS DUDAS FUNDADAS QUE LE SUSCITE LA PROCEDENCIA DE LAS ORDENES QUE RECIBA.

Este apartado supone la honradez del trabajador y la posibilidad de que enterado de su incumplimiento a las disposiciones legales, él mismo lo haga del conocimiento del titular; o bien las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que recibe. Nótese que el precepto admite que el subordinado plantee las dudas que tuviera para el cumplimiento de sus actividades siempre y cuando, sean fundadas. Algunas disposiciones exigen que primero se dé cumplimiento a las órdenes y después se hagan las observaciones correspondientes, un caso como éste lo encontramos en el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública, que en su artículo 25, Fracción VI, ordena que son obligaciones de los trabajadores: "Obedecer las órdenes e instrucciones que reciben de sus superiores en asuntos propios del servicio; una vez cumplidas expresarán las objeciones que ameriten".

Fracción IX. ABSTENERSE DE EJERCER LAS FUNCIONES DE UN EMPLEO, CARGO O COMISION DESPUES DE CONCLUIDO EL PERIODO PARA EL CUAL SE LE DESIGNO O DE HABER CESADO, POR CUALQUIER OTRA CAUSA, EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES.

Hacer lo contrario a lo que preceptúa esta fracción configura el delito de Ejercicio Indebido de Ejercicio Público previsto en el artículo 214 del Código Penal.

En realidad quien infrinja esta disposición, no está sujeto a ninguna sanción administrativa, es lógico que si se ejercen funciones de un empleo, cargo o comisión, después de concluido el período para el que se le designó o de haber cesado, ya no se es servidor público y por tanto, no le alcanza la sanción administrativa; en todo caso sería un usurpador y su conducta la sanciona el propio Código Penal.

Fracción X. ABSTENERSE DE DISPONER O AUTORIZAR A UN SUBORDINADO A NO ASISTIR SIN CAUSA JUSTIFICADA A SUS LABORES POR MAS DE 15 DIAS CONTINUOS O 30 DISCONTINUOS EN 1 AÑO, ASI COMO OTORGAR INDEBIDAMENTE LICENCIAS, PERMISOS O COMISIONES CON GOCE PARCIAL O TOTAL DE SUELDO Y OTRAS PERCEPCIONES, CUANDO LAS NECESIDADES DEL SERVICIO PUBLICO NO LO EXIJAN.

El servidor público deberá abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de 15 días continuos o 30 discontinuos en 1 año.

Interpretando al contrario sensu esta disposición, podemos concluir que menos de 15 días continuos o 30 discontinuos pueden autorizarse.

La confusión surge en virtud de que se tiene la creencia que el titular tiene la obligación de autorizar los lapsos a que se refiere el artículo, como si se tratara de

permiso o licencia. La autorización que implícitamente concede la disposición será en casos excepcionales y siempre que haya causa justificada. Así se establece tanto más cuanto que los reglamentos de las condiciones generales de trabajo detallan con más profundidad las licencias que se deberán conceder a los trabajadores.

Fracción XI. ABSTENERSE DE DESEMPEÑAR ALGUN OTRO EMPLEO, CARGO O COMISION OFICIAL O PARTICULAR QUE LA LEY PROHIBE.

Nuestra Constitución General establece en su numeral 125 que ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un Estado, que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir, entre ambos, el que más le acomode y quiera desempeñar.

Por su parte el artículo 126 dispone que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.

El 127 dice que el Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en el presupuesto de Egresos de la Federación o en los presupuestos de las Entidades Paraestatales según corresponda.

Fracción XII. ABSTENERSE DE AUTORIZAR LA SELECCION, CONTRATACION, NOMBRAMIENTO O DESIGNACION DE QUIEN SE ENCUENTRE INHABILITADO POR RESOLUCION FIRME DE LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA OCUPAR UN EMPLEO, CARGO O COMISION EN EL SERVICIO PUBLICO.

De infringirse esta resolución, simultáneamente se puede incurrir en el delito de abuso de autoridad, ilícito penal previsto por el artículo 215 del Código Penal para el Distrito Federal en su Fracción XI, aunque esta disposición es aplicable cuando el servidor público lo hace y realiza a sabiendas de la inhabilitación. Pero si el servidor público demuestra que ignoraba tal circunstancia, no se le podrá imputar el ilícito.

Sobre el particular, señala el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: "Trátase del acto o actos que ejecuta un funcionario público cometiendo excesos, ya sea porque va más haya de aquello que la ley le autoriza a hacer, en su contra o bien porque causa daño o perjuicio intencional a una persona o personas determinadas, escudándose en su carácter de funcionario público, agente del gobierno o sus comisionados independientemente de su categoría". (25).

FRACCION XIII. EXCUSARSE DE INTERVENIR EN CUALQUIER FORMA EN LA ATENCION, TRAMITACION O RESOLUCION DE ASUNTOS EN LOS QUE TENGA INTERES PERSONAL, FAMILIAR O DE NEGOCIOS, INCLUYENDO AQUELLOS DE LOS QUE PUEDA RESULTAR ALGUN BENEFICIO PARA EL, SU CONYUGE O PARIENTES CONSANGUINEOS 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 PUBLICO O LAS PERSONAS ANTES REFERIDAS FORMAN O HAYAN FORMADO PARTE.

La disposición, tiene a impedir la parcialidad del servidor público o bien que con su intervención se pudiera derivar beneficios de tipo económico para él. Entonces siempre que obra alguna de las circunstancias asentadas en el

precepto deberá excusarse. Ahora bien, para que conste la acusación deberá hacerlo por escrito, exponiendo las razones que juzgue pertinentes, ante su superior jerárquico, para que éste a su vez disponga quién lo supla en el trámite relativo.

FRACCION XIV. INFORMAR POR ESCRITO AL JEFE INMEDIATO Y EN SU CASO, AL SUPERIOR JERARQUICO, SOBRE LA ATENCION, TRAMITE O RESOLUCION DE LOS ASUNTOS A QUE HACE REFERENCIA LA FRACCION ANTERIOR Y QUE SEAN DE SU CONOCIMIENTO; Y OBSERVAR SUS INSTRUCCIONES POR ESCRITO SOBRE SU ATENCION, TRAMITACION Y RESOLUCION, CUANDO EL SERVIDOR PUBLICO NO PUEDA ABSTENERSE DE INTERVENIR EN ELLOS.

El inmediato superior, es el funcionario de quien se depende directamente; en tanto que el superior jerárquico, es el titular de la dependencia, conforme la definición que del mismo hace, el artículo 48, segundo párrafo.

Cabe la posibilidad, de que por circunstancias especiales, no obstante los impedimentos de que hable la fracción anterior, el servidor público, no pueda abstenerse de intervenir. En este caso hará del conocimiento del jefe inmediato superior o del superior las causas por las que no puede excusarse a fin de que se le instruya sobre el procedimiento especial que para ese caso concreto deberá seguir, procedimiento que evidentemente tenderá a dejar en claro, que a pesar de los lazos de amistad, negocios, etc., no se obró con parcialidad.

FRACCION XV. ABSTENERSE, DURANTE EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES DE SOLICITAR, ACEPTAR O RECIBIR, POR SI O POR INTERPOSITA PERSONA, DINERO, OBJETOS MEDIANTE ENAJENACION A SU FAVOR EN PRECIO NOTORIAMENTE INFERIOR AL QUE EL BIEN DE QUE SE TRATE Y QUE TENGA EN EL MERCADO ORDINARIO, O CUALQUIER DONACION, EMPLEO, CARGO O COMISION PARA SI, O PARA LAS

PERSONAS A QUE SE REFIERE LA FRACCION XIII, Y QUE PROCEDAN DE CUALQUIER PERSONA FISICA O MORAL CUYAS ACTIVIDADES PROFESIONALES, COMERCIALES O INDUSTRIALES SE ENCUENTREN DIRECTAMENTE VINCULADAS, REGULADAS O SUPERVISADAS POR EL SERVIDOR PUBLICO DE QUE SE TRATE EN EL DESEMPEÑO DE SU EMPLEO, CARGO O COMISION Y QUE IMPLIQUE INTERESES EN CONFLICTO. ESTA PREVENCIÓN ES APLICABLE HASTA UN AÑO DESPUES DE QUE SE HAYA RETIRADO DEL EMPLEO, CARGO O COMISION.

Actos como el señalado en esta fracción pueden dar lugar a delitos, que pueden ser abuso de autoridad, cohecho, etcétera.

FRACCION XVI. DESEMPEÑAR SU EMPLEO, CARGO O COMISION SIN OBTENER O PRETENDER OBTENER BENEFICIOS ADICIONALES A LAS CONTRAPRESTACIONES COMPROBADAS QUE EL ESTADO LE OTORGA POR EL DESEMPEÑO DE SU FUNCION, SEAN PARA EL O PARA LAS PERSONAS A LAS QUE SE REFIERE LA FRACCION XIII.

Nótese que el precepto sanciona el hecho de desempeñar el empleo, cargo o comisión, sin obtener, o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones que el Estado le otorgue.

A nuestro juicio la disposición, al ordenar que una persona desempeñe su empleo, cargo o comisión, sin obtener las contraprestaciones que el Estado otorga, evita los trabajadores meritorios que antes existían y que se prestaban a hacerlo con la intención de crear derechos para que luego los consideraran. Si ese fuera el caso, no se le consideraría empleado federal o servidor público en los términos del artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual dispone que los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo, o por estar incluidos

en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo.

De manera que laboralmente la persona que estuviera en esas condiciones, no podrá hacer reclamación alguna, por no considerarse trabajador y en cambio se expone al incurrir en el delito de ejercicio indebido de servicio público, previsto en el artículo 214 del Código Penal.

No encontramos otra explicación a la primera parte del precepto, esto es, el caso de que hubiera un trabajador, que no reúna los requisitos del transcrito artículo 12 de la LFTSE* (26) y sin embargo reciba las contraprestaciones del Estado.

Ahora, que si es trabajador y pretende obtener beneficios adicionales, se expondría a la terminación de los efectos de su nombramiento conforme al multicitado artículo 46, fracción V, inciso a) de la LFTSE*. "Cuando el trabajador incurre en falta de probidad u honradez".

FRACCION XVII. ABSTENERSE DE INTERVENIR O PARTICIPAR INDEBIDAMENTE EN LA SELECCION, NOMBRAMIENTO, DESIGNACION, CONTRATACION, PROMOCION, SUSPENSION, REMOCION, CESE O SANCION DE CUALQUIER SERVIDOR PUBLICO, CUANDO TENGA INTERES PERSONAL, FAMILIAR O DE NEGOCIOS EN EL CASO O PUEDA DERIVAR ALGUNA VENTAJA O BENEFICIO PARA EL O PARA LAS PERSONAS A LAS QUE SE REFIERE LA FRACCION XIII.

En parte, esta disposición contempla lo que fuera el delito de nepotismo, que no aparece ahora en el Título Décimo del Código Penal, que contempla los delitos cometidos por servidores públicos, y en consecuencia representa ahora solamente una falta de tipo administrativo.

FRACCION XVIII. PRESENTAR CON OPORTUNIDAD Y VERACIDAD LA DECLARACION DE SITUACION PATRIMONIAL ANTE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION, EN LOS TERMINOS QUE SEÑALA LA LEY.

La obligación del servidor público, de presentar su declaración patrimonial, períodos en que debe hacerlo y hasta qué niveles se debe cumplir con este requisito, está contenida en el artículo 79, 80 y siguientes de esta Ley.

FRACCION XIX. ATENDER CON DILIGENCIAS LAS INSTRUCCIONES, REQUISITOS Y RESOLUCIONES QUE RECIBA DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA, CONFORME A LA COMPETENCIA DE ESTA.

Es conveniente tener presente, que para el cumplimiento de las atribuciones que le confiere esta ley, la Secretaría de la Contraloría, conforme el artículo 77, puede aplicar los siguientes medios de apremio:

I. Sanción económica de hasta veinte veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, y

II. Auxilio de la fuerza pública.

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

Por lo que toca a las resoluciones que dicte la Secretaría, atento al artículo 73, se podrá hacer uso del recurso de revocación, o se impugnarán directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

FRACCION XX. INFORMAR AL SUPERIOR JERARQUICO DE TODO ACTO U OMISION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS SUJETOS A SU DIRECCION, QUE PUEDA IMPLICAR INOBSERVANCIA DE LAS

OBLIGACIONES A QUE SE REFIEREN LAS FRACCIONES DE ESTE ARTICULO, Y EN LOS TERMINOS DE LAS NORMAS QUE AL EFECTO SE EXPIDAN.

El artículo 57 de esta Ley dice que todo servidor público deberá denunciar por escrito a la contraloría interna de sus dependencias los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.

Se tienen dos opciones: informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de sus subordinados, o bien hacerlo del conocimiento de la Contraloría Interna.

La situación se complica si leemos el segundo párrafo de la fracción XXII; "Cuando el planteamiento que formula el servidor público a su superior jerárquico debe ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior jerárquico procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.

El procedimiento congruente nos lo da este último párrafo: informar primero al superior jerárquico, y puesto que el subordinado sería responsable solidariamente, de no hacerlo del conocimiento de la Contraloría el superior jerárquico, entonces el subordinado procederá a hacerlo directamente para liberarse de cualquier responsabilidad.

FRACCION XXI. ABSTENERSE DE CUALQUIER ACTO U OMISION QUE IMPLIQUE INCUMPLIMIENTO DE CUALQUIER DISPOSICION JURIDICA RELACIONADA CON EL SERVICIO PUBLICO.

Aparentemente esta prevención sobra, pues es obvio que la infracción a otras disposiciones también será sancionable por éstas; sin embargo la enumeración que hace el artículo 47, pudiera considerarse limitativa y en un caso concreto se alegraría, que una sanción aunque la prevea otra disposición, no es aplicable por el hecho de no aparecer en el artículo 47.

FRACCION XXII. LAS DEMAS QUE LE IMPONGAN LAS LEYES Y REGLAMENTOS.

Esta disposición complementa a la anterior, pues además de estas obligaciones subsistirán las contenidas en otras leyes y reglamentos, como es el caso de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los reglamentos de las condiciones generales de trabajo, los reglamentos internos de las direcciones generales, unidades, etc., de cada una de las Secretarías de Estado.

Es importante, la prevención que contiene el segundo párrafo de la fracción XX, en el sentido de que el superior jerárquico, pondrá en conocimiento del subalterno interesado (del infractor) el trámite que se sigue en su contra, ya que de esta manera se respeta la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional.

Por lo que, los servidores públicos deben adoptar como premisa de su comportamiento la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que constituyen cualidades indispensables de todo individuo que realiza un trabajo lícito y productivo, lo cual complementaria y consolidaría el control que debe caracterizar a nuestro país.

Ahora bien, la regulación de la responsabilidad administrativa de los Servidores Públicos, representa una innovación jurídica trascendente por cuanto que perfecciona y

complementa los diversos esquemas de responsabilidad (política, penal y civil) que ya hemos analizado. Con ella se corrobora con más fuerza la existencia de diversos controles de nuestro gobierno.

La reforma constitucional que le da vida a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos tiende o suplió una deficiencia que por largo tiempo había resentido nuestro orden jurídico, ya que, en efecto, se percibía un vacío legal para controlar, vigilar y sancionar los comportamientos indebidos de naturaleza administrativa cometidos por los servidores públicos.

En este orden de ideas tenemos lo que el artículo 113 Constitucional dispone:

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

El dispositivo legal anterior, señala a los lineamientos que deben contener las leyes que se expidan en materia de responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos detallando las finalidades que persigue

su regulación jurídica y las sanciones, procedimientos y autoridades encargadas de aplicarlas.

Por consiguiente, todo Servidor Público que actúe, o no en beneficio personal, anteponiendo sus intereses particulares al interés público, está realizando un acto de deslealtad a las instituciones que le confiaron desempeñar el cargo que ocupa, dando el servicio público respectivo; ese comportamiento negativo debe y merece ser castigado por las leyes, ya que tales actitudes ilícitas, determinan los principios de legalidad, legitimidad en los que debe descansar nuestro Estado de Derecho obstaculizando el efectivo control interno y externo que caracterizan a todo sistema de responsabilidades.

El actual régimen jurídico de regulación de la Responsabilidad Administrativa, de los Servidores cristaliza ese anhelo popular y constituye un paso adelante en la lucha contra la impunidad y contra la corrupción. Ese régimen jurídico disciplinario constituye una base sólida para prevenir, y en su caso, sancionar cualquier conducta alejada de la legalidad que despliegue el servidor público.

El conjunto de disposiciones que sirven de marco jurídico constitucional al Régimen de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, contenidas en el título Cuarto de nuestra Ley Suprema, da vida jurídica al control que se debe establecer sobre el servicio público, a la vez que sustenta, robustece y perfecciona el sistema de Responsabilidades, extendiendo su ámbito de aplicación a todos los agentes estatales, quienes tienen la obligación moral y legal de dirigir su conducta, con estricto apego a derecho y a cualquier Código Etico de conducta, como el establecido en el artículo 113 Constitucional; sus acciones deben ir encausadas a fortalecer el servicio público todo ello tendiente a garantizar un ejercicio pleno y legítimo del

poder, en aras de cimentar aún más las bases de nuestra democracia.

2.3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PUBLICO.

Establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el procedimiento disciplinario que se inicia en los casos y con las causas que provoca un mal servidor público en el desempeño de sus funciones que se le encomiendan, así tenemos que, para que inicie un procedimiento disciplinario es menester contar con la recepción de la queja y de toda aquella documentación que en su momento acompañe a ésta, la parte ofendida; en el entendido de que la admisión de la misma, se da en el momento en que la autoridad receptora estudia y analiza el contenido de la queja; resaltando los puntos importantes en que puede recaer algún tipo de responsabilidad en el servidor público.

La queja vista desde el punto de vista doctrinal es una reclamación mediante la cual una persona se inconforma, ante el órgano competente, en contra de determinadas conductas imputables a un servidor público, mismas que el afectado considera indebidas, e implican incumplimiento a la legislación disciplinaria. Esta palabra proviene de quejar, y esta a su vez, del latín "coaetiare". (27).

Una vez admitida la queja a trámite por la autoridad competente, ésta se deberá ratificar, en consecuencia la ratificación constituye el acto jurídico por medio del cual las contralorías internas solicitan al quejoso o denunciante que confirme los hechos asentados en su denuncia, así como su dicho referente a ellos, sosteniendo bajo protesta de decir verdad, que los considera ciertos, y por lo tanto, corrobora

los mismo. Asimismo existe la posibilidad y el derecho de que los quejosos amplíen su queja o denuncia, o proporcionen elementos probatorios de naturaleza superveniente, durante el acto de la ratificación o en cualquier momento posterior ya sea en la fase de investigación o en plena substanciación del procedimiento administrativo.

Ahora bien, una vez recibida y ratificada, admitida a trámite la queja respectiva, ésta se deberá sustentar de conformidad a lo establecido por el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que dice:

Artículo 64.- "La secretaria impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:

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

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

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

De acuerdo a lo que se está transcribiendo la Contraloría Interna de cualquier dependencia deberá citar al servidor público objeto de la queja, siendo esta notificación personal, y en el que deberá constar el tipo de responsabilidad que enfrenta, el lugar en que se desarrollará la audiencia respectiva, así como la hora, el día, y su derecho a ofrecer pruebas, y por supuesto a defenderse, ya sea por sí mismo o con los servicios de un profesional del Derecho. También señala que entre la fecha de la cita al

servidor público y la de la audiencia no deberá mediar un tiempo mayor a quince ni menor a cinco días.

Es oportuno resaltar que, es indispensable que la autoridad que conozca de la queja deberá citar al servidor público presunto responsable con todos los requisitos que en materia de notificaciones personales regula nuestra Constitución General, ya que de lo contrario, se estarían vulnerando derechos constitucionales de la persona que se pretende citar.

Por lo que, en materia de notificaciones deberán observarse las siguientes reglas:

Toda notificación personal deberá ser obligatoria cuando se trate:

- I. Del emplazamiento del demandado y de la primera notificación;
- II. Del auto que ordena la absolución de posiciones o reconocimiento de documentos;
- III. De la primera resolución que se dicte cuando se dejare de actuar más de tres meses por cualquier motivo;
- IV. Cuando se estime que se trate de un caso urgente. Este tipo de notificación ha de hacerse al interesado o a su representante legal si esto fuese posible, en su domicilio particular o en el lugar donde preste sus servicios como servidor público o bien, en el centro preventivo donde se encuentre recluso; en el supuesto de que no lo encuentre el notificador, se le dejará citatorio en el que se indique una hora fija, y si no espera se practicará la notificación por cédula, misma que contendrá una relación sucinta de los hechos materia de la acusación, así como el lugar día y hora en que se celebrará la audiencia prevista

por el numeral 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cualquier notificación que se realice fuera de estos lineamientos generales, es violatorio de lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional, en su primer párrafo, que dice:

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, si no en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento"

Por lo que, el servidor público una vez notificado, deberá acudir a la celebración de la audiencia indicada con todos los elementos a su alcance que tiendan a sostener en su beneficio una defensa real a sus intereses, y a efecto, principalmente de responder a las imputaciones que se formulen en su contra; contando además con la facultad de manifestar por sí o por medio de su defensor, en forma escrita o verbal de las alocuciones de su defensa.

En la audiencia respectiva se le darán todas las facilidades concernientes a la preparación adecuada de su defensa; además se deberá levantar un acta circunstanciada, que contendrá los datos generales del compareciente, la falta administrativa que se le imputa y los hechos constitutivos de ésta, así como la naturaleza y causa de la acusación a fin de que conozca bien el hecho punible que se le atribuye y pueda contestar el cargo, dándose lectura y vista de los documentos que integren el expediente de queja y también de los elementos probatorios aportados por el quejoso.

Una vez que el presunto responsable manifieste en la audiencia lo que corresponda mejor a sus intereses, el representante de la Contraloría Interna procederá a entregar una copia del acta circunstanciada de la audiencia

administrativa, a petición del servidor público. En términos del artículo 66 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que dice:

"Se levantará acta circunstanciada de todas la diligencias que se practiquen, que suscriban quienes intervengan en ellas, apercibidos de las sanciones en que incurran quienes falten a la verdad."

En este orden, las fracciones II y III del artículo 64, establecen:

"II. Desahogadas las pruebas, si las hubiera, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;
II. Si en la audiencia la Secretaría encontrará que no cuenta con los elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias; y..."

De acuerdo a lo anterior, la Secretaría léase Contraloría Interna de cualquier dependencia, tendrá un plazo de 30 días hábiles para dictar una resolución en el procedimiento, dando amplio margen para el estudio y determinación correspondiente, que resuelvan la imposición o no de sanciones por las faltas administrativas que se le imputan al presunto responsable.

Asimismo, conforme a lo que establece el artículo 64, en su fracción IV, que dice:

"En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos

responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificado al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos...."

La Secretaría tendrá en todo momento la facultad de suspender temporalmente al servidor público presunto responsable, así como para levantar e interrumpir esa suspensión; la ley dice que este hecho no prejuzga sobre la responsabilidad del servidor público, pero desde mi punto de vista considero esta acción por parte de la Secretaría, tendiente no sólo a prejuzgar sobre la responsabilidad de éste, sino que además contraviene totalmente los criterios emanados de nuestra Carta Magna, en su apartado relativo a la libertad de trabajo, específicamente cuanto hace y dice que:

Artículo 5°: "Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial."

Es clara esta transgresión al orden constitucional ya que la Secretaría al suspender temporalmente al servidor público durante las investigaciones y detenerle el pago de sus percepciones, mientras se determina su responsabilidad, provoca daños y perjuicios difíciles de reparar, ya que se le priva de su principal medio de subsistencia, que es su sueldo regular.

Por otro lado, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es omisa en señalar de manera directa algún ordenamiento jurídico de aplicación supletoria; lo que trajo como consecuencia que en la instauración de procedimientos disciplinarios seguidos ante las contralorías internas, en especial en lo que se refiere al desahogo y apreciación de las pruebas que presentan las partes que intervienen durante el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidad.

Sin embargo, dentro de los criterios sostenidos por nuestro más alto Tribunal de Justicia, que se refieren al asunto de la supletoriedad, están los siguientes:

"SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES EN MATERIA ADMINISTRATIVA. Reproduciendo el criterio sustentado en el Toca 68/65 "La Previsora", S.A." Compañía Mexicana de Seguros Generales, se sostiene que el ordenamiento de referencia "... debe estimarse supletoriamente aplicable salvo disposición expresa de la Ley respectiva a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales, teniendo como fundamento este aserto, el hecho de que, si en Derecho Sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del Derecho en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el Código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario. Consecuentemente la aplicación del artículo 142 del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador en ausencia de alguna disposición de la Ley del acto (sic) no puede agraviar a la responsable, y por ello, debe

confirmarse el fallo de revisión. Amparo en revisión fl1260/1060. "La Madrileña, S.A." Resuelto el 23 de noviembre de 1960, por unanimidad de cinco votos. Ponente el Sr. Ministro Matos Escobedo. Secretario: Lic. Luis de la Hoz Chabert. 2a. Sala. Boletín 1961, página 28.

Así, en este sentido, tenemos más criterios; pero lo que pretendo establecer es que, a pesar de que la LFRSP* (28) no dispone en ninguna parte del título III, que se aplique supletoriamente algún ordenamiento, a este respecto nuestro máximo Organó de Justicia si interviene en el asunto y subsana esta laguna de la ley, más no legisla sobre este respecto, como considera el maestro Dr. Juventino V. Castro, al precisar: "En rigor, la jurisprudencia no puede crear disposiciones legales, aunque en muchas ocasiones llena las lagunas de estas, pero nunca arbitrariamente, sino fundándose en el espíritu de otras disposiciones legales si vigentes, y que estructuran -como unidad- situaciones jurídicas que deben ser resueltas, por los tribunales competentes." (29).

Por otra parte, está lo que dispone el artículo 68 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

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

28. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

29. JUVENTINO V. CASTRO. GARANTIAS Y AMPARO. 6A. EDICION. EDITORIAL PORRUA. MEXICO, 1983. P. 532-533.

Lo anterior, establece que en caso de responsabilidad por parte del servidor público, la resolución correspondiente deberá asentarse por escrito en el registro de servidores públicos sancionados e inhabilitados, así como aquellos que manifiesten la no responsabilidad del funcionario. Además de las sanciones que se impongan a los servidores públicos que cometan ilícitos.

Para el eficaz cumplimiento de las atribuciones conferidas en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, su artículo 77, dispone:

"Para el cumplimiento de las atribuciones que les confiere esta ley, la Secretaría y el superior jerárquico podrán emplear los siguientes medios de apremio:

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

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

Una vez que hemos revisado el inicio del procedimiento disciplinario de responsabilidad, pasando por la presentación, admisión, y preparación de la misma; nos queda entrar al estudio correspondiente de las clases de resoluciones aplicables en materia de responsabilidad, y que se sustentan en principio con lo dispuesto por el artículo 113 Constitucional, que señala que las sanciones consistirán en suspensiones, destituciones e inhabilitaciones, así como sanciones de tipo económico, y otros, por tanto, basándonos en este principio, veamos que el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, nos marca que las sanciones por falta administrativa podrán ser:

I. **APERCEBIMIENTO.** Es una corrección disciplinaria a través de la cual la autoridad administrativa advierte al servidor público de que se trate que haga o deje de hacer determinada cosa, en el concepto de que si no obedece sufrirá una sanción mayor.

II. **AMONESTACION.** Es una corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y buen funcionamiento en el servicio público; consistente en una medida por la cual se pretende encausar la conducta del servidor público, que ya había sido apercibido o que reitera su conducta indebida a pesar de habersele llamado la atención.

El apercibimiento y la amonestación serán privados, cuando se realice por la autoridad competente en forma verbal, sin que se deje constancia documental de su imposición por considerarlo conveniente en extensión a la escasa importancia del asunto; en tanto que serán públicos, cuando la autoridad estime que debe quedar por escrito e integrados al expediente que corresponda dicha responsabilidad con el objeto de que la sanción respectiva quede inscrita en el registro de servidores públicos sancionados a que se refiere el artículo 68 de la LFRSP*.

III. **SUSPENSION.** Es sanción que consiste en prohibir a un servidor público que realice sus funciones por un tiempo determinado. Existen dos tipos de suspensión: como sanción (art. 53 fracción III, LFRSP*); y como una medida de carácter procedimental que no prejuzga sobre la responsabilidad del inculpado (art. 64 fracción IV, LFRSP*).

IV. **DESTITUCION.** Es la sanción administrativa por la cual un servidor público es separado del empleo, cargo o comisión que desempeñaba en el servicio público, por habersele encontrado responsable en los términos de la ley.

V. **SANCION ECONOMICA.** Es una sanción administrativa que tiende a afectar al servidor público en sus intereses materiales provocando el empleo de esfuerzos más enérgicos para su adaptación a la función que tenga asignada, y se presenta como una medida primitiva que tiene la finalidad no sólo de reparar el daño causado sino también de prevenir la corrupción.

VI. **INHABILITACION.** Es una sanción administrativa mediante la cual un órgano impide a un servidor público ocupar un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública, por un tiempo determinado.

Estos tipos de sanciones administrativas se impondrán tomando en consideración los siguientes elementos observados en el artículo 54 de la LFRSP* (30) y que son:

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

II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público.

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

IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.

V. La antigüedad del servicio.

VI. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y

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

Siguiendo con lo anterior, tenemos que si la Contraloría Interna de la dependencia resuelve imputarle algún tipo de responsabilidad administrativa al servidor público, éste tiene todo el derecho de impugnarlas, más aún, cuando estas lesionen y afecten sobre-manera su vida personal y laboral; por lo que de acuerdo a lo que establece el artículo 70 de la LFRSP*, todo servidor público sancionado y perjudicado por una resolución tendrá la opción de impugnar las resoluciones de tipo administrativo que le impongan sanciones o de ocurrir directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación o ante la propia autoridad sancionadora (artículo 71 de la LFRSP*) (31) por conducto del recurso de revocación, mismo que deberá presentarse dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución a recurrirse.

Este escrito de revocación deberá contener los agravios que le cause la resolución, y además se debe acompañar las pruebas necesarias para tal efecto; la admisión del recurso y de las pruebas quedará sujeta a las reglas generales previstas para la valoración de probanzas.

La solicitud y tramitación del recurso deben constar por escrito y a fin de hacer accesible su interposición a los servidores públicos sancionados y de que su resolución sea rápida por parte de las autoridades, resulta indispensable que dicho escrito contenga los siguientes requisitos mínimos:

a). Nombre del servidor público recurrente, o en su defecto el de su representante legal, debidamente acreditado con los documentos necesarios para tal efecto.

b). Domicilio para oír y recibir notificaciones.

c). La autoridad responsable, a la que irá dirigido el escrito de revocación, pudiendo ser las Contralorías Internas o la propia Secretaría, que se encargó de tramitar e instruir el procedimiento administrativo.

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

e). Identificar claramente la resolución impugnada.

f). Identificación del documento y oficio en que se contenga la resolución.

g). Los agravios que cause la resolución impugnada. El agravio es "la lesión, daño o perjuicio ocasionada por una resolución, judicial o administrativa, por la aplicación indebida de un precepto legal o por falta de aplicación del que debió regir el caso, susceptible de fundar una impugnación contra la misma." (32).

Cuanto el recurrente no anexe copia de la resolución. La autoridad administrativa encargada de resolver el recurso, debe prevenirlo para que lo haga, de lo contrario esta tendrá por no interpuesto el recurso a no ser que el recurrente demuestre que es notoriamente imposible hacerlo, en este supuesto la autoridad determinará lo conducente para obtenerla directamente.

h). Las pruebas que se ofrezcan por el recurrente y que rindan, las cuales deben estar necesariamente vinculados a cada uno de los agravios hechos valer por el promovente del recurso. De lo contrario, la autoridad encargada de resolver el recurso, podrá desecharlo de plano, al no cumplir con los lineamientos establecidos por el artículo 71 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

g). La constancia de la notificación de la resolución impugnada o copia certificada notarialmente, , salvo que haya notificado por correo.

Ahora bien, la autoridad encargada de resolver sobre el recurso planteado por el recurrente deberá sujetar su actuación conforme a los lineamientos establecidos en las fracciones II y III del artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que dicen:

"II. La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución.

II. Desahogadas las pruebas, si las hubiera, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al

interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas."

En este orden, el artículo 72 de la LFRSP* (33) refiere la suspensión de la ejecución de la resolución recurrida cuando lo solicite el recurrente al momento de interponer el recurso de revocación.

Esta suspensión requerirá además de la solicitud del servidor público, de las siguientes reglas:

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

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

- a). Que se admita el recurso;
- b). Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente; y
- c). Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público."

Asimismo, el servidor público afectado por la resolución podrá a elección optar por recurrir ésta, ante la autoridad responsable, por medio del recurso de revocación o ante el propio Tribunal Fiscal de la Federación, de acuerdo a la interpretación que del artículo 73 de la LFRSP* se realiza.

Además, el servidor público podrá recurrir la resolución dictada en su recurso de revocación ante el propio Tribunal Fiscal de la Federación, lo que en mi opinión, le da los medios para defenderse adecuadamente de los atropellos cometidos por la autoridad responsable en su perjuicio. Pero, si la resolución del Tribunal Fiscal de la Federación no es adecuado a sus intereses y demandas, el servidor público tendrá las vías del juicio de amparo o el recurso de revisión ante las autoridades superiores inmediatas.

Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría de la Contraloría para imponer sanciones administrativas 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 en los demás casos prescribirán en tres años.

Por otro lado, el derecho de los particulares a solicitar la indemnización de los daños y perjuicios, prescribirá en un año a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometido la falta administrativa.

La fijación de los plazos de prescripción para imponer sanciones administrativas, tiene como finalidad brindar seguridad jurídica en la aplicación del sistema de responsabilidades evitándose por este medio la invocación de procedimientos interminables que en un momento dado tiendan a obstruir la función principal de las contralorías, que es la de resolver con prontitud las quejas de que son objeto los servidores públicos, en el desempeño de sus funciones.

Sin embargo, no obstante lo anterior, resulta paradójico que el procedimiento se desarrolle de manera

inusual y fuera de la legalidad; lo que podremos observar en el apartado siguiente.

2.4. LA INEXACTA APLICACION DE LA LEY POR PARTE DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA EN LA FINCACION DE RESPONSABILIDAD AL SERVIDOR PUBLICO.

La idea de situar en este apartado el presente tópico, es el de señalar con precisión los grandes errores voluntarios e involuntarios que cometen los funcionarios encargados de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el procedimiento administrativo, seguido en contra del servidor público de la Procuraduría General de la República.

Así tenemos, que una de las autoridades facultadas por la Ley Suprema, para incoar un procedimiento de este tipo, es la Procuraduría General de la República, por conducto de su Contraloría Interna,, cuando exista una violación a los deberes consignados en las diversas fracciones del artículo 47 de la citada ley, mismas a que ya hice referencia líneas atrás. Pero, sin embargo para mi ubicación relaciono la primera parte del numeral en comento que señala:

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

En efecto, la LFRSP* maneja varias causas y motivos por las que un servidor público pudiera incurrir en

responsabilidad administrativa; pero el sólo mencionarlás en este apartado, me da un punto de partida para explicar lo que considero la parte medular de mi investigación; misma que quiero abordar desde una perspectiva distinta a la tradicional, es decir, creo que sería de bastante utilidad entrar a la explicación sobre sucesos y hechos reales. Por cuanto son importantes para una consulta posterior que realizara algún litigante ocioso, y que de antemano considero le sería de gran utilidad.

Ahora bien, comenzaré diciendo que esta breve evaluación que realizo sobre el particular, toma como bases, procedimientos administrativos reales incoados en contra de servidores públicos, a los cuales en su oportunidad se les asesoró y tramitó los procedimientos en cuestión.

Por lo que, estos procedimientos administrativos generaron en mi persona, el interés a demostrar que la Procuraduría General de la República emplea "métodos" y "técnicas" en este tipo de situaciones y que distan mucho de ser apegadas a Derecho, y además particularmente son resueltos por instrucciones superiores que en su momento reciben los Organos encargados de controlarlos.

Pero bien, pasemos a mi exposición y explicación, para que el lector pueda percatarse por sí mismo de lo que, ya he venido manifestando a lo largo de estas líneas.

Situémonos en el inicio de un procedimiento administrativo, en la fincación de responsabilidad a un servidor público que ocupa el cargo de comandante en los cuadros de jerarquía en la Policía Judicial Federal; el hecho que dio motivo a lo anterior, es que el servidor público recibió instrucciones de su superior jerárquico de acompañarlo a la ciudad de Cuernavaca para una reunión de trabajo, cosa que realizó sin mayor explicación, que una vez

terminada la reunión iniciaron el retorno a la ciudad de México, que en el trayecto y abordó de un vehículo oficial se encontraba el chofer, el superior jerárquico, el servidor público (sancionado).

Que al ir circulando en la carretera federal, se escuchó una fuerte detonación, que en principio hizo suponer al servidor público (sancionado) que se trataba de una ponchadura de neumático; pero, después comenzó a quejarse el chofer, y su superior jerárquico a decirle que se había disparado accidentalmente su arma de fuego; ante esta situación el servidor público haciendo de lado al chofer, después de haber detenido el vehículo en que viajaban se apresuró a trasladar al herido al hospital más cercano de Cuernavaca. Por lo que, una vez que se encontraban atendiendo los médicos al lesionado, optó por dar aviso a los Altos Mandos de la Policía Judicial Federal, cosa que realizó con éxito parcial, ya que, únicamente le fue posible comunicarse con los mandos medios, pero en la ciudad de Cuernavaca; a estos funcionarios les relató lo sucedido, y éstos le afirmaron que no había ningún tipo de problema y que se retirara; pero siguió en el hospital para conocer del estado de salud de su compañero; anunciándole los médicos que lo atendieron que había perdido la vida por el impacto de bala que sufrió en la espalda y que le perforó un pulmón.

Ante esta grave situación nuevamente entabla comunicación con el Alto Mando de la Procuraduría General de la República (Procuraduría) y les relata lo acontecido; otra vez, le piden (al servidor público sancionado) se retire y deje todo en sus manos. Así lo hace y regresa a la ciudad de México.

Poco tiempo después, estando el servidor público (sancionado) adscrito a la plaza de Tamaulipas, se le informa vía telefónica de una audiencia que tendría verificativo tres

días después en las oficinas de la Contraloría Interna de la Procuraduría en la ciudad de México, también se le envía un citatorio para tal efecto, pero sin especificar el motivo de la misma, y además tal documento se entrega en el domicilio de su hermano.

Sin embargo, pese a éstas irregularidades asiste a la audiencia y sin informarle detalladamente de la imputación se le obliga a rendir su declaración ante el personal de la Contraloría Interna, y aún cuando va asistido de su defensor, se le niega la vista del total de constancias y actuaciones que integran el procedimiento administrativo incoado en su contra; los argumentos de la acusación por parte de la Procuraduría se desprenden de la siguiente transcripción que realizó de las constancias del expediente respectivo, y que son:

"... LA RESPONSABILIDAD EN QUE INCURRIO EL C. (SERVIDOR PUBLICO), MISMA QUE CONSISTE EN NO HABER INFORMADO DE LOS HECHOS AL TITULAR DE LA DEPENDENCIA A LA QUE PRESTA SUS SERVICIOS, EN LA FORMA EN QUE PERDIO LA VIDA EL SERVIDOR PUBLICO (CHOFER) INCUMPLIENDO LO PRECEPTUADO EN LAS FRACCIONES I, VIII Y XII DEL ARTICULO 47 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS HA QUEDADO ACREDITADO CON LOS SIGUIENTES ELEMENTOS DE PRUEBA: CON LA PROPIA DECLARACION DEL ENCAUSADO Y AL DAR CONTESTACION A LAS PREGUNTAS ESPECIALES FORMULADAS POR EL PERSONAL DE ACTUACIONES DE ESTA CONTRALORIA, AL NARRAR LOS HECHOS DE LOS CUALES SI TENIA CONOCIMIENTO Y NO INFORMAR POR ESCRITO AL TITULAR DE LA DEPENDENCIA EN LA QUE PRESTA SUS SERVICIOS..."

Por esto, el servidor público alegando en diversas oportunidades y ante diferentes audiencias desarrolladas en la Contraloría Interna; lo contrario a lo que sostenía la Procuraduría; que si dio parte en su oportunidad de los hechos acaecidos en ese día determinado, y aunque no lo hizo

en forma escrita si dio todo tipo de información ante las autoridades que en su momento le requirieron la misma.

Cabe agregar que simultáneamente se le seguía un proceso por encubrimiento en el delito de homicidio culposo cometido por su superior jerárquico, mismo que se resolvió con la absolución del servidor público sancionado y del cual no entro en detalles por no ser el objeto principal de la presente investigación.

Ahora bien, pese a que el servidor público demostró su buena fe en el actuar de los hechos, de probar que hizo hasta lo imposible por trasladar en un tiempo corto al lesionado y de dar aviso, conforme se lo permitieron las circunstancias, a sus superiores jerárquicos; fue finalmente sancionado con los mismos argumentos de la acusación inicial sostenida por la Procuraduría imponiéndole la pena prevista por la fracción IV, del artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, consistente en: LA DESTITUCION DE SU EMPLEO, CARGO O COMISION QUE POR CUALQUIER MOTIVO DESEMPEÑE EN LA PROCURADURIA.

Inconforme el servidor público con la sanción impuesta, y en vista de que se habían transgredido en su perjuicio algunos derechos constitucionales, plasmados y reglamentados en la propia Constitución Política Federal y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; optó por la interposición ante la Procuraduría del recurso de revocación contra la referida resolución.

Esta nueva defensa se hizo consistir principalmente en la inobservancia del texto legal constitucional y de la propia ley reglamentaria en la materia. Fundamentalmente los planteamientos que integraron la exposición de agravios por parte del servidor público en su diverso escrito, fueron los siguientes:

"... estando inconforme el suscrito con esa resolución en la parte que afecta a mi interés jurídico, atento a lo dispuesto por los artículos 70, 71, 73 y relativos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vengo a interponer en su contra RECURSO DE REVOCACION, por lo que hago valer los agravios que en diverso capítulo expreso...

Así tenemos, que:

"Se viola en mi perjuicio lo dispuesto por los artículos 47 fracciones I, VIII, XXI; 53, 54, 56, 60, 64 fracción I en relación al artículo 65, todos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En efecto, es de considerarse que:

a).- Los artículos 60, 64 fracción I, II y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establecen que: es la Contraloría Interna de cada dependencia la encargada de imponer sanciones disciplinarias; que el procedimiento a observar ante las Contralorías Internas será el marcado para la Secretaría de la Contraloría General de la República, el cual en su primera parte consiste en citar al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar. Si en la audiencia se percatare que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, se citará para otra u otras audiencias a efecto de que se respeten las garantías de audiencia, legalidad y justo juicio...

- La sanción que se me impuso no fue emitida por la autoridad que la ley expresamente faculta para ello como es la Contraloría Interna.

Jamás fui citado al presente procedimiento conforme al mandato constitucional, es decir, mediante la entrega de un documento debidamente fundado y motivado sino por la vía verbal y telefónica que es práctica común en la Policía

Judicial, salvo cuando se trata de asignaciones de adscripción o comisión especial como cumplimiento de órdenes de aprehensión, etc.

- En el citatorio verbal y telefónico para la audiencia de ley jamás se me informó cual era la imputación específica respecto a incumplimiento de mis obligaciones como servidor público, de tal manera que cuando llegué a la audiencia desconocía esa circunstancia por lo que solicité se me diera vista de las constancias a efecto de estar en posibilidad de plantear mi defensa, lo cual se me negó expresamente como quedó asentado en el acta de la diligencia de inicio de procedimiento...

- Fue solo hasta la resolución que es materia de este Recurso en que se pretendió precisar la causa de la responsabilidad, pues de manera deficiente se invocaron los preceptos legales sin que estuvieran debidamente motivados como a continuación se demostrará.

b).- El artículo 47 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos dispone que todo servidor público tendrá como obligación además de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo de cumplir con la máxima diligencia el servicio encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio.

Ahora bien... la resolución materia de este recurso...

- tan solo confirma las irregularidades procesales de que está viciado este procedimiento seguido en mi contra..., pues jamás se me precisaron al inicio del procedimiento, ni en la misma resolución que se combate cual era la responsabilidad que se me imputaba pero en forma repentina y graciosa en la parte que... se reproduce, ilegalmente se me pretende imputar.

- Igualmente, cabe resaltar insistir en que las funciones que tenía encomendado el suscrito a la fecha en que perdió la vida el señor..., es decir, el 10 de noviembre de 1989, eran los de coordinador Administrativo de la Dirección General de Delegaciones... y era precisamente la de asistir en cuestiones estrictamente de control administrativo a esa Dirección General, por lo que carece de fundamento la hipótesis que se sostiene en mi contra en el sentido de que

incumplí con mi obligación consignada con la fracción I del artículo 47 de la Ley invocada, pues amén de que se omite e ignora cuales eran las funciones propias del puesto que tenían asignado al 10 de noviembre de 1989, las mismas nada tenían que ver con relación de informar al titular de la Dependencia la forma en que perdió la vida... lo cual si hice a los encargados del despacho de asuntos propios de la Procuraduría, desconociendo que aconteció después en la forma en que más adelante detallo.

c).- El artículo 47 fracción VIII de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos vigente al 10 de noviembre de 1989 establecía que todo servidor público tenía como obligación, además de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo en comunicar por escrito al Titular de la Dependencia en que preste sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que le susciten al servidor público o en relación a las órdenes que reciba.

De igual manera que lo señalado en el subinciso anterior, es de observar que se me causa agravio al invocarse esta disposición en mi contra considerando que:

- Es falsa la aseveración... que se combate en el sentido de que no avise al titular de la Dependencia la forma en que perdió la vida el señor... pues precisamente por la hora y el lugar en que incurrieron esos hechos, lo hice telefónicamente con los que se encontraban encargados del despacho de los asuntos de la Procuraduría por lo que el suscrito fue ajeno a lo que finalmente realizaron los servidores públicos que por disposición de ley estaban obligadas a conocer del caso y dado que mis funciones no estaban relacionadas con las de ellos, no tuve conocimiento de sus actos, pues mi jefe inmediato... tan sólo me informó que haría frente a su responsabilidad.

...por lo que malamente, amén de que se violó mi garantía de legalidad y oportunidad de defensa para conocer oportunamente de la imputación de incumplimiento de alguna obligación en específico, no se puede establecer que incumplí con la obligación que consigna la fracción VIII del artículo 47 de la Ley que se invoca.

d).- El artículo 47 fracción XXI de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos... establecía que era obligación de todo servidor público el abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

Sobre este particular, es de resaltarse que en la resolución que se combate se me atribuye que también incurri en el incumplimiento de la obligación consignada en esa disposición en forma apriorística, pues se omite hacer un estudio tópico entre esa hipótesis legal y el hecho atribuido para fundamentar y motivar en concreto porque se sostiene que incurri en esa responsabilidad, máxime que no se precisa cual es la disposición jurídica que transgredí, luego entonces, también se me causa agravio en la aplicación de este precepto.

e).- Los artículos 53, 54 y 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos disponen que: las sanciones por faltas administrativas consistirán entre otras en la destitución del puesto; las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta la gravedad de la responsabilidad y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan la ley, las circunstancias socioeconómicas del servidor público, el juicio y condiciones del infractor, las condiciones exteriores y medios de ejecución, la antigüedad del servicio la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, monto del beneficio o daño económico ocasionado; que para la aplicación de las sanciones se observarán como reglas en el siguiente orden: el apercibimiento, amonestación y la suspensión, la destitución que deberá ser demandada por el superior jerárquico, la suspensión por un período de tres días a tres meses, la inhabilitación que será dictada por órgano jurisdiccional.

Es de observarse que en la especie se transgredieron en mi perjuicio toda esa normatividad jurídica, puesto que en el considerando segundo de la resolución materia de este recurso y que es la única parte en que se refiere al suscrito para pretender fundamentos y motivar sus resoluciones, se omite hacer cualquier referencia con respecto al análisis de la gravedad de la responsabilidad imputada; así como al estudio de la forma más adecuada para

justificar la sanción como el medio de proscribir la conducta imputada.

Las circunstancias socio-económicas del suscrito; el nivel jerárquico que tenía al 10 de noviembre de 1989, como el nivel actual o puesto que es del cual injustificadamente se me impone la sanción de destitución; las condiciones exteriores y medios ampliados respecto a la conducta imputada; mi antigüedad como un servidor público; que no se da el supuesto de la reincidencia; y que tampoco hubo beneficio económico alguno; ni se razonó la motivación legal para establecer la gradación de la sanción, la cual se me debió haber comunicado en forma específica desde el inicio del procedimiento y no se hizo así conforme lo ordena la fracción II del artículo 56 de la ley invocada".

Ahora bien, la Procuraduría General de la República por conducto de su Contraloría Interna, resuelve el recurso de revocación planteado por el Servidor Público, una vez que se da cuenta que sus argumentos bien pueden ser combatidos fácilmente y desvirtuados si se utilizaran otras instancias para ello; por lo que haciendo uso de sus atribuciones y conforme a los agravios expresados por el servidor público sancionado, se resuelve la interposición de la nueva defensa, en los términos siguientes:

"PRIMERO.- El recurso de revocación intentado por el C. (Servidor Público), fue presentado en tiempo y forma.

SEGUNDO.- Al resultar parcialmente fundados los agravios aducidos por el ocursoante, se modifica la resolución combatida dejando insubsistente la sanción decretada en su contra, imponiéndosele en su lugar, la consistente en suspensión del empleo y de las percepciones por el término de sesenta días los cuales se computarán a partir de la fecha en que le fue notificada la resolución hoy combatida, debiéndosele restituir en el goce de sus demás derechos laborales.

TERCERO.- Notifíquese y cúmplase en sus términos la presente determinación y en su

oportunidad, archívese como asunto total y definitivamente concluido."

Sin embargo, el Servidor Público, considerando que tal resolución era contraria a los principios de seguridad jurídica consagrados en nuestra Constitución Federal, de los que debe estar revestido todo procedimiento judicial o administrativo; interpone demanda de nulidad en contra de la resolución, ante el Tribunal Fiscal de la Federación, haciendo uso del derecho consagrado en la propia Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos.

Así las cosas, tenemos que la nueva expresión de agravios que hace valer el servidor público sancionado, son las siguientes:

"Se viola en mi perjuicio lo dispuesto por los artículos 47 fracciones I, VIII, XXI; 53, 54, 56, 60, 64 fracción I en relación al artículo 64, todos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En efecto, es de considerarse que:

Los artículos 60, 64 fracción I, II y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establecen que: es la Contraloría Interna de cada dependencia la encargada de imponer sanciones disciplinarias; que el procedimiento a observar ante las Contralorías internas será el marcado para la Secretaría de la Contraloría General de la República, el cual en su primera parte, consiste, en citar al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar. Si en la audiencia se percatare que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas; se citará para otra u otras audiencias a efecto de que se respeten las garantías de audiencia, legalidad y justo juicio".

En este tenor el servidor público sancionado dentro de la expresión de agravios aduce que:

"En la especie, se trasgredieron las disposiciones legales precisadas en los párrafos inmediatos anteriores en virtud de que:

i).- Jamás fui citado al presente procedimiento conforme al mandato constitucional, es decir mediante la entrega de un documento debidamente fundados y motivado. Sino por la vía verbal y telefónica que es práctica común en la Policía Judicial, salvo cuando se trata de asignaciones de adscripción o comisión especial como cumplimiento de órdenes de aprehensión, etc.

Pues aún, cuando en el procedimiento administrativo se pretende que se me entregó citatorio, ello no ocurrió en virtud de que:

- El citatorio se entregó en el domicilio identificado con el número... El cuál corresponde al domicilio particular de mi hermano..., y por tanto, el citatorio se entregó a su esposa;

- El suscrito, a la fecha del citatorio para el referido procedimiento administrativo, se encontraba radicando en (otra ciudad), por virtud de la adscripción que fue encomendada por la Dirección General de Personal de la Procuraduría General de la República.

- Como consecuencia de lo anterior, el citatorio que materialmente se me hizo, para asistir al procedimiento administrativo fue verbal y telefónico. Por lo que asistí a la audiencia de ley, sin conocimiento del motivo, ya que, repito, jamás se me informó cual era la imputación específica respecto al incumplimiento de mis obligaciones como servidor público, por lo que solicité se me diera vista de las constancias a efecto, de estar en posibilidad de plantear mi defensa, lo cual se me negó expresamente como quedó asentado en el acta de la diligencia de inicio de procedimiento y que... me permitieron darle una hojeada al expediente en que se promueve, me pude percatar vagamente que se iniciaba el procedimiento con la multitudinaria recomendación expedida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pero que me seguía dejando en estado de indefensión.

- Más aún, el citatorio que dejaron en el domicilio de mi hermano con su esposa la Sra... no explica fundada y motivadamente su causa.

Por lo anterior, fue sólo hasta la resolución que es materia de este juicio de nulidad en que se pretendió precisar la causa de la responsabilidad, pues de manera deficiente se invocaron los preceptos legales sin que estuvieran debidamente motivados.

En tal virtud, resulta evidentemente insuficiente la argumentación contenida en el inciso... del apartado... de los considerandos de la resolución que se combate, al establecer que:

"El agravio expresado en primer término resulta infundado, toda vez que si bien es cierto el recurrente fue citado telefónicamente, como el mismo señala es práctica común en la Policía Judicial Federal esta llamada la recibí de sus superiores jerárquicos a quienes se les solicitó, mediante oficio, citaran al recurrente a la audiencia de Ley que se celebró el día... haciéndose constar que su comparecencia fue voluntaria, en la que se le hizo saber que tenía derecho a declarar o no en ese momento, así como a nombrar a su defensor en términos del artículo 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, enterándolo de la trascendencia de la Audiencia a efectuarse contestando que estaba de acuerdo en rendir su declaración previo análisis que hizo del expediente, sin que se constriñera su derecho a la sola lectura de la recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que dio origen al procedimiento administrativo disciplinario número..., como equivocadamente lo afirma el recurrente, sin manifestar inconformidad alguna o solicitar el diferimiento de la audiencia para preparar su defensa, prueba de lo asegurado es lo prolijo de su declaración, en la que reconoció los hechos que se le imputan, ahondando en circunstancias de tiempo, modo y lugar.

En efecto, dicho razonamiento de la Procuraduría es insuficiente dentro del marco de nuestra legalidad constitucional en atención a que se reconoce que el servidor público fue citado telefónicamente cuando, tanto la ley de la

materia como los artículos 14 y 16 constitucionales preceptúan que debe notificarse por escrito, respetando los principios de fundamentación y motivación, lo que flagrantemente se reconoce no se hizo.

Carece de fundamentación la argumentación en el sentido de que se notificó al servidor público conforme a la práctica común que impera en la Policía Judicial Federal, es decir, en forma verbal.

Es infundado que en la audiencia de ley se le hizo saber que tenía derecho a declarar o no en ese momento y mucho menos que se le explicará los alcances y la trascendencia de la audiencia, pues nunca se explicó cual era en concreto o específico la responsabilidad administrativa que fundamentaba la causa del procedimiento ni mucho menos el hecho o las circunstancias que pudieran establecerla. Y más aún, se negó en la misma audiencia la vista que solicitó el servidor público con respecto a todas las constancias del expediente, aduciendo que no era el momento procesal adecuado ya que era una sola audiencia que no podía diferirse.

Resulta igualmente irrazonable que dado lo prolijo de la declaración del servidor público se establezca que sí se respetaron las garantías de seguridad jurídica, ignorándose que los argumentos de defensa carecieron de dirección por desconocerse en que consistía la acusación, o imputación en contra del servidor público.

Ante la admisión de la demanda, que el servidor público dirigió en contra de la resolución de la Procuraduría General de la República, y ante los argumentos y pruebas que la sostenían en una clara aplicación anticonstitucional de la ley en esta materia, ya que dejaron de tomar en cuenta el texto íntegro de la ley, y realizaron una interpretación "sui

generis"; por lo que, ante tales fallas de la autoridad, ésta misma argumentó lo siguiente:

"... con fundamento en lo dispuesto por el artículo 228 bis del Código Fiscal de la Federación, por medio del presente recurso en tiempo y forma, vengo a OBJETAR el auto admisorio de la referida demanda conforme a las siguientes argumentaciones:

1.- La presente demanda deberá tenerse por no presentada, toda vez que el C. (SERVIDOR PÚBLICO), no dio cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 209 fracción I del Código Fiscal de la Federación, en el sentido de adjuntar a su escrito inicial de demanda, una copia completa de todos los documentos anexos para el suscrito, pues dicho numeral establece textualmente "Que el demandante deberá adjuntar a su instancia una copia de la misma para cada una de las partes y una copia de los documentos anexos para el Titular a que se refiere la fracción III del artículo 198 o, en su caso, para el particular demandado". Y al no cumplir con el precepto referido, resulta improcedente la substanciación del presente juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación esto es de conformidad con el artículo 202 fracción XII del Código Federal Tributario.

2.- De igual manera, la demanda presentada ante ese H. Tribunal por el C. (Servidor Público), deberá tenerse por no presentada, esto es en términos del último párrafo del artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, en virtud de que el actor no adjuntó a su escrito inicial de demanda la respectiva constancia de notificación del acto impugnado como lo preceptúa la fracción IV del precepto antes señalado.

3.- La demanda de nulidad interpuesta por el C. (Servidor Público) deberá tenerse por no presentada, en virtud que omitió cumplir con todos y cada uno de los requisitos de procedibilidad del juicio de nulidad a que se refiere el artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, concretamente los señalados por las fracciones I, II, III y IV, ya que dichos requisitos de procedencia son para el efecto de que se pueda admitir a trámite la demanda, toda vez que así lo dispone expresamente el párrafo in fine del artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, es decir, si no se cumple con alguno

de los requisitos señalados en las fracciones I y IV, se tendrá por no presentada la demanda que es, lo que exactamente sucede en la especie, y en esa virtud resulta procedente solicitar a esa H. Sala que la presente demanda se tenga por no interpuesta".

Estos argumentos constituyen la contestación que de la demanda de nulidad, da la Procuraduría General de la República. Como se podrá observar, la autoridad no teniendo argumentos sólidos que hacer valer, utiliza medios encaminados, a no contestar los argumentos vertidos por el servidor público, sino para justificar su actuación frente al órgano de autoridad fiscal; que actuando conforme a derecho, desestimó inmediatamente los argumentos de la Procuraduría; y resolvió la demanda de nulidad intentada por el Servidor Público, de la siguiente manera:

"I.- La parte actora probó su acción, en consecuencia:

II.- Se declara la nulidad de la resolución impugnada, por los razonamientos y para los efectos señalados en el considerando Tercero de este fallo.

III.- NOTIFIQUESE.

La autoridad fiscal valorando debidamente los argumentos vertidos por el Servidor Público, resuelve la demanda de nulidad planteada por éste, dándole la razón, al afirmar que la notificación que recibió respecto a la cita a la cual debería concurrir con motivo de un procedimiento disciplinario, se realizó en forma anticonstitucional y, carente de los requisitos exigidos en materia de citaciones.

Por lo que, el Tribunal Fiscal de la Federación apoyó la demanda del servidor público, con el siguiente razonamiento que tomó directamente de la resolución anterior.

"A efecto de poder determinar la procedencia del agravio en estudio, ésta sola considera necesario hacer los siguientes señalamientos:

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 64 fracción I, establece que para la realización del procedimiento administrativo para la imposición de sanciones, se mandará citar al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga. Sin embargo, el ordenamiento legal en cuestión no preve en forma específica la forma en que se realizará la citación a la persona que se considera como presunto responsable más aún, tampoco se señala que ordenamiento legal diversos será aplicable en forma supletoria para subsanar las cuestiones no previstas por dicha ley, sin que pueda considerarse que pueda aplicarse supletoriamente el Código Fiscal de la Federación, ya que la propia ley señala que sólo será aplicable este Código para efectos de hacer efectivas las sanciones económicas que se impugnan a los particulares, las cuales tendrán el carácter de créditos fiscales y que por lo mismo se harán efectivas mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución.

Con base en lo anterior, al no existir un ordenamiento legal específico que se pueda aplicar en forma supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a juicio de esta Sala, lo procedente es la aplicación de las disposiciones del Derecho Federal Común siendo en el caso el ordenamiento aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles...

Con base en las consideraciones anteriores, esta Sala considera que el agravio de la actora es fundado y suficiente para declarar la nulidad de la resolución impugnada, toda vez que, el ordenamiento legal en cuestión Código Federal de Procedimientos Civiles, señala en sus artículos 309, 310 y demás aplicables, que las notificaciones serán personales, para emplazar a juicio al demandado y en todo caso en que se trate de la primera notificación en el negocio, deben realizarse esta notificaciones al

interesado o a su representante en la casa designada, dejándole copia íntegra, autorizada de la resolución que se le notifica, indicándose además, que cuando en la primera búsqueda no se encontrara a la persona a notificar, se le dejará citatorio para que espere en la casa designada, a una hora fija del día siguiente y en el caso de que no espere al Notificador se le notificará por inestructivo entregando las copias respectivas al hacer la notificación a dejar el mismo. En el caso concreto, manifiesta la enjuiciante que nunca fue citado legalmente a la audiencia prevista por el artículo 64 fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades, ya que se le citó en forma verbal y vía telefónica, además que el citatorio que exhibe la autoridad para tratar de acreditar la notificación fue entregado en el domicilio de su hermano y del cual tuvo conocimiento posteriormente a la realización de la audiencia, sin que dicho documento señalara claramente el motivo que orillaba a la Procuraduría General de la República a iniciar un procedimiento administrativo en su contra. Los anteriores argumentos son fundados, en virtud de que por una parte, la autoridad reconoce en forma expresa que el actor fue citado por vía telefónica, y por la otra, por lo que se refiere al citatorio para audiencia, documento que consta en autos por haber sido exhibido como prueba en copia certificada por parte de las autoridades demandadas, el cual se valora en términos de lo dispuesto por el artículo 234 fracción I, del Código Fiscal de la Federación, otorgándole valor probatorio pleno, se observa que en el citado documento se encuentra asentado el nombre y firma de (la esposa del hermano del Servidor Público), pero sin que el documento en estudio reúna los requisitos necesarios para considerar que fue debidamente notificado, es decir, que la autoridad exhiba además el citatorio previo que le haya sido dejado al interesado, para que esperara al notificador a una hora fija del día de la notificación, por no haberlo encontrado en la primera búsqueda, de conformidad con los numerales antes estudiados del Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que ante esta situación, esta Sala concluye que dicha notificación no se realizó con estricto apego a derecho y por lo mismo no pudo surtir efectos en relación con el actor en el presente juicio, por lo cual se considera procedente declarar la nulidad de la resolución impugnada, para el efecto de que la autoridad emita otra en la que ordene la reposición del procedimiento, desde el

momento en que se cometió la violación antes mencionada, tomando en cuenta su domicilio de acuerdo con el lugar en que esté adscrito por sus funciones".

Sobra mencionar que, el Tribunal Fiscal de la Federación, observó la grave violación constitucional realizada por la Procuraduría General de la República, al notificar de manera ilícita al Servidor Público; razón por la cual, en uso de las atribuciones que le asisten en la defensa del Derecho, ésta concluyó que el Servidor Público en sus agravios expresados tenían toda la razón posible, ya que, el procedimiento administrativo incoado en su contra se encontraba plagado de vicios e irregularidades, que desencadenaron en la resolución original que lo sancionó.

Sin embargo, la Procuraduría nuevamente haciendo gala de su ineficiencia e incompetencia por conducto de su personal jurídico, interpone un recurso de revisión en contra de la resolución que nos ocupa; medio de impugnación que califica como procedente por considerar que reúne los requisitos de "importancia" y de "trascendencia"; y que para mayor claridad tomo y reproduzco del mencionado recurso, a continuación:

"REQUISITO DE IMPORTANCIA.- Se considera cubierto en el caso a estudio, justificándose la importancia del asunto, en atención a que resulta ser de destacado interés social el hecho de que los servidores públicos sean de intachable honorabilidad. **REQUISITO DE TRASCENDENCIA.-** Dicha característica se considera actualizada, ante la sola posibilidad de que el promovente del referido juicio de nulidad, continúe colaborando como servidor público en la administración pública federal, y más aún realizando labores relacionadas con la impartición de justicia, cuando han sido puestos en tela de juicio las acciones y omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones todos los servidores públicos de conformidad con lo establecido en la fracción

III del artículo 109 Constitucional, disposición que ha sido incorporada por el Legislador en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, concretamente en el artículo 47 y sus diversas fracciones, en consecuencia, debe concluirse que el presente recurso, resulta procedente."

Los anteriores requisitos, son indispensables que se reúnan si se pretende hacer valer una revisión contra resoluciones dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, cuando se trate de la destitución de un servidor público. (34).

Ahora bien, la Procuraduría creyendo que al acreditar tales requisitos; el Tribunal Colegiado tenía la obligación inmediata de admitir el recurso que hizo valer contra la resolución dictada por el Tribunal Fiscal. Además de contemplar como un hecho que la autoridad fiscal violó en su perjuicio varios numerales del propio Código de la materia y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Así tenemos, que en su expresión de agravios respectivo manifiesta:

"... La resolución pronunciada por la H. Primera Sala del Tribunal Fiscal de la Federación, viola en perjuicio de esta Dependencia, lo establecido por el artículo 64 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al manifestar que no se notificó con estricto apego a derecho al C. (Servidor Público), para que compareciera a la audiencia de ley en términos del numeral y fracción antes invocado, lo cual resulta totalmente erróneo y deja ver de una manera clara que la Sala Juzgadora no estudió todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, pues como podrá apreciar ese H. Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en Turno, de las constancias que integran el presente juicio, al actor se le citó vía

34. TESIS JURISPRUDENCIALES NUMEROS 307 Y 308 PUBLICADAS EN LAS PAGINAS DE LA 511 A LA 514 Y DE LA 515 A LA 516 PARTE TERCERA, DEL APENDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION DE 1917 A 1985, BAJO LOS RUBROS "REVISION FISCAL ANTE LA SUPREMA CORTE.- IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO PARA LOS EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO" Y "REVISION FISCAL ANTE LA SUPREMA CORTE.- REQUISITOS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA, CUANDO SE ESTIMAN SATISFECHOS PARA LA PROCEDENCIA DEL RECURSO" RESPECTIVAMENTE.

telefónica y mediante citatorio de fecha siete de septiembre de mil novecientos noventa y dos, notificado el quince de los mismos, en el domicilio particular que tiene designado en esta Institución, tan es así que en la comparecencia a la audiencia de ley señaló como domicilio particular el ubicado en (domicilio de su hermano), que es donde se le notificó el mencionado citatorio, en tal virtud, fue emplazado conforme a derecho para que compareciera al procedimiento administrativo que se le estaba instruyendo".

Argumentación endeble y carente de todo sustento jurídico, es el que enarbola como bandera de ataque la Procuraduría; claro es que, a falta de fundamentación y motivación que pueda hacer valer, recurre a métodos y tácticas dilatorias con el único propósito de retardar el reconocimiento de su infructuosa y estéril acusación.

Por lo que, el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, apegándose a los lineamientos y conforme a las reglas del Derecho, resuelve el presente recurso de revisión al establecer que no existieron violaciones cometidas por el Tribunal Fiscal de la Federación; ya que los actos que se cometieron y desarrollaron en todo momento se hicieron con gran apego a toda forma y legalidad jurídica; y que se traducen en la resolución dictada por el Tribunal Colegiado, en los siguientes términos:

"UNICO.- SE DESECHA al presente recurso de revisión".

A esta conclusión llegó la autoridad federal, al estudiar de manera directa los criterios de la Procuraduría que hizo valer en sus respectivos agravios, y fundamentalmente en los citados requisitos de importancia y trascendencia; siendo que el Tribunal Colegiado dispuso en relación a lo anterior que:

"Los argumentos que expresa la recurrente (PGR) para acreditar la importancia del asunto, son afirmaciones dogmáticas y genéricas que no resultan idóneas para justificar el mencionado requerimiento de procedibilidad del recurso establecido por el legislador, conforme al criterio aplicado por analogía y que se puede consultar a fojas 566 del volumen denominado "Segunda Sala precedentes que no han integrado jurisprudencia 1969/1985", que a la letra dice: "REVISION FISCAL ANTE LA SUPREMA CORTE. LA IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO DEBE RAZONARSE Y NO ESTABLECERSE DOGMATICAMENTE POR LA AUTORIDAD RECURRENTE... En tales condiciones, resulta innecesario examinar lo aducido por la parte recurrente en relación con la trascendencia del asunto, en virtud de que ambos requisitos de procedibilidad deben concurrir y basta con que uno de ellos no se cumpla, para determinar la improcedencia del recurso.

No obsta para llegar a la conclusión alcanzada, el hecho de que por auto de Presidencia se haya admitido el presente recurso, en virtud de que dicho proveído no obliga al Tribunal cuando actúa en forma colegiada. Similar criterio sostuvo este tribunal al resolver la revisión RF-1536/93, DIRECTOR GENERAL JURIDICO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA, CON LA REPRESENTACION QUE OSTENTA, en sesión de veintinueve de septiembre de mil novecientos noventa y tres, por unanimidad de votos".

Ante esta situación, la Procuraduría General de la República, y sin la menor defensa que hacer valer, y al ver que el asunto que por mucho tiempo estuvo "litigando" se le había escapado de las manos, es decir, lo había perdido totalmente; al demostrar el servidor público las graves violaciones cometidas en su perjuicio y que por un tiempo sirvieron como sustento a la frágil resolución dictada por la Procuraduría que lo destituía de su empleo y lo privaba de sus percepciones.

Por esto, la misma Procuraduría dictó una nueva resolución que trató de "lavar" y limpiar su imagen a todas luces opacada y desdibujada; afirmando que:

"PRIMERO.- Se decreta la prescripción del presente procedimiento administrativo, incoado en contra del C. (Servidor Público), por las razones expuestas en el Considerando III de la presente resolución.

SEGUNDO.- Notifíquese la presente resolución.

TERCERO.- Archívese como asunto totalmente concluido".

Solución "salomónica" la tomada por la Procuraduría, al no poder demostrar por ningún medio, que las resoluciones que dictó en perjuicio del servidor público fueron apegados a derecho, y por consiguiente éstas, carecieron de fundamentación y motivación para hacerlas válidas.

Hasta aquí, hemos observado a lo largo de un procedimiento administrativo incoado en contra de un servidor público de la Procuraduría General de la República, las graves violaciones y aplicaciones anticonstitucionales de la ley en forma arbitraria y caprichosa por parte del personal de la misma Procuraduría.

Ahora bien, afortunadamente no es el único caso concreto que se puede analizar, sino que por el contrario existen cientos de ellos, pero por razones de espacio y del objetivo que persigue este estudio, he decidido únicamente exponer dos asuntos que no dejan de tener su lado interesante, y que me sirven de apoyo para explicar de manera más objetiva y real, la viciada aplicación de la ley en el procedimiento administrativo de responsabilidad instaurada en la Procuraduría General de la República.

Pasemos ahora, al siguiente asunto no sin antes advertir, que mi intención no es llenar espacios sino que es hacer un análisis real de las violaciones cometidas

especialmente en este tipo de procedimientos; por lo que al final de este capítulo haré mis observaciones pertinentes sobre los particulares.

Ahora bien, se inicia un procedimiento administrativo en contra de un servidor público que desempeñaba el puesto de Subdirector de Control y encargado del stand de tiro y campo de prácticas de la Policía Judicial Federal; los hechos, presuntas violaciones a las obligaciones establecidas en el artículo 47 fracciones I, XXII y XXIV, y sancionadas por los artículos 53 y 56 de La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; y que consistieron en que, al desempeñarse con este cargo permitió que personas ajenas a la Procuraduría General de la República, pernoctaran e ingirieran bebidas alcohólicas en dicho "stand", y así como que introdujeran y guardaran un vehículo propiedad de una de estas personas.

El servidor público sancionado, niega los hechos imputados, aduciendo que por la hora en que se sucedieron los mismos, él se encontraba en su domicilio particular, y a cargo del stand de tiro estaba un agente de guardia, siendo su principal objetivo cuidar de las instalaciones cuando el responsable directo se encontrara ausente, por su derecho físico a descansar; en tal razón, no tenía la obligación de estar custodiando todos los días el mencionado inmueble. Aunado a lo anterior, el hecho de que el predio en cuestión nunca fue habilitado formalmente para servir como centro de adiestramiento, sino que por tradición, era este lugar donde cotidianamente se reunían los elementos en activo para realizar todo tipo de prácticas de tiro. Además, si en realidad se introdujeron personas ajenas a la institución (PGR), ello se realizó sin el consentimiento del responsable, en tal virtud, no puede ser responsable por los hechos desplegados por terceras personas, que aunque estaban bajo

sus órdenes, en ese momento tomaron decisiones propias, sin consultarle.

A pesar de lo anterior, la Contraloría Interna de la Procuraduría General de la República, resolvió el asunto en comento, una vez que se desarrollaron las audiencias de ley; y se expresaron alegatos y se ofrecieron pruebas por ambas partes, así que dispuso:

"PRIMERO.- (SERVIDOR PUBLICO), con cargo de Subdirector de Control de la Policía Judicial Federal y encargado del stand de tiro y campo de prácticas de dicha corporación, es administrativamente responsable de los hechos que se le imputan de conformidad con lo señalado en la presente resolución, por lo que se le impone la sanción consistente en destitución de su empleo e inhabilitación por dos años para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Lo anterior, con fundamento en los artículos 53 fracciones IV y VI y 56 fracciones III y V de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

SEGUNDO.- Notifíquese la presente resolución al Comandante (Servidor Público), al Director General de la Policía Judicial Federal, que es su superior jerárquico, a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y al Director General de Recursos Humanos de esta Institución, para lo que a sus intereses y competencia corresponda.

TERCERO.- Hágase saber al C. (Servidor Público), que deberá entregar en las Direcciones Generales de Recursos Humanos y Materiales de esta Institución el gafete credencial y/o placa metálica, así como a su superior jerárquico, el trabajo pendiente por realizar.

CUARTO.- En su oportunidad, archívese el expediente número ..., como asunto total y definitivamente concluido..."

Ante tal situación, el servidor público sancionado, haciendo uso del derecho de inconformarse con dicha resolución, interpone con apego a derecho por conducto de su apoderado general, el recurso de revocación ante la propia autoridad que lo sanciona, en los términos tomados directamente de su escrito respectivo, y que reza:

"PRIMERO.- Se violó en perjuicio de mi representado lo dispuesto por el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos que establece: La Secretaría será la encargada de imponer las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante la citación del presunto responsable a una audiencia en la que previamente se le hará saber de la responsabilidad que se le impute el lugar, día, y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia, su derecho a ofrecer pruebas y alegar en las mismas lo que a su derecho convenga por sí o por medio de un defensor.

En efecto, en la especie se aplicó incorrectamente ese dispositivo legal en perjuicio del C. (Servidor Público) ya que en el citatorio que se le hizo llegar de fecha..., por la Contraloría Interna de esta Procuraduría, para comparecer a este procedimiento, no se señala de manera precisa y clara las supuestas transgresiones por las que se dice incurrió en lo dispuesto por el artículo 47 fracciones I, XXII y XXIV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Es decir, en el referido citatorio se refiere e imputa la responsabilidad administrativa en base a unos hechos consistentes en... De lo anterior, se desprende, que no se establece, ni se precisa en que día y hora ocurrieron los supuestos hechos por los que se le pretenden fincar las referidas responsabilidades, dejándolo en estado de indefensión, pues no indica hora y día en que acontecieron esos actos.

SEGUNDO.- Se viola en perjuicio de mi representado lo dispuesto por los artículos 14 y 16 Constitucionales, pues contrario a lo afirmado en la resolución recurrida en el sentido de que un Servidor Público imputa en forma directa al C. (Servidor Público sancionado), los hechos por los que se le pretende fincar responsabilidad, ello nunca ocurrió, como se dice en el resultando segundo de su resolución de fecha 13 de febrero de 1995.

En efecto de las constancias que integran el proceso administrativo no existe un documento o actuación que por sí mismo se entienda como imputación directa formulada en contra de mi poderdante. Y si en cambio, el único documento que aparece agregado dentro del procedimiento administrativo de responsabilidad es, el que se identifica con el número... suscrito por ese funcionario el día 5 de julio de 1994, en el que únicamente se remite a la Contraloría Interna de esa Institución copias certificadas...

Por lo tanto, malamente se puede considerar esa afirmación como un indicio en contra de mi poderdante, máxime que ese funcionario nunca estuvo en el lugar de los hechos, pues jamás practicó inspección ministerial que le hubiera permitido efectuar la referida imputación, es decir, ello significa que se causó un nuevo agravio a mi poderdante.

TERCERO.- Se transgrede y viola en perjuicio de mi representado lo dispuesto por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su fracción I, que ordena que todo servidor público tendrá la obligación de cumplir con la máxima diligencia el servicio que se le ha encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de empleo, cargo o comisión. Ello en relación al artículo 54 de la misma ley."

Al respecto cabe señalar que la resolución que se combate indica infundadamente que mi poderdante

incumplió con esa obligación al autorizar de manera indebida a los hermanos... a quedarse a pernoctar dentro de las instalaciones destinadas a la guarda y custodia de diversos armamentos propiedad de esta Institución, así como al permitir a que el primero de los nombrados hiciera uso de las instalaciones referidas al introducir un vehículo propiedad de una de estas personas, aunado al hecho de que esta misma persona en compañía del agente de guardia ingirió bebidas alcohólicas dentro de las instalaciones.

... La resolución que se combate deja de considerar que al momento que sucedieron los hechos, mi poderdante se encontraba fuera de funciones, es decir a la hora que el señor (se refiere a la persona ajena a la PGR, que se introdujo en las instalaciones), se presentó en su domicilio para explicarle lo sucedido se encontraba descansando en compañía de su familia, y aunque el cargo de Subdirector de Control y encargado del Stand de tiro y prácticas de la Policía Judicial Federal, lo hace responsable del cuidado y custodia del inmueble de la Institución ha identificado como "lugar de prácticas de la Policía Judicial Federal" ello no lo obliga más haya de sus limitaciones físicas a vigilar dicho inmueble 24 horas por cada uno de los 365 días del año como se pretende en la referida resolución.

Lo anterior, máxime que para ello se encomendó a un agente de la misma Policía Judicial Federal para que vigilara y custodiara físicamente, tanto el inmueble como los bienes que se encuentran físicamente en dichas instalaciones, situación que ha sido debidamente probada con las declaraciones de mi poderdante y las formuladas por (testigos), ya que el agente de guardia era la persona encargada de ello.

En tal virtud, malamente se puede imputar responsabilidad al C. (Servidor Público), por mutuo propio, permitió la entrada a las instalaciones antes referidas al Sr. (ajeno a la PGR), y si esas mismas personas ingirieran bebidas alcohólicas, ello fue sin su consentimiento, ni conocimiento.

iii).- Además, no puede quedar desapercibido que se le da una valoración inusual en perjuicio de mi poderdante a la primera declaración del C. (sujeto ajeno a la PGR), que como ha quedado demostrado en diversas actuaciones, y con el

parte médico de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que el día de los hechos esta persona se encontraba en total estado de ebriedad y aunque su declaración fue tomada unas horas después está claro que su declaración "primigenia" está muy lejos de tener la calidad de cualquier declaración prestada por persona digna de fe, además que indiscutiblemente su estado físico y mental distaba mucho del de una persona dueña de sus sentidos, de sus emociones y decisiones, por la experiencia de haber sido "balaceado".

... CUARTO. Se viola en agravio y perjuicio de mi poderdante lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que a la letra dice...

Sobre el particular, me permito manifestar que en la resolución que se combate se aplica como ley supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, y criterios jurisprudenciales de naturaleza civil.

Así las cosas, al hacer la valoración de las diversas probanzas que integran el procedimiento administrativo, lo hace aplicando las reglas de valoración del proceso civil y deja de tomar en cuenta las reglas de valoración que de la prueba confesional, testimonial y en general le reportan los artículos 287 y 288 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Por lo que, en principio deja a mi poderdante en total estado de indefensión, ya que no valora de manera adecuada las diversas constancias que integran el presente procedimiento administrativo, como se demuestra y deduce del cuerpo de la resolución que se combate, pues aplica criterios puramente de carácter procesal civil, en materia de confesional y testimoniales, tomando declaraciones vertidas en un procedimiento de investigación de naturaleza penal, usándolos indebidamente como base para fincar la responsabilidad administrativa de mi poderdante.

...QUINTO. El artículo 47 en su fracción XXII de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que...

Al respecto, cabe precisar que la autoridad pretende establecer malamente que el C. (Autoridad Pública) incumplió con esta encomienda ya que

parte de la base de que no realizó los actos encaminados al resguardo y custodia de las instalaciones utilizadas por la Policía Judicial Federal, y que en su carácter de Subdirector de Control y encargado del Stand de Tiro y Prácticas de la misma Institución, le autorizó a los hermanos (involucrados), personas ajenas a la institución, para que hicieran uso de las referidas instalaciones, consistentes en que pernотcaran, introdujeran vehículos e ingirieran bebidas alcohólicas.

Sobre el particular, me permito precisar nuevamente como ya lo manifesté mi poderdante en sus declaraciones que en ningún momento dio su autorización para que los hermanos (involucrados) hicieran uso de las instalaciones destinadas a las prácticas de la Policía Judicial Federal, mucho menos autorizó a que introdujeran vehículos y bebidas embriagantes para que se consumieran dentro de estas instalaciones.

Asimismo la autoridad valora de manera deficiente las constancias que integran el presente procedimiento ya que como se señaló en el apartado anterior le da el carácter de prueba plena a la declaración del Sr. (involucrado), quien posteriormente se retractó, como se señala..., y no obstante eso no le da esa calidad plena al testimonio rendido por el señor (involucrado), que en su declaración manifestó que mi poderdante en ningún momento y por ningún motivo, no obstante los lazos de amistad que existían entre ambos, le autorizó a que se introdujera he hiciera uso de las referidas instalaciones; además, en la resolución que se combate no se valoró la afirmación que realizó esta persona en el sentido de que el día de los hechos no estaba en México y no hay prueba que indique lo contrario.

Asimismo, la autoridad causa agravio en la resolución que se combate al darle la calidad de prueba plena al informe rendido por el Agente de la Policía Judicial del Distrito Federal, ... quien manifestó que entrevistó al C (Servidor Público), persona que le indicó que efectivamente le daba la autorización a los hermanos (involucrados) para que hicieran uso de las instalaciones del stand de tiro; al respecto cabe señalar que, la misma no pasa de ser una simple parte informativa de esa dependencia, por lo que está fuera de toda lógica jurídica de valoración de la prueba, el no calificarle en conjunto con

todas las pruebas aportadas por parte de mi poderdante...

SEXTO.- Sin perjuicio de lo establecido en los agravios anteriores ad cautelam debe estimarse que se causa también agravio a mi poderdante la equivocada aplicación del artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que establece...

En la especie le causa agravio a mi poderdante la inexacta aplicación del citado numeral por parte de la autoridad, ya que:

a).- Pretende valorar los requisitos mencionados con anterioridad, pero únicamente hace mención o listado de ellos, sin entrar a su análisis lógico jurídico.

... También, cabe aclarar que independientemente de los conocimientos y la preparación en el área de la Policía Judicial Federal a la que presta sus servicios mi poderdante, tal característica o circunstancia no lo obliga a lo imposible como es el caso, cuando el personal a su cargo, sin su conocimiento incurre en responsabilidades oficiales con motivo del desempeño de sus funciones, como en la especie incurrió, el finado al permitir y autorizar la entrada al C. (persona involucrada), así como la introducción de su vehículo e ingestión de bebidas alcohólicas dentro de las referidas instalaciones cuando mi poderdante no se encontraba presente.

Por lo que si existe una responsabilidad de tipo administrativo ésta no debería de recaer en mi poderdante por el simple hecho de que fuera su superior jerárquico, ya que como ha manifestado a lo largo de este escrito, en el momento en que sucedieron los hechos se encontraba fuera de servicio en su domicilio particular en compañía de su familia y que debido a ello era imposible para el C. (Servidor Público sancionado) conocer de las irregularidades en que incurría el C. Agente de Guardia.

...Por lo anterior, es claro que no se valoraron adecuadamente las circunstancias exteriores y los medios de ejecución que se presentaron en el desarrollo de los presentes hechos, ni se tomó en cuenta los méritos de trabajo de mi poderdante y se dejó de considerar que por la hora y el lugar en que sucedieron los mismos, era imposible para mi poderdante conocer e impedir que el personal

que ese día se encontraba de guardia dentro de las instalaciones cometiera una serie de faltas e irregularidades que contravienen lo dispuesto por los máximos lineamientos establecidos por la Procuraduría General de la República, y por ende no se debe aplicar una sanción tan grave como la destitución e inhabilitación al C. (Servidor Público sancionado)...

No obstante lo anterior, y aún cuando de la sola observación de los agravios vertidos en el recurso de revocación hecho valer por el servidor público sancionado. Y que en síntesis demuestran la falaz conducta y el linchamiento del que era objeto, por parte del personal de la Procuraduría General de la República; ésta nuevamente haciendo uso de su poder arbitrario y desapegado a derecho, consideró que el recurso en cuestión carecía de elementos indispensables - según criterio de ellos - para su debida admisión.

La causa principal de la negativa a tener por admitido el recurso se encontraba en que éste era promovido por conducto de apoderado legal, que aún cuando su personalidad se encontraba debidamente acreditada con escritura pública, no fue considerada por la Procuraduría; violando con este hecho diversas disposiciones legales como son la Constitución Política General, el Código Civil, la Ley de Profesiones, entre las más importantes.

El razonamiento hecho valer por la Procuraduría General de la República, fue el siguiente:

"VISTO EL ESCRITO DE FECHA..., POR EL CUAL EL C. (APODERADO LEGAL), EN SU CARACTER DE APODERADO DEL C. (SERVIDOR PUBLICO), PROMUEVE RECURSO DE REVOCACION EN CONTRA DE LA RESOLUCION DE FECHA (A LA QUE YA ME REFERI), POR LA QUE ESTA INSTITUCION IMPUSO SANCION ADMINISTRATIVA AL C. (SERVIDOR PUBLICO-SANCIONADO) CONSISTENTE EN LA DESTITUCION DE SU EMPLEO E INHABILITACION POR DOS AÑOS PARA DESEMPEÑAR EMPLEOS, CARGOS O COMISIONES EN EL SERVICIO PUBLICO, CON MOTIVO DEL PROCEDIMIENTO

ADMINISTRATIVO CITADO... INSTRUIDO EN CONTRA DEL
CITADO EX-SERVIDOR PUBLICO, ES DE ACORDARSE Y SE

A C U E R D A

- AGREGUESE A SUS AUTOS EL ESCRITO DE CUENTA Y DIGASELE AL PROMOVENTE QUE NO HA LUGAR A TENER POR INTERPUESTO EL RECURSO DE REVOCACION QUE SE PRETENDE HACER VALER TODA VEZ QUE EL MEDIO DE DEFENSA DE QUE SE TRATA LO INTERPONE EL C. (REPRESENTANTE LEGAL), PERSONA QUE NO OSTENTA LA CALIDAD DEL SERVIDOR PUBLICO SANCIONADO EN ESTE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, YA QUE COMO CLARAMENTE LO SEÑALA EL ARTICULO 71, PRIMER PARRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS "LAS RESOLUCIONES POR LAS QUE SE IMPONGAN SANCIONES ADMINISTRATIVAS, PODRAN SER IMPUGNADAS POR EL SERVIDOR PUBLICO ANTE LA PROPIA AUTORIDAD, MEDIANTE EL RECURSO DE REVOCACION QUE SE INTERPONDRÁ DENTRO DE LOS QUINCE DIAS SIGUIENTES A LA FECHA EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACION DE LA RESOLUCION RECURRIDA. LA TRAMITACION DEL RECURSO SE SUJETARA A LAS NORMAS SIGUIENTES: I.- SE INICIARA MEDIANTE ESCRITO EN EL QUE DEBERAN EXPRESARSE LOS AGRAVIOS QUE A JUICIO DEL SERVIDOR PUBLICO LE CAUSE LA RESOLUCION, ACOMPAÑANDO COPIA DE ESTA Y CONSTANCIA DE LA NOTIFICACION DE LA MISMA, ASI COMO LA PROPOSICION DE LAS PRUEBAS QUE CONSIDERE NECESARIO RENDIR...", ASIMISMO EL NUMERAL 73, PRIMER PARRAFO, DE LA PROPIA LEGISLACION SEÑALA "EL SERVIDOR PUBLICO AFECTADO POR LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS QUE SE DICEN CONFORME A ESTA LEY, PODRA OPTAR ENTRE INTERPONER EL RECURSO DE REVOCACION O IMPUGNARLAS DIRECTAMENTE ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION..." DE LO QUE SE DESPRENDE QUE EL MEDIO DE IMPUGNACION DE REFERENCIA DEBE SER INTERPUESTO POR EL SERVIDOR PUBLICO AFECTADO, ES DECIR, EN ESTE CASO POR EL C. (SERVIDOR PUBLICO) POR SU PROPIO DERECHO, Y NO A TRAVES DE SU APODERADO C. (REPRESENTANTE), POR LO QUE EL C. (SERVIDOR PUBLICO) TIENE ABIERTA LA VIA EXPEDITA DE DERECHO PARA HACER VALER LO QUE A SUS INTERESES CORRESPONDA ANTE LA AUTORIDAD CORRESPONDIENTE..."

Así las cosas, el servidor público sancionado, teniendo la plena seguridad de que se violentaba en su perjuicio la aplicación del derecho; inconforme con la

presente resolución se defendió de ésta, promoviendo en su contra demanda de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, esgrimiendo los siguientes argumentos:

"...PRIMERO.- Se transgredió lo dispuesto por los artículos 45, 64, 71 primer párrafo y 73 primer párrafo, todos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en relación con los artículos 7, 24, 26, 28, 33 de la Ley Reglamentaria del artículo 5 Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal; 1, 6, 8, 2546, 2547, 2553, 2554 del Código Civil; los artículos 16, 86, 128, 365 del Código Federal de Procedimientos Penales; y, del propio artículo 10. del Código Federal de Procedimientos Civiles y 20. del Código Fiscal de la Federación.

a).- En efecto, se interpretó incorrectamente en perjuicio de mi representado los artículos invocados, y especialmente los de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, porque sus textos no contienen la prohibición para que el servidor público sea representado por apoderado debidamente acreditado mediante escritura pública máxime que en la especie para restringirle su derecho de defensa se desconoció la capacidad jurídica para otorgar poder o representación a un profesional para que interpusiera el recurso jurídico administrativo que la ley le concede.

...b). Además de lo anterior, cabe hacer valer, sobre el particular, que las autoridades demandadas:

i).- En primer lugar soslayan, al negar la admisión del recurso que hice valer como apoderado de (Servidor Público sancionado), que fui designado defensor en el referido procedimiento administrativo y que especialmente el artículo 64 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, autoriza la intervención de defensores;

ii).- En segundo lugar, que si bien los preceptos 71 y 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no previeron la posibilidad de que el servidor público interponga

el recurso de revocación por conducto de apoderado, tampoco lo prohíben, por lo que la interpretación de las demandadas es equívoca al decretar el desechamiento del recurso de revocación que refiero en antecedentes de este curso.

Y también cabe señalar que las demandadas al interpretar que esos dispositivos no autorizan que un servidor público designe apoderado que lo representa para la interposición de recursos administrativos, le están negando capacidad jurídica para ello y transgrediendo además otros ordenamientos legales del orden federal como son:

De la Ley reglamentaria del artículo 50. Constitucional, tenemos:

Art. 70.- "Las disposiciones de esta ley regirán en el Distrito Federal en asuntos del orden común, y en toda la República en asuntos del orden federal."

Art. 26.- "Las autoridades judiciales y las que conozcan de asuntos contencioso-administrativos rechazarán la intervención en calidad de patronos o asesores técnicos del o los interesados, de persona que no tengan título profesional registrado."

El mandato para asunto judicial o contencioso-administrativo determinado, sólo podrá ser otorgado en favor de profesionistas con título debidamente registrado en los términos de esta ley".

Art. 33.- "El profesionista está obligado a poner todos sus conocimientos científicos y recursos técnicos al servicio de su cliente, así como el desempeño del trabajo convenido.

En caso de urgencia inaplazable los servicios que se requieran al profesionista, se prestarán en cualquier hora y en el sitio que sean requeridos, siempre que éste último no exceda de veinticinco kilómetros de distancia del domicilio del profesionista".

De la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Art. 45.- "En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán en lo conducente, las del Código penal".

Art. 71.- "Las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante recurso de revocación que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

..."

Art. 73.- "El servidor público afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a esta ley, podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación..."

Del Código Civil Federal:

Art. 10.- "Las disposiciones de este Código regirán en el Distrito Federal en asuntos del orden común, y en toda la República en asuntos del orden federal."

Art. 6.- "La voluntad de los particulares no puede eximir de la observancia de la ley, ni alterarla ni modificarla..."

Art. 8.- "Los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público serán nulos..."

Art. 2546.- "El mandato es un contrato por el que el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta de mandante los actos jurídicos que éste le encarga."

Art. 2547.- "El contrato de mandato se reputa perfecto por la aceptación del mandatario."

El mandato que implica el ejercicio de una profesión se presume aceptado cuando es conferido a personas que ofrecen al público

el ejercicio de su profesión, por el sólo hecho de que no lo rehusen dentro de los tres días siguientes.

La aceptación puede ser expresa o tácita. Aceptación tácita es todo acto en ejercicio de un mandato."

Art. 2553.- "El mandato puede ser general o especial. Son generales los contenidos en los tres primeros párrafos del artículo 2554, cualquiera otro mandado tendrá el carácter de especial".

Art. 2554.- "En todos los poderes generales para pleitos y cobranzas, bastará que se diga que se otorga con todas las facultades generales y las especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley, para que se entiendan conferidos sin limitación alguna.

En los poderes generales, para ejercer actos de dominio, bastará que se den con ese carácter para que el apoderado tenga todas las facultades de dueño, tanto en lo relativo a los bienes como para hacer toda clase de gestiones a fin de defenderlos.

Cuando se requieren limitar, en los tres casos antes mencionados, las facultades de los apoderados, se consignarán las limitaciones o los poderes serán especiales.

Los notarios insertarán este artículo en los testimonios de los poderes que otorguen".

Del Código Federal de Procedimientos Penales:

Art. 16.- "... Las actuaciones de averiguación previa sólo podrán tener acceso al inculcado, su defensor y..."

Art. 86.- "Las audiencias serán públicas, y en ellas el inculcado podrá defenderse por sí mismo o por su defensor..."

Art. 128.- "Cuando el inculcado fuese detenido... III.- se le harán saber los derechos que le otorga la Constitución..."

b) Tener una defensa adecuada por sí, por abogado...".

Art. 365.- "Tienen derecho de apelar el Ministerio Público, el inculpaado y su defensor...".

Es decir, la Procuraduría soslaya que nuestro derecho positivo lo integran un sistema de leyes dadas en forma jerárquica y armonizadamente, de tal manera que ellas como autoridades son las que en primer término se encuentran obligadas a acatarlas por ser las que les dan razón a la investidura que ostentan, por lo que resulta inexplicable que siendo peritos en Derecho transgredan los referidos artículos del Código Civil y de la Ley Reglamentaria del artículo 50. Constitucional que rigen en el orden federal y autorizan la intervención de mandatarios en asuntos administrativos cuando se trate de profesionistas con título debidamente registrado.

Máxime que la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos no excluye la aplicación de otras leyes en el ámbito que regula y antes al contrario en su artículo 45 preve la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales y las del mismo Código Penal, por lo que, por las mismas razones también debe estimarse que se dejaron de observar y transgredieron los dispositivos legales antes transcritos del Código Civil Federal, Ley Reglamentaria del artículo 50. Constitucional los que autorizan expresamente tanto la intervención que solo actúen para la defensa y protección de los intereses de sus defensos o poderdantes.

Por si lo anterior, no fuera suficiente, igualmente se transgreden los artículos 200 del Código Fiscal de la Federación y 10. del Código Federal de

Procedimientos Civiles que reconocen la intervenci3n en juicio de los interesados por conducto de sus representantes o apoderados.

Asimismo, con el anterior criterio las autoridades demandadas dejan de aplicar en perjuicio del servidor p3blico sancionado el criterio jurisprudencial sustentado por el Tribunal Fiscal de la Federaci3n en la revista de ese 3rgano del pasado mes de agosto de 1987; correspondiente a la jurisprudencia 3er. Epoca, A3o I, que a la letra dice:

SR-XI-11

APODERADO GENERAL.- FACULTAD PARA NOMBRAR REPRESENTANTE A UN TERCERO.- Si bien es cierto que el artculo 2574 del C3digo Civil para el Distrito Federal establece que el mandatario puede encomendar a terceras personas el desempe3o del mandato si tiene facultades expresas para ello, es decir cl3usula especial para tal efecto, tambi3n lo es que tal disposici3n no es necesaria para ese fin cuando el poder otorgado al mandatario se da en forma general amplsima sin ninguna limitaci3n; esto en virtud de que el artculo 2554 del C3digo Civil para el Distrito Federal claramente establece que en todos los poderes generales para pleitos y cobranzas bastar3 que se diga que el mismo se otorga con todas las facultades generales y las especiales que requieran cl3usula especial conforme a la Ley, para que se entiendan conferidas sin limitaci3n alguna, adem3s de que es necesario para su limitaci3n, que la misma se consigne, por lo que, en tales condiciones, debe decirse que cuando no exista limitaci3n alguna en los poderes generales, no habr3 raz3n fundada para que el mandatario no pueda delegar poder a una tercera persona, ya que dichos poderes se otorgan con todas las facultades generales y las especiales que requieran cl3usula especial y sin limitaci3n alguna.

Juicio N3m. 554/87.- Sentencia de 30 de mayo de 1988, por unanimidad de votos; Magistrada Ponente: Ma. Elena Aurea L3pez

Castillo.- Secretario: Lic. Salvador Montoya Torres.

Por un lado se desconoce al Servidor Público sancionado su capacidad jurídica para celebrar mandatos para cuestiones administrativas y, por ende, para otorgar poderes para pleitos y cobranzas, aún a pesar de que en el propio poder, contenido en la Escritura Pública Número se exprese una cláusula especial para comparecer en todo procedimiento administrativo que se siga en la Procuraduría General de la República y Tribunal Fiscal de la Federación, y por otro lado se ordena que se notifique la resolución que impugno al suscrito apoderado.

Asimismo, una vez que el servidor público sancionado hizo valer su derecho de apelar a una instancia superior, haciendo de su conocimiento la serie de irregularidades y transgresiones a la ley de la materia, que realizaron en su conjunto todo el personal adscrito a la Contraloría Interna de la Procuraduría General de la República; quienes por su conductos correspondientes dieron contestación a los agravios hechos valer por el servidor público sancionado, y que para mayor claridad transcribo a continuación:

"1.- En relación a los argumentos que hace el hoy actor en el presente agravio consistentes en que se le transgredió los artículos 45, 64, 71 primer párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en relación con los artículos 7, 24, 26, 28, 33 de la Ley Reglamentaria del artículo 50. Constitucional relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, 1, 6, 8, 2546, 2547, 2553 2554 del Código Civil; 16, 86, 128, 365 del Código Federal de Procedimientos Civiles y 200 del Código Fiscal de la Federación, éstos deben declararse improcedentes por inoperantes, pues esta institución tuvo por no interpuesto el recurso de revocación no por razones políticas, ni contrariando las disposiciones del Código Civil en materia

de Mandatos, sino que al no esta presentado con la formalidad requerida ya que lo interpuso el (Apoderado), esta Procuraduría General de la República se apegó a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establece claramente en su artículo 71 primer párrafo "Las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia legislación señala "El servidor público afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a esta ley podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación...", de lo anterior se desprende que el medio de impugnación de referencia debió haber sido interpuesto por el C. (Servidor Público) por su propio derecho y no a través de su apoderado; en cuanto a lo que señala en el sentido de que se aplicó indebidamente la legislación procesal civil que no está contemplada por la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que se refiere como leyes supletorias aplicables, el Código de Procedimientos Penales es de señalarse que efectivamente en su artículo 45 de la citada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala que se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales en las asistencias relativas al procedimiento no previstas en la ley, así como del Código Penal, pero en lo que se refiere al procedimiento en el juicio político, el cual es facultad exclusiva para su aplicación y seguimiento, en su caso por las Cámaras de Diputados y Senadores del H. Congreso de la Unión.

En tal virtud es menester señalar que el procedimiento disciplinario seguido en contra del hoy actor, es el que se refiere el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual se encuentra contemplado en el Título Tercero, Capítulo I y que comprende del artículo 46 al 78 del ordenamiento legal antes citado, por ende el Código Federal de Procedimientos Civiles

es el que se debe aplicar de manera supletoria a la materia.

... 2.- El segundo agravio que se refuta debe declararse improcedente por inoperante en virtud de que el hoy actor emite una serie de simples manifestaciones e interpretaciones personales carentes de toda veracidad y de consistencia jurídica, toda vez que esta Procuraduría al emitir la resolución impugnada observó las disposiciones legales debida, otorgándole previamente al ahora accionante las garantías de audiencia y legalidad consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En cuanto a lo que argumenta el apoderado del hoy actor en el sentido de que no existe un documento o actuación que por sí mismo se entienda como imputación directa formulada en contra del accionante, es totalmente falso pues existe un documento y éste es la averiguación previa número en la cual existen actuaciones de las que se desprenden ciertas irregularidades cometidas por el hoy actor y que fueron debidamente acreditadas con la propia declaración del C. (Servidor Público), al haber manifestado que él permitía que pernctaran en el stand de tiro de esta Dependencia los hermanos ... personas ajenas a la institución, trayendo consigo resultados graves como los que sucedieron.. hechos que quedaron debidamente señalados en la resolución... por lo que solicito se tengan por reproducidos como si a la letra se insertara en inútiles repeticiones, en tal virtud con su actuar transgredió las fracciones I, XXII, del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3.- En cuanto a los argumentos que plantea el apoderado del hoy actor en el tercer agravio éstos deben declararse improcedentes por inoperantes, pues son simples apreciaciones personales carentes de todo valor jurídico, pretendiendo confundir la buena fe de ese H. Tribunal creando convicción a su favor, pues el

citado apoderado trata de exculpar al accionante haciendo simples conjeturas de cómo sucedieron los hechos siendo la realidad de los mismos que el hoy actor al permitir la entrada de personas ajenas a la Institución en el lugar que éste tenía bajo su responsabilidad, transgredió el artículo 47 fracciones I, XXII y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

4.- En cuanto al cuarto agravio que formula el apoderado del actor en su escrito inicial de demanda, debe declararse improcedente por inoperante pues como ya lo he manifestado no era procedente la aplicación del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el procedimiento administrativo sustanciado al hoy actor en esta Dependencia; toda vez que dicho ordenamiento legal dispone la aplicación supletoria de las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales y del Código Penal, en lo relativo exclusivamente al procedimiento que se fija ante el Congreso de la Unión en Materia de juicio político y no en lo referente a la tramitación y resolución del procedimiento administrativo que se le instruyó, por lo cual esta Institución no está obligada a observar dichos dispositivos.

Por otra parte en cuanto a lo que señala el apoderado del actor en el sentido de que no fueron debidamente valoradas las pruebas ofrecidas por éste dentro del procedimiento administrativo es falso pues como podrá apreciar esa H. Sala de la lectura que haga de la resolución corroborará que esta Institución analizó y valoró debidamente dichas pruebas, mismas que no desvirtuaron las irregularidades en que incurrió el hoy actor.

6.- En cuanto a las manifestaciones que hace el apoderado del hoy actor en su escrito inicial de demanda, en su sexto agravio son falsas, toda vez de que esta Institución si atendió las circunstancias a que se refiere el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, valorándose la gravedad de la responsabilidad en que

incurrió, pues con dicha conducta asumida contraviene los preceptos de legalidad y eficiencia que todo servidor público debe observar durante el desempeño de sus funciones; siendo que el C. (Servidor Público) es una persona de 41 años de edad, con instrucción profesional, casado, con una antigüedad en la Institución a partir del día 16 de marzo de 1986, percepción mensual aproximada de cinco mil doscientos nuevos pesos, no ha sido sancionado con anterioridad, con Registro Federal de Causantes ..., adscrito a la Dirección General de la Policía Judicial Federal, en tal virtud si consideramos la instrucción académica del servidor público y el cargo que desempeñaba, es evidente que conociendo las disposiciones legales que rigen el desempeño de sus funciones y como responsables del stand de tiro y los alcances que conlleva su incumplimiento, así como la relevancia que tiene la Procuraduría General de la República, el que con permitir a personas ajenas a la Institución hacer uso indebido de las instalaciones del stand de tiro de la Policía Judicial Federal, se ponga en peligro el armamento de la Dependencia, mismo que tenía en custodia al ser responsable del lugar, así como las actividades que dentro del mismo se desempeñan y que no tienen que trascender hacia personas ajenas, por último la seguridad de los Agentes de Guardia, pues con motivo de dicha autorización del hoy actor el C. (persona involucrada) dormía, ingería bebidas alcohólicas y guardaba su vehículo, relajándose con ello la disciplina que culminó con la muerte del servidor público de esta Institución, asimismo se tomó en cuenta su nivel socio-económico el cual es medio equivalente al cargo que desempeñaba.

Por otra parte se tomó en consideración las circunstancias externas y los medios de ejecución de los hechos, concluyéndose que el hoy actor era responsable de la conducta asumida por lo que el Titular de esta Institución determinó sancionarlo con la destitución de su empleo e inhabilitación por dos años para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el Servicio Público.

Hasta aquí, no deja de sorprender la gran incompetencia e incapacidad que muestran los "ejércitos" de representantes sociales de la Procuraduría, que haciendo a un lado su principal obligación que es la de salvaguardar los intereses de la sociedad y de cada ciudadano en particular; se empeña en hacer y crear situaciones ilógicas fuera de toda razón jurídica, que sin fundamento y motivación suficiente, dictan resoluciones en contra de los servidores públicos de esa misma dependencia; ejecutándolas como si se tratara de victorias pírricas.

Sin embargo, lo único que hacen es gastar dinero y tiempo de los contribuyentes persiguiendo un falso camino de rectitud y prevención de conductas antisociales; pero dejemos por el momento, lo que será materia de análisis posterior y retomemos nuevamente la idea original de mostrar en breves razonamientos lo que en realidad acontece al aplicar la ley.

Así tenemos, que cuando la autoridad fiscal tenía en su poder los argumentos vertidos por el servidor público sancionado, y los de la Procuraduría General de la República. El Tribunal Fiscal de la Federación resolvió en base a un análisis pormenorizado y preciso, tomando como base los siguientes argumentos:

"... A juicio de los suscritos Magistrados, el agravio en estudio, resulta substancialmente fundado y suficiente para declarar la nulidad de la resolución impugnada.

En efecto, la litis en el presente asunto se circunscribe a determinar la legalidad o ilegalidad de la resolución impugnada atendiendo así en la especie, la autoridad se ajustó o no a derecho al tener por no interpuesto el recurso de revocación promovido por (Apoderado) en representación de (Servidor Público sancionado), para lo cual debe determinarse si el citado recurso

debe promoverse directamente por el interesado, como al efecto lo sostienen las autoridades o si se puede promover dicha instancia a través del Representante Legal del Servidor Público.

A juicio de los suscritos Magistrados, resulta procedente que (Servidor Público sancionado) promoviera recurso de revocación a través de su Representante Legal..., en contra de la resolución... en que se le sancionó con la destitución de su empleo e inhabilitación por dos años para desempeñar empleos, cargos y comisiones en el servicio público.

No es obstáculo para concluir lo anterior, el hecho de que los artículos 71, primer párrafo y 73 primer párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establezcan que los servidores públicos afectados por resoluciones que impongan sanciones administrativas podrán impugnarlas a través de recurso de revocación.

En efecto, aún cuando la citada ley se refiere a que los servidores públicos afectados por resoluciones sancionadoras podrán impugnarlas vía recurso de revocación, ello no implica que éstos tengan necesariamente que promover por sí mismos y que no puedan hacerlo a través de un Representante Legal, en la atención a que, como lo señala la actora en su demanda, nuestro derecho positivo está integrado por la Constitución Federal, leyes y reglamentos, teniendo una armonizada organización jerárquica al cual deben sujetarse las autoridades.

En esas condiciones, los artículos 71 y 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecen que las resoluciones en que se impongan sanciones administrativas podrán ser impugnadas por el servidor público, sin embargo dichos preceptos no establecen que deberán hacerlo necesariamente por sí mismos y no a través de un Representante Legal, como lo sostienen las autoridades demandadas en la resolución impugnadas y en la contestación a la demanda; por tanto, el servidor público pudo legalmente como lo hizo

impugnar la resolución administrativa sancionadora a través de su Representante Legal y al no estimarlo así las autoridades demandadas en la resolución impugnada, evidentemente violaron en perjuicio de la actora los artículos 71 y 73 antes indicados, por indebida interpretación y aplicación. Asimismo, se violan en perjuicio de la actora los artículos 10., 2546, 2554 del Código Civil para el Distrito Federal y en toda la República en asuntos del orden federal, por falta de aplicación... De los anteriores preceptos, se desprende que el Código Civil regirá en toda la República en asuntos del orden federal, por lo (que) es aplicable al caso concreto que nos ocupa.

Que el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta del mandante los actos jurídicos que éste le encargue; por lo tanto, en el caso que nos ocupa el promovente (Apoderado), acreditó ante las autoridades demandadas que (Servidor público), le otorgó un poder general para pleitos y cobranzas, específicamente para que promoviera en representación de (Servidor público sancionado), ante las Direcciones Generales de la Procuraduría General de la República incluyendo la Contraloría Interna de esa dependencia y el Tribunal Fiscal de la Federación y ante las dependencias que sean necesarias para la iniciación y seguimiento de los respectivos procedimientos y, por lo tanto, tal proceder se encuentra estrictamente ajustado a derecho por así establecerlo los artículos antes transcritos.

...Por todo lo anterior, esta Sala estima que (Servidor público sancionado), de acuerdo con los preceptos antes anotados, podía legalmente otorgarle poder a (Apoderado), para que en su nombre y representación promoviera el recurso de revocación planteado ante las autoridades demandadas. Ahora bien, dicha representación se acredita según consta en autos, con el original del testimonio notarial contenido en la Escritura... que exhibe la actora en su demanda de nulidad, por lo que es incorrecta la interpretación de la autoridad de que el recurso en cuestión no puede interponerse por el

representante legal sino únicamente por el propio servidor público, confundiendo asimismo el concepto de "por su propio derecho" con el de "la representación legal", cuando es obvio que el interés jurídico es del afectado, en este caso el servidor público, y por lo tanto, el representante actúa en cuanto al derecho de su representado para interponer el recurso en cuestión y no por su propio derecho. Por ello, se estima procedente declarar la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que de no existir diversa causal de improcedencia, se admita a trámite el recurso de revocación intentado por (Apoderado), en representación de (Servidor público sancionado) y se resuelva conforme a derecho proceda.

En consideración a lo anterior, resulta intrascendente entrar al estudio de los restantes agravios planteados en la demanda, toda vez que cualquiera que fuese su resultado no variaría el sentido del presente fallo.

Por lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 235, 236, 237, fracción IV y 239, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, se resuelve:

I.- Resulta infundada la causal de improcedencia planteada por las autoridades en su contestación, por tanto;

II.- NO SE SOBREESE EL PRESENTE JUICIO.

III.- La parte actora probó los extremos de su acción, en consecuencia;

IV.- Se declara la nulidad de la resolución precisada en el Resultando 1° de este fallo, para los efectos mencionados en el Considerando 4° de esta sentencia.

V.- NOTIFIQUESE.

Así lo resolvieron y firman los C.C. Magistrados que integran la Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación, ante el C. secretario que da fe."

La postura adaptada por la autoridad fiscal, demuestra una vez más que, en el actuar de la Procuraduría existen graves vicios y fallas que se traducen en la emisión de resoluciones carentes de fundamento y motivación. Situación que provoca gran malestar en el ámbito del Derecho, ya que tal Institución es la encargada original de velar y salvaguardar los intereses propios de la colectividad.

Por ende, al estar en manos officiosas e incompetentes; la ciudadanía debería preocuparse por que la autoridad encargada de salvaguardar el interés común y de aconsejar al Ejecutivo Federal, se encuentra debilitado en su cimentación, lo que se demuestra con las breves razones vertidas en esta investigación.

Así las cosas, la Procuraduría General de la República por conducto de su Contraloría Interna aplica de manera anticonstitucional diversos numerales contenidos principalmente en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y en otras en menor número. Situación que se analizará en el siguiente capítulo.

CAPITULO III.**PROPUESTAS PARA MEJORAR LA APLICACION DE LA LEY EN
MATERIA DE RESPONSABILIDAD EN LA PROCURADURIA GENERAL DE LA
REPUBLICA.**

Otras materias que integran el estatuto jurídico pasivo de los servidores públicos, o sea sus responsabilidades, no se encuentran incluidos dentro de esto que hemos llamado el régimen u ordenamiento Constitucional de la materia, y ello es perfectamente explicable y justificado en virtud de que los servidores se encuentran sometidos a las mismas normas como las demás personas que integran la totalidad del pueblo del Estado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en una de sus jurisprudencias más antiguas que: **AUTORIDADES:** Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite. Apéndice 1917-1975, Octava parte, pág. 84.*

En concordancia a lo anterior, la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, comienza señalando que:

En un Estado de Derecho el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la ley, y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos.

3.1. LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Nuestra Carta Magna dispone en su artículo primero que: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

Sin embargo, el anterior dispositivo legal es ignorado por la totalidad de los servidores públicos encargados de velar por su aplicación es el caso que ocupa esta investigación.

El artículo 10. Constitucional, al que nos hemos referido considerando que proporciona criterios sobre la naturaleza de las garantías individuales, pero que igualmente nos permite concluir en que los derechos públicos subjetivos se otorgan o reconocen por igual a todos los individuos, sin distinción de raza, sexo, edad, condición económica y aún nacionalidad con las excepciones, esto último que el propio texto constitucional establece. (35).

Es de todos conocido que las autoridades, entre la que destaca la Procuraduría General de la República por conducto de su Contraloría Interna, deja de observar estos lineamientos constitucionales sino que no acata el cumplimiento de la norma coercitiva y no vigila la aplicación de la misma Constitución en los casos particulares.

Situación ésta, que no ha contemplado la Procuraduría General de la República, ya que al aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos desde su muy particular punto de vista infringe diversas regulaciones. Así tenemos, que a lo largo de los capítulos anteriores nos hemos percatado de la interpretación y aplicación arbitraria de

varios preceptos de la citada Ley Federal, como es el caso del artículo 64, en su fracción IV párrafo segundo que reza:

"La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

Si los servidores suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos".

Esto conlleva a graves consecuencias para el servidor público que se le apliquen estos lineamientos, ya que, en la materia de investigación, cuando la Procuraduría General de la República invoca la aplicación de esta norma, está realizando, ejecutando una norma de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en una forma anticonstitucional, entendida ésta en el sentido de aplicar "en contra de"; por lo que, cuando a el servidor público-presunto responsable se le suspende de manera temporal de su empleo en primer lugar, y de sus percepciones, salario, emolumentos y otros que hasta ese momento se le pagaban como retribución al trabajo prestado: deja de percibir ingresos fijos que quizás constituyen el bastón principal de su apoyo familiar, y el de él mismo.

No existe ley expresa que permita, que faculte a la Procuraduría General de la República para que en forma por demás arbitraria y anticonstitucional prive del producto

de su trabajo, de su salario al servidor público que le inicie un procedimiento administrativo.

En tal sentido, dispone el artículo 50. Constitucional que: "... Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial".

Ahora bien, el hecho de que la Procuraduría General de la República prive del producto de su trabajo a todo aquel servidor público que preste sus servicios en esa institución, y el cual sea sujeto de un procedimiento administrativo de responsabilidad, no lo faculta más allá de sus limitantes jurídicas, a aplicar en forma errónea y gangsteril el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Tal aplicación amén de ser anticonstitucional, es una clara agresión a los derechos constitucionales consagrados en nuestra Carta Magna, y de los cuales goza cualquier ciudadano conforme lo dispone el artículo 10. Constitucional.

Por tal razón, considero que si no es posible una reforma sobre el artículo 64 en sus párrafos segundo y tercero; si debe exigírsele a la autoridad que al invocar la aplicación del citado numeral, lo realice sin lesionar el derecho constitucional del servidor público sancionado y de cualquier ciudadano.

El artículo 14 Constitucional, forma parte de los que más infringe la Procuraduría General de la República, ya que en forma arbitraria y carente de todo sustento jurídico, priva de derechos, propiedades y posesiones al servidor público que es sujeto de procedimiento administrativo de responsabilidad, sin que éste se haya substanciado de manera adecuada. Es el caso que, cuando la Procuraduría decide en

forma por demás arbitraria y carente de legalidad suspender y privar de cualquier derecho al servidor público sancionado hace uso de la figura jurídica del aseguramiento de bienes, porque al detener en principio las percepciones que este sujeto tenía como resultado de la prestación del servicio encomendado, infringe de manera notoria y sin derecho el texto constitucional.

Claro ejemplo, es el que se ha explicado en el apartado correspondiente de "La Inexacta aplicación de la ley por parte de la Procuraduría General de la República...", del presente trabajo.

Así, la actuación excesiva de la Procuraduría queda demostrada; sin embargo, sigue incurriendo en el mismo vicio, al pasar por alto las disposiciones legales infringiendo uno de los criterios más antiguos sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice: "Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite".

El siguiente artículo es el 16 Constitucional, que dispone que: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

En materia de esta investigación, la Procuraduría incurre en la mayoría de las veces, en este supuesto ya que, al iniciar un procedimiento administrativo de responsabilidad a algún servidor público de la institución, cita a éste último a la audiencia a que hace referencia el artículo 64 de la LFRSP*. Por lo regular el aviso que recibe el servidor público es en forma verbal y en raras ocasiones mediante un oficio, que no explica el motivo de la solicitud de comparecencia, ni mucho menos se encuentra la explicación que

debe realizar cualquier autoridad, al ejecutar una orden de molestia para cualquier ciudadano.

Además, el citado documento ni siquiera firmado por la Autoridad competente, no fundamenta de manera adecuada la razón de la molestia y ni siquiera motiva de que se trata el asunto. Todo lo anterior lo repasamos en estas breves líneas, una vez que ya hemos demostrado que la Procuraduría General de la República incumple, y denigra su principal función que es el de representar jurídicamente como asesor a la Federación, y por ende a la sociedad en general.

Nunca, en la historia de esta Institución se ha desahogado un procedimiento administrativo de responsabilidad de algún servidor público, con los requisitos y lineamientos establecidos por la propia Constitución, en cuanto se refiere al seguimiento que de ello realiza sobre el procedimiento. Y por el contrario, se empeña en su papel de "cazador de brujas" que en nada ayudan a la instauración del régimen democrático que nuestro país, con total desesperación requiere.

Así tenemos al artículo 17 Constitucional, entre los que más viola la Procuraduría; a ningún servidor público de la Institución se le respeta el derecho que tiene a que se le administre justicia por los tribunales establecidos fundamentalmente para ello, dentro de los plazos legales, y recibiendo de la autoridad competente la aplicación imparcial y adecuada de la ley. Lo que no ocurre en realidad, en vista de que la Procuraduría haciendo uso del poder inmenso que tiene al tomar los recursos materiales y financieros de los propios contribuyentes, e irónicamente del propio servidor público, endereza su actividad con el firme y único propósito de resquebrajar las instituciones encargadas de la aplicación de la justicia, y principalmente de "pisotear" en sus derechos más elementales a aquél osado individuo, léase

servidor público de la Procuraduría, que se le enfrente y decida luchar con sus modestas armas frente a un ente institucional monstruoso y carente de todo sentido jurídico y humano.

3.2. LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

La legislación que nos ocupará a lo largo de las siguientes líneas se encuentra integrada por un Título Primero, compuesto por un Capítulo Único que se identifica como "Disposiciones Generales"; un Título Segundo que se compone de cuatro Capítulos, los cuales integran el "Procedimiento ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio político y declaración de procedencia"; un Título Tercero que se compone de dos capítulos, que encierran las Responsabilidades y Sanciones administrativas de los Servidores Públicos; de un Título Cuarto con un Capítulo Único que habla sobre el Registro Patrimonial de los Servidores Públicos.

Lo importante para el presente estudio descansa en la aplicación "sui-generis" de diversos artículos que se encuentran contenidos en el Título Tercero de la referida ley y algunos del Título Segundo.

Ahora bien, tenemos en principio la inexacta aplicación que realiza la Procuraduría al interpretar, en forma por demás caprichosa el numeral 45 de la ley en cita, que textualmente dice:

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

El anterior numeral se encuentra contenido en el Título Segundo que habla sobre el juicio político; siendo esta situación bastante para que la Procuraduría por conducto de su "ejército" de representantes sociales federales, hiciera caso omiso en la aplicación del citado artículo, cuando se ventilarán procedimientos administrativos contenidos en el Título Tercero de la LFRSP*.

Así las cosas, la actitud asumida por la Procuraduría en este menester, era el de considerar que en los procedimientos de corte administrativo contenido en el Título Tercero única y exclusivamente se aplicaría como legislación supletoria los preceptos contenidos en el Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que así lo sostenían diversos criterios de la Suprema Corte de Justicia.

En mi punto de vista, la actitud asumida por la autoridad (Procuraduría General de la República) está carente de cualquier razón jurídica, porque los procedimientos seguidos a los servidores públicos de la Procuraduría, aunque se consideran de tipo administrativo, aunque la mecánica de desahogar probanzas en ese tipo de procedimientos, resultaba a todas luces, como integración de averiguación previa; porque vamos, las autoridades encargadas en principio, de iniciar y seguir el procedimiento resultan ser Agentes del Ministerio Público Federal. Por lo que su preparación y tipo de seguimiento que se da a estos procesos es de tipo penal o criminal.

Sin embargo, independientemente que las sanciones que en un momento determinado se le apliquen al servidor público - culpable; la mecánica del procedimiento no deja de ser de tipo penal, es decir, se actúa como si se estuviera integrando una indagatoria, además con el consabido de

desahogar las probanzas como si de un proceso penal se tratara.

En efecto, es de Derecho reconocer que la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, se adecúa a casos y procedimientos muy específicos. Pero también es de sabios reconocer que la legislación anterior carece de toda eficacia cuando se le pretende aplicar en forma supletoria en los procedimientos seguidos en contra de los servidores públicos de la Procuraduría General de la República.

Así tenemos que, conforme a lo que disponen diversos criterios emanados de nuestro más alto Tribunal de Justicia; la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles es aceptada en los procedimientos administrativos, pero en los muy específicos, y no en la totalidad de ellos, ya que como líneas arriba lo explicaba, existen algunos procedimientos que por su especial naturaleza no es dable, ni aplicable los numerales de la legislación civil federal.

Por lo tanto sin ánimo de crear una polémica en torno a la aplicación o no de este cuerpo de leyes, considero más sano remitirme a lo establecido en uno de los criterios jurisprudenciales más recientes sostenidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que habla sobre el particular, así tenemos:

"RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE
 MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE
 DISTRITO. EN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO SON
 APPLICABLES, SUPLETORIAMENTE, LAS
 DISPOSICIONES DEL CODIGO FEDERAL DE
 PROCEDIMIENTOS PENALES.- El Código Federal
 de Procedimientos Penales, y no su similar
 el de Procedimientos Civiles, es el
 ordenamiento aplicable supletoriamente en
 los procedimientos seguidos en las quejas
 administrativas que tengan por objeto
 investigar si la conducta de los

Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito se ajusta a las disposiciones constitucionales y legales, con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que tales funcionarios deben observar en el ejercicio de su cargo y, en su caso, fincarles responsabilidad y aplicarles la sanción respectiva en términos de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Lo anterior, porque esta Ley establece, en su artículo 45, que "En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales" lo cual excluye de considerar para ese efecto al Código Federal de Procedimientos Civiles. Dicha supletoriedad opera no obstante que el citado precepto se encuentra en el Capítulo IV, relativo a las disposiciones comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo (Procedimiento en el juicio político), pues la redacción de ese artículo permite establecer con claridad que la intención del legislador no fue limitar la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales a las cuestiones no previstas en la substanciación y resolución de los juicios políticos, sino a cualquier de los procedimientos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dentro de los que se encuentra el seguido por el Consejo de la Judicatura Federal en contra de Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito.

P. XXII/96.

Recurso de revisión administrativa 2/95.-
22 de febrero de 1996.- Unanimidad de diez
votos.- Ponente: Juan Díaz Romero.-
Secretario: Alejandro González Bernabé.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el cuatro de marzo en curso, aprobó, con el número XXII/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de

jurisprudencia.- México, Distrito Federal, a cuatro de marzo de mil novecientos noventa y seis. (36).

Lo anterior, prueba notablemente que la Procuraduría General de la República, no observa y hace caso omiso a la aplicación del numeral 45 de la LFRSP* (37), y sólo contempla su observancia a la aplicación del juicio político.

Siguiendo con estos breves razonamientos, sigue en torno la mala aplicación que realiza la Procuraduría del artículo 53 de la LFRSP, al ejecutar el precepto en cuestión en forma por demás exagerada y extralimitando sus alcances, provocando graves daños e incurriendo en excesos que lesionan en gran medida los intereses de los servidores públicos de esta Institución.

En los hechos, la Procuraduría por medio de su Contraloría Interna, sanciona al servidor público imponiéndole castigos que no van acordes con la falta cometida; estas sanciones van desde un modesto apercibimiento privado o público hasta una destitución del puesto ocupado, ello en grado de la responsabilidad demostrada.

Así tenemos, que conforme a la legislación aplicable, es sumamente inusual que la Procuraduría al disponer y hacer uso de estas fracciones, donde se encuentran contenidas las sanciones aplicables; de manera justa aplique tal cual, el razonamiento que permita establecer, en primer término el grado de culpabilidad y de gravedad de la conducta desplegada por el servidor público, y en segundo lugar, que tipo de sanción es lógico imponer a este sujeto. Situación justa, tanto para una parte como para la otra.

36. SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION Y SU GACETA, NOVENA EPOCA, TOMO III, MARZO DE 1996, PLENO SALAS Y TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.- EDITORIAL TEMIS MEXICO, D.F., 1996, PAG. 466 Y 467.
37. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

La cosa es que, nunca la Procuraduría se detiene a razonar y valorar con detenimiento y precisión que tipo de sanción es justo aplicar para una conducta ilícita específica; lo que si realiza la Institución, es aplicar la sanción más alta en perjuicio del servidor público que supuestamente ha incurrido en una conducta de las prohibidas en el artículo 47 de la LFRSP*.

Ahora bien, en el cuerpo del citado numeral, se encuentra un margen amplio de acción para la Procuraduría. Me explicaré mejor: Esta Institución tiene el arbitrio de decidir qué tipo de conducta desplegada por el servidor público es ilícita y en el colmo, cuál de ellas la califica como grave.

Esto, lejos de parecer cómico, resulta ser una grave intromisión por parte de la Procuraduría, en las esferas de decisión y legislación de nuestro H. Congreso de la Unión, es decir, ninguna ley que conozca, faculta al Procurador General de la República o a su Contralor Interno a decidir, qué conducta desplegada por el servidor público, es calificada como grave por la Institución, y en base a ello, sancionar al sujeto que al parecer de la Procuraduría infringió con las obligaciones contenidas en el artículo 47 de la LFRSP*.

Para concluir estas líneas, expreso que la Procuraduría General de la República abusa de la laguna contenida en este precepto y hace uso de ella, con total desapego a los lineamientos más elementales de justicia; abusando de la "facultad" de decidir que tipo de conducta imputada a un servidor público de la Institución, es considerada como grave para imponerle la sanción más perniciosa, maliciosa y carente de toda razón humana que justifique su proceder.

Si siguiendo este orden, toca el turno al artículo 54 de la LFRSP*, que se refiere a las características que se deberán tomar en consideración al momento de imponer alguna sanción administrativa al servidor público, por parte de la Procuraduría.

En el procedimiento, la Procuraduría rara vez hace uso y toma en cuenta esta cuestión, ya que lejos de contemplar y valorar debidamente estos elementos únicamente los refiere en su toma de decisiones y nunca, como hemos observado en el apartado correspondiente, entra al estudio detallado y conciso de cada caso en particular, es decir, es de explorado Derecho que cuando a un servidor público se le impute alguna conducta ilícita, ésta debe ser probada y en caso afirmativo la sanción que se le imponga debe ser acorde con el tipo de accionar desplegado, pero sobre todo atendiendo a las características personales que cada sujeto presenta, así como los motivos que lo orillaron a tomar esa decisión.

El artículo 64 de la LFRSP* se ocupa del procedimiento que se ha de seguir, cuando se le inicie un procedimiento administrativo de responsabilidad a un servidor público.

En términos generales, se ocupa de la mecánica a seguir desde el momento en que es citado el servidor público a la audiencia de ley, en donde se le hará saber de la responsabilidad que se le impute, el día y hora y lugar en donde se desarrollará tal diligencia, así como el término que debe mediar entre la fecha de citación y la de la celebración de audiencia, que nunca será menor a cinco ni mayor a quince días hábiles.

Asimismo, se refiere muy someramente y, en algunos casos en forma por demás oscura, sobre el desahogo de

probanzas, y por supuesto con el término de resolución que tiene la Autoridad que impone la sanción.

Sobre el hecho de investigación, manifiesto que la Procuraduría ha utilizado este numeral con el único propósito de perjudicar al servidor público que se le inicia un procedimiento; ya que, transgrediendo notablemente la disposición expresa, se vale de la muy oscura redacción para citar al servidor público por cualquier medio y sin mencionar que tipo de diligencia se lleva a cabo, y sin fundamentarle debidamente que imputación enfrenta. Es el caso, que se ha presentado en el capítulo anterior y que demuestra que al servidor público se le cita ya sea por medio telefónico o incluso verbal y muy ocasionalmente por vía escrita, pero en donde el citado documento no señala que clase de diligencia se practicará, y mucho menos señala que alcances tendrá la misma. En el mismo sentido, tampoco se respeta el término que ha de mediar entre la fecha de la cita y la fecha de la audiencia, provocando con ello, que la Procuraduría no respete el derecho consagrado en nuestra Constitución General, respecto a su derecho de una defensa real y provechosa a sus intereses.

Asimismo, en cuanto hace a la forma en que se desahogarán las pruebas, el citado numeral única y exclusivamente menciona en tres palabras que: "Desahogadas las pruebas..." Lo que señala que al no tener una adecuada mecánica de como se ofrecerán y desahogarán probanzas, la Procuraduría valiéndose de esta oscuridad legal aplica tal determinación en su provecho y en perjuicio del servidor público.

Aquí cabe señalar que, con el presente problema, entramos al campo de la supletoriedad de la ley, en este caso que legislación es más idónea para ser observada en materia de desahogo de probanzas; por consiguiente la cuestión es

clara, el artículo 45 de la LFRSP* a que me referí con anterioridad, señala cuales son las legislaciones aplicables al procedimiento y al desahogo de probanzas, por cuanto no especifique en la citada ley federal cual ha de ser el procedimiento a seguir.

Por tanto, considero que al no señalar con precisión y detalle, cual ha de ser la mecánica de presentación, aceptación y desahogo de probanzas en el procedimiento identificado en el artículo 64 de la LFRSP*; la Procuraduría debe es su obligación, porque así lo marca esta ley, de aplicar en forma supletoria el artículo 45.

Ahora bien, tenemos el caso de los artículos 70, 71 y 73 de la LFRSP* que señala la facultad que tienen los servidores públicos de impugnar las resoluciones de corte administrativo que se les impongan por haberse demostrado una falta a las obligaciones contenidas en el artículo 47 de la misma ley.

En este punto, es cauto iniciar afirmando que todo ser humano que pertenezca a un grupo social tiene el derecho de ser reconocido como tal y por ende se le deben considerar y respetar todos los derechos que del grupo social emanen. Así tenemos que, uno de esos derechos, es el de poder ser representado por conducto de otra persona, realizando los actos que no pudiera llevar a cabo la persona a representar. Este derecho lo tienen todos los seres humanos en general, pero tal parece que algunas Autoridades a lo largo de la historia se han empeñado y siguen empeñándose, en no respetar este derecho consagrado no sólo por las leyes, sino por la vida misma.

Así las cosas, es oportuno indicar lo que la Procuraduría General de la República realiza transgrediendo no sólo el orden legal, sino incluso el humano; al disponer

en forma tajante que únicamente el servidor público, por su propio y exclusivo derecho, tiene la facultad de impugnar todas aquellas resoluciones de tipo administrativo que le causen perjuicio o molestia, se fundamenta en el hecho de que los artículos en comento son categóricos: únicamente la persona interesada es el idóneo para presentar vía impugnación su inconformidad frente a los actos de la Autoridad, es decir, esa facultad le compete al servidor público exclusivamente.

Situando esta cuestión, en el punto de controversia considero que: "Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley es permite".

La Procuraduría General de la República no puede disponer, ni mucho menos legislar, que sólo el servidor público - interpretando los numerales 70 y 71 - puede interponer su inconformidad frente a las resoluciones que le causen agravio. Al respecto, manifiesto que la actitud asumida por la Procuraduría, y que gran parte de ella la hice ver en el capítulo anterior, obedece a entorpecer el procedimiento y tratar de ganarle tiempo al tiempo, para resquebrajar la estéril defensa que pretendiera establecer el servidor público.

Ahora bien, existen una diversidad de legislaciones que de manera concreta señalan y establecen el asunto de la representación de personas físicas y morales; una de ellas es el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Federal, en Materia Común, y para toda la República, esta legislación refiere en sus numerales 2546, 2547, 2548, 2550, 2551, 2553, 2554, 2555, el asunto del mandato.

Así tenemos que disponen los numerales:

Artículo 2546.- El mandato es un contrato por el que el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta del mandante los actos jurídicos que éste le encarga.

Artículo 2547.- El contrato de mandato se reputa perfecto por la aceptación del mandatario.

El mandato que implica el ejercicio de una profesión se presume aceptado cuando es conferido a personas que ofrecen al público el ejercicio de su profesión, por el sólo hecho de que no lo rehúsen dentro de los tres días siguientes. La aceptación puede ser expresa o táctica. Aceptación tácita es todo acto en ejecución de un mandato.

Artículo 2548.- Pueden ser objetos del mandato todos los actos lícitos para los que la ley no exige la intervención personal del interesado.

Artículo 2550.- El mandato puede ser escrito o verbal.

Artículo 2551.- El mandato escrito puede otorgarse:

- I.- En escritura pública;
- II.- En escrito privado.
- III.- En carta poder sin ratificar.

Artículo 2553.- El mandato puede ser general o especial. Son generales los contenidos en los tres primeros párrafos del artículo 2554. Cualquier otro mandato tendrá el carácter de especial.

Artículo 2554.- En todos los poderes generales para pleitos y cobranzas bastará que se diga que se otorga con todas las facultades generales y especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley, para que se entiendan conferidos sin limitación alguna... Los notarios insertarán este artículo en los testimonios de los poderes que otorgan.

Artículo 2555.- El mandato debe otorgarse por escritura pública o en carta poder firmada ante dos testigos ante notario, ante los jueces o autoridades administrativas correspondiente:

- I. Cuando sea general;
 II. Cuando el interés del negocio para el que se confiere sea superior al equivalente a mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de otorgarse o
 II. Cuando en virtud de él, haya de ejecutar el mandatario a nombre del mandante, algún acto que conforme a la ley debe constar al instrumento público.

El contenido de los numerales anteriores nos demuestra que existe una figura jurídica que es el mandato, es decir, la ley permite a cualquier persona ser representada por otra persona, ya sea para ejecutar actos en su nombre como para hacerlo en forma personal; por tanto, la cuestión de si el servidor público de la Procuraduría General de la República tiene la facultad de ser representado por otra persona, en cualquier acto jurídico, lo hace también con derecho a ser representado por otra personal.

Además, la postura que adopta la Procuraduría en este tipo de situaciones, es el de desconocer la capacidad jurídica que le asiste al servidor público de esa Institución, cuando pretende realizar un acto jurídico.

Considerando que el Código Civil no es el único cuerpo de artículos inobservado por la Procuraduría tenemos, lo que el artículo 50. Constitucional señala:

"A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que se le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial..."

Al respecto, manifiesto que la Procuraduría no posee la facultad y motivación suficientes para decidir que una persona no realice actividades de un trabajo lícito, y por el

cual está autorizado por la ley, es decir, al negar la Procuraduría al servidor público la posibilidad de plantear su defensa, de interponer un recurso por conducto de un apoderado legal; resulta absurdo suponer que por un arbitrario proceder de la autoridad no sólo se ocasionan daños al servidor público, al no respetársele su derecho a ser representado, sino que por el otro lado, afecta a la persona que representa al servidor público, es decir, a un tercero ajeno a los hechos, provocando con su proceder una clara violación al orden Constitucional que ordena a cualquier Autoridad no impedir el libre ejercicio de una profesión, sino cuando ésta sea ilícita.

En este orden, tenemos lo que señalan los artículos correspondientes a la Ley General de Profesiones, que permiten a todo profesionista desempeñar funciones inherentes a su quehacer y por el cual estén totalmente autorizados por la Ley.

Sin embargo, no obstante todos los argumentos vertidos, una cosa es cien por ciento segura, la Procuraduría General de la República considera que en relación a la interpretación de los artículos 70 y 71 de la LFRSP*, su criterio se basa en considerar que sólo y exclusivamente el servidor público - porque así lo exige la ley (?) - que le afecte sus intereses una resolución administrativa es el sujeto idóneo para impugnarla. Hasta aquí, estoy de acuerdo en parte con la Procuraduría, lo que no concibo - y lo he hecho valer en el capítulo anterior-, es que esta Institución valiéndose de la interpretación equívoca, que realiza de los citados numerales de la Ley de Responsabilidad, considera tajantemente que ningún servidor público de esa Institución tiene la capacidad legal de celebrar un contrato, en el que se designe a una tercera persona para que lo represente frente a cualquier tipo de autoridad y ante todo clase de procedimientos.

Es un absurdo, considerar que la Procuraduría valiéndose de no se qué atribuciones considera que el servidor público de la Institución, no tiene la facultad de ser representado por una persona que cuenta y reúne todos los requisitos legales para el desempeño de una profesión que la misma ley contempla.

En este aspecto, retomando mi crítica frente a la actuación discordante de la Procuraduría General de la República, cuando se trata de interpretar y aplicar los numerales de la LFRSP*; por lo que, en este sentido, otro de los artículos de la citada ley que regularmente es violada por la Procuraduría, es el 72, que dice:

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

I.- ...

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

a). Que se admita el recurso;

b). Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente; y

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

Sobre el comentario a este artículo es justo mencionar, que la Procuraduría no tiene la culpa de interpretar a su muy especial manera, tal o cual artículo de

la Ley Federal de Responsabilidades sino que la sola redacción de varios artículos, principalmente el que ahora nos ocupa es realmente violatorio de derechos constitucionales.

La suspensión a que hace referencia el citado numeral, se concede por la misma Autoridad que impone la sanción, cuando se reúnen tres requisitos que ya se han identificado; el problema comienza cuando la Autoridad, en este caso, la Procuraduría General de la República decide que solicitud de suspensión reúne los anteriores requisitos.

Si resulta un grave problema el que la Procuraduría admita o deseche "recurso de revocación interpuesto por el servidor público afectado consideremos lo que sucederá con los restantes dos; en la práctica y de acuerdo a lo expresado en el capítulo anterior, es difícil sino imposible que ambos se reúnan y bastará con que uno de ellos no aparezca para que se niegue la suspensión, lo cual acontece en realidad.

Por lo tanto, si a un servidor público se le aplica una sanción determinada, y éste interponiendo el correspondiente recurso hace uso del derecho de solicitar se suspenda la ejecución material de la resolución recurrida, es bastante subjetivo demostrar que el servidor público, si le es ejecutada la determinación de la Autoridad, ésta le provocaría graves daños o perjuicios de imposible reparación; lo anterior, en base a que independientemente que se conoce el alcance de la resolución, no se puede intuir, no podemos saber el futuro que le provocará al servidor público sancionado la ejecución de la resolución recurrida, ya que, como profesionales del Derecho no tenemos la facultad de prever lo que ocurrirá o de conocer el futuro.

Pero esto, no es todo, el tercer requisito que se exige es que de otorgarse la suspensión no traiga como

consecuencia la consumación a continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público. Al respecto, considero que cuando se le sanciona a un determinado servidor público por la comisión de actos que infringieron las obligaciones contenidas en el artículo 47 de la LFRSP*, ésta sanción tiene el propósito de establecer un punto de partida donde la Autoridad superior, que conocerá de la impugnación que seguramente efectuará el servidor público afectado, tenga oportunidad de juzgar los razonamientos vertidos tanto por la Autoridad sancionatoria como por el propio servidor público sancionado; lo cual, deja en completa equidad a ambas partes.

Por lo mismo, de no permitirse al Servidor Público seguir ocupando su cargo que tenía al momento de la sanción o del inicio de un procedimiento administrativo; provocaría que aún antes de ser escuchado y vencido en juicio (una vez que se agotaron todas las instancias), se estaría condenando a un servidor público, que tiene el derecho de demostrar a la Autoridad sancionatoria e incluso a la Autoridad superior su manifiesta inocencia en los hechos que se le imputan o se le pudieran imputar en un momento determinado.

3.3. LEGISLACION SUPLETORIA APLICABLE.

Dentro del ámbito de aplicación del Derecho, existen una gama interminable de legislaciones que reglamentan la vida en sociedad.

Sin embargo, a pesar de ello, los cuerpos de leyes que integran el sistema jurídico del que está sujeto una determinada sociedad, no son suficientes para contemplar todas y cada una de las cuestiones que se enfrenta día a día.

Por tal motivo, siempre ha sido necesario y en algunos casos indispensable que en la aplicación de un

Código, de una Constitución sea insuficiente o no existan numerales-artículos que se adecúen perfectamente al caso concreto, es menester "echar mano", hacer uso de otras legislaciones que con la calidad de supletorias, son aplicables a ese particular asunto que se trata de resolver.

La supletoriedad de las leyes descansa en la idea general, de que ninguna Ley es perfecta, necesita forzosamente de la ayuda, del acoplamiento de otras normas que, aún cuando no provengan de la misma fuente, son aplicables perfectamente a los casos o problemas cuya resolución se pretenda establecer.

En este sentido, considero oportuno traer a estas líneas, lo que desde el punto de vista jurídico se entiende por Ley Supletoria; bien, tenemos que el Instituto de Investigaciones Jurídicas define de la siguiente manera:

"LEY SUPLETORIA. I. Dicese de la aplicación supletoria o complementaria de una ley respecto a otra... la supletoriedad sólo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integren con principios generales contenidos en otras leyes.

... La supletoriedad de leyes generalmente se aplica mediante referencia expresa de un texto legal que la reconoce.

II. Cuando la referencia de una ley a otras es expresa, debe entenderse que la aplicación de las supletorias se hará en los supuestos no contemplados por la primera ley y que la complementará ante posibles omisiones o para la interpretación de sus disposiciones". (38)

Por tanto considero que la supletoriedad de la ley implica un principio de economía e integración legislativa, para en un sentido prevenir la observancia de

tales principios por un lado, así como la posibilidad de consagración de los preceptos especiales en la ley suplida.

Ahora bien, en la investigación que me ocupa, veremos cual es el sentido real de tal aplicación: como la Procuraduría General de la República no toma en cuenta los dispositivos que por ley se marcan, y por el contrario valiéndose del tan conocido criterio de la aplicación supletoria de los principios generales del Derecho, aplica y hace uso de la legislación común, que como lo interpreta es de uso "común". Lo que pasa por alto, es que en el asunto que me ocupa, - en el procedimiento administrativo de responsabilidad-, si existe un artículo expreso que señala que ley y en que circunstancias es aplicable para este tipo de situaciones y quehaceres.

Por lo que, cualquier justificación que realiza la Procuraduría carece de todo sustento jurídico, y por el contrario viene a reforzar aún más mi teoría de que en realidad infringe leyes de corte general y especial en claro perjuicio del servidor público, al que le instruye un procedimiento de responsabilidad.

3.3.1. CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.

Una vez que se han visto brevemente algunos aspectos de la supletoriedad de las leyes en general; ocupémonos ahora de estas leyes que en ocasiones ayudan a resolver alguna laguna que la ley especial, en este caso la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, llegan a tener, cuando se aplican en la práctica.

La importancia que tiene el Código Federal de Procedimientos Civiles, en su aplicación supletoria, es que ésta es permitida por diversas legislaciones entre las que destacan: la ley de Amparo, el Código Fiscal de la

Federación, por mencionar algunos. Pero, sin que mi memoria y ojos me fallen, en ninguna parte y en ningún artículo contenido en la LFRSP* se ordena la aplicación supletoria del CFPC* para el supuesto del desarrollo del procedimiento administrativo de responsabilidad.

La razón de que la Procuraduría General de la República invoque de manera inadecuada tal cuerpo de leyes descansa en el hecho de que considera que a todo procedimiento administrativo, le es aplicable en forma supletoria el referido CFPC; pero sin embargo, tratándose de procedimiento de carácter "especial", seguidos en la misma Institución a servidores públicos de la misma Procuraduría no existe un criterio uniforme y aceptable por las leyes aplicables, que permitan y dispongan la aplicación supletoria de la Legislación que es objeto de este análisis.

La justificación descansa en la alusión que realiza el propio Código Fiscal de la Federación en su artículo 197, que dispone y contempla la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles en los juicios que se sigan ante ese Tribunal Fiscal y sólomente cuando no exista una disposición expresa aplicable en el Código Fiscal. Pero en ninguna parte se refiere al procedimiento que sin negar su carácter de administrativo se sigue ante la Procuraduría General de la República, y que se inicia por una imputación directa a un servidor público de la Institución; la cual se substancia en esa misma dependencia, sin la intervención de alguna Autoridad Fiscal.

Caso concreto, cuando el servidor público solicita mediante la correspondiente demanda, la intervención del Tribunal Fiscal de la Federación.

Por ende, no le asiste la razón a la Procuraduría, cuando de manera inaceptable aplica en forma

supletoria, en los procedimientos de responsabilidad de sus servidores públicos, el Código Federal de Procedimientos Civiles; dejando por tanto, de observar lo que si ordena el artículo 45 de la LFRSP*, que contempla la aplicación si supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales y del Código Penal en todo lo relativo al desarrollo del procedimiento, incluyendo la apreciación de probanzas; ambos que en gran medida representan un importante bastión donde descansa la correcta aplicación del Derecho en aras de la búsqueda de la Justicia.

3.3.2. CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

La cuestión vista en la parte final del punto anterior, representa uno de los motivos predominantes que impulsaron la concretización de esta investigación.

El contenido de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contiene un sólo numeral que contempla la aplicación supletoria de otras legislaciones, de carácter penal. Sin embargo como la propia Procuraduría reconoce, el citado artículo 45 únicamente es aplicable en cuanto se refiera al procedimiento que se sigue en el juicio político, ya que tal numeral se encuentra contenido dentro de ese Título. Lo que hace pensar que la Procuraduría amén de desplegar una total inobservancia de la ley, la interpreta e incluso la aplica como mejor le parece y acomoda.

La idea de situar, de incluir ese numeral en la LFRSP*, descansa en el interés del verdadero legislador de anticipar posibles fallas y lagunas legales que pudiera presentar la Ley Federal; y mucho a que, el legislador sabía que tipo de procedimientos se iba a iniciar y desarrollar bajo la dirección y tutela de tal o cual Autoridad.

Situación que representa una clara visión del legislador y que permite establecer un sentido más amplio de acción, tanto para el servidor público sancionado como para la propia Autoridad sancionadora; en este caso, consideremos que el artículo 45 de la LFRSP* permite la aplicación del Código Federal de Procedimientos Penales y del Código Penal, cuando no exista una disposición perfectamente aplicable en el procedimiento contemplado por la ley Federal, incluso en cuanto a desahogo de probanzas se requiere.

Pero, por si no fuera suficiente con las alegaciones anteriores, tenemos que, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que efectivamente como lo he manifestado con anterioridad la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contempla la aplicación supletoria de los Códigos Federales Penales, aunque el numeral 45, que es el que lo dispone y ordena, se encuentre contenido en el Título correspondiente al procedimiento del juicio político, por lo que también puede ser aplicado en el procedimiento administrativo a que se refiere el Título Segundo de la referida Ley Federal, que se denomina "Responsabilidades Administrativas".

3.3.3. CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION Y OTROS.

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 197 dispone:

"Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Fiscal de la Federación se registrarán por las disposiciones de este Título. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que se refiera a instituciones previstas en este Código y que la disposición supletoria se avenga al procedimiento contencioso que el mismo establece".

El numeral citado como se observa, se refiere a la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, única y exclusivamente a los juicios promovidos ante ese Tribunal Fiscal de la Federación, y sólo cuando en la legislación fiscal no exista una disposición expresa aplicable. En tal razón, la supletoriedad de la legislación civil federal obedece a dos requisitos previos:

1.- Que se trate de juicios seguidos o promovidos ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y

2.- Cuando no exista una disposición, expresa en el Código Fiscal de la Federación, que se aplique correctamente al caso concreto.

Por lo tanto, si se encuentra fuera de estos supuestos-conjuntos, considero que ningún otro procedimiento aunque tenga el carácter administrativo, puede hacer uso, es decir, no puede aplicarse en forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, salvo que la legislación en concreto disponga en una de sus partes, que en caso de no encontrarse una disposición expresa aplicable se tomara como ley supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles".

Sin embargo, el hecho de que la Procuraduría General de la República pretenda arrogarse el derecho que ella misma considera de aplicar en forma supletoria la Legislación Federal Procedimental Civil; no le resta ineficacia ni ignorancia, ya que el texto del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación es claro, y contundente; únicamente la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles cuando no exista disposición expresa aplicable al juicio promovido ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Lo que en conclusión nos deja, que la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles por parte de la Procuraduría General de la República en los diversos procedimientos de responsabilidad seguidos a los servidores públicos de esa Institución, esta totalmente fuera de contexto-legal, aún cuando existen criterios jurisprudenciales que permiten esa aplicación supletoria, pero importante, únicamente cuando se trate de procedimientos administrativos esto es, de los promovidos ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y no de cualquier procedimiento que es promovido por autoridades administrativas, lo que en estricto sentido no les da ese carácter de "administrativo".

Situación contraria y justificada, a lo que acontece con todos los juicios promovidos y seguidos ante el Tribunal Fiscal de la Federación, porque existe disposición expresa de esta ley, que permite la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles supletoriamente.

Por consiguiente, retomando nuevamente lo que se expresó líneas arriba, no conozco y me atrevo a asegurar fehacientemente que no existe una disposición legal contenida en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos que autorice la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles en los procedimientos de responsabilidad seguidos a los servidores públicos; y por el contrario, si existe y aparece en el numeral 45 de la citada Ley Federal de Responsabilidades, una disposición expresa que permite la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales y del Código Penal, en todo procedimiento seguido y contemplado por la LFRSP*.

Por ende, considero que a pesar de todas las graves fallas, irregularidades y violaciones que comete la Procuraduría General de la República en el desarrollo del procedimiento administrativo de responsabilidad seguido al

personal de la Institución: el servidor público; no estamos lejos de subsanar estos vacíos de aplicación legal, y si, nos encontramos a tiempo de enfrentar estos problemas que aquejan no sólo al servidor público de la Procuraduría sino a todos aquellos ciudadanos, a nosotros en general, que estamos sujetos y regidos por un cuerpo de Legislaciones, que regulan nuestra convivencia en sociedad, para alcanzar de esta manera, un desarrollo real y constante que permita nuestra permanencia en este momento y en este mundo.

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

I.- Los hombres que laboran en un servicio público son los verdaderos animadores de la actividad administrativa, son los responsables del éxito o fracaso de la acción de ese organismo, por tanto, un servicio público valdrá en la medida en que valgan los hombres que lo componen.

II.- El servidor público, al entrar a formar parte de un ente administrativo como lo es la Procuraduría General de la República, se encuentra regido en su actuación por normas estatutarias y reglamentarias. Es el Estado quien fija unilateralmente las condiciones del reclutamiento, la carrera, los derechos y obligaciones, etc. Los funcionarios no pueden discutir esas condiciones con su empleador que es la Administración.

III.- El servidor público tiene como obligación principal desempeñar el cargo para el cual fue nombrado. En otras palabras debe trabajar normalmente, sin embargo, esta afirmación tan sencilla y evidente es la más grande preocupación - quizás una pesadilla constante - de todos los ejecutivos públicos, así como de los estudiosos del Derecho.

IV.- Los funcionarios públicos incurren en responsabilidades administrativas cuando infringen sus obligaciones y deberes, y son sancionados disciplinariamente, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que procediere.

V.- El procedimiento de responsabilidad tiene por objeto, por una parte, preservar la calidad de servicio público destinado a satisfacer necesidades también públicas y por la otra, a garantizar al funcionario la equidad y la

corrección en el procedimiento, y la sanción que se le pudiere aplicar.

VI.- Existe una oscura interpretación de la ley por diversas autoridades, destacándose por su proceder la Procuraduría General de la República, en cuanto se refiere al procedimiento de responsabilidad seguido al servidor público.

VII.- Aunque el carácter de la Autoridad que incoa este tipo de procedimientos es administrativo, no se le debe dar esa calidad en estricto sentido, ya que los auténticos procedimientos administrativos son los que se promueven ante las Autoridades Judiciales estrictamente administrativas.

VIII.- El servidor público, al cual se le sigue un procedimiento de responsabilidad, tiene todo el derecho de ser oído y vencido en juicio con las formalidades establecidas por nuestras leyes supremas.

IX.- Ninguna Autoridad está investida de poder excesivo, asimismo, ningún servidor público está investido de impunidad.

X.- Los puestos públicos no hacen a los hombres, son los hombres quienes con su trabajo honesto y responsable los perpetúan.

XI.- El servidor público antes de ser considerado funcionario es un ciudadano protegido por nuestro sistema jurídico; por ende no se le pueden coartar sus derechos más elementales.

XII.- El servidor público es el que le da razón de ser y vida Institucional a todas las Autoridades, sean éstas de tipo administrativo, judicial o políticas.

XIII.- El servidor público es toda persona física que independientemente de su nivel jerárquico presta su esfuerzo físico o intelectual a cambio de un salario a los órganos del Estado.

XIV.- El régimen disciplinario responde a los fundamentos del derecho público, particularmente del derecho administrativo, tiene a su autonomía pues busca garantizar la adecuada marcha institucional a través de la adecuada conducta personal del servidor público.

XV.- En todo procedimiento, léase judicial o administrativo deben prevalecer las garantías de audiencia y legalidad consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales. El aspecto más importante del procedimiento es el emplazamiento, que consiste en el llamamiento que realiza la Autoridad a una persona para que comparezca a juicio, de tal forma que si ese acto judicial se realiza en forma deficiente se violenta el Estado de Derecho.

XVI.- Los sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades, son todos los servidores públicos, sin distinción de ninguna naturaleza.

XVII.- Los puntos anteriores, los considero de suma importancia si lo que buscamos es una síntesis de todo lo que encierra la presente investigación. Pero, lo que pretendo es exponer, y creo que lo he logrado, las deficiencias tan serias y graves en que se encuentra nuestra Procuraduría General de la República, aquélla encargada de velar por el bienestar general de la población.

La idea descansa aquí los procedimientos seguidos en la Procuraduría General de la República con únicamente grandes y pequeñas obras de teatralidad, que originan pérdidas de recursos tanto humanos como materiales. La

postura de la Procuraduría de crear y establecer un patrón por medio del cual se pudiera permear la actuación de sus servidores públicos es utópica.

Es una gran falacia creer a la sociedad que sus métodos son ideales, que están hechos para reprimir la corrupción de sus funcionarios, pero lo único que engendran es que los mecanismos utilizados por ese grupo de gentes previstos de poder y sin escrúpulos perfeccionen los mismos para seguir cometiendo sus tropelías.

Ahora bien, en lo que respecta a la conclusión alcanzada después de esta investigación, puedo afirmar y sostener que la Procuraduría General de la República es un ente monstruoso que lejos de cumplir su principal papel, representa uno distinto que lesiona supremanera los intereses de la ciudadanía. Sumado a lo anterior, está el hecho de que cuando instruye un procedimiento de responsabilidad al servidor público que pertenece a esa Institución, lo hace y ejecuta con "todo el peso de la ley" aunado a que considera que el "buen juez, por su casa empieza", pero contrario a ello, considero que si a un servidor público se le ha capacitado, se le ha enseñado y ha aprendido, lo ha realizado tomando como ejemplo un patrón de vida que es la Procuraduría misma, por ende, le hace necesario una urgente reestructuración en la forma de pensar y de actuar de los mandos superiores de la Procuraduría, y aunque hace poco tiempo ocurrió una gran reforma a la Ley Orgánica y al Reglamento de la Procuraduría General de la República, no es suficiente.

Por lo que, creo que no basta un cambio publicitario de su legislación, sino que el cambio debe operar desde el mismo corazón de la Institución, es decir, cuando la Procuraduría sensibilice el hecho de que su personal está conformado por seres humanos y por máquinas,

el riesgo de incurrir en conductas ilícitas es alto, por tanto cuando su postura descansa en el supuesto de una mejor aplicación de la ley en todos sus sentidos, ello implicará un respeto más elevado del Derecho y por consiguiente de la Justicia.

En conclusión establezco que la Procuraduría General de la República es un ente que viola flagrantemente los derechos constitucionales del servidor público que le instruye un procedimiento administrativo de responsabilidad; la aplicación antijurídica y anticonstitucional de las diversas legislaciones sobre la materia, así como la inobservancia de las mismas en claro perjuicio el interés jurídico del servidor público, hacen del procedimiento de responsabilidad, un instrumento de poder utilizado por la Procuraduría General de la República que tiende a marcar las diferencias entre Institución y el servidor público, visto éste último como una pieza aislada de este gran juego que representa la aplicación del Derecho en aras de la búsqueda de la Justicia.

BIBLIOGRAFIAA U T O RO B R A

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. DERECHO BUROCRATICO MEXICANO. EDITORIAL PORRUA. MEXICO, 1995. SEGUNDA EDICION.
- ARELLANO GARCIA, CARLOS. PRACTICA JURIDICA. EDITORIAL PORRUA. MEXICO, 1979. PAG. 503.
- ARROYO HERRERA, JUAN FRANCISCO. REGIMEN JURIDICO DEL SERVIDOR PUBLICO. EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO, 1995. PAGES. 316.
- A. EIDE/N.E. GHOZALI. SOBRE LA RESISTENCIA A LAS VIOLACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS. EDICIONES DEL SERBA, S.A. BARCELONA, ESP. 1984.
- BAZDRESKA, LUIS. GARANTIAS CONSTITUCIONALES. (CURSO INTRODUCTORIO ACTUALIZADO). EDITORIAL TRILLAS. MEXICO, 1977. PAG. 178.
- BIDART CAMPOS GERMAN J. TEORIA GENERAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. EDITORIAL ASTREA. BUENOS AIRES, ARGENTINA 1991. PAG. 444.
- BURGOA, IGNACIO. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES. MEXICO, 1990. EDITORIAL PORRUA.
- CASTAN TOBEÑAS, JOSE. LOS DERECHOS DEL HOMBRE. EDITORIAL REOS, S.A.. MADRID, ESP. 3A. EDICION 1985. PAG. 308.
- COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. ANTOLOGIA CLASICOS MEXICANOS DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA INDEPENDENCIA A LA CONSTITUCION VIGENTE, COLECCION CLASICOS. MEXICO, 1991.
- DE LA CUESTA ARZAMENDI, JOSE L. EL DELITO DE TORTURA. BOSCH CASA EDITORIAL, S.A.. BARCELONA, ESP. 1990. PAG. 235.
- DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO. LAS INSTITUCIONES POLITICAS EN LA HISTORIA UNIVERSAL.
- DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO. EL DERECHO DISCIPLINARIO DE LA FUNCION PUBLICA.

- DE PINO, RAFAEL. DICCIONARIO DE DERECHO. EDITORIAL PORRUA. MEXICO, 1981. 10a. EDICION.
- DIAZ DE LEON, MARCO DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL PENAL. EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO, 1989, DOS TOMOS, 2249 PAGINAS.
- DIAZ DE LEON, MARCO CODIGO PENAL FEDERAL CON COMENTARIOS. EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO, 1994.
- DIAZ MÜLLER, LUIS. MANUAL DE DERECHOS HUMANOS, COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. 2DA. EDICION. OCTUBRE DE 1992. PAG. 206.
- E. HERRENDORF, DANIEL. LA FILOSOFIA DE LOS DERECHOS HUMANOS. (COMPILACION) COLECCION CLASICOS, COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. MEXICO, 1992. PAGES. 374.
- ESQUERRA PORTACARRERA. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR FALTA DE SERVICIO PUBLICO. BOGOTA, COLOMBIA, 1972.
- F.E. ADCOCK. LAS IDEAS Y LA PRACTICA POLITICA EN ROMA. INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS. FACULTAD DE DERECHO. UNIVERSIDAD CENTRAL DE CARACAS, VENEZUELA.
- FIX-ZAMUDIO, HECTOR. JUSTICIA CONSTITUCIONAL, OMBUDSMAN Y DERECHOS HUMANOS, COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. MEXICO, 1993. PAGES. 531.
- FIX-ZAMUDIO, HECTOR. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. TOMO VII. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. UNAM, MEXICO, 1984.
- GIUSEPPE, MAGGIORE. DERECHO PENAL, PARTE ESPECIAL. VOLUMEN TERCERO. EDITORIAL THEMIS. BOGOTA, COLOMBIA, 1955.
- GONZALEZ BUSTAMANTE, JUAN LOS DELITOS DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS Y EL FUERO CONSTITUCIONAL. EDICIONES BOTAS. MEXICO, 1946.

- HEIN C., ARTURO Y OTRO. EL FUNCIONARIO PUBLICO. PRIMERA EDICION. EDITORIAL INSORA. SANTIAGO DE CHILE, 1971.
- KORNEMANN. ROEMISCHE GESCHICHTE, STUTTGART, EDICION 1954, TOMO I, PAG. 1, ALEMANIA.
- MADRAZO, JORGE. DERECHOS HUMANOS: EL NUEVO ENFOQUE MEXICANO (UNA VISION DE LA MODERNIZACION DE MEXICO). EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA. MEXICO, 1993.
- MONTIEL Y DUARTE, ISIDRO. ESTUDIO SOBRE GARANTIAS INDIVIDUALES. EDITORIAL PORRUA. MEXICO, 1991. PAGES. 583.
- MORALES PAULIN, CARLOS A. DERECHO BUROCRATICO. PRIMERA EDICION. EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO, 1995.
- MORENO, DANIEL. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. DECIMOPRIMERA EDICION. EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO, 1990.
- OROZCO ENRIQUEZ, JOSE DE JESUS. LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. COLECCION JURIDICA MANUAL PORRUA. MEXICO, 1984.
- PADILLA SAHAGUN, GUMESINDO. CURSO DE DERECHO ROMANO. PRIMERA EDICION. PUBLICACIONES DE LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ARAGON". MEXICO, 1988.
- PAVON VASCONCELOS, FRANCISCO. MANUAL DE DERECHO PENAL MEXICANO. EDITORIAL PORRUA. MEXICO, 1974. PAG. 496.
- PINEDA PEREZ, BENJAMIN ARTURO. EL MINISTERIO PUBLICO COMO INSTITUCION JURIDICA FEDERAL Y COMO INSTITUCION JURIDICA DEL D.F. EDITORIAL PORRUA. MEXICO, 1991. PAG. 207.
- RUIZ MASSIEU Y OTRO. NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. EDITORIAL PORRUA. PRIMERA EDICION. MEXICO, 1983.

- SERRA ROJAS, ANDRES. HAGAMOS LO IMPOSIBLE-LA CRISIS ACTUAL DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE, ESPERANZA Y REALIDAD.- EDITORIAL PORRUA. MEXICO, 1982. PAG. 421.
- TENA RAMIREZ, FELIPE. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO (1808-1994). EDITORIAL PORRUA. MEXICO, 1994. DECIMO OCTAVA EDICION. PAG. 1156.
- TENA RAMIREZ, FELIPE. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO, 1808-1982. 11a. EDICION. EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO, 1982.
- TERRAZAS, CARLOS R. LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS CONSTITUCIONES POLITICAS DE MEXICO. GRUPO EDITORIAL MIGUEL ANGEL PORRUA. MEXICO, 1991. PAG. 169.
- VARIOS AUTORES. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. TOMO I. EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO, 1985.
- VARIOS AUTORES. "LA RESPONSABILIDAD CIVIL". REVISTA PRAXIS, NUM. 60, INAP. MEXICO, 1984.
- V. CASTRO, JUVENTINO. EL MINISTERIO PUBLICO. EDITORIAL PORRUA. MEXICO, 1992. PAGES.
- V. CASTRO, JUVENTINO. GARANTIAS Y AMPARO, 4a. EDICION. EDITORIAL PORRUA. MEXICO, 1983.
- VILLALOBOS, IGNACIO. DERECHO PENAL MEXICANO. EDITORIAL PORRUA. MEXICO, 1990. PAGES. 664.
- WOLFGANG, KUNKEL. HISTORIA DEL DERECHO ROMANO. TRADUCCION JUAN MIGUEL. EDITORIAL ARIEL, S.A. BARCELONA, ESPAÑA. 9a. EDICION. 1985.
- LEGISLACION.**
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. PUBLICACION DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION. MEXICO, 1995.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. PRIMERA REIMPRESION. EDITORIAL PORRUA, S.A. DE C.V. MEXICO, 1995.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. DECIMO-OCTAVA EDICION. EDITORIAL DOFISCAL EDITORES. MEXICO, 1996.

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL. EDICIONES ANDRADE, S.A. MEXICO, 1996.

LEY DEL CONGRESO GENERAL SOBRE DELITOS OFICIALES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS. 3 DE NOVIEMBRE DE 1870.

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS. 21 DE FEBRERO DE 1940.

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL.

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO.

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

REGLAMENTO DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DEL PERSONAL DE LA SEP.

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 50. CONSTITUCIONAL.

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS
FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA
FEDERACION DEL DISTRITO FEDERAL Y
DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS
ESTADOS. PUBLICADA EL 4 DE ENERO
DE 1980.

LA CONSTITUCION DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE NORTEAMERICA.

REVISTAS Y ENCICLOPEDIAS.

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA,
BUENOS AIRES, 1986, 7a. EDICION,
EDITORIAL DRISKILL, TOMO I.

DECLARACION UNIVERSAL DE LOS
DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL
CIUDADANO.

REVISTA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE
LA FEDERACION, AGOSTO DE 1987,
JURISPRUDENCIA 3a. EPOCA, AÑO I.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA
FEDERACION. QUINTA EPOCA. TOMOS
LXXXVII Y LXXXVIII.